

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LA  
CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES

**JAMAICA**

**ESTRATEGIA DE PAÍS DEL GRUPO DEL BID CON JAMAICA  
2016-2021**

**OCTUBRE DE 2016**

Este documento fue preparado por Therese Turner Jones (Representante, Representación en Jamaica), Juan Pedro Schmid, Harold Arzu (CCB/CJA); Inder Ruprah y Lesley Cassar (CCB/CCB). El equipo recibió insumos valiosos de Juliana Almeida (VPC/VPC); Olga Gómez (SPD/SDV); Glaister Cunningham, Rajiv Ebanks, Martin Nesbeth y Brodrick Watson (CCB/CJA); René Herrera (FMP/CJA); Naveen Jainauth-Umrao (FMP/CGY); Graham Williams (FMP/CBL); Alejandra Fleitas, Roberto Laguado (VPC/FMP); Navita Anganu (CMF/CJA); Gerard Alleng y Anaitée Mills (CSD/CCS); Seth Colby (DSP/DCO); Malaika Masson (ENE/CJA); Joseph Milewski (RND/CGU); Adria Armbrister (GDI/CPE); Camila Mejía (ICS/CJA); Claudia Stevenson (IFD/CTI); Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Mario Umaña (INT/TIN); Fernando Pavón (LMK/CJA); María Soledad Bos (SCL/EDU); Stefan Wright (SMC/CJA) y Donna Harris (SPH/CJA); en consulta con representantes de organizaciones clave del Gobierno de Jamaica.

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

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO .....	1
II.	EL GRUPO DEL BID EN JAMAICA .....	4
III.	ÁMBITOS ESTRATÉGICOS .....	11
	A. Mejora de la gestión del sector público .....	11
	B. Aumento de la productividad y el crecimiento del sector privado .....	16
	C. Refuerzo de la protección y el desarrollo del capital humano .....	23
	D. Enfoque de la CII y el FOMIN .....	29
	E. Temas transversales .....	29
IV.	MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO .....	35
V.	EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	36
	A. Ejecución de la cartera .....	36
	B. Participación del sector privado .....	37
	C. Agenda de conocimiento .....	37
	D. Coordinación con otros socios en el ámbito del desarrollo .....	37
	E. Utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales .....	38
VI.	RIESGOS .....	40

<b>ANEXOS</b>	
Anexo I	Matriz de resultados
Anexo II	Matriz de los sistemas nacionales
Anexo III	Principales indicadores económicos y sociales
Anexo IV	Marco de financiamiento indicativo
Anexo V	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo VI	Respuesta de la Administración a las recomendaciones formuladas en la Evaluación del Programa de País

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS</b>
<a href="#"><u>Jamaica: Desafíos de desarrollo del país. Octubre de 2015</u></a>
<a href="#"><u>Nota técnica fiduciaria</u></a>
<a href="#"><u>Resumen de la cartera</u></a>
<a href="#"><u>Consulta a la sociedad civil</u></a>
<a href="#"><u>Coordinación con los Donantes</u></a>
<a href="#"><u>Marco de política socioeconómica a mediano plazo de Jamaica 2015-2018</u></a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CCB	Departamento de Países del Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo
CIF	Fondo de Inversión del Caribe
CSJP	Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia
CTMS	Sistema de Gestión Central de Tesorería
DFATD	Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo, de Canadá
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional, del Reino Unido
FMI	Fondo Monetario Internacional
HEART Trust NTA	Agencia de Empleo Humano y Capacitación de Recursos
IFMIS	Sistema de Información de Gestión Financiera Integrada
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
JPS	Compañía de Servicios Públicos de Jamaica ( <i>Jamaica Public Service Company</i> )
MOFPS	Ministerio de Finanzas y Planificación
MSET	Ministerio de Ciencia, Energía y Tecnología
MTF	Marco Socioeconómico a Mediano Plazo
PATH	Programa de Avance mediante la Salud y la Educación
PIOJ	Instituto de Planificación de Jamaica
SAF	Servicio Ampliado del FMI
STATIN	Instituto de Estadísticas
TASC	Herramienta de evaluación de la capacidad estadística
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## RESUMEN EJECUTIVO\*

### **Contexto del país**

Jamaica es una economía pequeña y abierta caracterizada por un crecimiento bajo y una deuda elevada. El deficiente desempeño económico obedece a factores estructurales. El país ha experimentado bajas tasas de crecimiento promedio, lo que denota el hecho de que el crecimiento económico se vio afectado por la histéresis de la inestabilidad. Al mismo tiempo, el sector público se caracteriza por una baja eficiencia y un escaso desempeño, lo cual reduce la eficiencia global de la economía y se traduce en una asignación ineficaz de recursos y bienes públicos.

La contracción económica mundial de 2008 provocó una recesión prolongada y profunda de la que el país todavía sigue recuperándose. La contracción se vio exacerbada por una situación fiscal y económica endeble que llevó a una crisis marcada por un incremento del coeficiente entre deuda y PIB, que de un ya de por sí elevado 113,5% en el ejercicio fiscal 2007-2008 aumentó a 140% en el ejercicio fiscal 2009-2010. Sin embargo, las autoridades han emprendido un programa de reformas exitoso respaldado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la economía ha venido mejorando desde 2013, con un superávit fiscal primario y una disminución de la deuda, si bien el crecimiento económico sigue siendo una meta esquivada.

### **El Grupo del BID en Jamaica**

El Grupo del BID es el principal socio de Jamaica en el ámbito del desarrollo desde hace más de 45 años. La cartera de operaciones del Banco con garantía soberana al mes de septiembre de 2016 ascendía a US\$348 millones, constituida por ocho préstamos activos con saldos sin desembolsar de US\$159,8 millones en ámbitos que comprendían los de agua y saneamiento, gestión fiscal, protección social, seguridad ciudadana y eficiencia del sector público. Durante la vigencia de la Estrategia de País 2013-2014 y el período de transición, el Banco aprobó US\$500 millones y desembolsó US\$652,4 millones. Para el sector privado, las aprobaciones en el período mencionado ascendieron a US\$182,2 millones.

---

\* Esta Estrategia de País tendrá un período de vigencia del 2 de noviembre de 2016 al 30 de noviembre de 2021.

**Ámbitos  
estratégicos  
2016-2021**

En consonancia con el análisis de los desafíos de desarrollo del país y con las consultas a las autoridades y la sociedad civil, la Estrategia de País 2016-2021 respaldará el programa de desarrollo del gobierno abordando las limitaciones al crecimiento económico centrándose en tres objetivos estratégicos preeminentes: (i) mejorar la gestión del sector público; (ii) aumentar la productividad y el crecimiento del sector privado; y (iii) reforzar la protección y el desarrollo del capital humano. A ello se agregan los temas transversales de delito, resiliencia a los trastornos climáticos y género, que abordan desafíos comunes a varios sectores y ofrecen sinergias y complementariedades con los ámbitos estratégicos.

**Marco de  
financiamiento  
estimativo**

Las aprobaciones estimativas en el período de la nueva Estrategia de País ascienden a US\$854 millones, con desembolsos con cargo al saldo existente y nuevas aprobaciones estimadas en US\$830 millones. Eso lleva a estimar que la deuda de Jamaica frente al Banco como proporción del PIB se situará en 11,4% al final del período de la Estrategia de País, cifra equivalente a 47,8% de la deuda multilateral total.

**Riesgos**

Pese a las mejoras registradas en cuanto a estabilidad macroeconómica en los últimos tres años, Jamaica sigue enfrentando riesgos típicos de las pequeñas economías insulares abiertas, como son la falta de exportaciones diversificadas tanto en términos de productos básicos como de mercados de exportación. De igual modo, las remesas dependen de las condiciones del mercado laboral en los países de origen. Vista su ubicación geográfica, el país también está expuesto a riesgos de desastres naturales. Por último, la consolidación fiscal en curso aumenta el riesgo de fatiga reformista a falta de un crecimiento y una creación de empleo más sólidos.

## I. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

- 1.1 **Jamaica es una economía pequeña y abierta caracterizada por un crecimiento bajo y una deuda elevada.** Entre 1990 y 2014, la tasa de crecimiento económico promedio del país fue de 0,9%, cifra muy inferior al promedio de 3% y 3,8% de los países correspondientes al Departamento de Países del Caribe (CCB)<sup>1</sup> y, en términos más amplios, del resto de América Latina y el Caribe. Cabe destacar que Jamaica ha tenido el crecimiento más bajo registrado en ese período por todos los países prestatarios del BID<sup>2</sup> salvo Haití. Años de déficit fiscales elevados, endeudamiento por parte de las empresas públicas y rescates del sector financiero han conducido a una rápida acumulación de deuda que reprime el crecimiento<sup>3</sup>. A su vez, el crecimiento bajo debilitó aún más la situación fiscal y congeló los niveles de vida (el PIB per cápita se mantiene sin cambios desde los años noventa).
- 1.2 **Hay estudios<sup>4</sup> que muestran que ese desempeño económico deficiente obedece a factores estructurales.** El bajo crecimiento promedio y la elevada inestabilidad del crecimiento son señal de que la economía padece de histéresis, es decir, escaso crecimiento de la capacidad productiva. Simultáneamente, la baja eficiencia y eficacia del sector público ha redundado en una asignación de recursos inadecuada y una gestión financiera pública deficiente. A su vez, el incremento de la deuda ha limitado la infraestructura y repercutido en las inversiones a nivel social; asimismo, ha dificultado el suministro de servicios públicos en general.
- 1.3 En vista del antedicho entorno macroeconómico y del sector público, **el desarrollo del sector privado ha sido dificultoso.** Históricamente, el sector privado ha sido relativamente grande en Jamaica y abarca casi 90% de la fuerza laboral del país<sup>5</sup>. A pesar de tener un alto nivel de actividad empresarial de etapa temprana, la isla se caracteriza por una alta tasa de fracaso empresarial. Solamente 5,1% de quienes poseían o administraban una empresa en 2014 llevaban haciéndolo más de 42 meses. Hay estudios que muestran<sup>6</sup> que, entre otros factores, la incertidumbre macroeconómica, la debilidad de las instituciones y la

---

<sup>1</sup> El Departamento de Países del Caribe del BID está conformado por Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tobago.

<sup>2</sup> El BID tiene 48 países miembros, de los que 26 ubicados en el Caribe y América Latina pueden contraer empréstitos.

<sup>3</sup> Encuesta del FMI: *Strong Recovery in Jamaica but Bold Reforms Still Needed*, FMI, Washington, D.C., EE.UU., junio de 2016.

<sup>4</sup> Ver el Capítulo I del enlace sobre Desafíos de desarrollo del país, y el Memorando económico del país, 2011, del Banco Mundial.

<sup>5</sup> *Private Sector Assessment of Jamaica*, programa Compite Caribe, 2014.

<sup>6</sup> *Ibidem* y *Micro-Small-Medium Enterprises in the Caribbean: Towards a New Frontier*, Banco de Desarrollo del Caribe, 2016.

infraestructura<sup>7</sup>, la burocracia, el limitado acceso a financiamiento<sup>8</sup> y el apremiante costo del delito y la violencia<sup>9</sup> se han traducido en una tasa de fracaso empresarial más alta que la deseable y un sector privado caracterizado por un dinamismo y una innovación escasos<sup>10</sup> y exportaciones limitadas. No obstante, Jamaica ha tenido éxito en algunos sectores especializados, como el del turismo en complejos turísticos y la agricultura, que sin embargo tienen vínculos escasos con el resto de la economía. La interacción entre los factores antes descritos parece haber atrapado al país en una senda de escaso crecimiento económico y baja productividad.

- 1.4 En ese contexto de situación socioeconómica frágil y situación fiscal extremadamente vulnerable, **la contracción económica mundial de 2008 provocó una recesión prolongada y profunda de la que el país todavía sigue recuperándose**. El coeficiente entre deuda y PIB, situado en un ya de por sí elevado 113,5% en el ejercicio fiscal 2007-2008, aumentó a 140% en el ejercicio fiscal 2009-2010, y los indicadores sociales se deterioraron. El índice de recuento de la pobreza aumentó de 9,9% en 2007 a 19,8% en 2012<sup>11</sup>. El marcado incremento de la tasa de pobreza fue especialmente pronunciado en las zonas urbanas (un aumento de 5,3% a 18,5% entre 2007 y 2012), si bien el nivel sigue siendo mayor en las zonas rurales, donde más de uno de cada cinco jamaquinos

---

<sup>7</sup> Jamaica tiene un buen puntaje en cuanto a infraestructura portuaria y de transporte aéreo, pero en cambio sus carreteras y su infraestructura ferroviaria son de una calidad comparativamente deficiente. Por ello, el país ocupa el 79º puesto en cuanto a calidad general de su infraestructura, a la zaga tanto de Barbados (22º puesto) como de Trinidad y Tobago (51º). Pese a ello, solamente 11,8% de las empresas jamaquinas identifican al transporte como una limitación importante para las operaciones, según una encuesta a nivel de empresa efectuada en todo el país, financiada por el programa Compite Caribe. Sin embargo, Jamaica ocupa el 88º puesto en cuanto a infraestructura eléctrica y 40% de las empresas jamaquinas encuestadas identificaron ese tema como un obstáculo ingente o muy grave para la posibilidad de hacer negocios. Ver también *Ibídem*.

<sup>8</sup> Si bien en el informe *Doing Business* de 2015, del Banco Mundial, Jamaica ocupa el 12º puesto (entre 189 países) en cuanto a la facilidad de obtener crédito, 30% de las empresas identifican el acceso a financiamiento como una gran limitación en la encuesta a nivel de empresa efectuada en 2013 en todo el país, financiada por el programa Compite Caribe. Además, el margen de tasas de interés de los bancos jamaquinos en 2010 era el segundo más elevado entre las entidades homólogas, siendo superado solamente por el de Haití. Tras haberse situado en un nivel máximo durante la crisis y sus postrimerías inmediatas, los márgenes han venido observando una tendencia a la baja. Debido a ello, solamente 27% de las empresas jamaquinas tenían un préstamo en 2010 (ver *Ibídem*).

<sup>9</sup> La alta tasa de delitos violentos de Jamaica perjudica el entorno de negocios, con importantes repercusiones negativas para el desarrollo del sector privado y las tasas de supervivencia de las empresas. Por ejemplo, la violencia y el delito en el país han incrementado los costos operativos (es decir, seguridad privada, seguros, pérdidas, robos, incendios intencionales, etc.), provocado pérdidas de producción debido a la reducción de las horas de trabajo (es decir, que se evitan los turnos nocturnos) o bien forzado a personas productivas y capacitadas a abandonar el mercado laboral ocasionalmente (debido a lesiones) o permanentemente (por haber sido asesinadas). Asimismo, el delito y la violencia han sido caracterizados también como un gran factor disuasivo para la inversión (Banco Mundial, 2003; UNODC, 2007).

<sup>10</sup> Jamaica ocupa el 89º puesto entre 128 países en el Índice de Innovación Mundial, que califica mejor al país en cuanto a instituciones (57º puesto) pero desfavorablemente en cuanto a infraestructura (102º puesto) y a productos de conocimiento y tecnología (110º).

<sup>11</sup> Los valores no son estrictamente comparables, dado que en 2012 se emplea un nuevo umbral de pobreza. Además, no se cuenta con una estimación de la pobreza para años posteriores, pero lo lento del crecimiento y el hecho de que la tasa de desempleo solamente ha tenido una reducción moderada llevan a prever niveles de pobreza similares.

vive en la pobreza (15,3 en 2007 a 21,3% en 2012). Además, las curvas de incidencia del crecimiento para el mismo período indican que la contracción del consumo durante la recesión fue más pronunciada para los hogares de mayor pobreza. De igual modo, el desempleo marcó un tope de 16,3% en 2013 (abril), y está disminuyendo lentamente para situarse en alrededor de 13% (abril de 2016) en comparación con 9,4% en abril de 2007. El desempleo es más elevado entre las mujeres (16,8%), en tanto que el desempleo juvenil sigue suscitando gran preocupación, ya que se sitúa por encima de 30%<sup>12</sup>. La matriculación escolar aumentó sustancialmente, pero se siguen registrando diferencias en cuanto a calidad, resultados de aprendizaje y existencia de aptitudes pertinentes para el empleo. Al mismo tiempo, el sector de salud pública se ve abrumado principalmente debido a los costos relacionados con el aumento de las enfermedades no transmisibles<sup>13</sup> y las lesiones derivadas de actos delictivos<sup>14</sup>. El número de homicidios aumentó en 2015<sup>15</sup>, haciendo del récord jamaicano de 44,3 asesinatos por cada 100.000 personas uno de los más elevados del mundo.

- 1.5 **Ante la turbulencia económica que se registraba, en mayo de 2013 Jamaica suscribió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un Servicio Ampliado del FMI (SAF) a cuatro años.** El marco macroeconómico sustentado por el SAF ofrece una hoja de ruta para alcanzar la sostenibilidad fiscal y externa, mediante la reducción del coeficiente entre deuda y PIB (de 145,3% en el ejercicio fiscal 2012-2013 a menos de 100% para el ejercicio fiscal 2019-2020). Además, el SAF reimpulsó el programa de reforma estructural inconcluso enmarcado en un programa del FMI (2010) que se detuvo a mediados de 2011. El desempeño y la ejecución de políticas del país en el contexto del SAF han sido sólidos, ya que el gobierno mostró el compromiso de alcanzar las metas establecidas y poner en práctica las políticas correspondientes. Sin embargo, a pesar de haber superado satisfactoriamente 12 revisiones al mes de junio de 2016, la recuperación económica siguió siendo anémica<sup>16</sup>.
- 1.6 **En "Vision 2030 Jamaica" se enuncia el plan a largo plazo del Gobierno de Jamaica para alcanzar los objetivos estratégicos de crecimiento y desarrollo**

---

<sup>12</sup> Entre otros efectos negativos, hay estudios\* que han demostrado una correlación positiva entre los altos niveles de desempleo juvenil y el delito. Además, cabe señalar que el segmento de población involucrado mayormente en los actos delictivos violentos y afectado directamente por dichos actos en Jamaica es el de los varones jóvenes, no calificados, desocupados y con bajos niveles de educación, de entre 15 y 29 años de edad, provenientes de los barrios urbanos desatendidos aquejados de las mayores tasas de pobreza.

\* Fouguère et al., *Youth Unemployment and Crime In France*, Revista de la Asociación Económica Europea, septiembre de 2009.

<sup>13</sup> Actualmente las enfermedades no transmisibles representan más de la mitad de las defunciones.

<sup>14</sup> Jamaica ocupó el séptimo lugar en cuanto a homicidios en el informe de 2014 de la UNODC sobre homicidios.

<sup>15</sup> En 2015 se registró una disminución de 14,1% en los delitos de categoría 1, pese a un aumento de 20,1% en cuanto a asesinatos.

<sup>16</sup> En la Sección I.3 del apéndice sobre Desafíos de desarrollo del país se abordan las políticas económicas y las perspectivas.

**nacionales**<sup>17</sup>. Dichas estrategias se desglosan en períodos trienales en un Marco de Política Socioeconómica a Mediano Plazo<sup>18</sup> donde se detallan proyectos, reformas e iniciativas dirigidos al logro de los objetivos estratégicos. Además, en el Documento de Políticas del Programa de Crecimiento para el ejercicio fiscal 2015-2016 se enuncian medidas y políticas centradas específicamente en acelerar el crecimiento económico. Las conclusiones de los Desafíos de Desarrollo de Jamaica (elaboradas por el BID) y los ámbitos prioritarios consiguientes coinciden en gran medida con el programa de desarrollo del gobierno.

- 1.7 **Las políticas y los programas que abordan las restricciones de desarrollo deben diseñarse de modo que estén en consonancia con las actividades de consolidación fiscal**<sup>19</sup>. Pese a las necesidades de infraestructura, los préstamos de inversión tendrán que estar limitados a los ámbitos altamente prioritarios acordados entre el Banco y las autoridades. Concretamente, las operaciones del Banco deberán incorporar (i) un espacio fiscal limitado en vista de la ulterior reducción prevista de la deuda por medio de un superávit fiscal primario; (ii) intervenciones específicas – las inversiones públicas deberán filtrarse en función de efectos que potencien un crecimiento incluyente y de un impacto neutro en materia fiscal; (iii) vías intermedias intertemporales, por ejemplo, las reformas podrían empeorar el saldo fiscal y provocar una conmoción negativa sobre el crecimiento y el empleo a corto plazo, aun cuando puedan potenciar el crecimiento y la productividad a mediano plazo; y (iv) políticas y programas que reduzcan al mínimo la fatiga reformista. Si mediante inversiones del sector privado o en ámbitos que complementen dichas inversiones se impulsan el crecimiento a corto plazo y el empleo, ello satisfaría muchos de esos criterios y ayudaría a reducir el coeficiente entre deuda y PIB.

## II. EL GRUPO DEL BID EN JAMAICA

- 2.1 **El BID sigue siendo el socio multilateral más activo de Jamaica.** En los últimos tres años, el apoyo financiero proporcionado por el Banco representó alrededor de 15% del financiamiento externo y más de la mitad del financiamiento multilateral total del país<sup>20</sup>. El apoyo del BID al país está concentrado en el sector público, pero recientemente los préstamos sin garantía soberana registraron un incremento<sup>21</sup>. Las actividades del Banco comprenden préstamos para inversión y préstamos en apoyo

---

<sup>17</sup> Cuatro objetivos nacionales, a saber, empoderamiento de los jamaquinos, seguridad y justicia, prosperidad económica y medio ambiente, se correlacionan con 15 resultados nacionales, a los que a su vez se procura alcanzar mediante estrategias nacionales. El plan aparece en el siguiente sitio: <http://www.vision2030.gov.jm>.

<sup>18</sup> <http://www.vision2030.gov.jm/MTF>.

<sup>19</sup> La regla fiscal jurídicamente vinculante que entrará en vigor al vencer el SAF en marzo de 2017 tiene como objetivo un coeficiente entre deuda y PIB de 60% para marzo de 2026. Sobre la base de una fórmula de dinámica de la deuda, la regla fiscal calcula el saldo fiscal global para alcanzar ese objetivo.

<sup>20</sup> Solamente se ha contado la porción de desembolsos del FMI destinados a apoyo presupuestario directo.

<sup>21</sup> Al mes de diciembre de 2015, el conjunto de préstamos sin garantía soberana totalizaba US\$65,4 millones, en comparación con US\$1.500 millones en el caso de las operaciones con garantía soberana.

de reformas de política, así como fondos no reembolsables para asistencia técnica en diversos sectores<sup>22</sup>.

- 2.2 **La Estrategia de País 2013-2014 se centró en tres ámbitos prioritarios:** (i) sostenibilidad fiscal, (ii) protección social y seguridad y (iii) sector financiero y clima de negocios. Además, se incluyó como tema transversal el ámbito de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. Los ámbitos prioritarios se escogieron en el contexto del programa de reforma económica del Gobierno de Jamaica en colaboración con el Banco Mundial y el FMI, un entorno de coordinación que estableció un monto global de financiamiento conjunto de US\$510 millones tanto del Banco Mundial como del BID a lo largo del período del programa acordado con el FMI (1 de mayo de 2013 a 30 de abril de 2017). Vista la incertidumbre acerca del acontecer a mediano plazo y la posibilidad de que los ámbitos prioritarios cambien tras la estabilización inicial de la economía, la estrategia se limitó a solamente dos años<sup>23</sup>.
- 2.3 En el período de la Estrategia de País y de transición hasta septiembre de 2016, el Grupo del BID aprobó préstamos con garantía soberana por un total de US\$500 millones, de los que US\$395 millones correspondieron a préstamos en apoyo de reformas de política<sup>24</sup>. Los desembolsos totales durante ese período ascendieron a US\$652,4 millones. El apoyo mediante préstamos en apoyo de reformas de política para reformas en gestión fiscal y competitividad constituyeron la mayor parte de los desembolsos (US\$455 millones, incluidos US\$60 millones para el Programa de Gestión Financiera Pública aprobado en 2011). Los US\$197,4 millones restantes correspondieron a la cartera de préstamos para inversión. La mayor parte de las aprobaciones se registró en los ámbitos de modernización fiscal (48%), sector financiero (23%) y protección social, salud y prevención del delito (22%). Los proyectos de inversión nuevos respaldaron las áreas de eficiencia del sector público, seguridad ciudadana y justicia, protección social y adaptación al cambio climático. En cuanto a la ventanilla del sector privado, durante ese período el Grupo del BID aprobó financiamiento sin garantía soberana por US\$182,8 millones (incluidos US\$175 millones para mejorar la terminal portuaria en Kingston), así como fondos no reembolsables del FOMIN por valor de US\$3,86 millones, apalancando un financiamiento de contraparte de US\$11,9 millones, lo cual facilitó el acceso a financiamiento en distintas clases de activos tales como los de microfinanzas para la inclusión financiera, financiamiento de PYME mediante el suministro de asistencia al banco comercial para la reducción de escala y adaptación de productos y procesos a fin de atender mejor a las PYME financiables; y financiamiento de capital mediante el establecimiento del ecosistema conducente al surgimiento del sector de capital emprendedor, así como aumento de la capacidad del mercado de valores para

---

<sup>22</sup> En el resumen de la cartera se presenta la composición sectorial.

<sup>23</sup> El período de transición de la Estrategia de País 2013-2014 concluye el 1 de noviembre de 2016. Se lo extendió más allá del plazo habitual de un año para tener en cuenta las elecciones que se celebraron el 25 de febrero de 2016.

<sup>24</sup> El período de transición de la Estrategia de País 2013-2014 se extendió hasta el 1 de noviembre de 2016 (documento GN-2694-7). Sin embargo, la información de cartera presentada en este párrafo corresponde al período corrido de enero de 2013 a septiembre de 2016.

empresas de menor tamaño, denominado Junior Stock Exchange, de atraer capital para pequeñas empresas<sup>25 26</sup>.

- 2.4 **Principales resultados de la Estrategia de País 2013-2014:** En tanto principal socio de Jamaica en el ámbito del desarrollo, el Grupo del BID facilitó reformas dirigidas a la estabilización económica y respaldó inversiones en numerosos sectores, incluidos los de agua y saneamiento<sup>27</sup>, eficiencia energética, agricultura, inversión social y gestión financiera pública.
- 2.5 En materia de **sostenibilidad fiscal**, el Banco contribuyó a la actualización y el fortalecimiento del marco legal fiscal y la modernización de la capacidad del gobierno de hacerlo cumplir a través de reformas tributarias, reformas de la gestión financiera pública y medidas de modernización del sector público. El BID apoyó al gobierno en una serie de reformas de políticas tributarias y de administración tributaria y en el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal a través de la introducción de una regla fiscal legalmente vinculante<sup>28</sup>. La primera ronda de reformas tributarias comprendió la adopción de medidas clave para incrementar la eficiencia del sistema tributario en consonancia con las prácticas óptimas internacionales<sup>29</sup>. Las reformas de la política tributaria comprendieron (i) el aumento de la base tributaria mediante la eliminación o disminución del gasto tributario, (ii) la simplificación de la estructura arancelaria mediante la reducción de la dispersión de los aranceles a las importaciones y (iii) la reducción de las distorsiones económicas en el sistema tributario para promover el crecimiento económico. En cuanto a la administración tributaria, las medidas más importantes comprendieron las de (a) actualización del marco legal de Tax Administration Jamaica (TAJ) para aumentar sus facultades de hacer cumplir las reglas correspondientes, (b) cambios administrativos para aumentar el cumplimiento de la normativa tributaria y (c) adquisición de sistemas integrados de tecnología de la información para fortalecer las actividades de auditoría y de recaudación de impuestos<sup>30</sup>. Además, el Banco respaldó la **modernización del sector público** para mejorar la gestión del gasto y la gestión del desempeño en dicho sector. La institución también colaboró en la modernización de los sistemas de gestión financiera pública mediante la creación de un sistema de electrónico de adquisiciones y la automatización de los

---

<sup>25</sup> También se llevó a cabo una intervención digna de mención para establecer una alianza público-privada llamada a responder mejor a las necesidades dinámicas del fragmentado espacio del empleo juvenil a través del programa de oportunidades de empleo denominado New Employment Opportunities (NEO).

<sup>26</sup> Al mes de diciembre de 2015, la cartera del FOMIN ascendía a un monto estimativo de US\$6,8 millones.

<sup>27</sup> El Programa de Mejora del Suministro de Agua en la Zona Metropolitana de Kingston (JA-L1035), cifrado en US\$133 millones y aprobado antes de la última Estrategia de País, respaldó inversiones dirigidas a aumentar la calidad de los servicios proporcionados a dicha zona metropolitana y a otras áreas urbanas seleccionadas, y dirigidas también a incrementar la eficiencia y sostenibilidad de la Comisión Nacional del Agua (National Water Commission, o NWC).

<sup>28</sup> La regla fiscal fortaleció aún más las reformas de la gestión financiera pública que el Banco ha venido respaldando en Jamaica, con inclusión del Programa de Administración Financiera y Gestión Pública I, II y III (JA-L1003, JA-L1013 y JA-L1026) por un total de US\$180 millones.

<sup>29</sup> Como primera operación de un programa en apoyo de reformas de política, el Programa Estructural Fiscal para el Crecimiento Económico (JA-L1038), cifrado en US\$80 millones, brindó apoyo a numerosas reformas legislativas de política tributaria y reformas administrativas.

<sup>30</sup> Los aumentos registrados en materia de ingresos, sumados a una reducción en el gasto tributario y un aumento del trabajo formal, indican que la reforma tributaria está teniendo los efectos buscados.

procesos del Departamento de Auditoría General<sup>31</sup>. Asimismo, el Banco proporcionó una importante asistencia técnica para la elaboración y establecimiento de un sistema nacional de identificación. El Programa de Transformación del Ministerio de Finanzas también contó con el apoyo del BID, con inclusión de una revisión estratégica de dicho ministerio y la elaboración de una estrategia de gestión del cambio y de comunicaciones<sup>32</sup>.

- 2.6 En el ámbito de **protección social y seguridad**, el Banco apoyó el fortalecimiento de los servicios sociales, la protección social y la prevención del delito, concretamente brindando ayuda a la red de seguro social a través del Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH)<sup>33</sup>. Dicho programa ha contribuido a mejorar el capital humano de Jamaica al mantener a los niños de familias pobres en estado saludable y en la escuela y crear vínculos más fuertes entre la asistencia social y el empleo significativo. Durante el período de la estrategia, con recursos del Banco se proporcionaron fondos no reembolsables en efectivo para 314.000 beneficiarios, incluidos niños de entre uno y seis años de edad que se beneficiaron de unos mejores resultados en materia de salud en la primera infancia a través de su asistencia periódica a dispensarios de salud, niños de entre seis y 18 años que mejoraron su asistencia a la escuela y embarazadas y madres lactantes que recibieron servicios de atención sanitaria preventiva oportunos. A fin de mejorar los niveles de graduación para dejar de necesitar asistencia social, el Banco respaldó el suministro de servicios de capacitación e intermediación para adultos en hogares beneficiarios del programa PATH. Además, la bolsa electrónica de trabajo que ya existía se amplió para convertirse en el Portal Nacional de Empleo, en el que ya se han inscrito más de 11.000 personas en busca de trabajo y más de 517 empleadores anteriormente no inscritos en dicha bolsa y se han publicado unos 703 puestos de trabajo que abarcan una amplia gama de sectores y aptitudes<sup>34 35</sup>.
- 2.7 Las tres fases del **Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (CSJP) contribuyeron a reducir los factores de riesgo individuales y a nivel de familia y de comunidad relacionados con la pobreza, el delito y la violencia**<sup>36</sup>. El programa estaba dirigido a la prevención de la violencia, con el enfoque puesto en los jóvenes, a través de un sinnúmero de actividades destinadas a mejorar el cambio de comportamiento, la aptitud para el empleo y las aptitudes para la vida.

---

<sup>31</sup> El Programa de Eficiencia del Sector Público (JA-L1046) y el Programa de Mejora de la Gestión de Información para Auditorías Gubernamentales más Transparentes y Eficientes (JA-T1078) han contribuido a mejorar el Sistema de Adquisiciones Públicas y el Departamento de Auditoría General de Jamaica.

<sup>32</sup> Con apoyo del programa Transformación del Sector Público: Apoyo al Ministerio de Finanzas y Planificación (JA-T1080). Véase también [http://www.cabinet.gov.jm/areas\\_responsibility/public\\_sector\\_transformation\\_and\\_modernisation/resource\\_management\\_and\\_account\\_5](http://www.cabinet.gov.jm/areas_responsibility/public_sector_transformation_and_modernisation/resource_management_and_account_5).

<sup>33</sup> El Banco brinda apoyo al programa PATH desde el año 2000. Durante el período de la última Estrategia de País, lo hizo con el Programa Integrado de Protección Social y Trabajo (JA-L1037), de 2012, y el Apoyo Integrado a la Estrategia de Protección Social (JA-L1053), de 2015.

<sup>34</sup> La bolsa de trabajo electrónica incrementó la colocación en puestos laborales en un 35% tanto en 2014 como en 2015.

<sup>35</sup> Un programa piloto de capacitación en el puesto de trabajo dirigido específicamente a conectar a los hogares del programa PATH con una capacitación laboral práctica se perfila como prometedor.

<sup>36</sup> El Banco ha participado en el CSJP desde 2001. La tercera fase de dicho programa (JA-L1043) se aprobó y empezó a ejecutar en 2014.

En la evaluación de las fases I y II del CSJP se concluye que el programa tuvo éxito a la hora de contribuir a una reducción del delito y la violencia, entre otros efectos positivos, en las 50 comunidades meta<sup>37</sup>. De igual modo, en una evaluación publicada en 2013 por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) se señala que las fases I y II del CJSP de Jamaica representaron, entre todos los proyectos del BID en el ámbito de la seguridad ciudadana, los que se ejecutaron de la manera más satisfactoria<sup>38</sup>. Además, el Banco apoyó el diseño y la implementación de instrumentos de evaluación de riesgos para mejorar en el marco del CSJP la focalización en los jóvenes en situación de riesgo. Ello se vio complementado por la implantación de la gestión de casos y el fortalecimiento de las capacidades de los administradores de casos para efectuar evaluaciones estructuradas con criterio profesional. El Banco sigue fortaleciendo la recopilación de datos, su gestión y el empleo de evaluaciones de impacto rigurosas en programas de prevención del delito.

- 2.8 En cuanto a **financiamiento y negocios**, el Banco apoyó reformas que incluyeron la unificación de los impuestos a las empresas, la simplificación del proceso para crear una empresa, la reducción del apoyo presupuestario a las empresas del Estado, un marco de transacciones seguras, un marco legal para las oficinas de calificación crediticia y un marco normativo para posibilitar la banca móvil y los pagos digitales<sup>39</sup>. Esas reformas, que comenzaron en 2008, fueron factores importantes que contribuyeron a mejorar el puesto que ocupaba Jamaica en los indicadores del Doing Business, tal que entre 2014 y 2015 pasó del puesto 85 al 58 (y especialmente la enorme mejora del indicador de acceso al crédito, que del 109º lugar pasó al 12º<sup>40</sup>), y bajo la nueva metodología pasó del puesto 71 en 2015 al 64 en 2016. La última Estrategia de País coincidió con un período de renovada incertidumbre económica y recuperación lenta, lo cual limitó la demanda de operaciones sin garantía soberana. Sin embargo, como reflejo de la mejora de las perspectivas económicas, se han venido manteniendo conversaciones sobre varios proyectos potenciales y el Banco cerró la operación de mayor envergadura para el sector privado (aprobada en diciembre de 2015 para financiar mejoras muy necesarias en la infraestructura de logística del país<sup>41</sup>). Además, el FOMIN aprobó US\$3,9 millones en asistencia técnica para proyectos relacionados con los temas

---

<sup>37</sup> Informe de Terminación de Proyecto (ITP), Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia II (JA-L1009, JA-X1003 y JA-X1006).

<sup>38</sup> En la evaluación se puso de relieve que los proyectos de Jamaica incluían elementos medulares considerados como prácticas óptimas: (i) preparación participativa que permitió un gran sentido de identificación con dichos proyectos por parte de las comunidades; (ii) un diagnóstico de situación sensible; (iii) la utilización de organizaciones no gubernamentales para ejecutar intervenciones que utilizan a profesionales capacitados sobre la base de aptitudes y protocolos bien establecidos para muchas de las intervenciones; y (iv) presencia de funcionarios comunitarios para identificar y motivar a los beneficiarios a nivel comunitario y darles seguimiento. Esto último resultó ser uno de los elementos más valiosos del programa.

<sup>39</sup> Proyecto de Aumento de la Competitividad de Jamaica I-III para 2008-2014, JA-L1001, JA-L1010 y JA-L1014, por un total de US\$150 millones.

<sup>40</sup> Ello contó con el apoyo de un fondo no reembolsable, operación JA-CC2046, del programa Compite Caribe.

<sup>41</sup> Operación JA-L1054, Proyecto de la Terminal de Contenedores de Kingston.

de inclusión social, acceso financiero, financiamiento para innovación y eficiencia energética.

- 2.9 **El apoyo prestado por el BID durante la última Estrategia de País ayudó a satisfacer parte de las necesidades de financiamiento del país durante el proceso de estabilización.** En la Estrategia de País 2013-2014 se estipulaba que el apoyo de financiamiento a Jamaica se coordinaría plenamente con los principales socios multilaterales del país, a saber, el Banco Mundial y el FMI. El apoyo financiero para el programa de estabilización macroeconómica durante el SAF se planificó en un esfuerzo por mantener la proporcionalidad entre las tres instituciones. En particular, el BID y el Banco Mundial acordaron un arreglo en modalidad pari-passu, en cuyo marco cada institución se comprometió a efectuar desembolsos por US\$510 millones a lo largo del programa cuatrienal. Sobre la base del buen desempeño de Jamaica y de sus sustanciales necesidades de financiamiento, el Banco cumplió dicho compromiso a principios de 2016<sup>42</sup>. Los desembolsos durante el período de transición ampliado se estiman en US\$200 millones, lo cual lleva a US\$700 millones el total de desembolsos durante el período de la estrategia y la transición.
- 2.10 **Cartera disponible.** Al 30 de septiembre de 2016 los principales sectores de la cartera de operaciones con garantía soberana en los que había saldos sin desembolsar comprendían los de agua y saneamiento (US\$47,5 millones de US\$133 millones aprobados), protección social (US\$43,3 millones de US\$80 millones aprobados), modernización fiscal (US\$22 millones de US\$65 millones aprobados), eficiencia del sector público (US\$21,9 millones de US\$25 millones aprobados), seguridad ciudadana (US\$12,9 millones de US\$20 millones aprobados) y competitividad agropecuaria (US\$3,9 millones de US\$15 millones aprobados). La cartera total disponible de US\$159,8 millones con cargo al Capital Ordinario del Banco representa 35% del monto original y tiene una edad promedio de 3,4 años. Vista la distribución sectorial de los saldos disponibles, la cartera está bien alineada con los nuevos ámbitos prioritarios, especialmente en cuanto a modernización del sector público, lucha contra el delito y protección social.
- 2.11 **Cartera de operaciones sin garantía soberana.** Al mes de agosto de 2016, la cartera de la CII ascendía a US\$63,7 millones.
- 2.12 **Principales lecciones aprendidas.** La experiencia de la Estrategia de País 2013-2014 con Jamaica se caracterizó por arranques y frenadas —especialmente habida cuenta del carácter provisional y la corta duración de dicha estrategia—. Ante la incertidumbre de la situación macroeconómica tras el descarrilamiento del programa de 2010 con el FMI, todo el financiamiento multilateral disminuyó marcadamente después de 2011. El período inmediatamente anterior a la Estrategia para 2013-2014 se centró en el establecimiento de consenso entre las instituciones financieras internacionales socias de Jamaica, en cuanto a la manera de brindar apoyo. Primera lección: la ejecución de préstamos de inversión en un entorno de inestabilidad macroeconómica puede ser riesgosa, incluso para proyectos que abordarían las causas de la inestabilidad económica a mediano

---

<sup>42</sup> Los desembolsos efectuados por el Banco Mundial entre el comienzo del SAF y junio de 2016 ascendieron a alrededor de US\$289,6 millones.

plazo. En las primeras etapas de la estabilización, el enfoque del gobierno estuvo puesto en el apoyo presupuestario para evitar la insolvencia y estabilizar la economía a corto plazo. Segunda lección: la coordinación entre donantes en un contexto de limitaciones fiscales (debido a las metas de deuda convenidas en el arreglo con el FMI) también ha de incluir una coordinación de la cartera, incluidos el factor cronológico, las complementariedades y la alineación con el plan de inversión del sector público, especialmente debido a que cada institución financiera internacional asigna gran prioridad a proyectos que compiten por espacio fiscal, de modo de poder evitar las demoras de ejecución. Pese a esas lecciones, el BID y el Gobierno de Jamaica se abocaron de lleno al desembolso de los fondos comprometidos según lo acordado entre las instituciones financieras internacionales. En cualquier caso, la principal lección puede ser la de que trabajar con un cliente en una situación difícil puede ser un hecho auspicioso en sí mismo. La necesidad de apoyo presupuestario abre cauce a posibilidades singulares dentro del marco de una estrategia de país prospectiva, en cuanto a reformas profundas y de gran alcance que serían difíciles de llevar a cabo en circunstancias normales. La alianza entre Jamaica y el Grupo del BID se reforzó mediante un seguimiento y una programación de cartera más estrechos y proactivos. Además, el BID restableció su función de socio predilecto de Jamaica en cuanto a las necesidades del país de financiamiento para el desarrollo y de asistencia técnica, trabajando estrechamente con las autoridades para estabilizar la economía jamaicana tras los desafíos de implementación que se presentaron en 2010. Además, la función del Banco como asesor confiable también se ha fortalecido.

- 2.13 **La Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE).** La Evaluación del Programa de País 2009-2014 analizó la eficacia de dicho programa en función de los objetivos estratégicos establecidos por el Banco. Además, OVE también realizó un análisis de la profundidad estructural de las medidas de reforma adoptadas en el marco de los programas en apoyo de reformas de política. La Oficina comprobó que las medidas relacionadas con intervenciones en los ámbitos de política y administración de ingresos, educación y gestión del gasto público por lo general habían tenido un impacto más pronunciado y recomendó que ese tipo de apoyo continuara en dichos ámbitos. En relación con la cartera para inversión, se comprobó que, entre otros factores, los préstamos cuya envergadura es demasiado grande, las limitaciones de espacio fiscal, los procesos de adquisiciones prolongados y el diseño de proyectos complejo trababan la ejecución de la cartera, traduciéndose en prórrogas de hasta cuatro años. Ante la probable continuación de las limitaciones fiscales, se recomendó que los nuevos préstamos para inversión se concentren en sectores que históricamente han tenido un buen desempeño y que se consideren modalidades simplificadas, tal vez con una estructuración en múltiples fases, así como que los préstamos en apoyo de reformas de política se centren en la profundización de las reformas de las finanzas públicas. Por último, también se recomendó hacer un seguimiento más regular del desempeño del programa en relación con los resultados de la Estrategia de País, en aras del mantenimiento de la congruencia. Para más detalles sobre las recomendaciones de OVE y la respuesta de la Administración del BID ver el Anexo VI.

### III. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS

- 3.1 **La Estrategia de País para 2016-2021 respaldará el programa de desarrollo del gobierno<sup>43</sup>, abordará las limitaciones al crecimiento económico y busca contribuir a la reducción de la pobreza con un enfoque en tres objetivos preeminentes:** (i) mejorar la gestión del sector público<sup>44</sup>, (ii) aumentar la productividad y el crecimiento del sector privado y (iii) reforzar la protección y el desarrollo del capital humano. Además, al desplegar su apoyo al gobierno jamaicano en la consecución de los tres objetivos estratégicos preeminentes de la Estrategia de País, el Grupo del BID integrará plenamente el delito, la resiliencia a los trastornos climáticos y la igualdad de género como temas transversales. La selección de los objetivos estratégicos está basada en los principales desafíos de desarrollo identificados en los Desafíos de desarrollo del país, en combinación con un diálogo profundo con el gobierno y la sociedad civil. Los objetivos estratégicos identificados están en total consonancia con la actualización de la Estrategia Institucional del BID para 2010-2020, ya que cubren varios desafíos de desarrollo estructurales y emergentes y abordan varios objetivos de dicha actualización.
- A. Mejora de la gestión del sector público**
- 3.2 **Jamaica es uno de los países más endeudados del mundo<sup>45</sup>.** El alto nivel de deuda actual es resultado de años de crecimiento muy bajo, rescates financieros (especialmente a finales de los años noventa y principios de la década del 2000<sup>46</sup>), incremento del pasivo contingente de las empresas públicas, contratación de deuda

---

<sup>43</sup> Los ámbitos estratégicos seleccionados están totalmente alineados con el plan de desarrollo de Jamaica, enunciado en el plan nacional de desarrollo, Vision 2030 Jamaica, el Marco de Políticas Socioeconómicas a Mediano Plazo 2015-2018 (MTF 2015-2018) y el Documento de Políticas del Programa de Crecimiento para los ejercicios fiscales 2015-2016. El MTF 2015-2018 está basado en cuatro ámbitos estratégicos amplios o temas a mediano plazo, alineados con los cuatro objetivos nacionales enunciados en Vision 2030 Jamaica: (i) desarrollo y protección del capital humano; (ii) seguridad nacional y justicia; (iii) estabilidad económica, crecimiento y empleo; y (iv) resiliencia ambiental y respuesta al cambio climático. Los ámbitos del programa de crecimiento del gobierno son los de consolidación fiscal, afianzamiento del entorno de negocios y la competitividad, proyectos de inversión estratégicos, seguridad humana y comunitaria y resiliencia ambiental.

<sup>44</sup> Dicho de otro modo, eficiencia y eficacia.

<sup>45</sup> Efectivamente, con un coeficiente entre deuda y PIB de 124% en 2015, Jamaica es el séptimo país más endeudado del mundo después de Japón (248% del PIB), Grecia (178%), Líbano (142%), Italia (133%), Portugal (128%) y Eritrea (127%). En 2014 fue el tercer país más endeudado después de Japón y Grecia (FMI, Perspectivas de la economía mundial 2016).

<sup>46</sup> A principios de los años noventa, Jamaica emprendió un rápido proceso de liberalización financiera. Esas reformas eliminaron gradualmente restricciones crediticias de vieja data y topes a las tasas de interés, lo cual redundó en una rápida expansión del sector financiero. Sin embargo, el establecimiento de las reglamentaciones prudenciales conexas estuvo a la zaga del proceso de liberalización, lo cual provocó numerosas bancarrotas. El gobierno se vio ante la necesidad de intervenir, y en 1997 creó la Compañía de Ajuste del Sector Financiero (Financial Sector Adjustment Company, o FINSAC), a la que se le dio el mandato de restablecer la estabilidad del sector financiero jamaicano. La institución llevó adelante la gestión de la división, nacionalización o fusión de las instituciones financieras que presentaban problemas. Las deudas asumidas por la FINSAC, que en última instancia se transfirieron al gobierno nacional en 2000 y 2001, ascendieron a más de 34% del PIB (Johnson, J. y Montecino, J.A.; Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C., mayo de 2011).

por dichas empresas<sup>47</sup> y gestión ineficiente de los recursos públicos. Los déficit fiscales primarios del gobierno central no fueron los propulsores del aumento de la deuda, pues en los últimos decenios dicho gobierno tuvo superávits fiscales primarios. Sin embargo, simultáneamente se produjeron grandes déficit fiscales debido a los elevados pagos de intereses<sup>48</sup>. Con dos tercios o más de la renta pública requeridos para abonar pagos de intereses<sup>49</sup> y salarios desde mediados de los años noventa, el gasto primario productivo (en rubros como los de infraestructura productiva y gasto social) quedó desplazado, lo que redujo el crecimiento económico y, a su vez, el ingreso fiscal, y frenó el desarrollo social.

**3.3 Para quebrar ese círculo vicioso, el objetivo de mejora de la gestión del sector público consiste parcialmente en un aumento de la renta tributaria y de la eficacia y eficiencia del gasto público.** Durante la última Estrategia de País, que coincidió con la primera mitad del programa acordado con el FMI en 2013, el enfoque estuvo puesto principalmente en medidas relativas a la renta. La reforma tributaria integral contribuyó a un aumento de la renta tributaria promedio, que de 23,6% del PIB antes de la reforma pasó a situarse actualmente en 25,4%<sup>50</sup> merced a la disminución del gasto tributario<sup>51</sup>, el fortalecimiento de la administración tributaria y la ampliación de la base tributaria. Si bien hay margen para seguir mejorando las políticas y la administración tributarias<sup>52</sup>, se sugiere un cambio de enfoque en favor de la racionalización del gasto. Los dos principales rubros del gasto siguen siendo el pago de intereses (7,7% del PIB en el ejercicio fiscal 2015-2016), que se prevé que bajará conforme la deuda disminuya, y los salarios del sector público (10,4% del PIB), que disminuirán si dicho sector se moderniza, racionaliza y adquiere más eficiencia. La reforma de las entidades del Estado también desempeña una función destacada en la mejora de la gestión del sector

---

<sup>47</sup> La deuda del gobierno central incluye cerca de US\$600 millones en deuda asumida de entidades públicas como Clarendon Aluminum Production, Air Jamaica y la National Road Operating and Construction Company. Al mes de junio de 2016, un monto de US\$1.100 millones de deuda externa tenía una garantía del gobierno.

<sup>48</sup> Desde el rescate de principios de la década del 2000, el servicio de la deuda del Gobierno de Jamaica ha representado, en promedio, 43% (1994-1995; 2014-2015) de la renta y los fondos no reembolsables del sector público.

<sup>49</sup> El incremento de las tasas de interés y de la carga de la deuda en Jamaica obedeció en parte a un aumento de la proporción de la deuda que estaba financiada con recursos internos. A partir de principios de los años noventa, la composición de la deuda del país cambió marcadamente, ya que de casi 90% del total en ese momento cayó para situarse en alrededor de 40% un decenio más tarde. Desde entonces, la proporción de la deuda externa aumentó, pero el incremento de las tasas de interés efectivas sobre la deuda contraída internamente tuvo una incidencia considerable en las finanzas públicas.

<sup>50</sup> Esos niveles de renta tributaria están en consonancia con el promedio de América Latina y el Caribe, que es de 21,7%. Para una comparación exhaustiva, ver OCDE/CEPAL/BID (2016), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, París.

<sup>51</sup> El gasto tributario se utilizó ampliamente para respaldar a sectores específicos. Por ejemplo, entre 2009 y 2011 se otorgó para tal finalidad un monto equivalente a 7,6% del PIB. Otra fuente importante de pérdidas de ingresos fue el bajo nivel de cumplimiento, provocado en parte por la escasa capacidad de la administración tributaria. La reforma tributaria integral eliminó gran parte del gasto impositivo y mejoró el cumplimiento del pago de impuestos mediante una mejora de la política y administración tributaria.

<sup>52</sup> En un reciente análisis de brechas del impuesto al consumo, efectuado por el FMI, se muestra que las recaudaciones del impuesto general al consumo por parte de Jamaica podrían ser mayores en hasta un 2% del PIB si el cumplimiento mejorara ulteriormente y en un 5% del PIB si el gasto y la política tributarios fueran objeto de mayores mejoras. Ver también el Recuadro 1 en el informe de 2016 del FMI, Artículo IV.

público, pues en el pasado dichas entidades fueron una gran fuente de incremento de la deuda a través de sus pasivos contingentes, a lo cual se suma el sistema de jubilaciones públicas, que podría convertirse en un nuevo pasivo contingente en el mediano a largo plazo<sup>53</sup>.

- 3.4 **El monto de pagos de salarios del sector público es un elemento clave susceptible de reforma, pues absorbe más de un tercio de los ingresos del gobierno**, lo cual restringe otros gastos o vuelve más necesario aumentar la renta tributaria. Impulsados por varias rondas de aumentos para un número creciente de empleados del sector público, los salarios en dicho sector aumentaron de 5% del PIB en el ejercicio fiscal 1995-1996 a casi 11% en el ejercicio fiscal 2009-2010, lo cual se contrapone al promedio para el hemisferio occidental (8,2%), Europa (5,7%) y Asia-Pacífico (5,1%)<sup>54</sup>. Asimismo, los empleados del gobierno central como proporción de la población total representan 4%, cifra superior al promedio de 3% para la región. Cerca de un tercio del monto de salarios comprende prestaciones. En comparación con los trabajadores del sector privado, los empleados del gobierno tienen una prima salarial positiva, es decir, un salario superior al de un puesto similar en el sector privado, que aumentó de 10% en octubre de 2011 a 23% en octubre de 2014, pese a un congelamiento de salarios<sup>55</sup>. Además, la supervisión y el seguimiento de los salarios y las prestaciones se ven limitados por la falta de datos y la ausencia de un sistema centralizado de información y gestión, situación muy difundida y común al conjunto del sistema del sector público. Un bajo nivel de automatización<sup>56</sup> afecta gravemente la eficiencia del sector público<sup>57</sup> y dificulta la transparencia y la rendición de cuentas.
- 3.5 **En ese contexto, un sistema nacional de identificación y la digitalización de los registros administrativos facilitarían la modernización del sector público.** Actualmente, las autoridades utilizan varios sistemas de identificación aislados, incluidos registros de nacimientos, el número de inscripción tributaria, la identificación de votantes y el número correspondiente al sistema de seguro nacional. El sistema actual redundante en una duplicación de tareas en la verificación y gestión de la identidad en los sectores público y privado, lo cual va en detrimento de la exactitud y precisión de la identidad y aumenta los errores y el fraude. La implantación de un sistema nacional de identificación facilitarían la interacción del sector público con los ciudadanos y las empresas, reduciría el número de errores y el fraude y posibilitaría la reestructuración y simplificación de los procesos administrativos actuales. Además, la ausencia de registros administrativos

---

<sup>53</sup> Actualmente, el sistema de jubilaciones del sector público acusa un déficit de financiamiento anual de 3% del PIB. Aún con las reformas previstas, subsistiría una brecha de 0,5% del PIB. Ver también FMI, Memorando de Políticas Financieras y Económicas, junio de 2014.

<sup>54</sup> Datos informados en B. Clements et al., 2010, *Evaluating gobierno Employment and Compensation, Technical Notes and Manuals*, Washington, D.C., Departamento de Asuntos Fiscales del FMI.

<sup>55</sup> Cálculos del BID sobre la base de los datos de un censo electrónico. Esa prima no tiene en cuenta que los empleados gubernamentales tienen acceso al sistema de jubilación del sector público, que tiene una tasa de reemplazo elevada.

<sup>56</sup> Jamaica ocupa el puesto 109 de 193 países en el índice de desarrollo de gobierno electrónico, de las Naciones Unidas.

<sup>57</sup> Ver Alfonso et al, 2013, *Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America*. Documento de análisis del BID, No. IDB-DP-279.

sistemáticos y digitalizados en Jamaica impide formular políticas de manera eficiente. Entidades clave como el registro civil tienen registros digitalizados solamente a partir de 1992 y las auditorías han puesto de manifiesto falencias y dificultades en relación con la calidad general de los datos, la interconectividad e interoperabilidad de los sistemas que plantean inconvenientes para el diseño, la implantación, el seguimiento y la evaluación de políticas<sup>58</sup>.

- 3.6 **Además, la gestión financiera pública adolece de numerosas falencias, especialmente en cuanto a asignación estratégica, transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.** Los sistemas, procesos e instituciones de gestión financiera pública, que son deficientes o ineficaces, frenan el desarrollo económico y social al impedir un uso eficiente de los limitados recursos públicos, se traducen en una escasa transparencia y rendición de cuentas en las finanzas gubernamentales y reducen la cantidad y calidad de servicios para los ciudadanos. En un país altamente endeudado como Jamaica, la deficiente gestión financiera pública también impide reducir la deuda pues redundante en una asignación de recursos ineficiente e ineficaz. Según la evaluación financiera y del gasto público efectuada en 2013 de conformidad con la metodología de la PEFA<sup>59</sup>, la actual preparación y ejecución del presupuesto sigue siendo fragmentaria y carece de indicadores de desempeño que permitan evaluar la calidad y eficacia del presupuesto público. Las cifras publicadas en cuanto a ingreso y gasto, controles eficaces de los totales del ingreso presupuestario y la gestión de los riesgos fiscales no contribuyen a alcanzar de manera significativa una disciplina fiscal en Jamaica. Temas sistémicos, como los controles de compromisos, la nómina de pagos, las adquisiciones y la calidad de la contabilidad y los datos, así como la gestión de los recursos presupuestarios, tienen margen para mejorar. En cuanto a la asignación estratégica de recursos, el presupuesto se ve muy perjudicado por las rigideces existentes y se ve ajustado a un monto global fiscal reducido, que luego se ejecuta con limitaciones monetarias adicionales, nada de lo cual contribuye a la implantación efectiva de los objetivos del gobierno en Jamaica<sup>60</sup>.
- 3.7 **En síntesis, varios ámbitos ofrecen oportunidades para fortalecer la gestión del sector público;** se trata de áreas que también son prioritarias en el Marco Socioeconómico a Mediano Plazo (MTF) 2015-2018 del gobierno y que forman parte medular del Documento de Políticas para el Programa de Desarrollo de

---

<sup>58</sup> Comisión de Estadísticas Vitales de Jamaica (Vital Statistics Commission de Jamaica), *Audit of Vital Registration and Vital Statistics Systems*.

<sup>59</sup> Actualmente se está realizando una nueva evaluación.

<sup>60</sup> Según la evaluación PEFA de 2013, al analizarse la composición del gasto dentro de la mayoría de los ministerios, departamentos y organismos se pusieron de manifiesto disparidades más grandes entre el gasto real y los presupuestos aprobados originalmente. Esas disparidades obedecen a varias razones, incluidos los cambios de prioridades durante el año, una capacidad de implementación desigual, una presupuestación irrealista y recortes de gasto generalizados debido a consideraciones macrofiscales y a déficit monetarios. Además, los deficientes procedimientos de gestión de efectivo usados en el proceso de asignaciones presupuestarias mensuales impiden una ejecución significativa del presupuesto, en tanto que la credibilidad del presupuesto se ve perjudicada por los déficit entre los ingresos previstos y los realmente obtenidos.

2015-2016<sup>61</sup>. Vista la importancia de los costos laborales en el presupuesto, una gestión y un desarrollo modernos y eficientes de los recursos humanos son parte fundamental de la modernización del sector público. Unos análisis estratégicos de los organismos gubernamentales podrían constituir la base para aumentar la eficiencia de la asignación de recursos humanos entre los distintos organismos de gobierno y para la implantación de servicios institucionales compartidos en ámbitos como los de recursos humanos, auditoría, tecnologías de la información y servicios legales y de logística. Por último, para complementar las reformas se necesitarán medidas de política que orienten la sostenibilidad del gasto en salarios del sector público.

**3.8 Para fortalecer la gestión del sector público, el Grupo del BID apoyará** (i) el fortalecimiento del sistema de gestión financiera, con inclusión de las empresas públicas; (ii) la gestión de recursos humanos, que comprende las políticas de pagos y beneficios<sup>62 63</sup>; (iii) la modernización y simplificación de procesos y cambios organizacionales en todas las entidades del sector público para evitar la duplicación de tareas y la burocracia<sup>64</sup>; (iv) la introducción de un sistema nacional de identificación, incluida la legislación conexas<sup>65</sup>; (v) el suministro de apoyo constante en materia de política y administración tributaria, enfocado en la racionalización y simplificación del sistema impositivo para aumentar el cumplimiento y la aplicación de la normativa al tiempo de ampliar la base tributaria y eliminar las distorsiones impositivas<sup>66</sup>; y (vi) inversiones con un ahorro de costos directo, tales como las dirigidas a la eficiencia energética, complementarían los trabajos en esta esfera<sup>67</sup>.

**3.9 Los ámbitos transversales de resiliencia a los trastornos climáticos, delito y género tienen vinculaciones importantes con este ámbito prioritario.** Los trastornos relacionados con el clima empeoran el desempeño económico y los resultados fiscales, en tanto que las restricciones fiscales afectan los recursos que se pueden asignar a la adaptación, mitigación y gestión del riesgo de desastres. El delito y la violencia contribuyen directa e indirectamente al déficit público de Jamaica. Las lesiones relacionadas con la violencia cuestan al sistema de atención de salud jamaicano un monto estimativo de 12% del presupuesto anual; las lesiones relacionadas con actos de violencia interpersonal representan

---

<sup>61</sup> Visión de la Unidad de Transformación del Sector Público (Public Sector Transformation Unit, o PSTU), [www.cabinet.gov.jm/public\\_sector\\_transformation/pstu](http://www.cabinet.gov.jm/public_sector_transformation/pstu).

<sup>62</sup> El Programa de Eficiencia del Sector Público (JA-L1046), con un saldo disponible restante de US\$21,9 millones, apoya la gestión de recursos humanos.

<sup>63</sup> La gestión de recursos humanos también ha de incorporar el género y la diversidad en las políticas de contratación y retención de personal, así como el establecimiento de una política sobre acoso sexual en el lugar de trabajo.

<sup>64</sup> El Programa de Eficiencia del Sector Público (JA-L1046), con un saldo disponible restante de US\$21,9 millones, también apoya la gestión de tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los sistemas de control y los mecanismos de rendición de cuentas.

<sup>65</sup> El Banco brindó apoyo a la elaboración del sistema nacional de identificación por medio de las operaciones de cooperación técnica JA-T1100 y JA-T1053.

<sup>66</sup> El Programa de Administración y Modernización Fiscal, con un saldo disponible de US\$47,5 millones, seguirá contribuyendo a esas reformas.

<sup>67</sup> Ello también puede incluir apoyo directo a empresas del sector público, tal el caso del Programa de Mejora del Suministro de Agua a la Zona Metropolitana de Kingston (JA-L1035), que apoya inversiones por la Comisión Nacional del Agua (National Water Commission, o NWC).

aproximadamente 4% del PIB del país<sup>68</sup>. El gasto en programas sobre aplicación de la ley y prevención de los actos de violencia limita lo que Jamaica puede invertir en ámbitos generadores de crecimiento. Los desequilibrios de género también pesan sobre la modernización del sector público, pues los cargos gerenciales de alto nivel (secretarios permanentes y subsecretarios permanentes) están ocupados por un grupo minoritario de hombres (35%)<sup>69</sup>. Los vínculos con otros ámbitos estratégicos son sólidos, en vista de la interdependencia entre el sector privado y la estabilidad económica y los servicios empresariales del sector público, y también en vista de la dependencia de los servicios sociales y los empleados con respecto al sector público.

- 3.10 **Las acciones propuestas bajo este ámbito prioritario contribuyen a los objetivos de la actualización de la Estrategia Institucional del BID para 2010-2020** de instaurar una política fiscal más distributiva y fortalecer la capacidad del Estado. Además, en esta esfera se afronta el desafío de desarrollo, tanto estructural como emergente, de la capacidad limitada del sector público para proporcionar servicios, luchar contra la corrupción e imponer el imperio del derecho, aspectos que la actualización de la Estrategia Institucional identificó como prioridades. Allí también se sigue la recomendación de OVE de centrarse en la administración y política tributaria y en la gestión del gasto público.

## **B. Aumento de la productividad y el crecimiento del sector privado**

- 3.11 **El desempeño de Jamaica en materia de crecimiento se viene situando desde hace décadas por debajo del de países comparables, como reflejo de un sector privado estancado<sup>70</sup>.** Un elevado crecimiento económico depende de la existencia de un sector privado dinámico, innovador, internacionalmente competitivo y exportador, nada de lo cual es el sector privado jamaicano, cuyo desempeño en cuanto a ventas, empleo y productividad ha sido deficiente. El aumento de la productividad laboral ha sido igual a apenas un sexto del desempeño del sector privado en otras economías pequeñas<sup>71</sup> y las empresas jamaicanas tienen un desempeño peor que el promedio del Caribe en términos de incremento de las ventas y el empleo. En cuanto a la innovación, el análisis de brechas en el anexo de Desafíos de desarrollo del país indica que la tecnología y la innovación en Jamaica están a la zaga de las de los países comparables. Faltan servicios gubernamentales en línea, las solicitudes de patentes y las publicaciones técnicas son relativamente escasas y los niveles de gasto en investigación y desarrollo y de importaciones de elementos de alta tecnología son bajos<sup>72</sup>. Por último, las

---

<sup>68</sup> Ward, E., McCartney, T., Brown, D.W, Grant, A, Butchart, A, Taylor, M. et al. 2009. *Results of an exercise to Estimate the costs of interpersonal violence in Jamaica*. *West Indian Medical Journal* 58(5): 446–51.

<sup>69</sup> Secretaría del Commonwealth, 2015. *The Status of Women in Leadership Across the Commonwealth* (informe disponible en línea en el siguiente sitio: <http://thecommonwealth.org/sites/default/files/inline/Women%20in%20Leadership%20Baseline%20Data%20Report%202015.pdf>).

<sup>70</sup> Entre 1990 y 2014 la economía de Jamaica registró un crecimiento promedio de 0,92%, el más bajo de todos los países prestatarios del BID salvo Haití.

<sup>71</sup> Cálculos propios sobre la base de la encuesta empresarial efectuada por el Banco Mundial en 2010.

<sup>72</sup> Asimismo, Jamaica ocupa el 89º puesto entre 128 países en el Índice de Innovación Mundial, debido a sus bajas calificaciones en cuanto a infraestructura (102º puesto) y a productos de conocimiento y tecnología (110º puesto).

limitaciones fiscales han debilitado la infraestructura, incluida la de energía y de agua y riego<sup>73</sup>. Ese desempeño deficiente obedece a varias razones relacionadas con el entorno de negocios y la competitividad, a saber: (i) procesos complicados y burocracia, (ii) dificultad de acceso a financiamiento y (iii) altos precios de la electricidad. Los marcos de políticas inadecuados para determinados sectores, como el agropecuario, también han contribuido al mal desempeño económico.

- 3.12 **Jamaica ha dado grandes pasos en cuanto a la mejora de su clima de negocios.** A pesar de las reformas recientes, las empresas de Jamaica siguen teniendo que lidiar con muchos trámites y una burocracia excesiva. En términos comparativos a nivel internacional, el clima de negocios de Jamaica es deficiente en cuanto a impuestos, acceso a la electricidad, resolución de controversias legales y obtención de permisos de construcción<sup>74</sup>. Asimismo, la insuficiente facilitación del comercio exterior y las deficiencias en el plano de la logística obstaculizan las exportaciones y la diversificación de la economía. En materia de innovación, las empresas jamaicanas enfrentan brechas en el marco jurídico de propiedad intelectual y políticas e instituciones de innovación deficientes. Por eso, es necesario poner al día la legislación sobre propiedad intelectual, derechos de autor, patentes y conocimientos tradicionales. Asimismo, es necesario fortalecer las diferentes instituciones que integran el ecosistema de innovación y actividad empresarial (ministerios, universidades, centros de reflexión y proveedores de financiamiento) y coordinar sus actividades. También se requiere una política integral de innovación y actividad empresarial<sup>75</sup>.
- 3.13 **A las empresas privadas les cuesta acceder a niveles de financiamiento adecuados.** El acceso a financiamiento es un problema para las empresas en Jamaica<sup>76</sup>. La proporción de empresas jamaicanas que tienen un préstamo es baja<sup>77</sup> y la de las firmas que consideran que la falta de acceso al crédito es un obstáculo es mayor en Jamaica que en el conjunto del Caribe, y lo mismo cabe decir

---

<sup>73</sup> Si bien la calidad de la infraestructura en general mejoró entre el Informe Mundial sobre Competitividad anterior (3,5 en una escala de 1 a 7) y el más reciente (4,2), sigue siendo más baja que la de las economías tomadas como parámetro de comparación. Jamaica mejoró ligeramente la calidad de sus carreteras (3,66, frente a 3,62 en 2013-2014) pero sufrió un empeoramiento de la calidad de su infraestructura portuaria (de 5,05 a 4,94) (Índice de Competitividad del Banco Mundial).

<sup>74</sup> Jamaica está en el 146º puesto en tributación, el 80º en cuanto a obtención de electricidad, el 107º en lo relativo a aplicación de las disposiciones contractuales, el 72º en cuanto a obtención de permisos de construcción y el 146º en cuanto al comercio transfronterizo. Ver también los indicadores del informe Doing Business de 2016 del Banco Mundial. Asimismo, de entre los 15 temas de la encuesta a empresas jamaicanas efectuada en 2010, más de un tercio de las empresas identificó por lo menos siete ámbitos como un obstáculo para las operaciones de negocios, según lo señalan Nugent, Stevonne y Juan Pedro Schmid. *The Business Climate in Jamaica: What Does the Enterprise Survey Have to Say?*, informe del BID sobre políticas No. 249, 2014.

<sup>75</sup> Ver el Informe de 2014 sobre Evaluación del Sector Privado, elaborado para Compite Caribe.

<sup>76</sup> Jamaica aparece calificada en el 7º puesto entre 189 países en el informe Doing Business de 2016 del Banco Mundial en cuanto a facilidad de obtención de crédito. Esa calificación está basada en reformas recientes en cuyo marco se establecieron oficinas de calificación crediticia y se adoptó una ley sobre transacciones con garantía. Sin embargo, en la encuesta a nivel de empresa efectuada en todo el país en 2013, financiada por el programa Compite Caribe, 30% de las empresas identificaron el acceso a financiamiento como una limitación muy importante.

<sup>77</sup> Un porcentaje de 27% en 2010, el más bajo de la región excepto Santa Lucía (sobre la base de la encuesta a empresas efectuada por el Banco Mundial en 2010).

de las empresas que procuraron obtener un préstamo pero no lo lograron<sup>78</sup>. Por una parte, los riesgos macroeconómicos aumentan la prima de riesgo, en tanto que los niveles históricamente elevados de contratación de empréstitos por el gobierno han desplazado la contratación de empréstitos por el sector privado. El crédito al sector privado como proporción del PIB en 2015 ascendió a 30,4%, una cifra más baja que la de países comparables como las Bahamas (72,1%), el resto de América Latina y el Caribe (55,2%), los países de ingreso mediano (101,7%) o los pequeños estados del Caribe (41,0%). Por otra parte, el sistema financiero no canaliza eficientemente el crédito hacia las áreas más productivas de la economía. Debido a ello, el margen existente en Jamaica entre la tasa activa y la tasa para depósitos, cifrado en 12,1%, es el mayor entre los países de CCB y casi el doble del promedio de América Latina y el Caribe, que es de 7,2%<sup>79</sup>. A pesar de los avances registrados en el indicador de Doing Business relativo al acceso a financiamiento, al 12º puesto, las altas tasas de interés, a las que se suman los requisitos de garantías de más de 200% de los montos de los préstamos para PYME, hacen del acceso a financiamiento una de las principales limitaciones para establecer y hacer crecer una empresa<sup>80</sup>.

- 3.14 **Los elevados precios de la electricidad han sido un lastre para las empresas<sup>81</sup>.** Pese al descenso de las tarifas, que de US\$0,39 por KWh en 2012 bajaron a US\$0,27 por KWh en 2015, la tarifa promedio de la electricidad en Jamaica era elevada, incluso en comparación con la de Barbados (US\$0,24) y más aún en comparación con las de Trinidad y Tobago (US\$0,06) o los Estados Unidos (US\$0,1). Las tarifas son altas pues la generación de electricidad sigue dependiendo de generadores a diésel vetustos e ineficientes<sup>82</sup>, a lo cual se suman las elevadas pérdidas técnicas de distinta índole, incluidas las provocadas por robos<sup>83</sup>. Por último, la supervisión y la reglamentación se ven limitadas por la falta de claridad en cuanto a funciones y responsabilidades, así como por la limitada capacidad de ejecución del marco legal, todo lo cual se traduce en incertidumbre y limita las inversiones en el sector<sup>84</sup>.

---

<sup>78</sup> Cálculos propios sobre la base de la encuesta a empresas de 2010.

<sup>79</sup> Si bien las tasas para depósitos bajaron de 1,94% a 1,44% entre el comienzo de la estabilización satisfactoria bajo el SAF y diciembre de 2015, las tasas sobre los préstamos permanecieron casi sin cambios, situándose en 17,5% (con respecto a su valor anterior de 17,97%).

<sup>80</sup> Además de la herencia histórica del modelo de negocios de los bancos, de depender de financiamiento por parte del gobierno, el FMI considera que los bajos niveles de eficiencia operativa y competencia de los bancos, sumados a la elevada tributación del sector financiero, son grandes determinantes de los elevados márgenes de tasas de interés sobre los préstamos al sector privado (ver el informe de 2016 del FMI, Artículo IV).

<sup>81</sup> En la encuesta a nivel de empresas efectuada en 2013, financiada por el programa Compite Caribe, se comprobó que 18,6% de las empresas identificaban la electricidad como el mayor factor limitativo, superado solamente por las tasas impositivas (33,1%).

<sup>82</sup> Para finales de 2016, se proyecta que la combinación de fuentes energéticas de Jamaica estará constituida por energías renovables (10,5%), gas natural licuado (8,0%) y petróleo (el resto).

<sup>83</sup> Las pérdidas técnicas al mes de febrero de 2015 ascendían a 26,9%, incluido un 18,3% por robos y conexiones ilícitas. Las pérdidas promedio eran de 17% en América Latina y el Caribe y 7% en los países de la OCDE.

<sup>84</sup> Ver, por ejemplo, Contextual Report for Governance Framework, OUR. Informe al Banco Interamericano de Desarrollo, presentado por Jed Bailey, 15 de julio de 2016; *Capacity Building in Ministry of Science, Energy and Technology*. Informe al Banco Interamericano de Desarrollo, 15 de julio de 2016.

**3.15 La agricultura es un sector pertinente que se ha visto limitado por la falta de inversiones en infraestructura y por políticas distorsionantes.** La proporción de la agricultura (6,5%) dentro del PIB de Jamaica está en consonancia con la de otras economías del Caribe basadas en servicios (promedio de 4,6% en 2010-2012)<sup>85</sup>. Además, el sector agropecuario tiene potencial de crecimiento a través de vínculos a las actividades manufactureras y el turismo<sup>86</sup>. El sector sigue siendo el mayor empleador del país, ya que representa 17,5% de la fuerza laboral total al mes de abril de 2016. La proporción de la fuerza laboral empleada en el sector agropecuario es, por consiguiente, mayor a la proporción de dicho sector dentro del PIB, lo que demuestra que es relativamente menos productivo que otros sectores. La baja productividad de la agricultura de Jamaica queda también confirmada por su rendimiento, que es menor que en países comparables<sup>87</sup>, y por el escaso crecimiento anual de la productividad total de los factores agropecuarios (0,4% en promedio en el período 1961-2007), uno de los más bajos de la región. El apoyo normativo que ofrece el Estado a los productores agrícolas es elevado en comparación con el resto de la región (en Jamaica, 24% de los ingresos agropecuarios se obtuvo mediante apoyo normativo en el período 2012-2014, pero la mayor parte de este respaldo (78%) se ofrece a través de medidas normativas que distorsionan los precios (en su mayor parte relacionadas con el comercio exterior) y se concentra en unos pocos productos<sup>88</sup>. Por el contrario, a pesar de recientes mejoras mediante el establecimiento de agroparques, el sector carece de inversiones en servicios generales (solo 11% del apoyo total), incluida infraestructura de importancia decisiva, como caminos dentro de las explotaciones agrícolas y sistemas de riego<sup>89</sup>, así como servicios de investigación y extensión y sistemas de inspección fitozoológica<sup>90</sup>. Tal como lo demuestran estudios regionales recientes<sup>91</sup>, las intervenciones de política aplicadas en Jamaica aumentan los precios para los consumidores e inhiben el crecimiento y la productividad del sector, lo que sería de importancia decisiva para aliviar la pobreza en las zonas rurales y

---

<sup>85</sup> Anuario estadístico de la FAO 2014: América Latina y el Caribe.

<sup>86</sup> Según el Ministerio de Turismo, solamente 30% del valor de la producción agropecuaria consumida por el sector turístico proviene de fuentes locales.

<sup>87</sup> Los rendimientos de 2011 estuvieron en consonancia con los promedios de América Latina y el Caribe en cuanto a raíces tuberosas y legumbres, pero a la zaga en cuanto a otros grandes cultivos como frutas, cítricos, cereales y granos gruesos. Ver los Cuadros 20-30 del anuario estadístico de la FAO 2014: América Latina y el Caribe.

<sup>88</sup> Jamaica pone en práctica una serie de políticas sobre productos básicos específicos, además de aranceles variables a las importaciones. Ver BID/FAO, Análisis de apoyo al sector agropecuario de Jamaica: <http://agrimonitor.iadb.org/>.

<sup>89</sup> Entre las distorsiones críticas que impiden el desarrollo de una agricultura resiliente frente al clima cabe mencionar los aranceles históricamente bajos cobrados sobre el agua para riego.

<sup>90</sup> Jamaica ocupa el antepenúltimo lugar en el parámetro Agrimonitor del BID en cuanto a suministro de bienes públicos para la actividad agropecuaria, pero uno de los primeros lugares tanto en lo relativo a apoyo a los productores como a apoyo al consumidor. Las pruebas empíricas (OCDE, 2015) muestran que el gasto público en agricultura asignado al suministro de bienes del sector público (por ejemplo, infraestructura rural, innovación tecnológica, sanidad agropecuaria, información de mercado) tiene rendimientos mayores que el gasto público asignado al suministro de bienes privados (por ejemplo, adquisición y distribución de insumos, subsidios a la producción, etc.). El sector agropecuario de Jamaica tiene el marco de políticas opuesto.

<sup>91</sup> Anríquez, Gustavo, et al. *Public Expenditures and the Performance of Latin American and Caribbean Agriculture*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

- reducir las importaciones netas (equivalentes a 4% del PIB en alimentos, bebidas y grasas, salvo alimentos manufacturados), que son una carga para la cuenta corriente externa.
- 3.16 **El gobierno se propone transformar y modernizar el sector agropecuario.** La transformación contemplada apunta a un sector impulsado por el mercado y liderado por el sector privado. En ese sentido, el MTF 2015-2018 busca fortalecer las instituciones y los programas de investigación agropecuaria, mejorar la competitividad de una gama diversificada de productos agropecuarios y posibilitar un suministro adecuado de agua, riego y drenaje para impulsar la producción y aumentar la calidad de vida en las zonas rurales. Además, el MTF 2015-2018 también comprende estrategias dirigidas a fortalecer las estructuras de mercadeo agropecuario, aumentar la resiliencia frente al clima en el sector agropecuario, promover a nivel nacional la seguridad alimentaria y de nutrición y la inocuidad de los alimentos, promover el desarrollo de la agricultura orgánica y el subsector de pesca, mejorar la capacidad del gobierno de atender las necesidades del sector mediante préstamos de inversión<sup>92</sup>, abrir y mejorar caminos en las explotaciones agrícolas y hacer lo propio en cuanto al acceso a los lugares de desembarque de pescados, aumentar el acceso a recursos y mejorar la entrega de servicios de extensión agropecuaria para las mujeres y los jóvenes.
- 3.17 **Ante esos desafíos, las autoridades se están centrando en reformas para reducir los costos de transacción de la realización de negocios.** Se han registrado avances, según lo refleja el cambio en el correspondiente indicador del informe Doing Business del Banco Mundial<sup>93</sup>, pero varias áreas siguen siendo deficientes. Entre los elementos que las autoridades se proponen abordar en el marco del MTF 2015-2018 cabe mencionar demoras y problemas en los procesos de emisión de licencias y de aprobación para los proyectos de construcción, así como la adquisición, titulación y transferencia de tierras y la ulterior simplificación de los procesos de administración tributaria. Además, el gobierno también se propone facilitar los proyectos de economía impulsados por el sector privado en áreas de ventaja comparativa por medio de alianzas público-privadas, habida cuenta de las actuales limitaciones fiscales. Para abordar los altos precios de la electricidad, el país ha comenzado a reemplazar los antiguos generadores a diésel con otros más eficientes que usan gas natural licuado. De cara al futuro, el MTF 2015-2018 se centra en el fortalecimiento del marco institucional, legal y de políticas para la producción de energía y la diversificación de las fuentes energéticas, así como en la promoción de fuentes de energía renovable y los procesos de eficiencia energética y conservación.
- 3.18 **Ante esos desafíos, el Grupo del BID apoyará el desarrollo del sector privado a través de los siguientes elementos:** (i) reformas que mejoren directamente el

---

<sup>92</sup> Los ámbitos incluyen, entre otros, capacidad técnica para responder a desafíos, tales como plagas y cambio climático, racionalizar las juntas de productos básicos, modernizar la pesca y mejorar otros servicios de extensión. Véanse también las acciones 57-64 en el MTF 2015-18.

<sup>93</sup> Sobre la base de la nueva metodología que aparece en el informe Doing Business de 2016, el puesto de Jamaica mejoró pasando del 71° al 64°, destacándose al país como uno de los 10 principales reformadores.

clima de negocios y de innovación<sup>94</sup>; (ii) aumento del acceso a financiamiento para PYME a través de reformas que incrementen la eficiencia, mejoren las prácticas de gestión de riesgos en el sistema financiero y afiancen el marco normativo de dicho sistema<sup>95</sup>; y (iii) reducción del costo de la electricidad mediante la diversificación de la generación energética hacia la energía limpia, mediante el apoyo a la eficiencia energética, y el fortalecimiento de su gobernanza. En relación con el ámbito agropecuario, el Grupo del BID brindará apoyo a los siguientes elementos: (a) modernización del marco normativo; (b) mejora de la infraestructura conexas, como la de riego, caminos en las explotaciones agrícolas y electrificación rural, teniendo en cuenta consideraciones sobre resiliencia frente al clima; y (c) mejora de los servicios agropecuarios generales tales como los de extensión e investigación, e incorporación de la innovación y la tecnología en cadenas de valor no tradicionales, incluidas la tecnología y las prácticas climáticamente inteligentes<sup>96</sup>.

- 3.19 Los ámbitos transversales de resiliencia frente a las conmociones climáticas, delito y género tienen vínculos importantes con el entorno de negocios y la competitividad.** En tanto que el deterioro de la infraestructura debido a conmociones climáticas pasadas incrementa directamente el costo de hacer negocios, las potenciales conmociones futuras presentan un riesgo para el sector privado y entrañan un costo mayor para una infraestructura privada y pública resiliente, así como para los seguros. Al mismo tiempo, tanto la adaptación al cambio climático como la mitigación de sus efectos representan también oportunidades para que el sector privado apoye modelos de negocio ambientalmente sostenibles y promueva la adopción de tecnologías innovadoras. Los altos niveles de delincuencia en Jamaica son tanto una consecuencia como una causa del escaso crecimiento del país. El delito, incluida la violencia doméstica, añade importantes costos ocultos a las transacciones empresariales y gubernamentales<sup>97,98</sup>. Además, las medidas para responder al delito desvían recursos y la alta incidencia de actos delictivos promueve una atmósfera de temor y tensión que polariza a la sociedad. Por último, la alta probabilidad de desempleo entre las mujeres (17,8%), así como su empleo a tiempo parcial o su empleo familiar<sup>99</sup>, todo ello combinado con la alta prevalencia de mujeres solteras como

---

<sup>94</sup> El apoyo a las reformas relativas al clima de negocios profundizará las iniciadas en el marco del Programa de Aumento de la Competitividad de Jamaica (JA-L1014). Los ámbitos que siguen acusando deficiencias o requieren reformas a escala micro o sectorial comprenden los de comercio transfronterizo, imposición del cumplimiento de los contratos y registro de la propiedad. Las reformas que mejoran en forma directa la logística y la facilitación del comercio exterior también son beneficiosas.

<sup>95</sup> Las acciones emprendidas en este segmento prolongarán el trabajo iniciado en el marco del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero (JA-L1058) y buscan, entre otras finalidades, mejorar la inclusión financiera y el financiamiento a largo plazo, así como las prácticas de financiamiento y la información crediticia.

<sup>96</sup> El Banco actualmente está apoyando al sector agropecuario a través del proyecto JA-L1012 (que, de un monto de US\$15 millones, tiene un saldo pendiente de US\$3,9 millones).

<sup>97</sup> Las empresas jamaicanas consideran que el delito constituye un obstáculo considerable para sus operaciones: 46% de las empresas identifican al delito, los robos y los disturbios como una importante limitación para sus operaciones; esa cifra es considerablemente más elevada que el promedio para América Latina y el Caribe, que es de 36%.

<sup>98</sup> Para un ejemplo de la manera en que la violencia basada en el género puede afectar a los empleadores, ver GIZ, 2013, Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú.

<sup>99</sup> Foro Económico Mundial, 2015. Género Gap Report: Jamaica Country Profile.

jefas de hogar<sup>100</sup> y la falta de guarderías de bajo costo administradas por el Estado, menoscaba las posibilidades de la mujer de crear y hacer crecer empresas formales<sup>101</sup>. Las barreras para las empresarias representan una oportunidad perdida de mejorar la competitividad del país. También existen vínculos con los otros ámbitos prioritarios pues el sector privado depende de la estabilidad macroeconómica, un sector público moderno y eficiente y una población saludable y dotada de aptitudes. Por último, la gestión del sector público también se beneficiaría de unos precios de electricidad más bajos pues dicho sector es un importante consumidor y las importaciones de energía son el principal factor determinante del déficit de las cuentas externas.

### 3.20 **Hay importantes sinergias y complementariedades dentro del Grupo del BID.**

En tanto que el BID colabora con el gobierno para crear un entorno de negocios propicio, la CII y el FOMIN trabajarán con clientes provenientes del sector privado para aumentar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector empresarial. El sector privado puede desempeñar una función destacada en ámbitos como los de infraestructura, generación de energía, eficiencia energética, turismo sostenible, cadenas de valor, sectores orientados a la exportación, resiliencia frente al clima y aumento de oportunidades y servicios para las poblaciones vulnerables. Como ya se indicó, lo restringido y costoso del acceso a financiamiento está limitando las inversiones y la actividad empresarial, pues hay factores estructurales que impiden suministrar financiamiento a determinados sectores productivos, especialmente el de la PYME. Esas fuerzas también representan un tema medular en el sector agropecuario, caracterizado por una productividad en baja. En tanto que el BID seguirá colaborando con las autoridades para facilitar el acceso a financiamiento, la CII y el FOMIN buscarán oportunidades que incrementen el suministro de crédito a las PYME y promuevan productos que faciliten el desarrollo del mercado, así como la inclusión social y la productividad agropecuaria. Además, las áreas de financiamiento al sector privado procurarán introducir nuevos instrumentos de financiamiento en moneda local y trabajar con intermediarios financieros no bancarios.

### 3.21 **Este ámbito prioritario contribuye al plan de desarrollo de Jamaica y a los objetivos de la actualización de la Estrategia Institucional del BID para 2010-2020.**

El enfoque propuesto apoya el aumento de la productividad y la reducción de las desigualdades, al tiempo de promover una sociedad más incluyente y próspera. Asimismo, aborda los desafíos de desarrollo estructurales y emergentes de baja productividad y escasa innovación que en la actualización de la Estrategia Institucional se identifican como prioridades. El ámbito coincide con los objetivos del Plan Operativo 2016-2019 de la CII de mejorar el acceso a financiamiento para las MIPYME, promover la infraestructura para el desarrollo e incrementar el suministro de bienes y servicios básicos por entidades privadas, así como las oportunidades

---

<sup>100</sup> Handa y Horton muestran que ser jefe de hogar tiene un “costo” en términos de aumento de las enfermedades físicas y pérdida de tiempo de esparcimiento (Handa, Sudhanshu y Sue Horton, obra no publicada, *Why head the household? Demographic effects on time use in Jamaica*. Disponible en línea: [http://www.unc.edu/~shanda/research/why\\_head\\_hhold.pdf](http://www.unc.edu/~shanda/research/why_head_hhold.pdf)).

<sup>101</sup> Debido a ello, Jamaica ocupa el último puesto en América Latina y el Caribe en cuanto a clima de negocios para las mujeres, según las calificaciones del WeVenture Scope (2013). The Economist Intelligence Unit. 2013. Women’s Entrepreneurial Venture Scope (WeVenture Scope).

de generación de ingresos y movilidad social para las poblaciones vulnerables. Por último, está alineado con el programa de crecimiento del gobierno, articulado en el doble frente de reformas del entorno de negocios y de la competitividad al tiempo de prestar una atención especial a las inversiones estratégicas.

### **C. Refuerzo de la protección y el desarrollo del capital humano**

- 3.22 Para hacer frente a la desigualdad, reducir la pobreza y proteger a los más vulnerables es necesario abordar las diferencias que existen en cuanto a calidad y acceso a servicios básicos, a lo cual se suma el suministro de una red de protección social.** Tras varios años de declinación, la pobreza, medida por el recuento del número de pobres, aumentó, pasando de un nivel bajo de 9,9% en 2007 a 19,8% en 2012. La pobreza era mayor en las zonas rurales que en las urbanas (21,3% y 18,5%, respectivamente) y estaba concentrada en los hogares encabezados por mujeres (58,3% de las personas situadas por debajo del umbral de pobreza viven en un hogar cuyo jefe familia es una mujer). Pese a esos desafíos, Jamaica ha registrado avances en resultados sociales clave. La esperanza de vida aumentó de 72 años en 1990 a 76 años en 2014, una cifra situada ligeramente por encima del promedio del Caribe no latino<sup>102</sup>. De igual modo, la mortalidad infantil y materna se redujo en un 43% y un 19% desde 1995, en tanto que la prevalencia de la desnutrición cayó de 10,4% en 1991 a 7,9% en 2013.<sup>103</sup> Por último, la cobertura de inmunizaciones actualmente es de 90%<sup>104</sup>. En cuanto a la educación, el acceso a la misma mejoró considerablemente, dado que la matriculación escolar aumentó a una tasa neta de 99% en la educación preescolar, 92,5% en la escuela primaria (primero a sexto grados) y 80% en los primeros grados de la secundaria (séptimo a noveno). Al mismo tiempo, la protección social por intermedio del programa jamaicano de transferencias condicionadas de efectivo brinda apoyo a los hogares de mayor pobreza al tiempo de mejorar los resultados de salud y educación para las madres y los niños vulnerables<sup>105</sup>. Sin embargo, la calidad de dichos servicios y el acceso a los mismos varían sustancialmente, al igual que los resultados en términos de salud y educación.
- 3.23 Los resultados educacionales no han estado totalmente a la altura del aumento en matriculación.** En cuanto a resultados de aprendizaje, las tasas promedio de aprobación alcanzaron las metas del Plan de Transformación del Sector Educativo de Jamaica, dado que entre 2013 y 2015 aumentaron de 77% a 86,5% y de 58% a 67% en alfabetización y matemáticas de cuarto grado,

---

<sup>102</sup> La esperanza de vida sigue superando el promedio de América Latina y el Caribe y el de los países de ingreso mediano-alto, que entre 1990 y 2014 aumentaron de 68 a 75 años y de 68 a 74 años, respectivamente (todos los datos provienen del Informe Mundial sobre la Salud, OMS 2015).

<sup>103</sup> Otros países también registraron grandes avances en los indicadores básicos de salud. Por ejemplo, entre 1990 y 2015 Jamaica redujo la tasa de mortalidad infantil en un 44%, a 14 por 1.000 nacidos vivos, en comparación con reducciones de 65% para América Latina y el Caribe (15 por 1.000 nacidos vivos en 2015) y los países de ingreso mediano-alto (15 por 1.000 nacidos vivos en 2015).

<sup>104</sup> Para estimaciones detalladas sobre las distintas vacunas, ver Jamaica: estimaciones de la OMS y UNICEF sobre la cobertura de inmunizaciones: revisión de 2015.

<sup>105</sup> Actualmente reciben beneficios del programa PATH 311.000 personas, cifra equivalente a más de 10% de la población.

respectivamente<sup>106</sup>. Sin embargo, hay diferencias socioeconómicas en relación con los logros, como lo reflejan las tasas de aprobación para distintas escuelas<sup>107</sup>, además de una caída sustancial de la matriculación escolar en el nivel secundario superior para los estudiantes provenientes de hogares pobres<sup>108</sup>, especialmente varones<sup>109</sup>. Por último, la falta de correlación entre los estudios y los requisitos laborales tiene un impacto negativo en cuanto a productividad, empleabilidad y desempleo juveniles. Conjuntamente, los resultados educacionales enfrentan el problema de las diferencias de calidad de los docentes<sup>110</sup>, el personal de apoyo y la infraestructura escolar<sup>111</sup>, así como planes de estudio no suficientemente armonizados con los requisitos de aptitudes del mercado laboral, y una brecha de género dominante en la cual las niñas tienen un desempeño superior al de los varones en la mayoría de las materias y niveles escolares y además tienen tasas de matriculación más elevadas<sup>112</sup>.

**3.24 Las enfermedades no transmisibles y las lesiones relacionadas con la violencia se han convertido en una gran carga financiera en el sector de salud, en tanto que las enfermedades infecciosas emergentes representan una amenaza para la estabilidad económica.** El sector de salud pública enfrenta el desafío de la falta de recursos. La política de eliminación del cobro de cargos al usuario en 2008 se compensó con un aumento del presupuesto de salud, que sin embargo no bastó para recuperar la pérdida de esos cargos, ante lo cual el nivel de gastos varios, de alrededor de 30%, resultó ser igual al anterior a la eliminación de dichos cargos<sup>113</sup>. Asimismo, Jamaica es el penúltimo país de la región en cuanto a gasto público en salud como proporción del gasto total (8,1%), y el último en cuanto a ese gasto como proporción del PIB (2,8%)<sup>114</sup>. El monto insuficiente de inversiones en infraestructura, equipos, suministros y recursos humanos ha comprometido la calidad de los servicios de salud, especialmente los del sistema de atención

---

<sup>106</sup> El Plan de Transformación del Sector Educativo de Jamaica tiene una meta de 85% y 60% en cuanto a lectoescritura y matemáticas, respectivamente.

<sup>107</sup> La proporción de estudiantes en todos los niveles (primario y secundario) que tienen un desempeño superior al promedio asciende a 71% en las escuelas de elevada categoría socioeconómica, en comparación con 31% para las escuelas ubicadas en lugares de categoría socioeconómica baja.

<sup>108</sup> El 74% de los jóvenes de 17 y 18 años de edad provenientes del grupo más acaudalado se inscribió en escuelas en 2012, en tanto que solo lo hizo el 37% de los provenientes del grupo más pobre; a ello cabe agregar que, dentro de los jóvenes de este último grupo, solamente el 4% prosigue a la educación terciaria.

<sup>109</sup> La matriculación en la escuela secundaria superior es de 81% para las niñas, en contraposición a 68% para los varones; en el caso de la educación terciaria, esos guarismos son de 61% y 39%, respectivamente. De igual modo, dos tercios de quienes se gradúan de la educación terciaria son mujeres.

<sup>110</sup> En 2014-2015, 11,9% de los docentes incluidos en el sistema jamaicano formal carecían de la debida formación. La proporción alcanzó su nivel máximo en los institutos para la primera infancia (23,4%) y en las escuelas secundarias (15,5%).

<sup>111</sup> En 2015-2016, 59 de 1.013 escuelas públicas utilizaban un sistema de doble turno, lo cual se ha vinculado con bajos resultados de enseñanza y de aprendizaje.

<sup>112</sup> La brecha aumenta con el nivel escolar, llegando a situarse en el nivel terciario en 61% para las mujeres y 39% para los varones.

<sup>113</sup> *World Bank Health Financing Profile – Jamaica, IOS Partners 2012*

<sup>114</sup> Según la base de datos sobre gasto mundial en salud, de la OMS, solamente Brasil se ubica en un puesto más bajo en cuanto a proporción del gasto público total, en tanto que Jamaica ocupa el puesto más bajo de la región en cuanto a proporción del PIB.

primaria, lo cual a su vez ha llevado a la gente a evitar concurrir a los centros de atención primaria de salud y se tradujo por ende en una demanda abrumadora de servicios hospitalarios<sup>115</sup>. Datos recientes muestran un gran uso de dispensarios de salud privados, lo cual también refleja una percepción de baja calidad en el sector público<sup>116</sup>. El desafío de proporcionar servicios de salud se ve agravado por un aumento de la carga de enfermedades no transmisibles, que han sobrepasado a las enfermedades transmisibles como causa principal de mortalidad y morbilidad<sup>117</sup>. Se estima que la carga económica atribuible a las cuatro principales enfermedades no transmisibles ascendió en 2010 a J\$8.300 millones (cifra equivalente a alrededor de 0,7% del PIB). En términos generales, 70% de la carga económica recayó sobre el sector público, 25% sobre el sector privado y 5% sobre fuentes externas. Además, las lesiones relacionadas con la violencia representaron 12% del presupuesto total de salud de Jamaica y provocaron pérdidas de productividad estimadas en 4% del PIB del país en 2006<sup>118,119</sup>. Por último, la experiencia reciente de la isla con la fiebre del chikunguña y el virus del Zika pone de relieve la necesidad de que el control de las enfermedades infecciosas emergentes y reemergentes siga ocupando un lugar prioritario en la agenda a fin de mitigar sus efectos en la salud pública y la productividad<sup>120</sup>.

- 3.25 **Un segmento de la población corre el riesgo de sufrir privaciones y una transmisión intergeneracional de la pobreza.** En 2001 Jamaica fusionó sus programas de protección social en un programa de transferencias condicionadas de efectivo, a saber, el Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH), el cual se centra en los hogares que tienen hijos en edad escolar y promueve la asistencia a la escuela y los controles de salud<sup>121</sup>. Las extensiones a dicho programa también brindan apoyo a los ancianos y las personas con

---

<sup>115</sup> Para una evaluación detallada de las consecuencias de la supresión de los cargos al usuario, ver Haye W De La, Alexis S., *The impact of a no-user-fee policy on the quality of patient care/service delivery in Jamaica*. *West Indian med. j. [serial on the Internet]*. 2012 Mar [citado 2016 sept. 08]; 61(2): 168-173.

<sup>116</sup> Según la encuesta de 2012 sobre condiciones de vida, de las personas que buscaban asistencia en un dispensario médico tras informar acerca de una enfermedad o lesión (75%), solamente 61% usaban dispensarios de salud pública.

<sup>117</sup> Chao, Shiyan. 2013. *Jamaica's effort in improving universal access within fiscal constraints*. *Universal Health Coverage (UNICO) studies series; No. 6.*, Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.

<sup>118</sup> Ward, E., McCartney, T., Brown, D.W, Grant, A, Butchart, A, Taylor, M. et al. 2009. *Results of an exercise to estimate the costs of interpersonal violence in Jamaica*. *West Indian Medical Journal* 58(5): 446–51.

<sup>119</sup> Además de las consecuencias físicas de la violencia y las lesiones, existen varias enfermedades crónicas directa e indirectamente vinculadas a la exposición a la violencia y las lesiones, que incluyen, asma, enfermedades cardíacas, úlceras y enfermedades gastrointestinales, diabetes mellitus, cáncer y depresión (74;75). Otras consecuencias de las lesiones y la violencia incluyen las infecciones transmitidas sexualmente, embarazos no deseados, trastornos alimenticios y toxicomanía (74; 75). (Plan Estratégico Preliminar para la Prevención y el Control de Enfermedades No Transmisibles 2012-2017, Ministerio de Salud, enero de 2012.)

<sup>120</sup> La tasa de acacamiento de nuevas enfermedades podría aumentar con el cambio climático. Ver USGCRP, 2016: *The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment*. Crimmins, A., J. Balbus, J.L. Gamble, C.B. Beard, J.E. Bell, D. Dodgen, R.J. Eisen, N. Fann, M.D. Hawkins, S.C. Herring, L. Jantarasami, D.M. Mills, S. Saha, M.C. Sarofim, J. Trtanj y L. Ziska, Eds. *U.S. Global Change Research Program*, Washington, D.C., página 312.

<sup>121</sup> Las embarazadas y las madres lactantes, así como los niños de entre cero y seis años de edad, deben acudir regularmente a visitas médicas, en tanto que los niños de edad escolar deben inscribirse en la escuela y asistir a clases por lo menos 85% de los días.

discapacidades. Las transferencias de efectivo son importantes pues brindan a las familias apoyo para afrontar los costos relacionados con la escuela, especialmente el transporte y los almuerzos escolares por medio del Programa de Alimentación Escolar<sup>122</sup>, de carácter complementario. La protección y el desarrollo de los recursos humanos del país tienen efectos positivos en la productividad, pues hay una carencia de aptitudes básicas entre los trabajadores menos calificados. Además, las inversiones en capital humano podrían mitigar los resultados negativos, incluidos el delito y los embarazos de adolescentes<sup>123</sup>. Si bien el PATH se considera exitoso, podría ser más eficiente si mejorara su focalización. Actualmente, solo 56% y 46% de quienes viven en la pobreza extrema y en la pobreza, respectivamente, están cubiertos bajo dicho programa. Al mismo tiempo, 15% de sus beneficiarios están por encima del umbral de pobreza y no se los considera vulnerables (45% están por encima de dicho umbral pero se los considera vulnerables)<sup>124,125</sup>. Otros grupos vulnerables también se beneficiarían de una expansión y profundización de la asistencia y protección social que incluyera a los ancianos y a las personas con discapacidad<sup>126</sup>.

- 3.26 **En vista de los actuales desafíos socioeconómicos, el gobierno se está centrando en mejorar la calidad de los servicios públicos básicos y el acceso a los mismos, fortaleciendo al mismo tiempo la protección social.** En relación con la educación, las autoridades prevén introducir reformas focalizadas al sistema de educación para mejorar los resultados de aprendizaje. En tanto que el gobierno establece un número mayor de años de escolaridad hasta los 18 años y brinda acceso a oportunidades de educación y capacitación a través de instituciones como la Agencia de Empleo Humano y Capacitación de Recursos (HEART Trust NTA), dichos mecanismos se están ampliando para brindar mejor acceso a la educación y la capacitación a todos los jóvenes, incluidos los provenientes de comunidades más pobres. Eso se hará con especial hincapié en mejorar índices de finalización escolar y de desarrollo en la primera infancia, es decir, los niños de entre cero y cinco años de edad. En consecuencia, los programas sociales, de salud y de educación se reformarán y fortalecerán para focalizarlos en los primeros ocho años de vida. Además, se fortalecerá la alineación entre la capacitación y las demandas del mercado laboral. En cuanto al suministro de servicios de salud, el gobierno se propone proteger los logros en materia de salud fortaleciendo el acceso y la calidad del suministro de servicios, aumentando la capacidad del sector de salud, incluidos los trabajadores de dicho sector, para promover estilos de vida saludables con

---

<sup>122</sup> Para una descripción del Programa de Alimentación Escolar, ver, por ejemplo, BID (operación JA-T1046), Modernización del Programa de Alimentación Escolar.

<sup>123</sup> Bushway, Shawn. *Labor Markets and Crime* en Wilson, J.Q. y Petersilia, J. eds. *2011 Crime and Public Policy*. Para Jamaica: Guerra et al (2010). EE.UU.: Departamento de Justicia, Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia.

<sup>124</sup> Toda la información está basada en cálculos propios efectuados usando la encuesta de 2012 sobre condiciones de vida.

<sup>125</sup> Considerando que se trata de un programa que no solo se enfoca en la población pobre, cabe prever una mayor cobertura de los pobres, pero también una mayor filtración hacia la población vulnerable y la clase de ingresos medianos/altos. Véase en Robles, Marcos, Marcela G. Rubio y Marco Stompini un estudio comparativo de América Latina. *"Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?"* (2015).

<sup>126</sup> Las operaciones JA-L1020 y JA-L1031 ampliaron el apoyo del programa PATH a los ancianos.

vistas a reducir la carga de enfermedades no transmisibles (incluidas las que son inducidas por la violencia) y fortaleciendo el sistema de vigilancia y tratamiento de enfermedades infecciosas. Las autoridades también procuran elaborar un mecanismo eficaz y sostenible para la gobernanza y el financiamiento de la salud al tiempo de asegurar acceso a medicamentos esenciales. Por último, el gobierno aprobó una amplia Estrategia de Protección Social<sup>127</sup>, que orientará la protección social con inclusión de instrumentos como el programa PATH, el Sistema Nacional de Seguros y las políticas para los ancianos y las personas con discapacidad.

**3.27 El Banco propone mejoras en el acceso y la calidad de la salud, la educación, el desarrollo de aptitudes y la protección social<sup>128</sup>** mediante el suministro de apoyo a los siguientes elementos: (i) las labores del gobierno para lograr un sistema de salud sostenible que brinde acceso universal a un grupo esencial de servicios, y esfuerzos para mejorar la atención de salud primaria a nivel comunitario<sup>129</sup>; (ii) mejoras en la enseñanza y los resultados de aprendizaje a través de la expansión de la capacitación de líderes escolares, docentes y personal de apoyo, la elaboración de planes de estudio, infraestructura e inversiones para potenciar el entorno de aprendizaje; (iii) fortalecimiento de los vínculos entre las escuelas y el mercado laboral, por ejemplo mediante el establecimiento de un programa formal de formación<sup>130</sup>; (iv) mejora de la focalización y eficacia del programa PATH<sup>131</sup>, ampliación del enfoque en el desarrollo en la primera infancia<sup>132</sup> y fortalecimiento de los vínculos con los logros escolares; y (v) colaboración con las autoridades para mejorar la prestación de asistencia social y protección social y programas que no sean el PATH, incluidas formas de mejorar la cobertura, la sostenibilidad y el marco institucional del sistema de jubilaciones<sup>133,134</sup>.

**3.28 Las áreas transversales de resiliencia a los trastornos climáticos, delito y género tienen vínculos importantes con este ámbito prioritario.** Los segmentos

---

<sup>127</sup> Jamaica, Estrategia de Protección Social, 2014, Instituto de Planificación de Jamaica.

<sup>128</sup> Las acciones propuestas proseguirán el sólido involucramiento del Banco en la educación (JA-L1005, JA-L1021, JA-L1024 y JA-L1033), la protección social y la salud (JA-L1037 y JA-L1053), y el programa PATH. El BID tuvo un papel preeminente en el apoyo y la elaboración del programa PATH y el Programa de Alimentación Escolar, con apoyo a reformas mediante financiamiento en apoyo de reformas de política y contribuciones para fondos en efectivo no reembolsables e inversiones institucionales. El apoyo al programa PATH durante la última Estrategia de País y el período de transición incluyó las operaciones JA-L1037 y JA-L1053.

<sup>129</sup> El proyecto Fortalecimiento de los Sistemas de Salud en Jamaica, operación JA-T1092, respalda las actividades del Ministerio de Salud dirigidas a elaborar estrategias para el financiamiento sostenible de la salud.

<sup>130</sup> Mediante las operaciones JA-L1037 y JA-L1053 se está brindando apoyo a un proyecto piloto dirigido a mejorar los resultados de los hogares de bajo ingreso en el mercado laboral.

<sup>131</sup> Actualmente el Banco está apoyando el programa PATH mediante financiamiento en efectivo no reembolsable y reformas institucionales con la operación de Protección Social Integrada y Programa de Trabajo (JA-L1037) y el Apoyo Integrado a la Estrategia de Protección Social de Jamaica (JA-L1053), que tienen saldos pendientes combinados de US\$43,3 millones.

<sup>132</sup> La crianza de niños está siendo considerada como potencial condición para recibir fondos no reembolsables en efectivo.

<sup>133</sup> La operación JA-L1053 también brinda apoyo al Ministerio de Trabajo en la modernización de los servicios de seguro social, con inclusión de los ancianos.

<sup>134</sup> En el marco de la operación Apoyo Técnico para Mejorar la Sostenibilidad Fiscal del NIS (JA-T1090) se analizaron mejoras del sistema de jubilaciones.

de mayor pobreza de la población se ven afectados de manera desproporcionada por los riesgos climáticos, pues residen en viviendas de baja calidad situadas en zonas ambientalmente sensibles, y en general disponen de una capacidad menos eficaz para sobreponerse a factores de peligro. Los hogares pobres suelen participar en actividades climáticamente sensibles y están más expuestos a enfermedades transmisibles que podrían aumentar su prevalencia conforme el clima cambia<sup>135</sup>. De igual modo, la infraestructura social crítica también es muy vulnerable a los efectos del cambio climático. Además, los hogares de menor ingreso tienen más probabilidades de vivir en zonas donde campea el delito, en tanto que el número de varones jóvenes y pobres que cometen actos delictivos o son víctimas de dichos actos es desproporcionadamente grande. La falta de apego al lugar de trabajo, la escuela o los programas de capacitación se vincula con una mayor participación en actos delictivos<sup>136</sup>. Al mismo tiempo, las mujeres de menor ingreso y sus niños corren mayor riesgo de sufrir violencia social o a manos de la pareja, tanto debido a factores atinentes al vecindario como debido a la falta de recursos financieros y sociales, por lo cual requieren servicios públicos, no privados, para denunciar dicha violencia y abordar sus consecuencias<sup>137</sup>. Los hogares encabezados por mujeres tienen más probabilidades de incluir niños de menos de 12 años de edad, caer por debajo del umbral de pobreza (58,3% de quienes están por debajo de dicho umbral viven en un hogar encabezado por una mujer), tener una jefa del hogar que se encuentra en malas condiciones de salud física y carecer de acceso a servicios básicos<sup>138</sup>. Por ende, la mayoría de los beneficiarios de los programas de ayuda del gobierno son mujeres solteras jefas de hogar y sus hijos. La CII buscará oportunidades que extiendan la cobertura de bienes y servicios a las poblaciones en situación de desventaja, ofrezcan una infraestructura incluyente y creen nuevas oportunidades económicas.

- 3.29 **Las mejoras en la gestión del sector público también pueden incrementar la prestación y la eficacia de las intervenciones sociales.** Actualmente no hay suficiente coordinación entre los organismos públicos que realizan intervenciones sociales y esa situación, al redundar en una duplicación de servicios, una focalización limitada y una falta de sinergias, impide alcanzar resultados importantes. La duplicación se podría reducir mediante el establecimiento de marcos legales y de tecnologías de la información y las comunicaciones que aumenten la coordinación entre organismos públicos para la realización de esas

---

<sup>135</sup> La tasa de acaecimiento de nuevas enfermedades podría aumentar con el cambio climático. Ver USGCRP, 2016: *The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment*. Crimmins, A., J. Balbus, J.L. Gamble, C.B. Beard, J.E. Bell, D. Dodgen, R.J. Eisen, N. Fann, M.D. Hawkins, S.C. Herring, L. Jantarasami, D.M. Mills, S. Saha, M.C. Sarofim, J. Trtanj y L. Ziska, Eds. U.S. Global Change Research Program, Washington, D.C., página 312.

<sup>136</sup> Bushway, Shawn. *Labor Markets and Crime* en Wilson, J.Q. y Petersilia, J. eds. 2011 *Crime and Public Policy*. Para Jamaica: Guerra et al (2010). EE.UU.: Departamento de Justicia, Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia.

<sup>137</sup> Benson, Michael et. al. 2003. *Neighborhood Disadvantage, Individual Economic Distress and Violence Against Women in Intimate Relationships*. *Journal of Quantitative Criminology*; Vol. 19; No. 3, septiembre.

<sup>138</sup> Handa, Sudhanshu y Sue Horton, obra no publicada, *Why head the household? Demographic effects on time use in Jamaica*. Disponible en línea en: [http://www.unc.edu/~shanda/research/why\\_head\\_hhold.pdf](http://www.unc.edu/~shanda/research/why_head_hhold.pdf). Levy, Dan and Jim Ohls. 2007. *Evaluation of Jamaica's PATH Program: Final Report*. Mathematica Policy Research.

intervenciones. Ello incluye el establecimiento de sistemas electrónicos de gestión de casos en todo el gobierno y nuevas modalidades para dar seguimiento a los beneficiarios y mejorar las capacidades de seguimiento y evaluación a fin de evitar la duplicación de servicios sociales, lo cual podría redundar en grandes ahorros en todo el sector público, así como en una mejor focalización y en mejoras en la prestación de dichos servicios. Además, esas iniciativas podrían incrementar las derivaciones para la prestación de servicios entre los organismos públicos y permitir a los beneficiarios recibir conjuntos de servicios más adaptados a sus necesidades específicas<sup>139</sup>.

- 3.30 **Las medidas propuestas están bien alineadas con la agenda estratégica del gobierno y del BID.** Las medidas respaldan el pilar de la agenda de crecimiento del gobierno titulado 'Protección Social y Desarrollo del Capital Humano' y el resultado nacional número 3 del MTF 2015-2018, titulado 'Protección Social Efectiva'; asimismo, contribuyen a las metas de la actualización de la Estrategia Institucional en cuanto a reducir la pobreza extrema y generar un desarrollo humano de calidad. Por último, las medidas están sólidamente alineadas con los desafíos de desarrollo estructurales y emergentes de exclusión social y desigualdad, que son prioridades para la acción en la actualización de la Estrategia Institucional.

#### **D. Enfoque de la CII y el FOMIN**

- 3.31 **La CII y el FOMIN centrarán sus actividades de originación en oportunidades para aumentar la productividad y competitividad del sector privado,** especialmente en infraestructura, generación de energía, eficiencia energética, turismo incluyente y cadenas de valor, e industrias orientadas a la exportación. Como ya se señaló, el limitado acceso a financiamiento está limitando las inversiones y la actividad empresarial. Esos aspectos, sumados al impacto negativo de una infraestructura deficiente, han limitado la productividad y competitividad y dificultado la inclusión social, incluso en el sector agropecuario, cuya productividad está en baja. En consonancia con los tres ámbitos de enfoque y partiendo de trabajos anteriores en Jamaica, el FOMIN seguirá brindando apoyo a los siguientes elementos: (a) crecimiento del empresariado con un enfoque en la innovación social, y acceso a financiamiento para pequeñas empresas dinámicas; (b) eficiencia energética y fuentes de energía renovables; y (c) desarrollo del sector agropecuario, haciendo hincapié en la resiliencia frente al clima y la adaptación al clima.

#### **E. Temas transversales**

- 3.32 **Las complejidades y los vínculos multisectoriales en los ámbitos de delito, resiliencia frente a las conmociones climáticas y género denotan un enfoque intersectorial.** El delito es un problema de gran magnitud en Jamaica, habida cuenta de su impacto generalizado<sup>140</sup>. Por ejemplo, la policía y las fuerzas de seguridad constituyen una gran proporción de la fuerza laboral del sector público y el delito es un factor disuasivo para las inversiones del sector privado, que además

---

<sup>139</sup> La implantación de un sistema nacional de identificación único y de GovNet, que permitirá hacer un seguimiento de las personas, así como la comunicación y el intercambio de datos entre los organismos públicos, facilitaría un enfoque coordinado en cuanto a la prestación de servicios sociales.

<sup>140</sup> El delito se consideraba como área estratégica en sí mismo, pero visto su impacto en prácticamente todos los aspectos de la vida en Jamaica se lo incluyó como ámbito transversal.

agrega costos de transacción para las empresas. Cabe añadir que el delito, al ser generalizado, también tiene impactos socioeconómicos negativos. Jamaica es vulnerable a los fenómenos climáticos y meteorológicos extremos, que tienen efectos amplios y, según se proyecta, empeorarán con el cambio climático. En términos de resiliencia frente al clima, los riesgos de los fenómenos meteorológicos extremos tienen varias dimensiones, incluidas las de vulnerabilidad de la infraestructura física del país, riesgos para la salud y la vida debido a la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, e impacto económico sobre la actividad agropecuaria, que también tiene importantes ramificaciones para el bienestar de las poblaciones rurales que dependen mucho del sector. Además, es necesario velar por la sostenibilidad de las inversiones y por el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incrementarán la productividad y competitividad y fomentarán los factores propulsores internos del crecimiento<sup>141</sup>. Los temas de género abarcan todos los sectores y es necesario prestarles atención. En Jamaica, los hogares encabezados por mujeres tienen un predominio abrumador entre la población vulnerable. Además, un desafío aún no superado es que los niños varones y los hombres jóvenes tienen un desempeño deficiente en la educación y son los principales victimarios y víctimas de los actos delictivos.

- 3.33 **DELITO. Es esencial abordar el problema de la violencia para mejorar el clima de negocios y el bienestar de la población.** El delito es un gran factor de costos para las empresas que operan en Jamaica; no solo desalienta el establecimiento de empresas nuevas, sino que además limita los beneficios que el país recibe de las existentes<sup>142</sup>. Si bien la tasa de homicidios por 100.000 habitantes ha disminuido, de su máximo de 62,8 en 2009 a 44 en 2015, sigue situado por encima del promedio latinoamericano (23). Además, Jamaica tiene la tasa de homicidios más alta del Caribe, la cual aumentó drásticamente en 2015 tras varios años de disminución antes de 2014. Las iniciativas del gobierno en relación con el delito abarcan toda una serie de ámbitos, incluidos los de intervención comunitaria a través del Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (CSJP), reformas del sistema de justicia, vigilancia comunitaria y reforma legal.
- 3.34 **Se calcula que en 2008 aproximadamente 4% de los asesinatos fueron resultado de actos de violencia doméstica<sup>143</sup>.** Las mujeres y los niños son las principales víctimas de este tipo de violencia. Hay ciertos factores críticos identificados como los principales elementos subyacentes de los asesinatos por actos de violencia doméstica, a saber: (i) el que el perpetrador haya tenido acceso a un revólver y anteriormente haya hecho una amenaza con un arma; (ii) el que el

---

<sup>141</sup> Luis Alberto Moreno y Nicholas Stern, *Smart infrastructure is the key to sustainable development. The Guardian*, 10 de mayo de 2016.

<sup>142</sup> El predominio de los centros turísticos "todo incluido" se ha vinculado con el alto nivel de delincuencia; ver, por ejemplo, Banco Mundial, 2010: *World Bank Country Partnership Strategy for Jamaica for the Period 2010 to 2013*.

<sup>143</sup> Cabe destacar que la clasificación policial utilizada no basta para identificar todos los feminicidios que se producen. Ver Lemard, G. y Hemenway, D. 2006. *Violence in Jamaica: an analysis of homicides 1998-2002. Inj. Prevention; Vol. 12; No. 1: 15-18*; febrero. La policía clasificó el 37% de todos los asesinatos ocurridos en 2015 como "domésticos". Se trata de una definición más amplia que la usada. Si bien las mujeres y los niños conformarían un subconjunto considerable en esta categoría en comparación con otras, como la relacionada con pandillas, no serían las víctimas principales dentro de esta definición ampliada.

- perpetrador tenga un historial previo de mala salud mental o abuso de drogas; (iii) distanciamiento con respecto a una pareja controladora; (iv) maltrato durante el embarazo<sup>144</sup>; (v) segundo hijo nacido de una madre de menos de 18 años de edad; (vi) madre de menos de 15 años de edad; (vii) escasa o nula atención prenatal; y (viii) bajo nivel de logros educativos de la madre<sup>145</sup>.
- 3.35 **El CSJP es un pilar muy importante de la prevención del delito y la violencia.** Desde 2001, el CSJP, ejecutado por el Ministerio de Seguridad Nacional, es un elemento básico de la política nacional de seguridad del gobierno<sup>146</sup>. El objetivo es reducir el delito y la violencia en las comunidades vulnerables mediante intervenciones que aborden los factores de riesgo individuales, de la familia y de la comunidad. Si bien el programa ha dado buenos resultados, se requiere una mejor coordinación entre instituciones del gobierno para ejecutar de manera coherente programas que aborden los desafíos de seguridad ciudadana. También es necesario crear sinergias entre otros programas del gobierno, como el PATH, y los del Ministerio de Educación para mejorar las intervenciones dirigidas a los jóvenes a fin de reducir el riesgo del involucramiento de dichos jóvenes en el delito y la violencia.
- 3.36 **Pese a las actividades de reforma actualmente en curso en el sector de justicia, hay varios factores que afectan la eficiencia de la justicia.** Hay una acumulación de casos retrasados ante los tribunales, lo cual afecta la eficacia de la aplicación de la ley, como consecuencia de distintos factores, tal el caso de la carencia de personal como jueces, abogados defensores y fiscales. La falta de elementos tecnológicos y la infraestructura deficiente menoscaban la eficiencia de la labor de los tribunales. Las ineficiencias en el sector de justicia también afectan la eficacia de otros organismos tales como el Cuerpo de Policía de Jamaica (Jamaica Constabulary Force). Esos desafíos pueden mitigarse mediante inversiones en la modernización del sistema de justicia, incluidas inversiones en los sistemas de programación de los tribunales y la radicación de casos por vía electrónica, lo cual podría ayudar a asegurar la integridad de los archivos de los casos y aumentar la eficiencia de la aplicación de justicia.
- 3.37 **Dado que el delito tiene efectos adversos sobre la actividad económica y supone una amenaza para el logro de un desarrollo incluyente, la seguridad y la protección física representan grandes preocupaciones para las autoridades.** El MTF 2015-2018 aborda el tema mediante un enfoque en cinco estrategias nacionales sobre los siguientes aspectos: (i) seguridad fronteriza y aguas nacionales; (ii) gestión, rehabilitación y reinserción de quienes estuvieron sometidos a los servicios correccionales; (iii) cuerpos policiales y otras instituciones de seguridad, así como mecanismos contra el delito, la violencia y la corrupción, e impulso a la aceleración del sistema de justicia; (iv) actividades terroristas; y

---

<sup>144</sup> Jacquelyn C. Campbell, Daniel Webster, Jane Koziol-McLain, Carolyn Block, Doris Campbell, Mary Ann Curry, Faye Gary, Nancy Glass, Judith McFarlane, Carolyn Sachs, Phyllis Sharps, Yvonne Ulrich, Susan A. Wilt, Jennifer Manganello, Xiao Xu, Janet Schollenberger, Victoria Frye y Kathryn Laughon. *Risk Factors for Femicide in Abusive Relationships: Results from a Multisite Case Control Study*. *American Journal of Public Health*: julio de 2003, Vol. 93, No. 7, páginas 1089-1097.

<sup>145</sup> Mary D. Overpeck et al, 1998. *Risk Factors for Infant Homicide in the United States*. *N Engl J Med* 1998; 339:1211-1216, 22 de octubre.

<sup>146</sup> El BID viene apoyando el programa desde 2001.

- (v) gestión y reinserción de las personas deportadas. En consonancia con esas estrategias nacionales, el gobierno ha decidido centrar las actividades de prevención del delito y la violencia en seis políticas estratégicas: (i) hacer que el delito no rinda frutos; (ii) reforma del sistema de justicia; (iii) vigilancia por consentimiento; (iv) adopción de una estrategia coherente contra las pandillas; (v) centrarse en las personas y las comunidades que están en situación de riesgo; y (vi) fortalecimiento de los sistemas de gobernanza. La primera política, que entraña hacer que el delito no rinda frutos, se centrará en la cooperación interministerial en los temas atinentes a la seguridad nacional, el establecimiento de un grupo de tareas que se ocupe de velar por el enjuiciamiento satisfactorio de los casos de fraude y de lavado de activos y la gestión e integración de datos legales, financieros y personales complejos provenientes de distintas fuentes y jurisdicciones, así como una mejora de la arquitectura de inteligencia.
- 3.38 Ante los desafíos que el delito representa para Jamaica, el Banco propone abordar el tema del **delito y la violencia**<sup>147</sup> desde distintos ángulos: (i) aumentar la eficacia del **CSJP**<sup>148</sup> mediante la implantación de instrumentos de evaluación de riesgos a fin de mejorar la focalización de las intervenciones de prevención del delito; (ii) **fortalecer la obtención de datos** en la policía, el Ministerio de Seguridad Nacional y otros organismos públicos para mejorar la organización y las estrategias policiales, así como la focalización de las intervenciones de prevención del delito; (iii) llevar a cabo **intervenciones de prevención del delito, rehabilitación y reinserción**<sup>149</sup> desde un enfoque multisectorial<sup>150</sup> que pueda incluir mejoras al entorno físico construido en las comunidades pobres, así como intervenciones para mejorar el registro civil; (iv) **fortalecer y modernizar el sistema de justicia** como parte fundamental de la modernización y mejora de la gestión de los tribunales, así como reducción de las demoras, aumento de la congruencia y la eficacia contra el delito organizado; y (v) llevar a cabo censos y encuestas de obtención de datos entre la población carcelaria y las personas alojadas en centros de rehabilitación, y realizar estudios para hacer un seguimiento de la reincidencia en el delito.
- 3.39 **GÉNERO. La desigualdad de género sigue siendo un ámbito clave de desarrollo en Jamaica.** Entre las áreas importantes con desigualdades y disparidades cabe mencionar las normas de la sociedad<sup>151</sup> que influncian y crean vulnerabilidades específicas en función del género, así como pobreza y desempleo, violencia doméstica, resultados en cuanto a la salud sexual y reproductiva, barreras

---

<sup>147</sup> En relación con las políticas sobre violencia doméstica, ver la sección sobre género.

<sup>148</sup> El Banco viene prestando apoyo al Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia, de raíz comunitaria, desde sus inicios en 2001 (operaciones JA-L1009 y JA-L0105). El Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia III, JA-L1043, seguirá brindando apoyo durante el período de la nueva Estrategia de País (saldo disponible: US\$12,9 millones).

<sup>149</sup> El Banco propone analizar la experiencia de los modelos exitosos de rehabilitación y reinserción que ha implementado en otros países, como el Centro de Detención Juvenil de Pacora, en la Ciudad de Panamá, que se inauguró a principios de 2012 y tiene un modelo integral que incluye capacitación y reintegración social. Es parte del Programa de Seguridad Integral financiado por el BID, que procura fortalecer la seguridad pública privilegiando la prevención y el cuidado de jóvenes en situación de riesgo.

<sup>150</sup> En el marco de la operación JA-X1003 se brindó apoyo a los participantes del CSJP por medio de pasantías.

<sup>151</sup> Véase Next Generation Final Note (nov. 2015) del Banco Mundial, "*Gender Norms and Youth Violence in Jamaica: Trends and Recommendations*".

a la actividad empresarial y también el liderazgo en los sectores público y privado. Además, hay importantes desigualdades en cuanto a la educación y la violencia<sup>152</sup>. En Jamaica, los segmentos pobres y los muy pobres contienen un número desproporcionadamente elevado de mujeres y niños. Además, aun cuando las mujeres tienen un desempeño superior al de los varones en la educación, no ocurre lo mismo en el mercado laboral. Por ejemplo, en 2013 la inscripción en institutos de educación terciaria fue de 40,3% para las mujeres y 17,6% para los varones, pero el desempleo femenino sigue excediendo al masculino en más de siete puntos porcentuales. Claramente, el hecho de que las niñas y las mujeres tengan un desempeño educativo mejor no se ve reflejado en el mercado laboral formal. Además, tanto los perpetradores como las víctimas de los delitos violentos son, en números desproporcionadamente altos, varones jóvenes.

- 3.40 **En el MTF 2018-2018 se resaltan varios temas relacionados con el género.** Las desigualdades y disparidades entre hombres y mujeres son evidentes en el sistema educativo, el mercado laboral, la prestación de atención de salud, el delito y la violencia y las oportunidades de empleo<sup>153</sup>, así como en la mitigación del cambio climático. Asimismo, es necesario centrarse más en mitigar las normas sociales negativas que hipersexualizan a las niñas. Existe un consenso en que las mujeres de Jamaica, en los casos adecuados, deberían tener un mayor acceso que en la actualidad a ciertos derechos fundamentales del país. El fomento de la igualdad y la equidad con respecto al género y en todas las esferas de la sociedad forma parte del resultado nacional No. 6, Gobernanza efectiva.
- 3.41 Para abordar los **temas de género** con un enfoque en la reducción de la pobreza, la generación de ingresos y la compensación en los casos de violencia contra mujeres, el Banco brindará apoyo a lo siguiente: (i) priorización de los temas de género tanto como parte de una **política de género específica para la mujer** y una clara **política nacional sobre acoso sexual en el lugar de trabajo**, así como en políticas elaboradas en los ámbitos de salud y protección social; (ii) incorporación de **perspectivas basadas en el género en las políticas sobre educación y sobre seguridad ciudadana** para abordar los temas de logros y desempeño en el ámbito de la educación, y violencia y encarcelamiento de jóvenes; (iii) mejora de la **calidad y cantidad de los datos desglosados por género** recabados en las esferas de pobreza; violencia doméstica; violencia sexual contra mujeres, hombres y niños; y feminicidio; (iv) mejoras en los **servicios de cuidado de niños y de ancianos** y programas de educación en la primera infancia que sean de calidad, así como programas de alimentación escolar para reducir el impacto del cuidado de niños y ancianos sobre las actividades de generación de ingresos realizadas por las mujeres; y (v) creación de un **servicio de ventanilla única** y centros de información para las mujeres provenientes de todos los estratos sociales. Además, las operaciones de la CII pueden ayudar a generar oportunidades económicas viables

---

<sup>152</sup> Harriot, Anthony D. y Marlyn Jones. *Crime and Violence in Jamaica: IDB Series on Crime and Violence in the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

<sup>153</sup> Según el informe de 2015 de la Organización Internacional del Trabajo, titulado *Women in Business and Management, Gaining Momentum*, entre 108 países Jamaica tiene la proporción más alta de mujeres en funciones de mediana y alta gerencia ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_334882.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_334882.pdf)).

para los grupos poblacionales desaventajados, priorizando la mejora del clima de negocios de Jamaica tanto para la mujer como para el hombre.

- 3.42 **Resiliencia frente a las conmociones climáticas. La vulnerabilidad de Jamaica a los impactos de las conmociones climáticas es función de varios elementos**, relacionados principalmente con su tamaño relativamente pequeño, su ubicación dentro del corredor de huracanes del Atlántico, su topografía montañosa y su entorno geográfico (zonas costeras angostas) y el hecho de ser un pequeño estado insular en desarrollo. Es así como el clima tiene una gran influencia en las vidas diarias y las condiciones socioeconómicas de los jamaquinos, pues es un factor de control en algunos de los principales propulsores de la economía (turismo y actividad agropecuaria), se vincula con la salud y el bienestar de la población y afecta a sectores de carácter crítico para el sustento (por ejemplo, agua y energía). Además, las consideraciones climáticas han adquirido mayor pertinencia ante los efectos del cambio climático que han alterado la dinámica del desarrollo e incrementado la incertidumbre en la planificación y ejecución de actividades, trátase de la siembra y cosecha de cultivos, el suministro de agua o la capacidad de predecir los patrones climáticos. Entre 2001 y 2012, Jamaica fue afectada por 10 desastres climáticos, cifra que representa un aumento drástico con respecto a la tasa registrada entre 1940 y 2000, que era de un evento de esa índole por década. El impacto estimativo de esos 10 desastres sobre el país fue, en promedio, de 2% del PIB en cada ocasión. Dentro de esos guarismos, el sector de infraestructura representó 46% de los costos globales, mayormente (86%) en transporte (carreteras y puentes)<sup>154</sup>. La principal respuesta a esos cambios radica en integrar y poner en práctica medidas de adaptación en toda la esfera socioeconómica a fin de aumentar la resiliencia de la sociedad, la economía y el medio ambiente a los impactos del cambio climático y la variabilidad del clima<sup>155</sup>.
- 3.43 **Vista la vulnerabilidad a los factores de peligro naturales, hay un enfoque en medidas dirigidas a aumentar la resiliencia frente a la variabilidad del clima y aumentar asimismo la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres.** Las grandes sequías que se produjeron en 2013 y 2014, junto con los cambiantes e impredecibles patrones de las precipitaciones, demuestran la necesidad de crear resiliencia ante el cambio climático y la variabilidad. Además, conforme los impactos del cambio climático siguen aumentando, se prevé que el efecto en sectores clave de la economía se incrementará, amenazando con ello los esfuerzos desplegados en pro de un crecimiento y una productividad sostenidos. Por último, la gestión del riesgo de desastres resulta necesaria en relación con la preparación para el acaecimiento de desastres, su gestión y la reconstrucción posterior a los mismos, y se ha de elaborar conjuntamente con una estrategia de resiliencia frente al clima.

---

<sup>154</sup> Ver PIOJ (2012): *Assessing the Costs of Disasters on Jamaica's Infrastructure: Evidence from the Damage and Loss Assessment by the Planning Institute of Jamaica*, y PIOJ (2012): *Socio-economic and environmental Disaster Impact Assessment Handbook for Jamaica*.

<sup>155</sup> Montego Bay participa en el Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID, instrumento para fortalecer la planificación y las inversiones públicas a nivel de ciudad, con inclusión de consideraciones relacionadas con el clima, y para mejorar la sostenibilidad y competitividad a largo plazo.

- 3.44 **En cuanto a la resiliencia frente al cambio climático y la mitigación de sus efectos**, el Banco apoya un incremento de los recursos de financiamiento para el clima<sup>156</sup> a fin de sustentar la transición hacia un futuro con menores emisiones de carbono y más resiliente<sup>157</sup>. En este sentido, los ámbitos medulares comprenden los siguientes: (i) reformas de políticas en distintos sectores y ámbitos temáticos para incluir consideraciones de cambio climático que reflejen los cambios de políticas que se requieren para abordar las realidades del cambio climático, como por ejemplo reformas relacionadas con las políticas nacionales tanto fiscales como de contabilidad; (ii) aumento de la disponibilidad de información atinente al clima, es decir, transformación de los datos generados en el marco de distintos estudios en información que los responsables de la toma de decisiones comprendan y sobre cuya base puedan actuar; (iii) fortalecimiento del establecimiento de capacidades, que ha de estar alineado estrechamente con el suministro de una plataforma decisoria adecuada, con una mejora de la difusión de información y la sensibilización pública; y (iv) un enfoque multisectorial en cuanto al tema de la resiliencia y la gestión del riesgo de desastres, que elimine la modalidad de trabajo en "silos" y busque establecer vínculos orgánicos y fluidos en todo el espacio socioeconómico<sup>158</sup>, incluidos los grupos vulnerables (ancianos, niños y mujeres), que están considerablemente más expuestos a la violencia ante la ocurrencia de un desastre natural. Esos temas no están confinados al sector público, sino que han de incluir vínculos recíprocos con áreas como las de agua, energía, sector agropecuario, turismo y vivienda, tanto con el sector privado como dentro de dicho sector.

#### IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

- 4.1 **El Documento de Política Fiscal para 2016-2017 enuncia la Estrategia Fiscal a Mediano Plazo del gobierno.** Dentro de ese marco, las necesidades de financiamiento en el período de la Estrategia de País ascenderían a unos US\$5.000 millones, monto equivalente a 37% del PIB de 2015. Las necesidades de financiamiento se ven dominadas por los pagos de amortización de la deuda de Jamaica, pues las proyecciones indican que el país tendrá solamente déficit fiscales pequeños y menguantes a lo largo de todo ese período. El marco de financiamiento prevé que 52% se cubra con cargo a fuentes externas y el resto con cargo al mercado de deuda interno. En el caso sugerido a continuación, el BID contribuiría 18% y 35% del financiamiento total y externo para 2016–2021, respectivamente.
- 4.2 **En el caso hipotético de financiamiento, la Estrategia de País estima una aprobación total de US\$854 millones durante el período que abarca dicha estrategia<sup>159</sup>.** Los desembolsos previstos, incluidos los de la cartera heredada de

---

<sup>156</sup> El Banco estableció el objetivo de aumentar el financiamiento relacionado con el clima a 30% del total de aprobaciones de proyectos combinadas del Grupo del BID/CII para el 31 de diciembre de 2020. Resolución AG-6/16 y CII/AG-2/16.

<sup>157</sup> Declaración conjunta de los bancos multilaterales de desarrollo en la COP21 en París, titulada *Delivering Climate Change Action at Scale: Our Commitment to Implementation*.

<sup>158</sup> Las operaciones JA-G1001 y JA-G1002, actualmente en ejecución dentro de la cartera, se centran en la gestión de cuencas hídricas, ensayando estrategias para mejorar la resiliencia y la adaptación.

<sup>159</sup> El marco de financiamiento indicativo incluiría apoyo coordinado entre los organismos multilaterales, concretamente el FMI y el Banco Mundial.

US\$160 millones, suman US\$166 millones por año, lo que redundará en desembolsos por un total de US\$830 millones durante el período quinquenal. Ello se traduciría en un flujo total positivo de préstamos de US\$258 millones y un flujo de efectivo neto de US\$62 millones. Con esos desembolsos, la deuda frente al BID como proporción de la deuda total ante los bancos multilaterales de desarrollo aumentaría a 47,8% para el final del período de la estrategia frente a 41,1% para el final de 2016<sup>160</sup>. La proporción de la deuda ante el BID con respecto al PIB del país bajaría de 12% a apenas 11,4%, pero su proporción con respecto a la deuda externa aumentaría, entre 2015 y 2020, de 15,7% a 18,6% (ver el Anexo III).

- 4.3 **Si bien el apoyo presupuestario ocupó un lugar destacado en la Estrategia de País anterior, se prevé que el enfoque del Banco en el marco de la presente estrategia se reorientará hacia el financiamiento para inversión en los ámbitos de gran crecimiento.** Sin embargo, se siguen llevando a cabo importantes reformas y el apoyo presupuestario resultaría beneficioso desde una perspectiva de gestión de la deuda. De ese modo, el perfil temporal del plan de financiamiento propuesto se relacionaría en gran medida con la cronología de las reformas estructurales y la disponibilidad de espacio fiscal para el financiamiento con fines de inversión. Como la viabilidad política de las reformas estructurales fundamentales y costosas suele ser mayor al principio del mandato de un nuevo gobierno, se prevé que ese apoyo presupuestario se podría concentrar al comienzo del período de la estrategia, con un cierto grado de concentración de recursos al principio. Cabe destacar que, según el sistema parlamentario de Jamaica y lo que manda la constitución del país, para febrero de 2021 se deberán haber celebrado elecciones generales. La asistencia técnica y los fondos no reembolsables para inversión a lo largo del período de la Estrategia de País seguirían cumpliendo una función destacada. Además, hay margen considerable para apalancar un apoyo financiero incremental proveniente de otras instituciones de financiamiento internacionales y de donantes bilaterales.

## V. EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA

### A. Ejecución de la cartera

- 5.1 **La ejecución de la cartera siguió siendo dificultosa durante el período de la última Estrategia de País.** Pese a mejoras en la ejecución, los proyectos de desempeño deficiente siguieron constituyendo un desafío. Además de las limitaciones de capacidad y los procedimientos complicados y prolongados, el restringido espacio fiscal supuso un problema para algunos proyectos. Según ya se indicó, el espacio fiscal seguirá siendo estrecho durante el período de la Estrategia de País y se dispondrá de nuevas asignaciones solamente para inversiones de gran prioridad que tengan efectos claros y positivos en el ahorro fiscal o el crecimiento económico. Con ese trasfondo, el Banco seguirá dando seguimiento a la cartera, respaldando el fortalecimiento de la capacidad de ejecución local y los sistemas nacionales y evaluando los casos en los que cabría reformular o cancelar proyectos no redituables. Además, velará por un diseño

---

<sup>160</sup> Dado que se prevé recibir apoyo del FMI mediante una línea de crédito, la proporción de la exposición del BID para 2021 se estima en un 33%.

adecuado de los proyectos antes de su aprobación, especialmente en relación con inversiones grandes y complejas.

## **B. Participación del sector privado**

5.2 **En consonancia con el aumento de la estabilidad macroeconómica y la recuperación de la economía, se prevé un aumento del financiamiento al sector privado.** Como el período de la última Estrategia de País coincidió con la estabilización económica tras una profunda recesión económica, en esos momentos Jamaica ofrecía oportunidades limitadas para las distintas ventanillas del sector privado del Banco. Sin embargo, la institución se abocó a analizar activamente varios ámbitos que ofrecen oportunidades para el futuro cercano, a saber, sector agropecuario, logística, generación de energía, eficiencia energética, turismo incluyente, financiamiento de cadenas de valor y apoyo a la PYME.

5.3 **Se prevé que la estrecha colaboración entre el BID y la CII dará lugar a sinergias y utilizará las respectivas fortalezas comparativas de ambas instituciones.** En tanto que el BID seguirá brindando apoyo a las autoridades en las reformas del clima de negocios interno, la CII trabajará con inversionistas para facilitar proyectos específicos, lo cual también mejorará el alcance e impacto de las inversiones extranjeras directas. Los ámbitos que requieren de una coordinación estrecha entre los sectores público y privado, como los de infraestructura, energía, alianzas público-privadas, desarrollo urbano y turismo sostenible, son los que tienen más probabilidades de beneficiarse de una participación sostenida y coordinada de todo el Grupo del Banco.

## **C. Agenda de conocimiento**

5.4 En comparación con otros países de la región, Jamaica tiene datos fiables sobre una amplia gama de temas económicos y sociales. Además, los organismos gubernamentales y los medios académicos, entre otros, ofrecen estudios sobre varios temas que revisten pertinencia para los ámbitos de la presente Estrategia de País. Sin embargo, hay brechas de conocimiento y siguen faltando datos sectoriales específicos, por ejemplo, sobre el delito y la violencia doméstica. Además, algunas fuentes de datos no se pueden desglosar por género. En consecuencia, varias acciones contempladas en los ámbitos prioritarios incluyen trabajos de recopilación de datos<sup>161</sup>.

## **D. Coordinación con otros socios en el ámbito del desarrollo**

5.5 **La coordinación con otros donantes multilaterales y oficiales proseguirá.** El Banco ha trabajado en estrecha colaboración con otros socios en el ámbito del desarrollo, especialmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Desarrollo del Caribe. Concretamente, además de coordinar la asistencia técnica y el apoyo, el Banco Mundial y el BID también acordaron comprometer US\$510 millones cada uno en apoyo del SAF. Otro ejemplo de coordinación y armonización es el de la colaboración de la División de Gestión Financiera del BID con el Banco Mundial, la cual comprende lo siguiente: (i) patrocinio de talleres de

---

<sup>161</sup> Los resultados obtenidos con la herramienta de evaluación de la capacidad estadística (TASC) permiten determinar las fortalezas y falencias del sistema de estadísticas del país y las del Instituto de Estadísticas (STATIN).

creación de capacidad conjuntamente con la Auditoría General de Jamaica; (ii) realización de un análisis financiero fiduciario conjunto del Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH); y (iii) a un taller conjunto (BID y Banco Mundial) sobre auditoría con el cometido de aumentar la sensibilización fiduciaria sobre los proyectos y mejorar la calidad de las auditorías de proyecto. La colaboración también abarca los socios bilaterales. La cartera actual contiene dos préstamos para inversión con cofinanciamiento en la esfera de la seguridad ciudadana con el Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD) y el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido; y con la Unión Europea y China en la esfera de eficiencia del sector público. También proseguirán el diálogo y la coordinación con el Fondo de Inversión del Caribe (CIF) y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) para eficiencia energética y conservación; el Fondo para el Medio Ambiente Mundial para agua y saneamiento; y el Banco Mundial y los Fondos de Inversión en el Clima para afrontar el cambio climático. Al igual que en el período de la Estrategia de País anterior, el BID buscará apalancar financiamiento adicional proveniente de otras instituciones de financiamiento internacionales y contener el aumento de la costosa deuda externa.

- 5.6 **Cooperación regional:** Jamaica participa en varias iniciativas regionales encabezadas por el BID, a saber, las de nuevos vecinos (diversificación de los mercados de origen del turismo mediante la exploración de conexiones aéreas hacia y desde América del Sur); energía (trabajos para diversificar la combinación de fuentes energéticas); y transporte y logística (incluido el transporte marítimo). Todas esas iniciativas se encuadran dentro de la Agenda Estratégica sobre Integración, herramienta informal que orienta la programación del Banco en cuanto a integración en el Caribe. Visto el tamaño del mercado interno de Jamaica, se reconoce que las iniciativas regionales constituyen un imperativo para superar las fallas de mercado en el Caribe.

#### **E. Utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales**

- 5.7 **En consonancia con los mandatos internacionales, el desarrollo y la utilización de sistemas nacionales en la ejecución de proyectos siguen revistiendo prioridad para la gestión fiduciaria.** Durante el período de la presente Estrategia de País, y en consonancia con su estrategia de incremento de la utilización de sistemas nacionales, el BID seguirá recurriendo a los siguientes subsistemas fiduciarios en Jamaica: presupuesto, tesorería, contabilidad e información financiera, controles externos y licitaciones limitadas. En septiembre de 2013 se aprobó la “Utilización de los Sistemas de Adquisición Nacionales para Licitaciones Limitadas” en Jamaica. Actualmente, el Banco ya aprobó 18 de 26 países en cuanto a la utilización de sistemas nacionales en las operaciones financiadas por el mismo, y Jamaica es el único país del Caribe incluido en ese grupo. El Banco busca obtener la validación para el uso avanzado en operaciones financiadas por el mismo en Jamaica para 2018. El uso avanzado comprenderá servicios de consultoría individuales y de la modalidad de licitaciones nacionales.
- 5.8 **Durante el período de la estrategia, el Banco apoyará los sistemas nacionales de Jamaica mediante una profundización de las reformas y la modernización correspondiente.** Los ámbitos clave comprenden los siguientes: (a) fortalecimiento del sistema de adquisiciones público; (b) apoyo técnico;

(c) integración de programas informáticos; (d) ejecución presupuestaria; (e) avance de la funcionalidad del Sistema de Gestión Central de Tesorería (CTMS) al Sistema de Información de Gestión Financiera Integrada (IFMIS); (f) fortalecimiento de los sistemas de control; y (g) aumento de la independencia del Departamento de Auditoría General. Todas las iniciativas contarán con respaldo mediante capacitación para mejorar la capacidad. Se prevé que para finales del período de la estrategia esas intervenciones estratégicas habrán redundado en un mayor uso de los sistemas fiduciarios.

5.9 En el Cuadro 1 se resumen el estado y las expectativas en cuanto a la utilización de sistemas fiduciarios durante el período de la Estrategia de País.

**Cuadro 1: Utilización de sistemas nacionales**

Objetivo estratégico del BID	Utilización de sistemas nacionales	Nivel de referencia básico 2016	Uso estimativo 2020	Acciones previstas
Eficacia y eficiencia de la capacidad institucional	Presupuesto	100%	100%	Seguimiento de las mejoras
	Tesorería	13%	60%	Seguimiento de las mejoras y validación
	Contabilidad/ Información financiera	38%	60%	Seguimiento de las mejoras y validación
	Auditoría interna	0%	20%	Validación
	Auditoría externa	25%	40%	Seguimiento del estado legislativo y de lo adecuado del entorno institucional
	Sistema de información nacional	0%	100%	Validación, implementación y seguimiento del uso del nuevo sistema de adquisiciones electrónicas
	Comparación de precios <sup>1</sup>	7%	100%	Seguimiento del uso
	Contratación de consultores individuales	0%	80%	Validación, implementación y seguimiento del uso
	Licitación nacional parcial	N/C	N/C	N/C
	Licitación nacional avanzada	0%	30%	Validación, implementación y seguimiento del uso

<sup>1</sup> Al mes de diciembre de 2015 se había usado la modalidad de comparación de precios en una operación de la cartera de Jamaica (Apoyo a la Reforma del Sector Educativo II).

5.10 La última **evaluación financiera y del gasto público** efectuada con la **metodología de la PEFA** se llevó a cabo en 2012 y puso de relieve las constantes necesidades de reforma en Jamaica pese al apoyo prestado por los donantes y socios, incluido el BID. En respuesta a ello, el gobierno elaboró un Plan de Acción de Reforma de la Gestión Financiera Pública (PFM-RAC) de carácter integral e invitó a la comunidad de donantes a participar en su ejecución. Una mejor coordinación entre los donantes y un mejor seguimiento probablemente redunden en resultados sólidos y sostenibles en el marco de dicho plan. A través de los

proyectos en curso (préstamos en apoyo de reformas de política, préstamos para inversión y fondos no reembolsables de cooperación técnica), en los últimos ocho años las autoridades y el Banco realizaron importantes inversiones en la gestión financiera pública. El BID tiene una gran participación en el PFM-RAC, especialmente en cuanto a gestión de tesorería central, controles internos, contabilidad/información financiera, controles externos y gestión fiscal, y seguirá haciéndolo durante la nueva Estrategia de País.

## VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgos macroeconómicos:** La economía jamaicana se ha estabilizado en comparación con la situación que imperaba al comienzo de la Estrategia de País 2013-2014. El coeficiente entre deuda y PIB disminuyó, pasando de más de 145% del PIB a marzo de 2013 a alrededor de 127% del PIB a marzo de 2016. Durante el mismo período, Jamaica mantuvo un superávit primario de 7% del PIB y más, en tanto que el déficit global disminuyó a menos de 1% del PIB. De igual modo, la posición externa se fortaleció. En los últimos tres años, el déficit en cuenta corriente bajó de 10% del PIB al valor actual de menos de 3% del PIB, en tanto que las reservas internacionales brutas alcanzaron el equivalente de 23 semanas de importaciones de bienes y servicios. Además, se está dando respuesta a la sobrevaloración del tipo de cambio mediante una depreciación nominal y real. Los riesgos macroeconómicos siguen siendo importantes en Jamaica, que es una pequeña economía insular abierta con varias vulnerabilidades. Las exportaciones están concentradas en términos de los bienes y servicios (turismo, bauxita, productos derivados del petróleo y agricultura) y de los destinos correspondientes (Estados Unidos, Canadá y Reino Unido), situación que hace que la isla sea vulnerable a las conmociones económicas que puedan ocurrir en dichos países. De igual modo, las remesas dependen de las condiciones del mercado laboral en esas mismas naciones. Por último, la reducción de la deuda seguirá siendo parte medular del marco de política económica de Jamaica por muchos años<sup>162</sup>.
- 6.2 **Los riesgos macroeconómicos se mitigarán y vigilarán** mediante una estrecha supervisión del desempeño económico y las políticas correspondientes, a fin de posibilitar la toma de medidas correctivas, y también mediante apoyo en ámbitos clave para lograr estabilidad macroeconómica en la esfera prioritaria de gestión del sector público.
- 6.3 **Desastres naturales:** Jamaica enfrenta la amenaza anual de tormentas, deslizamientos de tierra provocados por lluvias, fenómenos sísmicos y otros desastres naturales, los cuales pueden tener repercusiones fiscales importantes. Por ejemplo, tras el huracán Sandy en 2012, el PIOJ informó sobre daños estimados en US\$107,14 millones. Ese golpe, sumado a ciertos hechos mundiales adversos, promovió una revisión a la baja de las estimaciones del PIB en 0,4 puntos porcentuales, que a su vez dio lugar a una revisión a la baja del crecimiento del PIB en 0,1% para el ejercicio fiscal 2012-2013<sup>163</sup>. De igual manera, en 2010 los daños

---

<sup>162</sup> La aceleración del crecimiento económico sigue siendo un elemento de enfoque importante del gobierno, como lo denota el establecimiento de un Ministerio de Cartera y un Consejo de Crecimiento Económico.

<sup>163</sup> *Jamaica Macro Socio-Economic and Environmental Assessment of the Damage and Loss Caused by Hurricane Sandy*, Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ), enero de 2013.

- provocados por tormentas tropicales afectaron el PIB en más de un 1%. Por ende, un desastre natural de grandes proporciones durante el período de la Estrategia de País podría reducir las ganancias registradas hasta ahora en el PIB en el marco del SAF. El Banco seguirá apoyando las iniciativas de adaptación al cambio climático y de mitigación de dicho cambio, en consonancia con los trabajos transversales relativos a la resiliencia frente al clima, que se complementarán ulteriormente con medidas de gestión del riesgo de desastres en los sectores público y privado.
- 6.4 **En aras de la adaptación a los riesgos climáticos señalados, el apoyo del Grupo del BID** que entraña la construcción de activos hará hincapié en la incorporación de una infraestructura resiliente al clima (por ejemplo, materiales de mayor resistencia al calor, diseños de ingeniería aptos para responder a grandes inundaciones). El apoyo que incluye componentes de establecimiento de capacidad en las zonas afectadas por el cambio climático incorporará capacitación sobre gestión del riesgo climático. A su vez, el apoyo relacionado con el sector agropecuario incluirá prácticas y políticas climáticamente inteligentes.
- 6.5 **En términos generales, si bien sigue siendo vulnerable, el país se encuentra en una posición mucho más sólida para absorber conmociones.** En comparación con el comienzo del programa apoyado por el FMI, Jamaica ha establecido franjas de seguridad y ha creado espacio para poder absorber conmociones. Asimismo, la regla fiscal adicional que entrará en vigor al vencer el SAF brinda un marco legal para poder absorber conmociones al tiempo de seguir en pos de la meta de un coeficiente entre deuda y PIB de 60% para marzo de 2026. Por último, varias de las medidas sugeridas en la presente Estrategia de País fortalecerían aún más la capacidad de Jamaica para absorber conmociones.
- 6.6 **Riesgos de ejecución de la cartera:** Las medidas dirigidas a mejorar la ejecución de la cartera priorizarían el fortalecimiento de la capacidad de los organismos ejecutores. A los organismos ejecutores para proyectos nuevos se les seguirá ofreciendo capacitación sobre gestión de proyectos por resultados, específicamente el programa de gestión de proyectos por resultados del Banco, complementado con un apoyo proactivo por parte de este para abordar los desafíos de la cartera existente. Una interacción sostenida en esta esfera con las partes interesadas incluirá evaluaciones de los préstamos que no cumplan los correspondientes hitos, a fin de reformular o cancelar las operaciones que se considere que han dejado de cumplir los objetivos de desarrollo originales, donde proceda. Además, el Banco intensificará y fortalecerá la supervisión de la cartera en colaboración con el PIOJ a lo largo del período de la Estrategia de País.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

Prioridades del gobierno	Ámbitos estratégicos	Objetivos estratégicos del BID	Resultados previstos	Indicadores	Nivel básico de referencia (fuente)
Situación macroeconómica estable	1. Mejora de la gestión del sector público	1.1 Alcanzar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo	Reducir el déficit del gobierno central	Saldo global del gobierno central/PIB	-0,3 (Ministerio de Finanzas y Planificación, ejercicio fiscal 2015-2016)
			Saldo positivo de las entidades públicas	Saldo global de las entidades públicas seleccionadas (comprende los saldos de las entidades públicas seleccionadas, a saber, los 18 organismos públicos más importantes)/PIB <sup>1</sup>	0 (FMI, ejercicio fiscal 2015-2016)
			Reducción del coeficiente de deuda pública o públicamente garantizada/PIB	Coeficiente deuda/PIB	128,7 (FMI, ejercicio fiscal 2015-2016)
		1.2 Fortalecer el sistema de gestión financiera pública	Hacer que el presupuesto sea más predecible	Divergencia absoluta entre el ingreso total y el ingreso total presupuestado	2,7% (MOFPS, promedio ejercicios fiscales 2012-2013 y 2015-2016)
				Divergencia absoluta entre el gasto total y el gasto total presupuestado	3,3% (MOFPS, promedio ejercicios fiscales 2012-2013 y 2015-2016)
				Divergencia absoluta entre el gasto primario y el gasto primario presupuestado	2,4% (MOFPS, promedio ejercicios fiscales 2012-2013 y 2015-2016)
				Divergencia absoluta entre el gasto de capital total y el gasto de capital presupuestado	20,8% (MOFPS, promedio ejercicios fiscales 2012-2013 y 2015-2016)

<sup>1</sup> Los 18 organismos públicos seleccionados son los siguientes: Airport Authority of Jamaica (AAJ); Human Employment and Resource Training Trust (HEART); Jamaica Mortgage Banco (JMB); Housing Agency of Jamaica (HAJ); National Housing Trust (NHT); National Insurance Fund (NIF); Development Bank of Jamaica (DBJ); National Water Commission (NWC); Petrojam; Petroleum Corporation of Jamaica (PCJ); Ports Authority of Jamaica (PAJ); Urban Development Corporation (UDC); Jamaica Urban Transit Company Ltd. (JUTC); Caymanas Track Ltd. (CTL); Wallenford Coffee Company Ltd. (WCC); National Road Operating and Constructing Company Ltd. (NROCC); Petro-Ethanol; Clarendon Aluminum Production (CAP).

Prioridades del gobierno	Ámbitos estratégicos	Objetivos estratégicos del BID	Resultados previstos	Indicadores	Nivel básico de referencia (fuente)
		1.3 Reducir el porcentaje que representa dentro del PIB el monto de salarios que debe abonar el gobierno central	Reducción del porcentaje de PIB que representa el monto de salarios	Monto de salarios (porcentaje del PIB)	10,4% (FMI, ejercicio fiscal 2015-2016)
		1.4 Aumentar la eficiencia del sector público	Aumento de la eficacia del sector público	Eficiencia del gasto público	0,3 (Herramienta de evaluación PRODEV, 2013)
		1.5 Fortalecer la calidad de los registros administrativos	Aumento del porcentaje de población cubierto por el sistema nacional de identificación	Porcentaje de ciudadanos cubiertos por el sistema nacional de identificación	0 (Registro General, 2016)
		1.6 Reducir el gasto del gobierno en el servicio público de electricidad	Reducción del número de GWh de electricidad consumidos en dependencias públicas (especialmente hospitales y escuelas)	Porcentaje de reducción anual de la cantidad de GWh consumidos	54 GWh en hospitales y escuelas 394 GWh en todas las dependencias gubernamentales (gasto JPS 2015)
Entorno de negocios propicio	<b>2. Aumento de la productividad y el crecimiento del sector privado</b>	2.1 Mejorar el marco normativo para la realización de negocios	Acortamiento de la distancia a la frontera – Doing Business <sup>2</sup>	Distancia a la frontera	67,27 (Informe Doing Business 2016)
		2.2 Facilitar el acceso a financiamiento para la PYME	Aumento del acceso a crédito para la PYME	Establecimientos pequeños (de 10 o menos empleados a tiempo completo) que tienen una línea de crédito o un préstamo de una institución financiera	37,4% (Encuesta a nivel de empresa efectuada por Compite Caribe 2013)
				Establecimientos medianos (de entre 11 y 100 empleados a tiempo completo) que tienen una línea de crédito o un préstamo de una institución financiera	46,9% (Encuesta a nivel de empresa efectuada por Compite Caribe 2013)
2.3 Aumentar la seguridad de suministro y la diversificación de la matriz de energía	Aumento de la proporción de energía renovable y gas natural en la matriz de energía	Porcentaje de penetración de la energía renovable y el gas natural dentro de la combinación de fuentes de energía	Energía renovable: 10,5% Gas natural: 8% (MSET, fines de 2016)		

<sup>2</sup> Para más detalles, ver <http://www.doingbusiness.org/data/distance-to-frontier>.

Prioridades del gobierno	Ámbitos estratégicos	Objetivos estratégicos del BID	Resultados previstos	Indicadores	Nivel básico de referencia (fuente)
		2.4 Aumentar la productividad del sector agropecuario	Aumento de la productividad de la fuerza laboral en el sector agropecuario y aceleración de la tasa de crecimiento de dicho sector	Productividad de la fuerza laboral en el sector agropecuario (PIB agricultura silvicultura y pesca / trabajadores agropecuarios y pesqueros calificados)	J\$240,805 por trabajador (2015 sobre la base del STATIN)
				Tasa de crecimiento del PIB del sector agropecuario	11,5% (Promedio 2011-2015)
Desarrollo y protección del capital humano	<b>3. Refuerzo de la protección y el desarrollo del capital humano</b>	3.1 Mejorar el sistema de salud pública	Incremento de la utilización de dependencias para atención primaria de salud	Utilización de dependencias de salud pública por personas que buscaron atención en un dispensario médico tras haber notificado una enfermedad o lesión	61% (Encuesta sobre las condiciones de vida 2012)
			Reducción de los años ajustados por discapacidad que se pierden debido a enfermedades no transmisibles	Años de vida ajustados por discapacidad estandarizados en función de la edad <sup>3</sup> (por 100.000 habitantes), enfermedades no transmisibles	21.085 (Observatorio Mundial de Salud, OMS, 2012)
			Reducción de la prevalencia de factores de riesgo entre los adultos	Prevalencia de la diabetes (porcentaje de personas de entre 20 y 79 años de edad)	11,5% (Indicadores Económicos Mundiales 2014)
			Aumento de la presión sanguínea (personas de 18 años y más)	22,1 (OMS, 2014)	
			Obesidad, índice de masa corporal $\geq 30$ (personas de 18 años y más)	26,8 (OMS, 2014)	
			3.2 Mejoras en los resultados de aprendizaje	Mejora de las aptitudes de matemáticas en 4º grado	Porcentaje de estudiantes que tienen buenas aptitudes en matemáticas en 4º grado
		Mejora de las aptitudes de lectoescritura en 4º grado	Porcentaje de estudiantes que tienen buenas aptitudes en lectoescritura en 4º grado	86,5% (Ministerio de Educación, 2015)	

<sup>3</sup> Los años de vida ajustados por discapacidad para una enfermedad o condición de salud se calculan como la suma de los años de vida perdidos debido a mortalidad prematura en la población más los años perdidos debido a discapacidad para las personas que viven con esa condición de salud o sus consecuencias.

Prioridades del gobierno	Ámbitos estratégicos	Objetivos estratégicos del BID	Resultados previstos	Indicadores	Nivel básico de referencia (fuente)
			Aumento de las tasas de completamiento de la escuela secundaria inferior y las tasas de inscripción en la escuela secundaria superior para los varones	Tasas de inscripción de varones en la escuela secundaria superior (10° y 11° grados)	59,7 (Ministerio de Educación, 2013-2014)
				Tasa de terminación de la escuela secundaria inferior (9° grado) por los varones	83,8 (Ministerio de Educación, 2014)
			Reducción del porcentaje de jóvenes (de 14 a 24 años de edad) que no trabajan ni estudian	Porcentaje de jóvenes (entre 14 y 24 años de edad) que no trabajan ni estudian	Por confirmar <sup>4</sup> (abril de 2016, sobre la base del STATIN)
		3.3 Apoyar el consumo y proteger y promover la acumulación de capital humano entre los segmentos pobres y vulnerables	Aumento de la eficiencia y eficacia del programa PATH mediante una mejor focalización (enfoque en los pobres como objetivo) y reducción de las "filtraciones" (personas no pobres que reciben beneficios)	Beneficiarios del programa que son pobres o extremadamente pobres y beneficiarios que no son pobres	56% extremadamente pobres, 46% pobres, 15% de beneficiarios por encima del umbral de pobreza (sobre la base de la encuesta sobre condiciones de vida 2012)
			Aumento del acceso a los programas del PATH para el mercado laboral	Número de beneficiarios del PATH que ingresan en un programa "de la escuela al trabajo"	4.000
			Reducción de la tasa de pobreza extrema entre los beneficiarios del PATH	Tasa de pobreza extrema	7,3% (sobre la base de la encuesta sobre condiciones de vida 2012)

<sup>4</sup> Se está calculando en este momento y se incluirá antes de su distribución por SEC.

**MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES**

Objetivo estratégico del BID	Resultados previstos	Indicador	Nivel básico de referencia (2016)	Meta indicativa	Marco cronológico
Fortalecimiento y utilización de los sistemas nacionales	Aumento de la utilización de los subsistemas de gestión financiera (tesorería, contabilidad e información financiera, auditoría interna y controles externos)	(a) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan la cuenta única de tesorería	(a) 13% de los proyectos del BID utilizan la cuenta única de tesorería	(a) 60% de los proyectos del BID utilizan la cuenta única de tesorería	<b>Al final del período de la Estrategia de País</b>
		(b) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan el subsistema de contabilidad e información financiera	(b) 38% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de contabilidad e información financiera	(b) 60% de los proyectos del BID utilizan el sistema de contabilidad e información financiera	
		(c) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan el subsistema de auditoría interna	(c) Ningún proyecto del BID (0%) utiliza el subsistema de auditoría interna	(c) 20% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de auditoría interna	
		(d) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan el subsistema de controles internos	(d) 25% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de controles externos	(d) 40% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de controles externos	
Fortalecimiento y utilización de los sistemas nacionales	Aumento de la utilización de los subsistemas de adquisiciones (sistema nacional de información, comparación de precios, contratación de consultores individuales y licitación nacional avanzada)	(a) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan el sistema nacional de información	(a) Ningún proyecto del BID (0%) utiliza el sistema nacional de información	(a) 100% de los proyectos del BID utilizan el sistema nacional de información	<b>Al final del período de la Estrategia de País</b>
		(b) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan el subsistema de comparación de precios	(b) 7% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de comparación de precios	(b) 100% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de comparación de precios	
		(c) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan el subsistema de contratación de consultores individuales	(c) Ningún proyecto del BID (0%) utiliza el subsistema de contratación de consultores individuales	(c) 80% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de contratación de consultores individuales	
		(d) Porcentaje de proyectos del BID que utilizan el subsistema de licitación nacional avanzada	(d) Ningún proyecto del BID (0%) utiliza el subsistema de licitación nacional avanzada	(d) 30% de los proyectos del BID utilizan el subsistema de licitación nacional avanzada	

### PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Población (millones de habitantes)	2,66	2,67	2,68	2,69	2,70	2,71	2,71	2,72	2,72
Tasa de desempleo (porcentaje de la fuerza laboral)		10,6	11,4	12,4	12,7	13,7	15	13,2	13,1
PIB per cápita, precios corrientes, US\$	4.754,8	5.053,9	4.436,6	4.817,3	5.233,9	5.339,1	5.099,5	4.925,8	4.921,7
PIB real (cambio porcentual)	0,7	-1,2	-2,6	-1,2	0,5	-0,3	0,5	0,4	1,5
Inflación global (porcentaje al final del período)	16,8	16,8	10,2	11,7	6,0	8,0	9,7	6,4	5,8
PIB nominal (miles de millones de US\$)	12,9	13,7	12,1	13,2	14,4	14,8	14,2	13,8	13,9
Ingreso total (porcentaje del PIB)	27,2	27,4	27,5	27,0	25,9	25,7	26,8	26,5	27,1
Gasto total (porcentaje del PIB)	31,3	33,9	37,7	34,5	32,3	30,3	27,8	26,9	27,5
Saldo global (porcentaje del PIB)	-4,1	-6,6	-10,2	-7,5	-6,4	-4,7	-1,0	-0,4	-0,3
Deuda pública total (porcentaje del PIB)	115,2	123,9	138,1	143,0	142,1	145,3	142,8	139,7	134,9
Inversión total (porcentaje del PIB)	26,6	24,4	21,0	20,2	21,4	19,9	21,3	22,4	
Ahorro nacional (porcentaje del PIB)		-5,3	3,1	1,9	-1,7	-1,8	-0,9	0,2	
Deuda pública externa (millones de US\$)/5	6.554,2	6.807,9	7.581,4	8.728,0	8.859,5	8.566,5	8.417,2	8.840,8	8.778,9
Deuda externa total/PIB	48,4	51,2	55,5	62,4	60,2	58,3	61,8	64,9	63,4
Amortización total programada (miles de millones de US\$)	0,6	0,5	0,4	0,3	0,6	0,6	0,4	0,5	0,7
Pagos de intereses/PIB (%)	11,7	12,3	16,1	12,5	9,9	9,5	8,1	7,9	8,0
Servicio de la deuda/exportaciones de bienes y servicios	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	
Pagos de intereses/ingresos	43,2	44,8	58,6	46,4	38,3	37,0	30,1	29,8	29,3
Pagos de intereses /PIB	11,7	12,3	16,1	12,5	9,9	9,5	8,1	7,9	8,0
Flujos entrantes netos de inversión extranjera directa/PIB	6,3	10,1	4,0	1,4	1,2	2,8	4,2	4,3	
Tipo de cambio efectivo real (2005=1)	1,1	1,1	1,2	1,4	1,5	1,4	1,4	1,6	1,8
Tasa de depósitos promedio	4,9	5,3	5,4	2,5	2,1	2,1	1,2	1,4	1,4
Tasa de interés activa promedio	20,8	23,2	21,9	19,0	18,3	17,2	14,6	15,0	15,0

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Ministerio de Finanzas y Planificación.

### MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

	2013	2014	2015	2016 <sup>1</sup>	2017	2018	2019	2020	2021
Aprobaciones	14,00	160,00	205,00	166,00	248,00	150,00	150,00	140,00	100,00
Desembolsos	101,40	193,90	215,00	232,00	150,00	200,00	200,00	130,00	90,00
Reembolsos (principal)	98,60	59,03	63,00	46,97	98,32	95,66	102,45	107,14	107,48
Flujo neto de préstamos (BID)	2,80	134,87	152,00	185,03	51,68	104,34	97,55	22,86	-17,48
Intereses y comisiones	26,40	26,80	26,60	35,20	36,61	38,50	39,92	40,73	41,29
Flujo de efectivo neto	-23,60	108,07	125,40	149,83	15,08	65,84	57,64	-17,87	-58,77
Deuda ante el BID	1.281,11	1.474,00	1564,30	1.697,33	1.799,01	1.903,35	1.950,90	1.993,77	2.036,29
Deuda ante el BID/PIB (%)	9,03%	10,61%	11,23%	12,07%	12,36%	12,50%	12,19%	11,81%	11,36%
Deuda ante el BID/deuda externa pública (%)	11,30%	13,09%	14,80%	15,72%	16,36%	17,17%	18,04%	18,30%	18,55%
Deuda ante el BID/deuda externa ante organismos multilaterales (%)	37,57%	44,07%	43,34%	41,09%	40,78%	42,58%	43,87%	45,69%	47,84%

Fuentes: Banco Mundial, FMI y cálculos propios.

Notas: Para 2016-2021, el momento exacto de las aprobaciones y los desembolsos proyectados dependerá del programa de reformas, el programa de inversiones del sector público y las necesidades de financiamiento.

<sup>1</sup> Se proyecta que las aprobaciones y los desembolsos correspondientes a 2016 en el marco de la nueva Estrategia de País se cifrarán en US\$66 millones y US\$61,6 millones, respectivamente.

## MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

### Estrategia de País: Matriz de Efectividad en el Desarrollo

En agosto de 2008 el Directorio Ejecutivo aprobó el Marco de Efectividad en el Desarrollo (documento GN-2489) para aumentar la evaluabilidad de todos los productos de desarrollo del Banco.

La Matriz de Efectividad en el Desarrollo para las Estrategias de País es una lista de verificación de los elementos que resultan necesarios para evaluar una estrategia de país. Está basada en los criterios de evaluación elaborados por el Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en las "Normas de buena práctica para la evaluación de las estrategias y programas de país".

### Estrategia de País: Jamaica

#### **Alineación Estratégica**

Se refiere al grado en el cual el diseño y los objetivos de la Estrategia de País son congruentes con los desafíos de desarrollo del país y con los planes y prioridades de desarrollo del gobierno.

#### **Efectividad**

Mide la probabilidad de que la Estrategia de País alcance los objetivos que se ha trazado, mediante una revisión de tres dimensiones: (i) calidad del diagnóstico sobre el que está basado la acción del Banco en cada ámbito de trabajo; (ii) calidad de la matriz de resultados para la estrategia; (iii) utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales.

Dimensiones de efectividad	
<b>I. Diagnóstico de país - Desafíos de desarrollo del país</b>	Sí/No
– Los desafíos de desarrollo del país se presentan de manera integral / holística / completa	Sí
– Los desafíos de desarrollo del país identifican claramente los principales desafíos de desarrollo	Sí
– Los desafíos de desarrollo del país presentan magnitudes de los principales desafíos de desarrollo sobre la base de pruebas empíricas	Sí
<b>II. Diagnóstico de los ámbitos prioritarios</b>	%
– Que identifica y dimensiona claramente, sobre la base de pruebas empíricas, las restricciones y los desafíos específicos del <b>ámbito prioritario</b>	100%
– Que identifica y dimensiona claramente, sobre la base de pruebas empíricas, los <b>principales factores</b> o causas que contribuyen a las restricciones y los desafíos específicos	100%
– Que ofrece las correspondientes <b>recomendaciones de políticas</b>	100%
<b>III. Matriz de resultados*</b>	%
– Los objetivos estratégicos están definidos claramente	100%

– Los resultados previstos están definidos claramente	100%
– Los objetivos estratégicos y resultados previstos se relacionan directamente con las principales restricciones identificadas en el diagnóstico	100%
– Los indicadores son indicadores de resultados y son SMART (específicos, cuantificables, logrables, pertinentes y sujetos a plazos)	100%
– Los indicadores tienen niveles básicos de referencia	93%
<b>IV. Lógica vertical</b>	<b>Sí/No</b>
– La Estrategia de País tiene lógica vertical	Sí

\* *La Matriz de resultados está conformada por indicadores que son significativos para los resultados previstos y reflejan los avances hacia el logro de dichos resultados. Los resultados previstos emanan de los objetivos estratégicos.*

**Diagnóstico de la Estrategia de País:** Como parte de la Estrategia de País 2016-2021 se presentó un diagnóstico sobre los desafíos de desarrollo del país, titulado "Jamaica: Desafíos de desarrollo del país ". El diagnóstico de la Estrategia de País es exhaustivo y está basado en pruebas empíricas. **El diagnóstico identifica tres ámbitos prioritarios para la intervención del Banco: (i) mejorar la gestión del sector público; (ii) aumentar el crecimiento impulsado por el sector privado y la competitividad de dicho sector; y (iii) reforzar el capital humano y el desarrollo.**

- El diagnóstico identifica y dimensiona claramente, sobre la base de pruebas empíricas, **100%** de las restricciones y los desafíos específicos del ámbito prioritario – El diagnóstico identifica y dimensiona claramente, sobre la base de pruebas empíricas, los principales factores o causas que contribuyen a las restricciones y los desafíos específicos para 100% de los ámbitos prioritarios – El diagnóstico brinda las correspondientes recomendaciones de políticas para las acciones del Banco, sobre la base de pruebas empíricas, para 100% de los ámbitos prioritarios.

**Matriz de resultados:** La sección de la Matriz de resultados que corresponde a los nuevos ámbitos estratégicos comprende **13 objetivos estratégicos para la acción del Banco, 22 resultados previstos y 30 indicadores para medir los avances** – Todos los objetivos estratégicos (100%) están definidos con claridad - Todos los resultados previstos (100%) están definidos con claridad – Todos los objetivos de la Estrategia de País (100%) se relacionan directamente con las principales restricciones identificadas en el diagnóstico – Todos los indicadores usados (100%) son SMART (específicos, cuantificables, logrables, pertinentes y sujetos a plazos) - El 93% de los indicadores tiene niveles básicos de referencia.

**Sistemas nacionales:** Durante el período de la estrategia, el Banco brindará apoyo a los sistemas nacionales de Jamaica mediante una profundización de las reformas y la modernización correspondiente. Los ámbitos clave comprenden los siguientes: (a) fortalecimiento del sistema de adquisiciones público; (b) apoyo técnico; (c) integración de programas informáticos; (d) ejecución presupuestaria; (e) avance de la funcionalidad del Sistema de Gestión Central de Tesorería (CTMS) al Sistema de Información de Gestión Financiera Integrada (IFMIS); (f) fortalecimiento de los sistemas de control; y (g) aumento de la independencia del Departamento de Auditoría General. Todas las iniciativas contarán con respaldo mediante capacitación para mejorar la capacidad. Se prevé que para finales del período de la estrategia esas intervenciones estratégicas habrán redundado en un mayor uso de los sistemas fiduciarios.

**Lógica vertical:** *La Estrategia de País tiene lógica vertical.*

**RIESGOS.** Aquí se miden tres dimensiones: (i) identificación de los factores que afecten o puedan afectar la consecución de los objetivos propuestos; (ii) definición de medidas de mitigación; y (iii) mecanismos de seguimiento.

La estrategia identifica tres riesgos: (i) macroeconómico; (ii) desastres naturales; y (iii) ejecución de la cartera. Para todos esos riesgos se han identificado medidas de mitigación y de seguimiento.

**RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA  
 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS**

Recomendación	Respuesta de la Administración
<p><b>1. Velar por la continuidad de las estrategias de país y justificar de manera más adecuada las asignaciones de financiamiento.</b></p> <p>Independientemente del financiamiento, el Banco debe evitar que haya interrupciones en la validez de los documentos estratégicos (trátase de estrategias de país o de sus actualizaciones) que sirven de marco para su colaboración con Jamaica. Los documentos de estrategia —que sería útil que abarcaran un período más largo aunque probablemente estarían sujetos a futuras revisiones— deberían presentar una justificación pormenorizada de las asignaciones de financiamiento, ya sea que se modifique una asignación antes aprobada o se establezca una nueva asignación, analizando diversas hipótesis y explicando cómo se prevé que los flujos de efectivo respondan a las necesidades de financiamiento del país.</p>	<p><b>Parcialmente de acuerdo.</b> La situación macroeconómica de Jamaica entre 2010 y 2013, con un Acuerdo de Derecho de Giro fallido (ADG) con el FMI, seguido a un Programa de Servicio Ampliado (PSA), claramente explica las bases secuenciales de dichos documentos.</p> <p>Primero, en 2011 el BID decidió suspender el apoyo presupuestario debido al fracaso del ADG. Segundo, como resultado del cambio político a raíz de las elecciones anticipadas a fines del 2012, el gobierno entró a cargo de una nueva administración. Tercero, dadas las condiciones macroeconómicas negativas en 2012, no era posible predecir cuándo sería posible retomar la programación regular. Cuarto, a finales del 2012, el nuevo gobierno decidió firmar un nuevo acuerdo con el FMI. Como resultado, la Administración optó por presentar una Estrategia de País sin monto de financiamiento y regresar al Directorio con una propuesta de financiamiento una vez que las condiciones macroeconómicas fueran más certeras.</p> <p>La última razón que llevo a la Administración a proponer una Estrategia de País de dos años, fue la probabilidad de que las prioridades del país se ajustaran en la medida que avanzara el PSA. Todo lo cual llevó en 2013 a un acuerdo con el Gobierno de Jamaica sobre el nuevo período de la Estrategia de País y la revisión de la situación posteriormente.</p> <p>Una vez que se llegó a un acuerdo sobre la distribución equitativa de la carga con el FMI y el Banco Mundial en apoyo al PSA, y el FMI aprobó su nuevo programa, la Administración presentó para consideración del Directorio la propuesta de financiamiento para Jamaica para el período 2013-2014.</p> <p>Durante el período en revisión, las circunstancias de Jamaica fueron fluidas y la flexibilidad fue necesaria para atender las necesidades cambiantes.</p> <p>Dicho esto, la Administración está completamente de acuerdo en la necesidad de preservar la continuidad estratégica a futuro. Por lo tanto, se preparará una nueva estrategia (o actualización) que sea consistente con el actual ciclo político y que cubra el período restante del PSA de dos años. Cabe hacer notar que el gobierno ha expresado su preferencia de contar con una Estrategia de País de cuatro años. También cabe hacer notar, que manejar un portafolio bajo los hitos del FMI, requiere ingenio, debido a las metas fiscales que restringen el gasto público, el cual tiene un impacto en la ejecución y desembolsos.</p>

Recomendación	Respuesta de la Administración
<p><b>2. Concentrar el financiamiento en apoyo de reformas de política en la profundización de las reformas de las finanzas públicas.</b> Aun en las hipótesis más optimistas, Jamaica seguirá necesitando durante varios años una política fiscal estricta para reducir su deuda. En esas condiciones, se justifica el propósito del Banco de continuar destinando una parte del nuevo financiamiento a operaciones programáticas de apoyo presupuestario en el ámbito de las finanzas públicas.</p> <p>Estas operaciones han respaldado reformas importantes, aunque en muchos casos se debe seguir adelante con dichas reformas para obtener resultados. El Banco también debería esforzarse por mantener la continuidad del programa en apoyo de reformas de política que está en curso en el sector educativo.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Jamaica ha tomado pasos importantes en el manejo de sus finanzas públicas bajo el PSA. El lanzamiento de la extensiva reforma fiscal del 2013 y la introducción de la Regla Fiscal obligatoria, que implica una reducción del nivel deuda-PIB a 60% para el 2026, son dos de las reformas más importantes tomadas por Jamaica en su historia reciente. Ambas reformas fueron apoyadas por el BID bajo préstamos en apoyo de reformas de política (PBL) y recursos no reembolsables de cooperación técnica.</p> <p>La continuación de las reformas de política será prioritaria en estas áreas para fomentar la reducción sostenida en el gasto público y nivel de endeudamiento de Jamaica. La capacidad del Banco de continuar apoyando reformas de finanzas públicas y educativas dependerá del nivel de financiamiento acordado en la siguiente Estrategia de País.</p>
<p><b>3. Asegurarse de definir adecuadamente el volumen de los nuevos préstamos de inversión.</b> El limitado margen de maniobra fiscal en los próximos años restringe el alcance del nuevo financiamiento para inversión que otorgue el Banco. Todo nuevo financiamiento para inversión debería estructurarse de tal forma que se tengan en cuenta las restricciones fiscales, posiblemente recurriendo a préstamos de fases múltiples o de diseño modular, como se señalaba en la anterior Evaluación del Programa de País. Como regla general, también sería una buena práctica no aprobar nuevas operaciones en un sector en el que las operaciones en curso exhiben un desempeño deficiente.</p>	<p><b>Parcialmente de acuerdo.</b> Debido a la limitación de espacio fiscal, la Administración se esforzará en la redirección de recursos bajo operaciones con bajo desempeño dentro del portafolio existente.</p> <p>En este sentido, la Administración sostuvo la revisión de cartera en octubre del 2014 en la que se acordó que se revisarían de manera puntual las operaciones con bajo desempeño para establecer los pasos acelerados para mejorar su ejecución o bien redireccionar parte de sus recursos.</p> <p>Cabe hacer notar, que la Administración cuestiona el uso del desempeño de operaciones individuales como un criterio único para decidir la pertinencia de intervenciones sectoriales futuras. La relevancia de nuevas operaciones debe ser considerada bajo mérito propio. El desempeño anterior es ciertamente uno de muchos factores que son considerados al momento de diseñar una operación, ya que este informa las acciones a tomar para mitigar el riesgo identificado.</p> <p>Sin embargo, el uso del desempeño de operaciones individuales como condición para decidir operaciones de préstamos futuras puede resultar poco práctico y no atender las necesidades de los clientes.</p>
<p><b>4. Fortalecer el seguimiento y evaluación.</b> Se debería hacer un seguimiento y un balance más periódicos de la manera en que el programa global del Banco está contribuyendo a los efectos directos previstos en la Estrategia de País. De igual forma, se debería insistir más en evaluar la contribución de las operaciones individuales a los efectos directos específicos que se incluyen en los marcos de resultados.</p>	<p><b>Parcialmente de acuerdo.</b> Aunque de acuerdo con que se debe hacer un monitoreo y evaluación periódica en la evaluación de los objetivos de la Estrategia de País dentro de las actividades de programación, la Administración considera que el ejercicio anual de programación, reflejado en el Documento de Programa de País, incluye información relevante sobre la alineación de operaciones individuales a los objetivos y resultados esperados bajo la Estrategia de País vigente.</p>

<b>Recomendación</b>	<b>Respuesta de la Administración</b>
	<p>La Administración continuará realizando un balance del desempeño individual por proyecto mediante el PMR, con una visión de portafolio a futuro. Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que la Administración, en consulta con el Directorio Ejecutivo, se encuentra revisando el papel de la Estrategia de País e instrumentos relacionados de programación. Uno de los temas que se está revisando es la matriz de resultados de la Estrategia de País y la mejor manera de monitorear el logro de sus resultados, reconociendo el papel que juega el monitoreo y evaluación en la efectividad en el desarrollo.</p>