

JAMAICA

PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL CAPITAL HUMANO II

(JA-L1031)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Donna Harris (SPH/CJA), jefa de equipo; Guadalupe Bedoya (consultora); Diego Buchara (LEG/SGO); Martha Guerra (SCL/SPH); Isabel Nieves (SCL/SPH); Janet Quarrie (CCB/CJA); Juan Pedro Schmid (CCB/CJA); Leslie Stone (SCL/SPH); Tashna Silburn, (becaria de investigación); y Luis Tejerina (SPH/CES).

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS.....	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
1.	Contexto macroeconómico y social	1
2.	Justificación.....	5
3.	Solicitud de apoyo del Banco	10
4.	Serie programática de préstamos en apoyo de reformas de política.....	10
B.	Objetivo y componentes	12
1.	Componente 1. Marco macroeconómico y carta de políticas	12
2.	Componente 2. Protección del gasto en servicios básicos de salud, educación y medidas de protección social.....	13
3.	Componente 3. Promoción de las reformas de la red de protección social	14
C.	Indicadores de resultados clave	15
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	16
A.	Instrumento de financiamiento	16
B.	Riesgos de salvaguardias ambientales y sociales.....	16
C.	Riesgo fiduciario	16
D.	Otros temas y riesgos clave.....	16
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN	17
A.	Resumen de los mecanismos de ejecución	17
B.	Resumen de los mecanismos para dar seguimiento a los resultados	18
C.	Actividades de diseño importantes posteriores a la aprobación.....	18

ANEXOS

ANEXO IMPRESOS

Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. Carta de políticas
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35780501>
2. Medios de verificación
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35584213>
3. Matriz de resultados
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35584456>

OPCIONALES

1. La pobreza en Jamaica
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35582068>
2. Cambios a la Matriz de políticas de la operación JA-L1031
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35584289>
3. Plan de seguimiento y evaluación
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35600262>
4. Análisis de costos y beneficios
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35736307>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PATH	<i>Program of Advancement through Health and Education</i> [Programa para el Progreso por Medio de Salud y Educación]
PIOJ	<i>Planning Institute of Jamaica</i> [Instituto de Planificación de Jamaica]

RESUMEN DEL PROYECTO

JAMAICA PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL CAPITAL HUMANO II (JA-L1031)

Términos y condiciones financieras					
Prestatario: Jamaica		Plazo de amortización:		20 años	
Organismo ejecutor: Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ)		Período de gracia:		5 años	
		Período de desembolso:		12 meses	
Fuente	Monto	Tasa de interés:		Basada en la tasa LIBOR	
BID (Capital Ordinario)	US\$50.000.000	Comisión de inspección y vigilancia:		*	
Total	US\$50.000.000	Comisión de crédito:		*	
		Moneda:		Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria	
Esquema del proyecto					
Objetivo del proyecto/descripción: Los objetivos de la serie global del Programa de Protección del Capital Humano son (i) proteger los gastos en servicios básicos de salud, educación y medidas de protección social durante la contracción económica y (ii) aumentar la efectividad de las reformas a programas clave de protección social para reducir la vulnerabilidad de los pobres. Los objetivos específicos de esta segunda y última operación de préstamo (JA-L1031) de la serie programática son (i) seguir protegiendo el gasto no salarial en salud, nutrición, desarrollo del niño en la primera infancia, educación y la red de protección social; y (ii) promover las reformas de la red de protección social a través de: (a) mejoras en la focalización y la eficiencia de los programas de protección social, (b) la ampliación de la cobertura del programa de transferencias condicionadas de efectivo a la vez que se introducen procedimientos de recertificación y egreso; y (c) el apoyo continuo de programas innovadores para proteger a los grupos vulnerables. Los componentes que se proponen en esta operación son los mismos que contiene el primer préstamo programático, con el fin de permitir la continuidad en el logro de los objetivos globales del Programa de Protección del Capital Humano. La estrategia del Banco en el sector incluye además el financiamiento concomitante de dos operaciones de cooperación técnica a fin de realizar las primeras etapas del trabajo analítico relacionado con las reformas sociales, con apoyo de la serie programática de préstamos en apoyo de reformas de política y más a futuro, y evaluar innovaciones operativas, así como algunas de las reformas de política que promueve la serie de préstamos en apoyo de reformas de política.					
Condiciones contractuales especiales: Véase la Matriz de Políticas .					
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.					
El proyecto califica como:					
SEQ [X]		PTI []		Sector []	
		Geográfica []		% de beneficiarios []	

* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos sobre los préstamos del Capital Ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

1. Contexto macroeconómico y social

- 1.1 Jamaica ha padecido de tiempo atrás el lastre de un bajo crecimiento económico y una elevada deuda pública. En los últimos 15 años, la economía creció menos de 1% anual, muy por debajo de la tasa promedio de crecimiento del 3,9% en América Latina y el Caribe. La crisis financiera mundial impactó a Jamaica en un momento en que el país se encontraba ya en dificultades por los efectos del Huracán Iván en 2006 y por el aumento abrupto de los precios de los productos básicos entre 2006 y 2008. Así pues, la coyuntura económica mundial afectó tempranamente a Jamaica y su tasa de crecimiento se volvió negativa a fines de 2007. La deuda pública, de por sí alta como porcentaje del producto interno bruto, aumentó sustancialmente. La relación total entre deuda y PIB se ubica actualmente en alrededor de 140%, y aproximadamente una tercera parte del gasto total se destina sólo al pago de intereses, lo que limita la variedad de opciones de política para responder a la contracción económica.
- 1.2 El Gobierno de Jamaica está abordando proactivamente esta difícil situación. En enero de 2010 inició una operación de canje de deuda que ha mejorado el perfil de la deuda a corto plazo y ha reducido el costo del servicio de la deuda interna. Además, suscribió un acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el fin de promover el crecimiento a través de la consolidación fiscal, la reducción de la deuda y recortes en el gasto en varios sectores, sin dejar de proteger a los grupos pobres y vulnerables durante el período de ajuste. El Gobierno de Jamaica reconoce que una recesión prolongada, seguida posiblemente por una recuperación lenta, y las condiciones fiscales difíciles ponen en riesgo los logros alcanzados en los últimos 25 años en materia de salud, educación y protección social y reducción de la pobreza (véase [la pobreza en Jamaica](#)). El acuerdo de derecho de giro apoya los objetivos de política del Gobierno de Jamaica de reflejar un incremento de por lo menos el 25% en el gasto en asistencia social suministrado a través de programas mejor focalizados que promuevan inversiones en el capital humano de la niñez: el programa de transferencias condicionadas de efectivo —el programa PATH— y el Programa de Comidas Escolares.
- 1.3 Las condiciones macroeconómicas para lograr la recuperación siguen la senda prevista —como lo prueban las recientes revisiones en el marco del acuerdo de derecho de giro y la evaluación macroeconómica independiente de noviembre de 2010— y las perspectivas están mejorando: la producción de bauxita, las remesas y el turismo se están recuperando y para el ejercicio fiscal 2011-2012 se proyecta un crecimiento del 1,8% del PIB. Sin embargo, Jamaica no ha salido todavía de una prolongada recesión. Se estima que el crecimiento durante el primer trimestre de 2011 será del 1,3%, lo que daría lugar a una contracción global del 0,5% para el ejercicio fiscal 2010-2011. Asimismo, con la economía todavía en contracción en 2010 y con los aumentos en los precios de los alimentos y el transporte, existe el

riesgo de que la pobreza pueda haber aumentado en comparación con el nivel que tenía en 2009. El Gobierno de Jamaica sigue enfrentando desafíos graves para controlar y gestionar su déficit presupuestario debido a la competencia entre las prioridades sectoriales. A pesar de ello, y de la baja actividad económica y el espacio fiscal reducido, el Gobierno de Jamaica sigue comprometido con las prioridades estratégicas de proteger el gasto social y mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas sociales clave. Aunque el programa del FMI sigue bien encaminado en sus grandes líneas, sigue exigiendo elevados superávits fiscales primarios para reducir los altos índices de deuda de Jamaica, lo cual genera una carga sobre la economía que también limita la recuperación económica. Esto plantea riesgos en dos sentidos: o que el crecimiento sea menor al previsto y por ende no se reduzca la relación entre deuda y PIB o que se afloje el estricto programa fiscal. En cualquiera de estos casos, si los mercados responden exigiendo tasas de interés más altas, la dinámica de la deuda se verá afectada. Esta difícil situación fiscal se prolongará varios años, más allá de la fecha de expiración del actual acuerdo de derecho de giro, hasta que sus índices de deuda hayan bajado sustancialmente.

- 1.4 **Necesidad de proteger el gasto en educación, salud y nutrición en Jamaica.** Durante tiempos de crisis es necesario mantener la disponibilidad de los servicios sociales esenciales. Los datos respecto a América Latina y el Caribe muestran que al contraerse los mercados de trabajo se reduce el número de niños de hogares pobres que trabajan y los niños tienden a permanecer en la escuela, con lo que se mantiene o aumenta la demanda de estos servicios^{1,2}. Además, la calidad de la educación es una consideración de peso en Jamaica³ y proteger el gasto no salarial en educación durante la crisis también podría resguardar contra deterioros en la calidad de los servicios, lo que incluye los libros de texto y la infraestructura⁴. Con respecto a la salud y la nutrición, existen muchas pruebas de América Latina y el Caribe de que la inversión en estos servicios disminuye en tiempos de crisis y se reducen los insumos, como las vacunas, la disponibilidad de los servicios y la calidad de la atención⁵. El Cuadro I-2 muestra la disminución del gasto global en salud en Jamaica desde 2008. En ese mismo sentido, el Cuadro I-3 presenta cómo se ha reducido también el gasto en atención primaria como proporción del PIB⁶. Si se asegura el gasto no salarial continuo en servicios de salud, particularmente en

¹ “Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, sin fecha.

² Bedoya, G. “Noncompliance with schooling conditions in JA’s CCT Programme, PATH”, manuscrito, 2010, muestra que los patrones de asistencia a clases de los estudiantes del Programa PATH, a pesar de ser cíclicos, no se ven afectados por la crisis.

³ Nota sobre el sector educativo para Jamaica; BID, julio de 2010.

⁴ BID, sin fecha., *Ibid.*, nota al pie 4.

⁵ BID, sin fecha., *Ibid.*, nota al pie 4.

⁶ El Gobierno de Jamaica adoptó una política de atención de salud gratuita y universal en 2008.

atención primaria, se podría ayudar a mantener la disponibilidad permanente de atención crucial de calidad para los beneficiarios de la red de protección social⁷.

- 1.5 Se llevó a cabo un análisis ex ante de costos y beneficios del programa, que cubrió en su mayoría el componente 2, Protección del gasto en el sector social, que opera principalmente a través del programa PATH y servicios de acumulación de capital humano para sus beneficiarios. Los resultados más pertinentes se relacionan con los efectos potenciales para los beneficiarios del PATH en términos de educación. El análisis de sensibilidad parcial en estos resultados muestra que bajo suposiciones específicas y realistas la relación beneficios/costos es mayor que uno. Más específicamente, en el caso hipotético más positivo, dicha relación es de 1,5.
- 1.6 **Contexto social.** Jamaica ha logrado avances sociales importantes, pero sigue enfrentando desafíos en cuanto a la cobertura y la calidad de los servicios para mejorar sus resultados. La matrícula bruta en educación en la primera infancia (de niños de 3 años y más) y en los grados 1 a 6 era casi universal en 2007, de 96,8% y 94,6% respectivamente⁸, pero no en el caso de los alumnos de educación secundaria. También han podido observarse algunos logros en salud, ya que la esperanza de vida aumentó de 68 años en la década de los setenta a 74,3 años en 2009 y la mortalidad infantil se redujo de 28 por cada 1000 niños nacidos vivos durante los años ochenta a 16,7/1000 nacidos vivos en 2006. Sin embargo, la tasa de mortalidad materna, aunque se ha venido reduciendo, fue de 94,8 por cada millón de niños nacidos vivos en 2009⁹.
- 1.7 **Gasto social.** El gasto global en salud, educación y seguridad y previsión social, incluido el programa PATH, ha aumentado como proporción del PIB en los últimos cinco ejercicios fiscales, entre ellos tres de crisis, en parte debido a la caída del PIB (Cuadro I-2). Aunque el gasto en educación representa el mayor porcentaje del gasto social, los aumentos en el gasto en seguridad y previsión social, provocados por los incrementos en el presupuesto del PATH, son proporcionalmente mayores que los aumentos en salud y educación.

⁷ BID, sin fecha, *Ibid*, nota al pie 4.

⁸ PIOJ. Encuesta Económica y Social, Jamaica 2007.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo de Jamaica *Vision 2030*, Plan del Sector Salud, 2009.

Cuadro I-1. Gasto en el sector social por sector y ejercicio fiscal como porcentaje del PIB

Sector	05/06	06/07	07/08	08/09^r	09/10^e
Educación y desarrollo cultural ²	5,39%	5,68%	5,86%	6,26%	6,48%
Salud	2,06%	2,40%	2,63%	2,83%	2,70%
Seguridad y previsión social general ³	0,39%	0,41%	0,44%	0,50%	0,54%
Vivienda	0,02%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
Otros servicios sociales y comunitarios	0,74%	1,07%	1,04%	0,75%	0,64%
Total	8,6%	9,6%	10,0%	10,4%	10,4%

Fuente: Encuesta Económica y Social Jamaica (2004-2009), Notas del Banco de Jamaica: 1. Datos del gasto de todos los ejercicios fiscales, excepto 2009-2010, que representa cifras de aprobaciones. Las cifras del PIB corresponden al año calendario (de enero a diciembre) y las cifras del presupuesto corresponden al ejercicio fiscal (de abril a marzo). 2. Incluye el apoyo para el Programa de Comidas Escolares. 3. Incluye el PATH. r: revisado. e: estimado (primera aprobación solamente, sin incluir ninguna aprobación adicional durante el ejercicio fiscal)

- 1.8 El Cuadro I-2 muestra las asignaciones presupuestarias no salariales para programas sociales específicos, expresadas como porcentaje del PIB para los ejercicios fiscales 2009-2010 y 2010-2011 y como porcentaje de las asignaciones de los ejercicios fiscales anteriores para el ejercicio 2010-2011. Las aprobaciones presupuestarias para salud, primera infancia y educación se redujeron como porcentaje del PIB entre uno y otro ejercicio fiscal, mientras que las asignaciones para el Programa de Comidas Escolares y el programa PATH aumentaron. En términos nominales, las asignaciones para el ejercicio fiscal 2010-2011 aumentaron en comparación con el año anterior en la mayoría de los programas, pero si se ajustan a la inflación, las asignaciones para salud, primera infancia y educación se redujeron. Un desafío a futuro será encontrar un equilibrio entre el aumento de las asignaciones a programas focalizados de la red de protección social acordados con el FMI y la protección¹⁰ de las asignaciones presupuestarias no salariales para servicios sociales con el fin de mantener su disponibilidad y calidad y facilitar sinergias con la red de protección social.

¹⁰ Expresada en términos nominales.

Cuadro I-2. Aprobaciones presupuestarias no salariales para programas sociales seleccionados, ejercicios fiscales 2009-2010 y 2010-2011

Programa	2009-2010 como porcentaje del PIB	2010-2011 como porcentaje del PIB	2010-2011 como porcentaje de 2009-2010 (nominal)	2010-2011 como porcentaje de 2009-2010 (real)
Atención primaria de la salud	0,050%	0,047%	103%	90%
Desarrollo de la primera infancia	0,144%	0,137%	105%	92%
Educación primaria, secundaria y especial	0,502%	0,432%	95%	83%
Comidas escolares	0,206%	0,224%	114%	100%
PATH	0,243%	0,275%	125%	109%

Fuente: Presupuestos aprobados del Gobierno de Jamaica 2009-2010 y 2010-2011.

- 1.9 **La pobreza en Jamaica.** Después de bajar sistemáticamente del 19,7% en 2002 al 9,9% en 2007, la tasa de pobreza empezó a aumentar de nuevo y alcanzó el 12,3% en 2008 y el 16,5% en 2009. La pobreza se concentra en las áreas rurales y entre la juventud. La mayoría de las personas pobres trabajan, en general en el sector informal y con baja productividad. En cualquier año en particular, alrededor de la mitad de los hogares pobres son “nuevos pobres” por haber caído por debajo de la línea de pobreza. El programa PATH tiene un efecto mitigante sobre la pobreza. Una simulación de la repercusión del PATH en el bienestar sugiere que en 2008 la tasa global de pobreza habría sido aproximadamente un punto porcentual más alta sin este programa, es decir, alrededor del 12,9%. Este efecto podría aumentar si se mejorara la focalización para reducir las brechas de subcobertura y las fugas. En el enlace optativo 1 se analiza con mayor detalle [la pobreza en Jamaica](#).

2. Justificación

- 1.10 **Avances recientes en la reforma de la red de protección social en Jamaica.** A partir del año 2000, la red de protección social se mejoró gracias a una reforma apoyada por el Banco para aumentar la equidad, la eficiencia y la eficacia del gasto social, entre otras cosas a través de un Sistema de Identificación de Beneficiarios en el que se utiliza una prueba de medios encaminada a enfocar las acciones en los beneficiarios pobres. Tres programas de asistencia social se combinaron en un solo programa consolidado de transferencias condicionadas de efectivo, el PATH, dirigido a los hogares que viven por debajo de la línea de pobreza. Los objetivos del PATH son apoyar la asistencia a clases y aumentar el desempeño escolar, así como fomentar el cuidado preventivo de la salud entre los niños pequeños. Con apoyo adicional del Banco¹¹ el PATH obtuvo los siguientes logros en el ejercicio 2008-

¹¹ Apoyo de protección social para la crisis de los precios de los alimentos, préstamo en función del desempeño, reformulación de la operación 1559/OC-JA, aprobada en 2008.

2009: (i) la cobertura aumentó de 245.000 a 288.000¹²; (ii) se elevó el punto de corte en las pruebas de medios con el fin de lograr una focalización mejor en los grupos pobres de las zonas urbanas¹³, lo que generó que la cobertura de estos grupos aumentara al 10,2%¹⁴ del total de beneficiarios; (iii) se instituyó un plan de prestaciones diferenciadas para aumentar los incentivos para asistir a clases entre estudiantes varones y los de mayor edad; y (iv) se alcanzó un cumplimiento del 82% de las corresponsabilidades de asistencia escolar y de salud. A la vez, el Ministerio de Educación adoptó una política para mejorar la focalización de las comidas subsidiadas del Programa de Comidas Escolares hacia los grupos pobres, tras un aumento del 100% en el presupuesto del Programa de Comidas Escolares en el ejercicio fiscal 2007-2008, que suministró fondos para un subsidio de comidas destinado a los estudiantes del PATH.

- 1.11 El Gobierno de Jamaica ha renovado su compromiso con la red de protección social y con la agenda de reforma conexas, a pesar de que está enfrentando condiciones fiscales adversas. En 2009, el Gabinete presentó el Plan Nacional de Desarrollo de Jamaica *Vision 2030* y su Marco de Políticas Socioeconómicas a Mediano Plazo para el período de 2009 a 2012. El primer documento reitera su objetivo de proteger a los grupos pobres y vulnerables: los niños, los ancianos y los discapacitados. El segundo documento propone seguir fortaleciendo la focalización eficaz de los grupos vulnerables, desplegar niveles de prestaciones adecuados y ampliar las oportunidades para que la población pobre tenga acceso a formas sostenibles de ganarse la vida. Dos metas pertinentes para esta operación que se han adoptado son la reducción de la tasa de pobreza del 16,5% al 12,1% y un aumento de la cobertura del PATH para llegar al 95% de quienes viven bajo la línea de pobreza, ambas para 2012.
- 1.12 **Expansión y fortalecimiento del PATH.** Para contribuir al logro de estas metas, el Gobierno de Jamaica seguirá expandiendo el PATH y mejorando la focalización de este programa y su capacidad para establecer niveles de prestaciones adecuados. Una evaluación en 2007 indicó que el PATH ha tenido éxito en la promoción de la asistencia a clases y del uso de los servicios de salud para niños muy pequeños, y que los resultados obtenidos son de magnitud comparable a los de otros programas de transferencias condicionadas de efectivo en América Latina y el Caribe. En esta misma evaluación se concluyó que el sistema de focalización adoptado está dando buenos resultados: en términos generales, la focalización del PATH fue

¹² Esta cifra equivale al 80% de su población elegible. En 2008 se fijaron las metas de expansión para el PATH: a partir de la tasa de pobreza calculada en la encuesta de condiciones de vida de 2006, de 14,3%, se estimó que alrededor de 386.000 personas vivían por debajo de la línea de pobreza y que de ellas aproximadamente 360.000 eran mujeres y niños que podrían ser elegibles para recibir transferencias condicionadas de efectivo. Actualmente el PATH tiene la aprobación del Gabinete para expandirse a esta meta.

¹³ El punto de corte excluyó a los hogares urbanos que poseían activos, pero cuyos ingresos eran bajos.

¹⁴ Un aumento con respecto al 8,4% registrado en 2007. Para octubre de 2010 los beneficiarios urbanos representaban el 12,6% de la totalidad de beneficiarios del PATH.

considerablemente mejor que la de los tres programas que sustituyó y su desempeño en cuanto a focalización se consideró comparable a los de otros programas importantes de transferencias condicionadas de efectivo en América Latina y el Caribe¹⁵. Sin embargo, la evaluación también reveló que en las pruebas de medios no se seleccionaba suficientemente a los ancianos pobres y a los hogares pobres residentes en áreas urbanas, lo que sugiere que sería conveniente ajustar el método de focalización.

- 1.13 La más reciente encuesta de condiciones de vida revela cierto nivel de deficiencias de cobertura y fugas en el PATH (Cuadro I-3). En 2009 el 66% de los beneficiarios del PATH se ubicaban en los dos quintiles más pobres. La focalización rural fue mejor, con un 72% de los beneficiarios rurales ubicados en los dos quintiles más pobres. Cuando se considera solamente la población elegible, el PATH cubre al 33% de los niños, los ancianos, los discapacitados y las mujeres embarazadas y lactantes en el primer quintil y al 30% de los del segundo quintil. La cobertura de la población rural mejoró un poco: abarca al 43% de la población rural en el primer quintil y al 40% de la del segundo quintil.

Cuadro I-3. Cobertura del PATH por quintil, 2009

Quintil	Porcentaje de beneficiarios del PATH por quintil		Porcentaje de la población en el quintil cubierta por el PATH		
	Todos	Medio rural	Todos	Grupos elegibles*	Medio rural
Primer quintil (beneficiarios más pobres)	36	41	21	33	43
2	30	31	17	30	40
3	18	16	11	19	31
4	12	8	7	13	19
5	4	4	2	5	13
Total	100	100			

* Niños, mujeres embarazadas y lactantes, ancianos y discapacitados. Fuente: Encuesta de condiciones de vida de Jamaica 2009. Cálculos propios.

- 1.14 El Gobierno de Jamaica reconoce la necesidad de reevaluar el desempeño en la focalización del PATH. Para ello ha emprendido un análisis de la eficiencia de la focalización de las pruebas de medios para mejorar la cobertura y reducir las fugas. En el mediano plazo, la agenda de políticas del PATH incluye reducir su tasa de expansión en el ejercicio fiscal 2011-2012 y completar su segundo ejercicio de recertificación en 2012, a la vez que formula una política de graduaciones.
- 1.15 Considerando que ha demostrado su capacidad para distribuir y vigilar las transferencias¹⁶, así como su eficiencia para promover la acumulación de capital

¹⁵ Levy, D. y J. Ohls, "Evaluation of Jamaica's PATH Programme: Final Report." Mathematica Policy Research, Inc. Washington, D.C. 2007.

¹⁶ Ricketts, H. "Final Report, External Performance Audit # 2. Social Protection Support for Food Price Crisis". Manuscrito, mayo 2010.

humano, el PATH es buen candidato para ser mejorado y aumentar en manera limitada su cobertura (para reducir las brechas en su cobertura de beneficiarios elegibles y disminuir las fugas)¹⁷, conforme a las metas del acuerdo de derecho de giro y las del Marco de Políticas Socioeconómicas a Mediano Plazo del Gobierno de Jamaica. Ante la restringida situación fiscal, para obtener el mayor valor posible por cada dólar invertido en la red de protección social, es necesario mejorar la focalización y continuar con el proceso de recertificación.

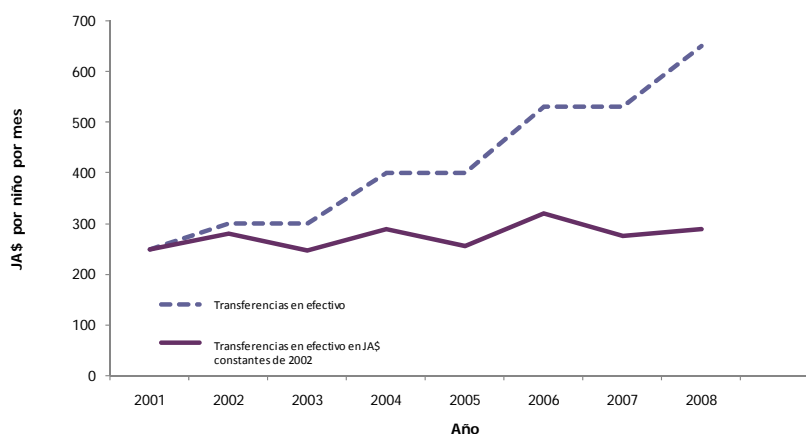
- 1.16 **Los ancianos pobres.** Los jamaquinos de más de 60 años de edad representaban el 11% de la población en 2008 y se prevé que este porcentaje aumente¹⁸. Para el Gobierno de Jamaica los ancianos pobres que viven solos suscitan preocupación, dada su mayor vulnerabilidad. Una evaluación efectuada en 2008¹⁹ indicó que 54% de los ancianos no tienen apoyo de la red de protección social, ni del Seguro Nacional ni del PATH. Como respuesta parcial a las deficiencias de las actuales pruebas de medios para la adecuada selección de personas ancianas elegibles que viven solas, el PATH utiliza un programa con un proceso de apelación caso por caso. Es entonces un desafío adicional crear una herramienta de focalización que permita seleccionar a los hogares con ancianos elegibles que viven solos.
- 1.17 **Niveles de prestaciones.** Para mantener el valor real de las transferencias de efectivo del PATH y la capacidad del programa para mitigar la pobreza, el Gabinete ha formalizado un mecanismo objetivo para revisar y ajustar los niveles de las prestaciones. El valor nominal de las transferencias aumentó gradualmente entre 2002 y 2008, con incrementos de entre el 10% y el 59%, pero su valor real se ha mantenido constante durante este período (Gráfico 1).

¹⁷ BID, sin fecha. *ibid.*, nota 4.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo de Jamaica *Vision 2030*, Plan del Sector Bienestar Social y Grupos Vulnerable, 2009.

¹⁹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y PIOJ. Rapid Social Assessment of the PATH in Jamaica, Fostering Social Inclusion & Managing Social Risk. 2008.

Gráfico 1. Aumentos en las transferencias de efectivo no reembolsable del PATH en JA\$ nominales y reales, 2001-2008



Fuente: Bedoya, 2010.

- 1.18 **El programa piloto Pasos para Conseguir Trabajo.** Las mejoras en las políticas sociales de Jamaica incluyen actividades para construir puentes entre quienes dependen de las prestaciones sociales, por una parte, y el sector productivo, por la otra. En 2009, el PATH inició un programa piloto para ofrecer servicios de capacitación²⁰ a los integrantes de los hogares beneficiarios en edad de trabajar a fin de que puedan conseguir y mantener un empleo. Una evaluación de este programa piloto está en proceso y servirá para mejorar su gestión y manejo y fortalecer la colaboración entre distintos organismos. Esta evaluación también analizará los costos por cada persona capacitada que encuentra empleada o está en busca de empleo, y dará seguimiento a un grupo de egresados para documentar sus resultados laborales. Posteriormente se ajustará el programa para servir como modelo operativo de expansión. El Gobierno de Jamaica está dispuesto a considerar la expansión del programa si los resultados del piloto son positivos, cuando las condiciones fiscales lo permitan. Un programa consolidado y eficaz para aumentar las posibilidades de empleo de los beneficiarios del PATH también contribuirá a la estrategia de graduaciones de este.
- 1.19 **Programa de Comidas Escolares.** El objetivo del Programa de Comidas Escolares es suministrar incentivos para fomentar la asistencia a clases. Mejorar la eficacia constituye un desafío en la agenda de reformas de la red de protección social, incluso más crítico desde que la focalización del subsidio de comidas del PATH se encomendó al Programa de Comidas Escolares. Este genera datos administrativos poco fidedignos e insuficientes para supervisar la calidad, la frecuencia y el tipo de comidas y los gastos y asignaciones a nivel de las escuelas y para hacer un

²⁰ Estos servicios incluyen educación de refuerzo en áreas de deficiencia, formación de habilidades y competencias, capacitación y financiamiento no reembolsable para desarrollo de negocios y servicios de correlacionamiento de empleos disponibles con personas que buscan empleo.

seguimiento de los costos y de la cobertura o evaluar la eficiencia de la focalización, lo que sigue generando dudas sobre su capacidad de lograr su objetivo y evita que se le encargue la focalización del subsidio de comidas del PATH a nivel individual para los alumnos de escuelas primarias y secundarias. Para mejorar la focalización, el Programa de Comidas Escolares tendrá que actualizar y modernizar sus herramientas administrativas y de gestión, incluidos sus procedimientos operativos y sistemas de información. La necesidad de un trato equitativo para los niños de los hogares del PATH señala que la prestación de comidas de este programa debe ser aplicable también a estudiantes de menor edad.

- 1.20 **El pasaporte de salud infantil.** El pasaporte de salud infantil se adoptó en enero de 2010 como instrumento para registrar y dar seguimiento a la cobertura de servicios de salud, nutrición y educación en la primera infancia. Es una herramienta diseñada para alinear las decisiones programáticas y facilitar la coordinación con miras a asegurar que los lactantes y los niños pequeños reciban oportunamente la combinación correcta de servicios que requieren. Su evaluación y una mejor aplicación para instituir su uso pleno se traducirán en servicios mejores e integrados para la primera infancia. Además, ello contribuirá a aumentar las sinergias entre la red de protección social y la prestación de los servicios sociales, a fin de mejorar los rendimientos de las inversiones.

3. Solicitud de apoyo del Banco

- 1.21 A principios de 2009, el Gobierno de Jamaica solicitó un programa de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política integrado por dos operaciones de préstamo independientes destinadas a proteger el gasto social no salarial y ampliar los programas de la red de protección social y aumentar su eficacia ante la profundización de la crisis económica. Se seleccionó la estructura programática para permitir el diálogo continuo sobre políticas con base en los conocimientos y experiencias que se acumularan durante el proceso de ejecución, dentro del contexto de una reforma dinámica y continua y la incertidumbre respecto a la duración y los efectos de la recesión económica.

4. Serie programática de préstamos en apoyo de reformas de política

- 1.22 Esta operación de préstamo por US\$50 millones es la segunda de una serie programática de préstamos en apoyo de reformas de política de dos tramos individuales que, aunque técnicamente están relacionados, se están financiando a través de dos préstamos independientes. La primera operación de la serie (JA-L1020) se diseñó en 2009, durante la contracción económica, cuando eran inminentes severos ajustes fiscales y se estaban manifestando las repercusiones plenas de la crisis. El Directorio Ejecutivo la aprobó el 17 de febrero de 2010. Los objetivos de la operación JA-L1020 eran (i) proteger el gasto público en servicios básicos de salud, educación y protección social para mujeres, niños y ancianos; y (ii) mejorar la eficiencia de las reformas a los programas de la red de protección social que acumulan capital humano o protegen a los grupos muy vulnerables.

- 1.23 El pleno desembolso de la operación JA-L1020 se registró el 19 de febrero de 2010, tras la verificación de los siguientes logros: (i) durante el ejercicio fiscal 2009-2010 se aseguró el financiamiento público continuo de servicios esenciales de protección y asistencia social para los grupos pobres en las áreas de (a) atención primaria de la salud y nutrición; (b) desarrollo del niño en la primera infancia; (c) educación primaria, secundaria y especial; (d) el Programa de Comidas Escolares; y (e) el programa de transferencias condicionadas de efectivo; (ii) se aumentó la cobertura de los ancianos por la red de protección social; (iii) el Programa de Comidas Escolares inició la focalización del subsidio de comidas en las escuelas hacia los grupos pobres; (iv) el programa de transferencias condicionadas de efectivo aumentó su cobertura de beneficiarios elegibles a 298.000; (v) se adoptaron medidas para generar datos que orienten el diseño de instrumentos para extender la cobertura del Programa de Comidas Escolares a los alumnos de escuelas públicas de nivel preescolar beneficiarios del programa PATH; (vi) se adoptaron medidas para generar datos confiables sobre el subsidio de comidas del PATH en las escuelas y se obtuvo el compromiso de crear instrumentos orientados por datos para mejorar la gestión y el seguimiento de este subsidio y producir datos administrativos; (vii) se instituyeron instrumentos de registro y operativos para el programa piloto de transición de la asistencia pública al trabajo (*Welfare-to-Work*); y (viii) se alcanzó un acuerdo interinstitucional sobre el contenido técnico de la tarjeta de bienestar infantil (crecimiento, salud y desarrollo), es decir, el pasaporte de salud infantil, cuyo uso mejorará la coordinación y el seguimiento de los servicios integrados de atención desde el nacimiento, a lo largo de los primeros años y posteriormente.
- 1.24 Esta segunda operación de préstamo (JA-L1031) se propone continuar protegiendo el gasto público no salarial en los mismos programas sociales seleccionados anteriormente, durante un ejercicio fiscal más, considerando las incertidumbres actuales sobre los efectos prolongados de la crisis, ampliar la cobertura y mejorar la focalización de los programas de transferencias condicionadas de efectivo y de comidas escolares y suministrar apoyo estratégico para programas innovadores que protegen a los grupos vulnerables, como los niños muy pequeños, los alumnos de preescolar, los desocupados y los ancianos. Los logros de política previstos para esta segunda operación se describen en la sección B, “Objetivo y componentes”, y en la [Matriz de Políticas](#).
- 1.25 Para producir la labor analítica que oriente el diálogo de políticas y sirva de sustento a las medidas de política apoyadas por la segunda operación de esta serie y otras a futuro, se está suministrando asistencia técnica a través de dos operaciones de cooperación técnica: Modernización del Programa de Comidas Escolares, (JA-T1046) y Hacia la comprensión de los efectos sociales de la crisis financiera (JA-T1048). Los productos críticos de las operaciones de cooperación técnica en apoyo del diálogo de políticas y la matriz de política para el segundo préstamo incluyen (i) apoyo técnico para formular una política para extender el subsidio de comidas del PATH a los alumnos de preescolar y así abordar la consideración de equidad para los hogares beneficiarios del PATH; (ii) auditoría operativa y

financiera del subsidio de comidas del PATH y el posterior diseño de instrumentos de gestión y sistemas de información; (iii) ajuste de la base de datos de beneficiarios del PATH para identificar escuelas para niños en los grados de preescolar y para actualizar regularmente los datos escolares de los niños de mayor edad; y (iv) evaluación operativa del establecimiento del pasaporte de salud infantil para mejorar su aplicación, la calidad de los datos y la calidad de la atención de los niños pequeños.

B. Objetivo y componentes

- 1.26 El Gobierno de Jamaica es consciente de que los efectos prolongados de la crisis están aumentando la vulnerabilidad de los grupos pobres del país y los riesgos para otros grupos, y reconoce que en tiempos de dificultades económicas y déficit fiscales adquiere una importancia fundamental mantener los niveles y mejorar la eficacia del gasto social, por lo que ha solicitado que la presente operación continúe protegiendo el gasto en los programas clave de la red de protección social y en los servicios sociales esenciales, así como en la expansión gradual del PATH, y el Programa de Comidas Escolares, conforme al acuerdo de derecho de giro, a la vez que se continúa haciendo frente a los desafíos de reforma de política que plantea la red de protección social.
- 1.27 **Objetivos de la serie programática y del segundo préstamo (JA-L1031).** Los objetivos de la serie global del Programa de Protección del Capital Humano son (i) proteger los gastos en servicios básicos de salud, educación y medidas de protección social durante la contracción económica; y (ii) mejorar la eficiencia de las reformas a programas clave de protección social para reducir la vulnerabilidad de los pobres. El objetivo específico de esta *segunda* operación de la serie son (i) seguir protegiendo el gasto no salarial en salud, nutrición, primera infancia, educación y la red de protección social; y (ii) promover reformas de la red de protección social a través de (a) mejoras en la focalización y la eficiencia de los programas de protección social; (b) ampliación de la cobertura del programa de transferencias condicionadas de efectivo a la vez que se introducen procedimientos de recertificación y graduación; y (c) el apoyo continuo a programas innovadores para proteger a los grupos vulnerables. Se mantienen los mismos componentes en los dos préstamos de la serie programática con el fin de permitir la continuidad hacia el logro de los objetivos generales.

1. Componente 1. Marco macroeconómico y carta de políticas

- 1.28 El objetivo es mantener un marco macroeconómico adecuado y congruente con los objetivos del programa y de la [carta de políticas](#). El desembolso del préstamo estará supeditado al mantenimiento de un marco macroeconómico sólido basado en los resultados de la evaluación macroeconómica independiente efectuada por el Banco en noviembre de 2010.

2. Componente 2. Protección del gasto en servicios básicos de salud, educación y medidas de protección social

- 1.29 Para asegurar que se continúen financiando los servicios sociales para los pobres en el contexto de un fuerte ajuste fiscal impulsado por los efectos de la crisis, se protegerá el gasto público en servicios clave que acumulan capital humano o protegen a los grupos vulnerables, a saber: (i) salud preventiva y nutrición para mujeres y niños; (ii) desarrollo de la primera infancia; (iii) educación primaria, secundaria y especial; (iv) el programa PATH; y (v) el Programa de Comidas Escolares.
- 1.30 Para proteger el gasto social, este componente apoya las siguientes medidas de política: (i) el presupuesto aprobado para el ejercicio 2010-2011 deberá representar por lo menos el 95% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 en actividades no salariales en los rubros de atención primaria de salud, nutrición, desarrollo de la primera infancia y educación primaria, secundaria y especial; (ii) los gastos realizados en el ejercicio 2009-2010 deberán representar por lo menos el 90% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 en las actividades no salariales de atención primaria de salud y nutrición, desarrollo de la primera infancia, y educación primaria, secundaria y especial; (iii) los gastos realizados en el ejercicio 2009-2010 deberán representar por lo menos el 88% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 en las actividades no salariales del Programa de Comidas Escolares; (iv) el presupuesto aprobado para las actividades no salariales del Programa de Comidas Escolares para el ejercicio 2010-2011 deberá representar por lo menos el 112% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010; y (v) conforme al acuerdo de derecho de giro, el presupuesto aprobado para el ejercicio 2010-2011 para recursos en efectivo no reembolsables del programa PATH deberá representar por lo menos el 120% del presupuesto aprobado para recursos en efectivo no reembolsables para el ejercicio 2009-2010 (véase la [Matriz de Políticas](#)). El cumplimiento de todas las condiciones está al día para que se efectúe un desembolso tras la aprobación de esta operación.
- 1.31 Después de la aprobación del primer préstamo (JA-L1020) en febrero de 2010, se introdujeron varios cambios para fortalecer las medidas de política asociadas con el componente 2 del *segundo* préstamo (JA-L-1031). Los siguientes son los cambios que se introdujeron en las medidas de política del componente 2, “Protección del gasto en servicios básicos de salud, educación y medidas de protección social”: la condición de política (2.1) en el Anexo II se modificó de gastos realizados a presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2009-2010, a fin de proteger mejor las actividades no salariales del presupuesto; (2.2) se aumentaron los gastos realizados, pasando del 85% al 90% del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2009-2010, a fin de fortalecer la medida de política; (2.3) se aumentaron los gastos realizados, pasando del 85% al 88% del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2009-2010, a fin de fortalecer la medida de política; (2.4) se cambió de gastos realizados a presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2009-2010, a fin de proteger mejor las actividades no salariales y se modificó de no ser inferior al

ejercicio anterior a representar por lo menos el 112% del ejercicio anterior; y (2.5) se cambió de “mantenerse el nivel” por “representar por lo menos el 120%” para que sea congruente con lo acordado con el FMI en el sentido de aumentar el gasto en el PATH. La mayoría de las modificaciones introducidas tienen como fin apoyar la capacidad del Gobierno de Jamaica para hacer frente al reto de mantener los niveles de ejecución de los presupuestos aprobados para salud, nutrición, desarrollo de la primera infancia y servicios educativos para los beneficiarios del programa PATH y proteger mejor los gastos no salariales en estos sectores, a la vez que se mantienen los niveles de gasto para el programa de transferencias condicionadas de efectivo.

3. Componente 3. Promoción de las reformas de la red de protección social

- 1.32 Este componente se propone promover las reformas de programas clave de la red de protección social apoyando las siguientes medidas de política: (i) el número de ancianos inscritos como beneficiarios del programa PATH deberá situarse por lo menos en 50.000; (ii) se deberá haber completado el primer borrador de informe con los resultados preliminares de la evaluación del desempeño de la focalización de las pruebas de medios; (iii) se deberá haber completado la primera recertificación de hogares beneficiarios del PATH con hijos que hayan ingresado al programa entre 2002 y 2004 y que hayan participado en él por lo menos durante cuatro años, y deberá incluir un análisis de la proporción de familias que se ubican alrededor del punto de corte de las pruebas de medios; (iv) se deberá haber llevado a cabo una evaluación operativa y financiera independiente en cuanto al uso a nivel escolar del subsidio para comidas del PATH para beneficiarios en edad escolar primaria y secundaria y se deberán haber incorporado recomendaciones como procedimientos en una sección actualizada sobre “apoyo nutricional del PATH” en el manual de operaciones aprobado del Programa de Comidas Escolares, aprobado por el titular del Ministerio de Educación; (v) la cobertura del programa PATH deberá haber aumentado a 320.000 beneficiarios inscritos, sin contar el programa de asistencia a los pobres; (vi) se deberá haber formulado un mecanismo para examinar y ajustar las prestaciones proporcionadas a los beneficiarios del programa PATH; (vii) el Gabinete deberá haber aprobado un mecanismo para examinar y ajustar los niveles de prestaciones; (viii) el Gabinete deberá haber definido y aprobado una política para extender la cobertura del Programa de Comidas Escolares a los alumnos beneficiarios del programa PATH que asisten a escuelas públicas en nivel preescolar; (ix) por lo menos 2.500 miembros de familias inscritas en el programa PATH, que tengan la edad elegible, deberán estar inscritos o haber concluido programas de capacitación ofrecidos por los asociados del programa Pasos para Conseguir Trabajo; (x) se deberá haber iniciado la evaluación operativa del programa piloto Pasos para Conseguir Trabajo; (xi) deberán haberse firmado memorandos de entendimiento para el segundo ejercicio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por lo menos los siguientes colaboradores del programa piloto Pasos para Conseguir Trabajo: JFLL, HEART y JBDC; (xii) la cobertura efectiva del pasaporte de salud infantil deberá ser de por lo menos el 20% de la cohorte de niños nacidos en 2010; (xiii) se deberá haber iniciado la evaluación

operativa de la adopción y la aplicación del pasaporte de salud infantil; y (xiv) se deberá haber completado la definición de los requisitos del sistema para el diseño de un módulo de un sistema de información gerencial sobre el subsidio de comidas del programa PATH (véase la [Matriz de Políticas](#)). El cumplimiento de todas las condiciones está al día para un desembolso inmediato tras la aprobación de esta operación.

- 1.33 Desde la aprobación del primer préstamo en apoyo de reformas de política de la serie (JA-L1020) se han introducido las siguientes medidas de política nuevas en el componente 3 de la operación JA-L1031: “Promoción de las reformas de la red de protección social”, en el Anexo II: (3.1b) nueva medida de política introducida para hacer frente a la mejora del desempeño de la focalización de las pruebas de medios; (3.1c) nueva medida de política introducida para hacer frente a la necesidad de recertificar a los beneficiarios del PATH; (3.7) nueva medida de política introducida para hacer frente a la necesidad de suministrar continuidad a los arreglos operativos del programa piloto Pasos para Conseguir Trabajo; (3.8b) nueva medida de política introducida para hacer frente a la necesidad de llevar a cabo una evaluación operativa de la adopción del pasaporte de salud infantil. Por último, se eliminó la segunda parte de la medida 3.9, pues ya se estaba considerando en la condición 3.2 (el cuadro en el [enlace optativo 2](#) es una presentación esquemática de estos cambios). La mayor parte de los cambios efectuados a la Matriz de Políticas del componente 3 de la operación JA-L1031 tienen como fin suministrar apoyo adicional para los desafíos de política a mediano plazo en el sentido de mejorar la eficiencia de los programas clave de la red de protección social.

C. Indicadores de resultados clave

- 1.34 Los resultados intermedios clave incluyen (i) ampliar la cobertura del subsidio de comidas del PATH a los estudiantes en el 25% de las escuelas públicas de nivel preescolar; (ii) suministrar por lo menos una comida gratuita por semana al 70% de los estudiantes del PATH en escuelas primarias y secundarias para el final del ejercicio fiscal 2011-2012; (iii) examinar objetiva y regularmente los niveles de prestaciones del PATH a partir del ejercicio fiscal 2012-2013; (iv) disponer de una lista actualizada de los beneficiarios del PATH para el final de 2012; y (v) alcanzar una cobertura del pasaporte de salud infantil del 80% de la cohorte de niños nacidos en 2011. Los indicadores de resultados finales clave comprenden los siguientes: (i) la tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años no deberá superar el 3,7%; (ii) la mortalidad infantil no deberá ser mayor de 26/1000 nacidos vivos; (iii) las tasas de matrícula escolar no deberán caer por debajo del 92% para los niños de 3 a 5 años y del 78% para niños de 6 a 14 años; y (iv) la tasa de pobreza no deberá superar el 16,5%. El [Marco de Resultados](#) cuantifica los productos, los indicadores de resultados y las metas anuales hasta el ejercicio fiscal 2011-2012.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumento de financiamiento

- 2.1 Éste es el segundo de una serie de dos préstamos financiados bajo la modalidad de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, de conformidad con los documentos CA-450-1 y CS-3633. El primero de ellos, por US\$50 millones, fue aprobado y desembolsado en febrero de 2010. El actual, también por US\$50 millones, cuya aprobación y desembolso se prevén para marzo de 2011, complementa y da seguimiento al documento marco (JA-L1020), de acuerdo con los lineamientos establecidos en el memorando EVP/1/2006 (PO-LO-2006).

B. Riesgos de salvaguardias ambientales y sociales

- 2.2 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación no requiere una clasificación de salvaguardia ambiental. En el informe del filtro de política de salvaguardias no se detectaron problemas reales ni potenciales. Por el contrario, se prevé que el programa tendrá un efecto positivo en los grupos pobres y vulnerables de Jamaica.

C. Riesgo fiduciario

- 2.3 Las dos operaciones de esta serie programática de préstamos en apoyo de reformas de política no plantean ningún riesgo fiduciario. El primer préstamo se desembolsó en un solo tramo, y para este préstamo se repetirá esta situación y se desembolsará un solo tramo una vez cumplidas las condiciones de política. El organismo ejecutor del programa, es decir, el PIOJ, ejecutó con éxito el primer préstamo de la serie y tiene una experiencia importante en la ejecución de proyectos con financiamiento externo. No habrá actividades de adquisición, por lo que este riesgo no existe. Tampoco se requiere financiamiento de contrapartida.

D. Otros temas y riesgos clave

- 2.4 Coordinación interinstitucional: La complejidad que se genera con la coordinación y la participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -que ejecuta el PATH-, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación sigue representando un riesgo en esta segunda operación. Al respecto hay varios factores mitigantes: (i) se están desembolsando recursos de cooperación técnica para cerciorarse de que las actividades esenciales se lleven a cabo para cumplir condiciones de política específicas y que los organismos participantes estén colaborando correctamente para facilitar la ejecución de la cooperación técnica; (ii) se ha avanzado ya considerablemente en el cumplimiento de todas las condiciones para el desembolso; y (iii) el Grupo de Trabajo Técnico que sirve como comité de coordinación interministerial está operando con eficacia.
- 2.5 Riesgos macroeconómicos: La deuda pública se mantiene alta y constituye la principal fuente de riesgo a largo plazo para la estabilidad externa y el crecimiento, en especial porque Jamaica es muy vulnerable a las conmociones económicas externas y los desastres naturales. Asimismo, el mal desempeño en cuanto a

crecimiento sigue siendo causa de inquietud, pues plantea un riesgo para la ejecución del marco macroeconómico. Estos riesgos podrían amenazar la sostenibilidad fiscal de Jamaica, ya que la carga de la deuda se mantendrá elevada en el mediano plazo y el país carece de espacio fiscal para contrarrestar los efectos de cualquier conmoción negativa. No existen grandes posibilidades de adaptación, pues la dinámica de la deuda sufrirá rápidamente si los acreedores empiezan repentinamente a exigir tasas de interés más altas. El Gobierno de Jamaica está comprometido a continuar la consolidación fiscal a fin de reducir el alto nivel de deuda pública. Adicionalmente, el gobierno está en vías de adoptar una estrategia de crecimiento dirigida a eliminar las restricciones estructurales al crecimiento y a la inversión en áreas de alta prioridad. Ante la restringida situación fiscal, se prevé que los gastos relacionados con la estrategia de promoción del crecimiento se efectuarán mediante la repriorización del gasto dentro del monto presupuestario global existente.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 El PIOJ, con el apoyo del Ministerio de Finanzas y de la Función Pública (MOFPS), se encargará de la ejecución del programa. El PIOJ depende de la Oficina del Primer Ministro y coordina las políticas de desarrollo de Jamaica. Tiene amplia experiencia supervisando las contribuciones públicas, privadas y de instituciones financieras multilaterales y una capacidad comprobada para manejar operaciones con financiamiento externo. Las responsabilidades de ejecución del PIOJ incluirán coordinación, control de calidad y supervisión técnica del trabajo analítico, así como la presentación oportuna de los medios de verificación para la Matriz de Políticas. También se encargará de dar seguimiento y de documentar el avance respecto a las metas de los indicadores de resultados, de preparar los informes necesarios y de presentar las solicitudes de desembolso.
- 3.2 El PIOJ ha establecido el Grupo de Trabajo Técnico, con integrantes del Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (entre ellos el Director del PATH), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Finanzas y de la Función Pública. El Grupo de Trabajo Técnico sigue siendo responsable de (i) supervisar la consecución de las metas de política y la realización de todos los estudios técnicos; (ii) proporcionar asesoramiento sobre la planificación y la ejecución del trabajo analítico y las evaluaciones; (iii) revisar los términos de referencia, los protocolos, las directrices y los procedimientos de los estudios y evaluaciones; (iv) efectuar aportes técnicos en el proceso de selección de consultores; (v) examinar y aprobar los informes técnicos y dar seguimiento a los resultados de las iniciativas de evaluación; y (vi) dar seguimiento a los resultados del programa enunciados en el [Marco de Resultados](#) y el plan de seguimiento y evaluación, [enlace optativo 3](#). Los organismos participantes conservarán la responsabilidad técnica de cumplir las condiciones de política relacionadas con el desembolso de esta segunda operación de la serie programática de préstamos en apoyo de reformas de política.

- 3.3 La ejecución de la cooperación técnica para la Modernización del Programa de Comidas Escolares está a cargo del Ministerio de Educación, con orientación de un comité técnico establecido que encabeza el Director de Planificación y Desarrollo y en el que participan la Subtitular de Educación para Operaciones Escolares, el Director de la División de Proyectos, el Director de la Unidad del Programa de Comidas Escolares, el Administrador de la Unidad Financiera Multilateral del PIOJ y el Director del PATH. La participación del PIOJ facilita la supervisión de los productos, particularmente en su relación con el logro de las medidas de política para el desembolso del préstamo que apoya esta cooperación técnica.
- 3.4 Las funciones del Ministerio de Finanzas y de la Función Pública seguirán siendo cruciales durante la ejecución de la segunda operación de la serie programática de préstamos en apoyo de reformas de política. Además de formar parte del Grupo de Trabajo Técnico, el Ministerio de Finanzas y de la Función Pública, como representante legal del Gobierno de Jamaica, es el custodio de la cuenta bancaria de la operación y aprueba todas las solicitudes de desembolso.

B. Resumen de los mecanismos para dar seguimiento a los resultados

- 3.5 El PIOJ se seguirá encargando de dar seguimiento a los resultados de esta segunda operación de la serie programática, directamente por medio de la División de Política Social y Planificación y a través de las funciones de control de calidad y de rendición de informes del Grupo de Trabajo Técnico. Asimismo, el PIOJ ha contratado a un coordinador para todos los préstamos en apoyo de reformas de política cuya ejecución está a cargo de dicho instituto; el coordinador se encarga de supervisar regularmente y dar seguimiento a las condiciones de política relacionadas con el desembolso de esta operación. Este sistema de seguimiento de dos niveles ha resultado eficaz para supervisar los avances para el logro de los resultados previstos en la operación JA-L1031. Se efectuará un análisis ex post de costos y beneficios como parte de la evaluación del programa. El plan de seguimiento y evaluación se presenta en el [enlace optativo 3](#).

C. Actividades de diseño importantes posteriores a la aprobación

- 3.6 No existen actividades de diseño importantes que deban completarse con posterioridad a la aprobación.

**Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Resumen**

Criterio	Puntaje	Puntaje máximo
I. Relevancia Estratégica	Alto	
Sección 1. Objetivos estratégicos del BID en materia de desarrollo	7.5	10
Diversificación de países	2.0	2
Iniciativas corporativas	2.5	2.5
Armonización y alineación	0.0	3.5
Focalización de la población beneficiaria	3.0	2
Sección 2. Objetivos de desarrollo de la Estrategia de País	9.6	10
Diagnóstico del sector en la Estrategia de País	6.0	6
Objetivo e indicador del sector en la Estrategia de País	3.6	4
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente satisfactorio	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.7	10
4. Plan de evaluación y seguimiento	5.8	10
5. Costo-beneficio o eficacia en función del costo	7.0	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	7.5	10
III. Función del BID - Adicionalidad		
Sección 7. Adicionalidad	7.0	10
Asistencia técnica proporcionada antes del proyecto	3.0	3
Mejoras en la gestión de controles internos en los ámbitos financiero, estadístico, de adquisiciones o de seguimiento	4.0	4
Mejoras en el desempeño ambiental, laboral y de salud	0.0	3

I. Relevancia Estratégica: Esta Operación se ejecuta en Jamaica considerado Grupo-País C, a través del instrumento "PBL". Su objetivo está vinculado a la iniciativa del Banco sobre Educación e Innovación. Los objetivos del proyecto están vinculados a los objetivos estratégicos definidos en la estrategia de país correspondientes al respaldo para el mejoramiento de instituciones y marcos de incentivos, así como para una mayor eficiencia en materia de asignación de recursos y en la esfera técnica. No existe evidencia sobre el uso de sistemas nacionales.

II. Evaluabilidad: El proyecto es claro en sus objetivos. Se presenta evidencia empírica sobre la magnitud del problema y sobre los factores que contribuyen al desarrollo de dicho problema. También cuenta con métricas específicas así como líneas de base y metas para monitorear y evaluar los resultados esperados.

El proyecto tiene un plan de monitoreo y evaluación para llevar a cabo una evaluación reflexiva (antes-después). Asimismo cuenta con un análisis costo-beneficio. Con base en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) el proyecto no requiere clasificación. Se han identificado los principales riesgos ambientales y sociales, así como las medidas de mitigación requeridas, pero no se establecen indicadores, líneas de base y metas para dar seguimiento a la implementación de dichas medidas de mitigación.

III. Adicionalidad: Para apoyar el diseño y ejecución del proyecto, las contrapartes cuentan con las cooperaciones técnicas JA-T1046 (Japan Special Fund) and JA-T1048 (Social Fund). Asimismo, se fortalecerá su capacidad técnica en las áreas de monitoreo y evaluación de programas sociales, y eficiencia en la focalización de los mismos.

JA-L1031

MATRIZ DE POLÍTICAS PARA LAS DOS OPERACIONES DE LA SERIE PROGRAMÁTICA

Los objetivos de la serie global del Programa de Protección del Capital Humano son (i) proteger los gastos en servicios básicos de salud, educación y medidas de protección social durante la contracción económica y (ii) mejorar la eficacia de los programas clave de protección social para reducir la vulnerabilidad de los pobres.		
Objetivos específicos	Condiciones de política para el primer préstamo programático (JA-L1020) (2299/OC-JA)	Condiciones de política para el segundo préstamo programático (JA-L1031)
I. Marco macroeconómico		
Mantener un marco macroeconómico estable	1.1 El prestatario deberá mantener un marco de política macroeconómica adecuado que sea congruente con los objetivos del programa y con las disposiciones de la carta de políticas.	1.1 El prestatario deberá mantener un marco de política macroeconómica adecuado que sea congruente con los objetivos del programa y con las disposiciones de la carta de políticas.
II. Protección del gasto en el sector social		
Proteger el gasto en programas sociales de importancia clave para asegurar el funcionamiento de servicios esenciales de salud, nutrición, educación y desarrollo del niño en la primera infancia	2.1 El presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 no deberá ser inferior a los gastos realizados en el ejercicio 2008-2009 en actividades no salariales en los rubros de atención primaria de salud, nutrición, desarrollo del niño en la primera infancia y educación primaria, secundaria y especial.	2.1 El presupuesto aprobado para el ejercicio 2010-2011 deberá representar por lo menos el 95% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 en actividades no salariales en los rubros de atención primaria de salud, nutrición, desarrollo del niño en la primera infancia y educación primaria, secundaria y especial.
	2.2 Ninguna.	2.2 Los gastos realizados en el ejercicio 2009-2010 deberán representar por lo menos el 90% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 en las actividades no salariales de atención primaria de salud y nutrición, desarrollo en la primera

Objetivos específicos	Condiciones de política para el primer préstamo programático (JA-L1020) (2299/OC-JA)	Condiciones de política para el segundo préstamo programático (JA-L1031)
		infancia, y educación primaria, secundaria y especial.
	2.3 Ninguna.	2.3 Los gastos realizados en el ejercicio 2009-2010 deberán representar por lo menos el 88% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 en las actividades no salariales del Programa de Comidas Escolares.
Asegurarse de que los pobres estén protegidos por una red de protección social eficaz durante un período de desaceleración de la economía	2.4 El presupuesto aprobado para el Programa de Comidas Escolares para el ejercicio 2009-2010 no deberá ser inferior a los gastos realizados en el ejercicio 2008-2009 en actividades no salariales.	2.4 El presupuesto aprobado para las actividades no salariales del Programa de Comidas Escolares para el ejercicio 2010-2011 deberá representar por lo menos el 112% del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010.
	2.5 El presupuesto aprobado para el ejercicio 2009-2010 para las transferencias condicionadas de efectivo no reembolsable del programa PATH deberá ser 25% mayor que los gastos realizados en el ejercicio 2008-2009 en transferencias condicionadas de efectivo no reembolsable.	2.5 El presupuesto aprobado para el ejercicio 2010-2011 para las transferencias condicionadas de efectivo no reembolsable del programa PATH deberá representar el 120% del presupuesto aprobado para las transferencias condicionadas de efectivo no reembolsable para el ejercicio 2009-2010.
III. Promoción de las reformas de la red de protección social		
A. Mejorar la focalización de los programas de protección social		
Mejorar la focalización del programa PATH hacia los ancianos que viven solos	3.1 El número de ancianos inscritos como beneficiarios del programa PATH deberá mantenerse en 45.000.	3.1a El número de ancianos inscritos como beneficiarios del programa PATH deberá ser de 50.000 como mínimo.

Objetivos específicos	Condiciones de política para el primer préstamo programático (JA-L1020) (2299/OC-JA)	Condiciones de política para el segundo préstamo programático (JA-L1031)
Mejorar la focalización global del programa PATH		<p>3.1b Se deberá haber completado el primer borrador de informe con los resultados preliminares de la evaluación del desempeño de la focalización de las pruebas de medios.</p> <p>3.1c Se deberá haber completado la primera recertificación de hogares beneficiarios del PATH con hijos que hayan ingresado al programa entre 2002 y 2004 y que hayan participado en él por lo menos durante cuatro años, y deberá incluir un análisis de la proporción de familias que se ubican alrededor del punto de corte de las pruebas de medios.</p>
Mejorar la focalización del subsidio para comidas del Programa de Comidas Escolares hacia los alumnos beneficiarios del programa PATH	<p>3.2 El Programa de Comidas Escolares deberá usar la inscripción en el programa PATH como mecanismo de focalización para transferir los subsidios individuales para comidas a las escuelas primarias y secundarias.</p>	<p>3.2 Se deberá haber llevado a cabo la evaluación operativa y financiera independiente del uso a nivel escolar del subsidio para comidas del PATH para beneficiarios en edad escolar primaria y secundaria y se deberán haber incorporado las recomendaciones como procedimientos en una sección actualizada sobre “apoyo nutricional del PATH” en el manual de operaciones aprobado del Programa de Comidas Escolares, aprobado por el titular del Ministerio de Educación.</p>

Objetivos específicos	Condiciones de política para el primer préstamo programático (JA-L1020) (2299/OC-JA)	Condiciones de política para el segundo préstamo programático (JA-L1031)
B. Ampliar la cobertura y examinar los niveles de prestaciones		
Ampliar la cobertura del programa PATH de transferencias condicionadas de efectivo	3.3 La cobertura del programa PATH deberá extenderse a 290.000 beneficiarios inscritos (inscritos significa que hayan recibido por lo menos un pago en efectivo no reembolsable), sin contar el programa de asistencia a los pobres, con la aprobación del Gabinete.	3.3 La cobertura del programa PATH deberá extenderse a 320.000 beneficiarios inscritos (inscritos significa que hayan recibido por lo menos un pago en efectivo no reembolsable), sin contar el programa de asistencia a los pobres.
Examinar las prestaciones per cápita para los beneficiarios del programa PATH a la luz de la crisis financiera	3.4 Ninguna.	3.4a Se deberá haber elaborado un mecanismo para examinar y ajustar las prestaciones proporcionadas a los beneficiarios del programa PATH. 3.4b El Gabinete deberá haber aprobado un mecanismo para examinar y ajustar los niveles de prestaciones.
Extender la cobertura del subsidio del Programa de Comidas Escolares a los alumnos beneficiarios del programa PATH a nivel preescolar	3.5 Se deberá haber iniciado la formulación del estudio de los mecanismos y procedimientos para extender la cobertura del Programa de Comidas Escolares a los alumnos beneficiarios del PATH que asisten a escuelas públicas preescolares (jardines de infancia y departamentos infantiles).	3.5 El Gabinete deberá haber definido y aprobado una política para extender la cobertura del Programa de Comidas Escolares a los alumnos beneficiarios del programa PATH que asistan a escuelas públicas preescolares (jardines de infancia y departamentos infantiles).

Objetivos específicos	Condiciones de política para el primer préstamo programático (JA-L1020) (2299/OC-JA)	Condiciones de política para el segundo préstamo programático (JA-L1031)
C. Apoyar programas innovadores para proteger a los grupos vulnerables		
Implementar el programa piloto Pasos para Conseguir Trabajo para los beneficiarios del programa PATH de 15 a 64 años de edad	3.6 Por lo menos 3.000 miembros de familias participantes en el programa PATH, que tengan la edad elegible, deberán estar inscritos en el programa piloto Pasos para Conseguir Trabajo.	3.6a Por lo menos 2.500 miembros de familias inscritas en el programa PATH, que tengan la edad elegible, deberán estar inscritos o haber concluido programas de apoyo ofrecidos por los colaboradores del programa Pasos para Conseguir Trabajo.
		3.6b Se deberá haber iniciado la evaluación operativa del programa piloto Pasos para Conseguir Trabajo.
Formalizar los arreglos interinstitucionales entre el programa Pasos para Conseguir Trabajo y los organismos colaboradores (Fundación Jamaquina para la Educación Permanente, Fondo Fiduciario para la Capacitación Laboral de los Recursos Humanos, Corporación de Desarrollo Empresarial de Jamaica y Servicio Nacional de la Juventud) a fin de priorizar la participación de los beneficiarios	3.7 Con la finalidad de formalizar los arreglos interinstitucionales deberán haberse firmado memorandos de entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por lo menos los siguientes colaboradores: JFLL, HEART y JBDC.	3.7 Deberán haberse firmado memorandos de entendimiento para el segundo ejercicio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por lo menos los siguientes colaboradores: JFLL, HEART y JBDC.
Crear un instrumento para (i) coordinar los servicios para los niños de corta edad en las áreas de salud, nutrición y desarrollo del niño en la primera infancia en los centros asistenciales, (ii) asegurarse de que reciban los respectivos servicios y (iii) servir de medio de verificación de la recepción de los servicios	3.8 La Unidad de Nutrición, el Departamento de Salud de la Familia y la Comisión de la Primera Infancia del Ministerio de Salud deberán haber llegado a un acuerdo sobre el contenido del pasaporte de salud infantil (incluidos servicios tales como vacunación, atención del bebé, promoción del crecimiento y otras intervenciones de nutrición, así como el número y la periodicidad de las consultas de atención del bebé).	3.8a La cobertura efectiva del pasaporte de salud infantil deberá ser de por lo menos el 20% de la cohorte de niños nacidos en 2010. 3.8b Se deberá haber iniciado la evaluación operativa de la adopción y la aplicación del pasaporte de salud infantil.

Objetivos específicos	Condiciones de política para el primer préstamo programático (JA-L1020) (2299/OC-JA)	Condiciones de política para el segundo préstamo programático (JA-L1031)
Apoyar la reforma del Programa de Comidas Escolares	3.9 El Ministerio de Educación deberá haberse comprometido (i) a realizar una auditoría operacional independiente sobre el subsidio para comidas destinado a los alumnos beneficiarios del programa PATH, empleando los términos de referencia establecidos previamente de común acuerdo con el Banco, y (ii) a utilizar los resultados de la auditoría (a) como base de un sistema de información gerencial con la finalidad de efectuar el seguimiento del uso del subsidio para comidas destinado a los alumnos beneficiarios del programa PATH; y (b) para orientar la preparación de una sección de un manual de operaciones del Programa de Comidas Escolares sobre la administración del subsidio para comidas dirigido a beneficiarios del programa PATH, a fin de que los alumnos beneficiarios del programa PATH reciban en la práctica una comida subsidiada en la escuela regularmente y en forma que proteja la confidencialidad.	3.9 Se deberá haber completado la definición de los requisitos del sistema para el diseño de un módulo específico de un sistema de información gerencial sobre el subsidio para comidas para el PATH.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/11

Jamaica. Préstamo ____/OC-JA a Jamaica
Programa de Protección del Capital Humano II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con Jamaica, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de protección del capital humano II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$50.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el _____ de 2011)