

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

JAMAICA

APOYO AL PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

(JA-L1073; JA-L1078)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Mariano Lafuente (ICS/CPE), jefe del equipo de proyecto; Camila Mejia (ICS/CJA), jefa suplente del equipo; Evelyn Molina, Edgardo Mosqueira, Arturo Muelle, Nathalie Hoffman y Sonia Rojas (IFD/ICS); Javier Reyes (ICS/CAR); Waldo Tapia, Lucia Madrigal y Fernando Pavon (SCL/LMK); Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Juan Pedro Schmid (CCB/CCB); Sudaney Blair y Brodrick Watson (CCB/CJA); Rene Herrera y Naveen Jainauth-Umrao (VPC/FMP), y Louis Francois Chretien (LEG/SGO). El equipo agradece a Juan Carlos Cortazar (ICS/CCH), Maria Jose Jarquin y Alejandro Pareja (IFD/ICS) por los valiosos comentarios que aportaron a través de la revisión por pares.

El presente documento contiene información confidencial comprendida en una o más de las diez excepciones de la Política de Acceso a Información e inicialmente se considerará confidencial y estará disponible únicamente para empleados del Banco. Se divulgará y se pondrá a disposición del público una vez aprobado.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problema abordado y justificación	1
B.	Objetivo, componentes y costos	12
C.	Préstamo en apoyo de reformas de política	13
D.	Préstamo de inversión	16
E.	Principales indicadores de resultados.....	18
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	19
A.	Instrumentos financieros.....	19
B.	Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	21
C.	Riesgos fiduciarios	21
D.	Otros riesgos y temas clave	22
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO	22
A.	Resumen de los mecanismos de ejecución del préstamo en apoyo de reformas de política.....	22
B.	Resumen de los mecanismos de ejecución del préstamo de inversión.....	23
C.	Resumen de mecanismos para el seguimiento de resultados	27
IV.	CARTA DE POLÍTICA	28

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de Política

ENLACES ELECTRÓNICOS
OBLIGATORIOS <ol style="list-style-type: none">1. Carta de Política2. Matriz de Medios de Verificación3. Matriz de Resultados4. Plan de Seguimiento y Evaluación5. Plan de Ejecución Plurianual y Plan Operativo Anual6. Plan de Adquisiciones7. Acuerdos Fiduciarios
OPCIONALES <ol style="list-style-type: none">1. Análisis Económico2. Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI)3. Estrategia de Mitigación Social4. Proceso de Perfeccionamiento y Reeducción Profesional5. Manual de Operaciones del Programa (Borrador)6. Filtro de Política de Salvaguardias y Formulario de Análisis de Salvaguardias

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACSI	American Customer Satisfaction Index [Índice estadounidense de satisfacción del cliente]
INJUPEMP	Instituto Nacional de Jubilación y Pensiones de los Empleados Públicos
INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
PSTIU	Unidad de Ejecución de la Transformación del Sector Público
PSTOC	Comité de Supervisión de la Transformación del Sector Público
SERP	Programa Especial de Jubilación Anticipada
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones

RESUMEN DEL PROYECTO

JAMAICA

APOYO AL PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

(JA-L1073; JA-L1078)

Términos y condiciones financieros							
Prestatario: Jamaica			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)				
			Plazo de amortización del préstamo en apoyo de reformas de política: Plazo de amortización del préstamo de inversión:	20 años 24 años			
Organismos ejecutores: Ministerio de Hacienda y de Servicio Público (préstamo en apoyo de reformas de política) y Oficina del Primer Ministro (préstamo de inversión)			Vida promedio ponderada original del préstamo en apoyo de reformas de política: Vida promedio ponderada original del préstamo de inversión:	12,75 años 15,25 años			
			Plazo de desembolso del préstamo en apoyo de reformas de política: Plazo de desembolso del préstamo de inversión:	3 años 6 años			
			Período de gracia del préstamo en apoyo de reformas de política: Período de gracia del préstamo de inversión:	5,5 años ^(b) 6,5 años ^(b)			
			Comisión de inspección y vigilancia:		^(c)		
Fuente	Monto (US\$)	%	Préstamo en apoyo de reformas de política del BID (Capital Ordinario):	110.000.000	69,0	Tasa de interés del préstamo en apoyo de reformas de política: Tasa de interés del préstamo de inversión:	Sobre la base de la tasa LIBOR
Préstamo de inversión del BID (Capital Ordinario):	50.000.000	31,0		Comisión de crédito:	^(c)		
	Total:	160.000.000	100,0	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América		
Esquema del proyecto							
Objetivo/descripción del proyecto: El principal objetivo de este programa es mejorar la prestación de servicios públicos en Jamaica por medio de la mejora de los siguientes aspectos: (i) la calidad de los servicios transaccionales y (ii) la eficiencia en el gasto público.							
Cláusulas contractuales especiales que deberán cumplirse antes del primer desembolso del financiamiento del préstamo de inversión: Las condiciones que los organismos ejecutores deberán cumplir a satisfacción del Banco serán las siguientes: (i) constancia de la aprobación del Manual de Operaciones del Programa de conformidad con los términos y condiciones previamente convenidos entre los organismos ejecutores y el Banco; (ii) constancia de la creación de la unidad ejecutora del programa y de la designación o contratación del gerente del proyecto de dicha unidad, así como un gerente de adquisiciones y un especialista en gestión financiera, y (iii) constancia de los memorandos de entendimiento o acuerdos firmados entre los organismos ejecutores y e-Gov Jamaica Limited, en los que se especifique la colaboración de estas entidades en la ejecución del programa (véase el párrafo 3.13).							
Condición contractual especial que deberá cumplirse antes del desembolso de cada tramo del préstamo en apoyo de reformas de política: El préstamo en apoyo de reformas de política se financiará mediante la modalidad de múltiples tramos, con dos tramos de US\$55 millones cada uno. El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo estará supeditado al cumplimiento de las medidas de política o los cambios institucionales convenidos como condición previa al desembolso, de acuerdo con la Matriz de Política (véase el Anexo II) y la Carta de Política (véase el párrafo 4.1), así como las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo (véase el párrafo 3.5).							
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna							

Alineación estratégica					
Desafíos^(d):	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>	EI <input checked="" type="checkbox"/>
Temas transversales^(e):	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>

- ^(a) En virtud de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como en las conversiones de moneda y de tasa de interés. Al considerar tales solicitudes, el Banco tomará en cuenta los factores de carácter operativo y de gestión de riesgos.
- ^(b) En virtud de las opciones flexibles de amortización de la Facilidad de Financiamiento Flexible, pueden realizarse cambios en el período de gracia, siempre y cuando no se superen la vida promedio ponderada original ni la fecha del último reembolso, que se documentan en el acuerdo de préstamo.
- ^(c) 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 políticas correspondientes.
- ^(d) SI (inclusión social e igualdad), PI (productividad e innovación) y EI (integración económica).
- ^(e) GD (igualdad de género y diversidad), CC (cambio climático y sostenibilidad ambiental) e IC (capacidad institucional y Estado de derecho).

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Antecedentes. Los resultados de la política fiscal del Gobierno de Jamaica han sido encomiables en los últimos cuatro años.** Se logró la estabilización en el marco de un programa de ajuste fiscal respaldado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) desde 2013. A fin de seguir fortaleciendo las finanzas públicas, en noviembre de 2016 se implementó un segundo programa por medio de un acuerdo de derecho de giro. Mediante una reforma tributaria importante y la adopción de medidas destinadas a controlar el gasto público, el superávit primario del gobierno central superó el 7% del producto interno bruto (PIB) durante el período 2014-2016, lo que posibilitó que el gobierno redujera la carga de la deuda y las vulnerabilidades fiscales¹. Asimismo, un ajuste del tipo de cambio, la acumulación de reservas internacionales, las mejoras en la competitividad y un entorno externo propicio redujeron los riesgos externos. Esta reducción y una reglamentación más estricta han disminuido los riesgos para el sector financiero.
- 1.2 **La pobreza y el desempleo están disminuyendo, aunque se mantienen en un nivel elevado.** La tasa de pobreza de Jamaica se ha mantenido cercana al 20% desde 2012. El desempleo alcanzó el 16,3% en 2013 y ha venido bajando lentamente al 12,2% (abril de 2017), en comparación con el 9,4% en 2007, antes de la crisis financiera mundial de 2008². Se prevé que el crecimiento económico llegará al 2,1% en el ejercicio fiscal de 2017/2018, en comparación con el 1,7% del año anterior. En el presupuesto de 2017/2018 también se fijó como meta un superávit primario del 7% del PIB, con un aumento de la asignación presupuestaria al gasto social y al gasto de capital para estimular el crecimiento. La inflación es moderada y las reservas internacionales son superiores a la meta del programa del FMI.
- 1.3 **La política de transformación del sector público constituye un esfuerzo a largo plazo para el cual Jamaica ya ha tomado numerosas medidas, aunque queda mucho por hacer.** El objetivo principal de la política económica del Gobierno de Jamaica es acelerar el crecimiento económico, a la vez que se fortalece la política fiscal. A través de un sector público más eficiente, se reducirían los trámites burocráticos y se facilitarían, en consecuencia, las inversiones, el crecimiento económico y la creación de empleo. Jamaica se ubicó en el puesto 117 entre 140 economías del mundo en un indicador de la calidad del gasto público elaborado por el Foro Económico Mundial³. El gasto relativamente elevado en sueldos del gobierno central, que se mantiene cercano al 10% del PIB⁴, representa un tercio del

¹ El diseño y la implementación de la reforma tributaria fueron respaldados por el Banco mediante el suministro de asistencia técnica y el Programa Estructural Fiscal para el Crecimiento Económico I, II y III, una serie de préstamos en apoyo de reformas de política que concluyeron en 2016 (operaciones 3148/OC-JA, 3511/OC-JA y 3880/OC-JA), el Programa de Modernización de la Gestión Fiscal (operación 2658/OC-JA) y un préstamo de inversión que brinda apoyo a la administración tributaria y la gestión de las finanzas públicas, entre otras operaciones.

² Fuente: Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN), Gobierno de Jamaica.

³ Fuente: [Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial \(2016/2017\)](#).

⁴ FMI (2016). *Request for Stand-by Arrangement and Cancellation of the Current Extended Fund Facility*. Comunicado de prensa e informe del personal.

gasto público, lo que genera una rigidez presupuestaria y limita el margen fiscal disponible para esferas importantes como, por ejemplo, el gasto social, el gasto de capital⁵ o una reducción de las tasas impositivas. En la norma fiscal jurídicamente vinculante de Jamaica se establece un límite del 9% del PIB como meta para el gasto en sueldos para el ejercicio 2018/2019, que es la misma meta que se establece en los acuerdos vigentes con el FMI⁶. El sistema estatal de jubilaciones y pensiones principalmente no contributivo y el gasto de las entidades públicas⁷ son otros factores fundamentales para la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del sector público a mediano y largo plazo.

- 1.4 **Sobre la base de la situación fiscal más estable y gracias a los esfuerzos desplegados en materia de eficiencia, el Gobierno de Jamaica se compromete a hacer frente al desafío estructural de larga data en el sector público jamaquino: la calidad de los servicios públicos⁸.** Los ciudadanos y las empresas de este país exigen un acceso mejor, más sencillo y más fluido a los servicios públicos, con niveles más elevados de calidad y rendimiento en su prestación. Los tiempos de espera, el servicio de atención al cliente y los servicios muy limitados por Internet, teléfono o aplicaciones móviles son los principales problemas que explican los niveles de satisfacción de los ciudadanos inferiores al 50% para los servicios públicos transaccionales⁹. Asimismo, de acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2016-2017 del Foro Económico Mundial, se consideró que la burocracia gubernamental ineficiente era el factor que más afecta los negocios en Jamaica.
- 1.5 **El principal problema abordado por este programa es la calidad y la eficiencia de los servicios públicos de Jamaica.** Esto guarda relación con los siguientes aspectos: (i) la subutilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en todo el sector público; (ii) procesos engorrosos para acceder a los servicios públicos; (iii) una fuerza de trabajo de dimensiones relativamente importantes, sobre todo en lo relativo a personal administrativo, que sumado al sistema estatal de jubilaciones y pensiones principalmente no contributivo representan una proporción considerable de los gastos primarios;

⁵ El gasto de capital en Jamaica se situó en torno al 2% del PIB en 2015/2016, lo que representa uno de los porcentajes más bajos en comparación con el de otros países caribeños para el mismo período: Bahamas (el 3%), Trinidad y Tobago (el 4,3%) y Guyana (el 7,6%). Si se lo compara con países con un PIB per cápita similar, el gasto de capital de Jamaica sigue siendo el más bajo: Costa Rica (el 2,8%), Guatemala (el 2,9%) y República Dominicana (el 2,9%). (Fuente: Artículo IV del FMI).

⁶ La finalidad tanto del acuerdo de derecho de giro de 2010 como del SAF de 2013 era reducir los sueldos del gobierno central en proporción al PIB, aunque solo se obtuvieron resultados satisfactorios de forma parcial.

⁷ Las entidades públicas se definen como órganos estatutarios, autoridades o empresas estatales (Ministerio de Hacienda y de Servicio Público/División de Empresas Públicas, *Jamaica PB: Estimates of Revenues*, 2016, pág. 1).

⁸ En este documento, el término “servicios públicos” se refiere a los servicios transaccionales, salvo cuando se indique lo contrario. Los servicios públicos transaccionales hacen referencia a los pedidos o la presentación de información que realizan las personas o las empresas ante una institución pública, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio, un permiso o un servicio. Entre algunos ejemplos de estos servicios cabe mencionar los trámites para obtener la licencia de conducir, el pago de impuestos o el pedido de una cita de consulta a un médico en el sistema de salud pública.

⁹ Fuente: Hurwich and Co Inc (2015), *Assessment of Jamaica's Public Sector Customer Service for the Cabinet Office*.

(iv) un seguimiento limitado de los resultados financieros de las entidades públicas, y (v) una capacidad deficiente para implementar las iniciativas de reforma del sector público.

- a. **El sector público jamaquino subutiliza las TIC en sus operaciones diarias.** El uso de las TIC en la prestación de servicios públicos como parte del gobierno electrónico está estrechamente relacionado con la satisfacción de los ciudadanos¹⁰. El uso limitado de las TIC en dicha prestación en Jamaica aumenta los costos para el gobierno y los ciudadanos (principalmente en relación con el tiempo), debilita la rendición de cuentas interna del gobierno, y reduce la calidad general y la equidad en la prestación de servicios¹¹. La calidad de la prestación de servicios es limitada en ministerios fundamentales, como el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, que brinda servicios esenciales en el ámbito del bienestar social. La tramitación de los permisos de trabajo, un proceso ampliamente utilizado para las empresas y los ciudadanos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, actualmente tarda 2,2 meses debido a la falta de herramientas de TIC y la existencia de procesos obsoletos que se llevan a cabo principalmente de forma manual y en papel¹². Además, los centros de datos fragmentados causan ineficiencias en el gasto actual en TIC¹³. Pese a los esfuerzos actuales desplegados¹⁴, en la Encuesta de Gobierno Electrónico 2016 de las Naciones Unidas, Jamaica ocupa el puesto 112 de 193 países, inmediatamente antes de Cuba y Haití, en la región del Caribe (un descenso de tres lugares en comparación con 2014 y mucho más abajo en comparación con la 59.^a ubicación en 2005)¹⁵. El Gobierno de Jamaica afronta dos desafíos importantes en esta esfera: (i) una estrategia y marco de gobernanza de las TIC poco claros que restringen la capacidad del gobierno para establecer prioridades, normas y directrices en este ámbito¹⁶, y

¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2016), "Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos", División de Capacidad Institucional del Estado. En el marco de las dimensiones que afectan la calidad de los servicios públicos (procesos, recursos, TIC, gestión y reglamentaciones, y gestión del servicio de atención al cliente), la más sólida correlación con la satisfacción del cliente reside en las TIC y el servicio de atención al cliente.

¹¹ La Asamblea General de las Naciones Unidas ha afirmado [el potencial del gobierno electrónico para promover la transparencia, la responsabilidad, la eficiencia y la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos](#) (incluido en la Encuesta de Gobierno Electrónico 2016 de las Naciones Unidas).

¹² Centro de Productividad de Jamaica (2016), *Productivity Audit of the Work Permit Department in the MLSS: A Business Process Reengineering Approach*.

¹³ Según las estimaciones de E-Gov Jamaica, mediante la consolidación de las inversiones en los centros de datos de todos los ministerios, departamentos y organismos podría ahorrarse más del 50% de los costos actuales. Por ejemplo, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos informó sobre un ahorro de más de US\$1.000 millones gracias a la consolidación de los centros de datos realizada en 2015 ([Informe de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno a los comités del Congreso sobre la consolidación de los centros de datos, marzo de 2016](#)).

¹⁴ Por ejemplo, las actividades de modernización del Programa de Eficiencia del Sector Público (operación 3121/OC-JA), como el registro de empresas en línea, un sistema electrónico de adquisiciones y el fortalecimiento de e-Gov Jamaica y la Oficina del Oficial Principal de Sistemas de Información (CIO) y el Ministerio de Ciencia, Energía y Tecnología.

¹⁵ Este índice incluye tanto la dirección como los servicios auxiliares del gobierno electrónico, así como la infraestructura.

¹⁶ Si bien la Oficina del CIO y e-Gov Jamaica son los brazos normativo y operativo de las TIC en el sector público, la actual estructura de gobernanza ha generado superposiciones e ineficiencias.

(ii) la fragmentación de las funciones operacionales en materia de TIC en toda la administración pública¹⁷, lo que perjudica la calidad de los servicios, genera ineficiencias en el uso de los recursos y obliga a los ministerios, departamentos y organismos a depender en gran medida de sus propias capacidades limitadas en materia de TIC. En el ámbito de las telecomunicaciones, se depende de los proveedores de comunicaciones del sector privado, que brindan una cobertura limitada en toda la isla, cuentan con un bajo nivel de confiabilidad y generan costos muy elevados para el gobierno en general. Esta situación ha provocado ineficiencias que, según se estima, ascienden a US\$1,8 millones por año en costos de telecomunicaciones y redes¹⁸. Además, la fragmentación de las plataformas de alojamiento en todos los organismos gubernamentales ha creado problemas relacionados con la seguridad, el almacenamiento y la redundancia.

- b. **Los procesos engorrosos relacionados con los servicios transaccionales perjudican a los ciudadanos y a las empresas.** La burocracia gubernamental y la deficiente gestión del servicio de atención al cliente afecta de manera contundente la satisfacción de los ciudadanos¹⁹. Además de que se considera que la burocracia gubernamental es el factor más problemático para los negocios en Jamaica, el país se ubicó en el puesto 112 entre 140 países en el indicador relativo a la carga de la reglamentación estatal incluido en el Índice de Competitividad Global 2016-2017. La falta de datos sobre la satisfacción de los ciudadanos limita la capacidad de los ministerios, departamentos y organismos para crear estrategias que mejoren los servicios públicos. Asimismo, el gobierno no ha elaborado una política de servicio de atención al cliente en el sector público mediante la cual se establezcan normas y directrices comunes sobre la prestación de servicios en toda la administración pública, que incorporen indicadores clave del desempeño²⁰. Actualmente, Jamaica no cuenta con un sistema nacional de identificación único y confiable, lo que aumenta los costos de las transacciones que deben abonar los ciudadanos para acceder a los servicios en los sectores público y privado, así como los costos para los proveedores del sector público²¹. En el caso del Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca, el exceso de reglamentación de las prácticas comerciales, los elevados niveles de inspecciones no coordinadas, la ausencia de un marco integrado y armonizado para los organismos fronterizos y la prevalencia de procesos

¹⁷ Oficina del CIO (2015), *Inception Report, ICT Transformation Programme*.

¹⁸ Mason (2009).

¹⁹ Para obtener más información sobre los efectos de la burocracia gubernamental, véase: Tummers, L. G., Weske, U., Bouwman, R. y Grimmikhuijsen, S. G. (2015), *The impact of red tape on citizen satisfaction: An experimental study*. International Public Management Journal.

²⁰ Hurwich and Co Inc (2015), *Assessment of Jamaica's Public Sector Customer Service for the Cabinet Office*.

²¹ El trámite promedio de solicitud del pasaporte tiene un costo transaccional global para los ciudadanos de US\$115,09 por pasaporte (lo que equivale a 96 veces el salario mínimo por hora). (Fuente: Encuesta sobre los costos transaccionales realizada en entidades de los sectores público y privado, 2016). La implementación del sistema nacional de identificación y el establecimiento de la nueva Dirección Nacional de Identificación y Registro se financian a través de la operación en tramitación JA-L1072.

manuales²² perjudican las importaciones y las exportaciones de las empresas. Como resultado, Jamaica va por detrás del resto de la región en lo que respecta a las horas destinadas al cumplimiento de las reglamentaciones fronterizas, ya que se ubica en el puesto 27 entre 32 países de América Latina y el Caribe²³.

- c. **La fuerza de trabajo del sector público de Jamaica es importante y representa una proporción significativa de los gastos primarios, lo cual se ve acentuado por un sistema de jubilaciones y pensiones principalmente no contributivo para los empleados públicos²⁴.** El número de trabajadores del sector público como porcentaje de la población (el 4,5%) es considerablemente mayor que el de otros países semejantes²⁵. El personal administrativo y de apoyo representa una parte relativamente importante de los puestos de trabajo: supera a los docentes como porcentaje del total de funcionarios del gobierno central (el 31% en comparación con el 29%), una proporción inusitada teniendo en cuenta los niveles internacionales²⁶. Los servicios institucionales, como las adquisiciones, las finanzas y la contabilidad y las TIC, se prestan de forma fragmentada, con estructuras duplicadas en los ministerios, departamentos y organismos. Aun cuando se determina que los puestos de trabajo son innecesarios, la Ley de Jubilaciones y Pensiones de 1947 establece el otorgamiento de una jubilación anticipada a los funcionarios públicos afectados, en vez de una indemnización por despido, por lo que resulta demasiado costoso para el sector público adaptar su estructura de recursos humanos a las necesidades actuales²⁷. Otro factor que afecta la eficiencia en el seno de la fuerza de trabajo del sector público es la falta de aplicación de la edad de jubilación; según el sistema de e-Census, en enero de 2017 más de 8.000 funcionarios públicos superaban la edad normal de jubilación a los 60 años. En cuanto a la gestión de los gastos de personal, si bien se han iniciado el diseño y la implementación del Sistema de Gestión del

²² Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca (2017), Programa de reforma para la facilitación del comercio.

²³ Véase: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/jamaica>.

²⁴ El término “sistema principalmente no contributivo” hace referencia al hecho de que algunos funcionarios públicos ya realizan contribuciones (por ejemplo, algunos miembros del cuerpo de policía actualmente aportan el 1,7% del sueldo a los aportes jubilatorios, los concejales de distrito y los parlamentarios aportan el 6%, y algunos funcionarios públicos aportan actualmente el 4% del sueldo al Plan de Prestaciones Familiares). En cambio, otros empleados del sector público no realizan ningún aporte.

²⁵ Los países semejantes a Jamaica en cuanto a la población y el territorio suelen presentar niveles más bajos. Por ejemplo: Belize (el 4,1%), Panamá (el 3,5%), República Dominicana (el 3,1%) y Costa Rica (el 2,5%). Fuente: BID (2016), “Gestión de los Recursos Humanos en el Estado: Cómo lograr mejores resultados en salud y educación”; y las estimaciones del BID correspondientes a Jamaica sobre la base de e-Census.

²⁶ Los docentes representan del 35% al 40% del empleo del gobierno central en países semejantes (por ejemplo, Belize el 40%, Costa Rica el 36% y Panamá el 35%), mientras que el personal administrativo tiende a estar más cercano al 20%. Fuentes: FMI (2016), pág. 24; BID (2016). La relación atípica entre docentes y personal administrativo en Jamaica no se debe a la falta de docentes: la relación alumnos-docente (23:1) y la cobertura neta (el 93% en la educación primaria y el 78% en la educación secundaria) suelen ser mejores que las de países semejantes. Fuentes: FMI (2016), pág. 24; BID (2016), y Ministerio de Educación, Juventud e Información de Jamaica.

²⁷ Robertson, A. (2017), *Modalities of Separation of Public Sector Employees*, BID (no publicado).

Capital Humano (HCMES)²⁸, este sistema solo abarca a 14 ministerios, departamentos y organismos y no tiene en cuenta la mayor parte de la administración pública, por lo que imposibilita un mejor control de los gastos de personal y una eficaz planificación de la fuerza de trabajo. En lo que respecta al sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, los gastos por pagos de jubilaciones y pensiones han aumentado significativamente en los últimos años: de un 0,4% del PIB en 1990 a aproximadamente el 1,6% del PIB en 2016²⁹. A medida que se incrementan los gastos en sueldos y crece el sector público, los gastos por jubilaciones y pensiones continuarán aumentando rápidamente, y alcanzarían el 2,2% del PIB en 2025 y más del 3,2% del PIB en 2047³⁰. Habida cuenta del perfil de edad de los funcionarios públicos y de que la mayoría de los regímenes de jubilaciones y pensiones del sector público no son contributivos, el Gobierno de Jamaica ha venido haciendo frente al problema de equilibrar la necesidad de brindar las suficientes prestaciones a los empleados y de asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

- d. **Las entidades públicas representan una parte importante del gasto público, y el seguimiento y la evaluación de los resultados financieros de dichas entidades son deficientes.** En agosto de 2017, había 187 entidades públicas activas, de las cuales 70 se consideraban entidades públicas financiadas con recursos propios³¹. En el ejercicio 2016/2017, sus activos brutos ascendieron al 74,6% del PIB y el personal de dichas entidades representó el 10% de la fuerza de trabajo total del sector público. Las entidades públicas financiadas con recursos propios se supervisan de forma diferente de las entidades que están incluidas en las estimaciones de gastos del gobierno central y, en función de la información disponible, algunas registran déficits. No obstante, dado que más de la mitad de las entidades públicas financiadas con recursos propios no cumplen el requisito de presentación de sus estados financieros auditados en el plazo establecido por

²⁸ Esta actividad está respaldada por el Programa de Eficiencia del Sector Público (operación 3121/OC-JA).

²⁹ El sistema de jubilaciones y pensiones de Jamaica está compuesto por tres elementos diferentes: el Plan Nacional de Seguros, el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público y jubilaciones privadas de carácter voluntario. El Plan Nacional de Seguros es un sistema contributivo de jubilaciones y pensiones definido por prestaciones para todos los trabajadores de los sectores público y privado (incluidos los trabajadores asalariados y los trabajadores independientes). El sistema de jubilaciones y pensiones del sector público complementa las prestaciones brindadas por el Plan Nacional de Seguros en el caso de los empleados públicos. Entre algunas de las categorías de empleados incluidas en dicho sistema cabe mencionar las siguientes: funcionarios públicos, docentes, miembros de la Fuerza de Policía de Jamaica y la Fuerza de Defensa de Jamaica. El sistema de jubilaciones privadas de carácter voluntario está conformado por regímenes de pensiones profesionales y cuentas de jubilación. Para obtener más información sobre el sistema de jubilaciones y pensiones, véase BID (2017), *A Road Map for Long-Term Structural Pension Reform in Jamaica* (no publicado).

³⁰ Fuente: Ministerio de Hacienda.

³¹ Las entidades públicas financiadas con recursos propios tienen la facultad de recaudar ingresos, solicitar financiamiento e incurrir en gastos fuera del presupuesto del gobierno central.

ley, resulta difícil evaluar su situación financiera³². Si bien se han logrado avances en el cumplimiento de este requisito en los últimos años, el ritmo de mejora ha sido lento (el nivel de cumplimiento normativo aumentó del 43% del total en 2015/2016 al 47% en 2016/2017)³³, lo que impide que el gobierno pueda abordar de forma oportuna las posibles ineficiencias en que incurren estas entidades³⁴.

- e. **Capacidad limitada del gobierno para implementar la transformación del sector público.** A pesar de los esfuerzos desplegados y los avances logrados en la última década, la responsabilidad de lograr la transformación del sector público ha estado tradicionalmente fragmentada en los diferentes ministerios, departamentos y organismos. Si bien se ha trabajado de forma constante para determinar las medidas de reforma necesarias a fin de mejorar la eficiencia y la prestación de servicios públicos, la implementación de dichas medidas ha sido más lenta de lo previsto, la rendición de cuentas de los ministerios, departamentos y organismos ha sido deficiente y la coordinación entre las diferentes entidades ha resultado limitada.

- 1.6 Para hacer frente a estos desafíos, el Gobierno de Jamaica ha elaborado una política de transformación del sector público que comprende la nueva Unidad de Ejecución de la Transformación del Sector Público (PSTIU), creada en enero de 2017. La política gubernamental define el sector público transformado como un sector dinámico e innovador, que responde a las necesidades de los ciudadanos y las empresas, y que se autoevalúa y mejora de forma constante. Dicha transformación se logrará a través de una estrategia de modernización profunda y específica. La Unidad de Ejecución de la Transformación del Sector Público, incorporada en la Oficina del Primer Ministro, tiene la responsabilidad general de coordinar todas las actividades de transformación incluidas en el Programa de Transformación del Sector Público en los diversos ministerios, departamentos y organismos³⁵. A fin de mejorar la rendición de cuentas, el Comité de Supervisión de la Transformación del Sector Público (PSTOC), recientemente creado y constituido por partes interesadas no gubernamentales, realiza el seguimiento de las actividades de la PSTIU y de todas las actividades de reforma del sector público.
- 1.7 **Experiencia y lecciones aprendidas del Banco.** Este programa se basará en la experiencia del Banco en otros proyectos y en trabajos analíticos³⁶ que tienen como objetivo mejorar la prestación de servicios públicos, la eficiencia del sector público, la gestión de los recursos humanos en el sector público y la sostenibilidad fiscal de

³² Las entidades públicas están obligadas a presentar los siguientes informes: (i) el informe anual que incluye los estados financieros auditados en el plazo de 120 días del cierre del ejercicio financiero al Ministerio de Hacienda y Servicio Público; (ii) las adjudicaciones de contratos que se presentan a la Oficina del Contratista General de forma trimestral, y (iii) los informes mensuales de adquisiciones exigidos por el Ministerio de Hacienda en el marco del Sistema de Presentación de Informes Públicos.

³³ Fuente: 2017, División de Empresas Públicas, Ministerio de Hacienda y de Servicio Público.

³⁴ Las entidades públicas que no presentan los informes anuales correspondientes en el plazo de cuatro meses están expuestas a sanciones impuestas por la Ley de Responsabilidad y Gestión de Entidades Públicas.

³⁵ [Declaración del Primer Ministro sobre la Política de Transformación del Sector Público, con fecha del 9 de enero de 2017.](#)

³⁶ BID (2016), [Simplificando vidas](#); BID (2016), [Gobiernos que sirven](#); y BID (2016), [Gestión de los recursos humanos en el Estado: cómo lograr mejores resultados en salud y educación.](#)

los sistemas de jubilaciones y pensiones. Algunos ejemplos son los siguientes: Jamaica: Programa de Eficiencia del Sector Público (operación 3121/OC-JA); Programa de Gestión Financiera y del Desempeño del Sector Público III (operación 2521/OC-JA); Programa Estructural Fiscal para el Crecimiento Económico I, II y III (operaciones 3148/OC-JA, 3511/OC-JA y 3880/OC-JA); Ecuador: Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública (operación 2653/OC-EC) y Programa de Mejoramiento de la Gestión de Servicios al Ciudadano (operación 3073/OC-EC); Honduras: Programa de Apoyo a la Reforma de los Institutos Previsionales y del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (operación 2627/BL-HO)³⁷, y Fortalecimiento Institucional y Operativo de la Administración Tributaria (operación 3541/BL-HO); y Uruguay: Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico, fases I y II (operaciones 1970/OC-UR y 2591/OC-UR) y Programa de Mejora de los Servicios Públicos y de la Interacción Estado-Ciudadano (operación 3625/OC-UR). Además, las actividades relacionadas con la prestación de servicios del programa se coordinarán junto con la Implementación del Sistema Nacional de Identificación (NIDS) para el Crecimiento Económico (operación JA-L1072) que se encuentra en proceso de elaboración.

- 1.8 Las principales lecciones aprendidas de estos proyectos son las siguientes: (i) la puesta en marcha de soluciones digitales para la gestión pública debe incorporar la reestructuración de los procesos institucionales a fin de mejorar la prestación de servicios públicos, y debe ajustarse a los objetivos previstos y a los recursos disponibles; (ii) el compromiso con las reformas y el liderazgo de alto nivel son fundamentales para lograr resultados satisfactorios en la transformación del sector público; (iii) la implementación de la gestión del cambio y las estrategias de comunicaciones constituyen elementos primordiales de los programas de reforma del sector público; (iv) el riesgo de resistencia a las actividades relativas a las reformas, sobre todo las actividades que afectan a los recursos humanos, puede mitigarse cuando el proyecto se inscribe en el marco de un programa de reforma del sector público más generalizado, y cuando se entablan diálogos y debates sobre las reformas con los sindicatos; (v) la elaboración de documentos técnicos y análisis actuariales sólidos es fundamental a la hora de analizar el redimensionamiento de los programas y la reforma previsional; (vi) la elaboración de estrategias de mitigación social para las medidas tomadas en relación con los recursos humanos en el sector público reviste suma importancia, aun en un contexto de bajo riesgo, habida cuenta del carácter voluntario de los programas de jubilación anticipada, y (vi) los programas de reforma del sector público requieren una entidad de

³⁷ Con el apoyo del BID, el Gobierno de Honduras inició reformas en 2011 y 2013 tendientes a asegurar la sostenibilidad fiscal a largo plazo del sistema de jubilaciones y pensiones y subsanar los déficits actuariales de los principales institutos públicos de jubilaciones y pensiones —el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA), que atiende a los docentes de los sectores público y privado, y el Instituto Nacional de Jubilación y Pensiones de los Empleados Públicos (INJUPEMP), que atiende a los funcionarios públicos del gobierno central. Ambas reformas incluyeron cambios en las variables paramétricas y otros factores que afectaban el cálculo de las prestaciones brindadas por el sistema, lo que reestableció el equilibrio entre los aportes y las prestaciones. De acuerdo con un estudio elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014)^{**}, las reformas del INPREMA en 2011 y del INJUPEMP en 2013 tuvieron una orientación adecuada y produjeron efectos favorables importantes en la sostenibilidad financiera de ambos programas. OIT, Departamento de Protección Social, 2014

^{**} Valuaciones actuariales del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios Públicos (INJUPEMP) y el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA).

coordinación firme y convincente, que esté en condiciones de velar por que las actividades se ejecuten en las diversas instituciones gubernamentales.

- 1.9 **Justificación.** A pedido de las autoridades, el Banco brinda apoyo a actividades y reformas gubernamentales claves en el marco del Programa de Transformación del Sector Público, que se basa en los logros alcanzados durante los programas fiscales anteriores. Esta intervención se justifica en vista de la experiencia y las lecciones aprendidas que el Banco adquirió cuando prestó apoyo a Jamaica y a otros países miembros durante la implementación de políticas y actividades que mejoran la calidad de los servicios públicos y la eficiencia en el gasto público. Las reformas y actividades respaldadas en el marco de este programa, por conducto de los préstamos en apoyo de reformas de política y de inversión correspondientes, respetan las buenas prácticas internacionales y las lecciones aprendidas por el Banco y otras instituciones que son pertinentes para el contexto jamaicano, las cuales se resumen a continuación.
- 1.10 En la esfera de la calidad de los servicios públicos, según algunos estudios empíricos recientes realizados en los Estados Unidos y en América Latina y el Caribe, un gobierno electrónico más sólido contribuye a una mayor satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos³⁸. En estos estudios también se determinó el tiempo total de tramitación de los servicios públicos como la variable principal que afecta la satisfacción de los ciudadanos. Un único sistema nacional de identificación constituye un factor fundamental en la prestación de mejores servicios públicos, ya que se constituye en facilitador del gobierno electrónico e incrementa la eficiencia administrativa, gracias a lo cual se prevén plazos más cortos de espera para los ciudadanos³⁹. La implementación de una red de comunicaciones en toda la administración pública constituye un pilar primordial para el desarrollo del gobierno electrónico: posibilita la prestación de servicios digitales, lo que facilita el intercambio de información de forma oportuna y eficiente, a la vez que genera importantes ahorros⁴⁰. Los portales de servicios gubernamentales, como UK.gov en el Reino Unido, han aumentado la satisfacción y han reducido los costos mediante

³⁸ Véase: BID (2016), [Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos](#), y American Customer Satisfaction Index (ACSI) (2016), [Informe del Gobierno Federal 2016](#).

³⁹ La presencia de múltiples documentos funcionales y la ausencia de un sistema de identificación único y fiable pueden provocar ineficiencias y elevados costos administrativos y transaccionales para los ciudadanos y las instituciones. En la publicación del Banco Mundial (2016), *Identification for Development. Strategic Framework*, se indica que, en Marruecos, el funcionamiento de los organismos gubernamentales con el uso de diferentes documentos de identificación que no estaban armonizados, y que dependían de la identificación de una persona o de un hogar, generó una alta carga administrativa debido a la falta de un sistema unificado fiable.

⁴⁰ En los países de rápido desarrollo, como en Corea, la implantación a principios de la década de 1980 de una red de comunicaciones de alta velocidad para la administración pública constituyó la base para la creación de un gobierno electrónico. Además, Garbin, D. (1997), en *Toward a National Data Network: Architectural Issues and the Role of Government*, pone de relieve las economías de escala que pueden lograrse a través de la implementación de una red en toda la administración pública y su contribución a la creación de una sólida infraestructura nacional de información. Asimismo, en un estudio independiente sobre el impacto económico realizado por el South Australian Centre for Economic Studies, se determinó que, tras la implantación de la red en toda la administración pública de Australia, se redujeron los costos por un monto de, al menos, \$64 millones durante los primeros seis años.

la digitalización gradual de las operaciones⁴¹. Se han empleado planes de mejoras y políticas de servicio de atención al cliente que miden la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos en diversos países con buenos resultados⁴². La reestructuración de los procesos es una práctica común destinada a mejorar los servicios que generalmente se diseña antes de la introducción de las TIC para velar por que se automaticen los procedimientos adecuados.

- 1.11 En cuanto a la eficiencia del gasto público, se han implementado programas de jubilación anticipada y se han suprimido puestos de trabajo en más de 37 países en todo el mundo en los últimos años, lo que ha generado una importante reducción del gasto de personal. Según algunos estudios mundiales, más del 50% de los programas suelen centrarse en los funcionarios públicos que están próximos a la edad de jubilación y el plazo promedio de recuperación de las inversiones es de dos años y tres meses⁴³. La incorporación de los aportes de los empleados a los sistemas de jubilaciones y pensiones del sector público y el aumento de la edad de jubilación generan más margen fiscal en el sector público. La incorporación de servicios institucionales compartidos en varios organismos del gobierno federal de los Estados Unidos ha sido otro mecanismo para mejorar la eficiencia del gasto de personal al introducir un cambio en el financiamiento y el personal que pasaron del apoyo administrativo a funciones esenciales. Esta práctica se ha instrumentado durante más de una década⁴⁴. Los sistemas centralizados de gestión de los recursos humanos en el sector público pueden mejorar la eficiencia administrativa, lo cual abarca un procesamiento más rápido de la información, una mejora en las comunicaciones dirigidas a los empleados, una mayor exactitud de la información, una reducción de los costos de recursos humanos y una mejora general de la productividad de los recursos humanos⁴⁵.
- 1.12 Las reformas que respalda el préstamo en apoyo de reformas de política se concentran en los aspectos jurídicos en el primer tramo y sobre todo en su

⁴¹ Según se estimó, la reducción de costos durante los primeros 18 meses alcanzó los US\$270 millones. Además, para algunas operaciones, como el empadronamiento electoral, aumentó el número de operaciones digitales del 0% al 82% durante el mismo período, lo que refleja la preferencia de los ciudadanos por el medio virtual (fuente: gov.uk). En el caso de Perú, el portal gob.pe de reciente puesta en marcha tuvo más de 22.000 visitas en las primeras tres semanas, y los ciudadanos enviaron más de 2.500 mensajes con comentarios favorables (fuente: Gobierno de Perú).

⁴² Véase: ACSI (2016) para los Estados Unidos, ChileAtiende en Chile o MAC en Perú.

⁴³ Véase: Haltiwanger, J. y M. Singh (1999). *Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment*. The World Bank Economic Review, vol. 13, n.º 1, págs. 23 a 63; Holzmann, R. y otros (2011). *Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms*, IZA Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series, IZA DP n.º 5731; y Rama, M. (1999). Reducción eficiente del sector público. The World Bank Economic Review, vol. 13, n.º 1, págs. 1 a 22. El plazo de recuperación de las inversiones incluye una mayoría de casos de reducción de puestos de trabajo, en comparación con los casos de jubilación anticipada, para los cuales deben calcularse los costos previsionales adicionales.

⁴⁴ Partnership for Public Service (2014), *Helping Government Deliver: Transforming mission and support services*.

⁴⁵ Véase: Beadles y otros (2005), *The impact of human resource information systems: an exploratory study in the public sector*, Comunicaciones de la IIMA, vol. 5, n.º 4, págs. 39 a 46; Dery y otros, *Human resource information systems: replacing or enhancing HRM*, Actas del XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT) de 2009, Sidney, Australia, 27 de agosto; y Wiblen y otros (2010), *Transitioning from a proprietary to Vanilla HRIS: the resulting implications for talent*, Actas del III Seminario Académico Europeo sobre la Gestión Electrónica de los Recursos Humanos 2010, Bamberg, Alemania, 20 y 21 de mayo.

- implementación en el segundo tramo. Además de los dos desembolsos del préstamo en apoyo de reformas de política, que se prevé se completarán para junio de 2019, las actividades de inversión que se llevarán a cabo hasta 2023 contribuirán a la sostenibilidad de esas reformas. Tras la conclusión del programa, se prevé que en el ámbito de la calidad de servicios el Gobierno de Jamaica continuará avanzando hacia un gobierno digital más fuerte (en materia de conectividad, tecnología y gobernanza) para ofrecer mejores servicios públicos a los ciudadanos y las empresas. En el ámbito de la eficiencia en el gasto público, se prevé que el Gobierno de Jamaica continuará sus esfuerzos para mejorar la eficiencia a través de una estructura de recursos humanos más flexible, un sistema de jubilación del sector público más moderno y una mejor gestión de las entidades públicas, con una fuerte alineación del gasto público y la capacidad fiscal y dando prioridad a los gastos que tienen un impacto directo en el crecimiento económico.
- 1.13 **El valor agregado del Banco.** El Banco ha prestado apoyo al Gobierno de Jamaica que se concretó a través de asistencia técnica y diálogo en todas las esferas incluidas en el marco de este programa que forman parte del Programa de Transformación del Sector Público más amplio del gobierno. Por medio de diferentes instrumentos y sobre la base de las lecciones aprendidas en otras experiencias, el Banco ha desempeñado una función importante en el Sistema Nacional de Identificación, que ha implicado avances de la agenda de las TIC en el sector público, la mejora de la prestación de servicios en las instituciones públicas y de la gestión de los recursos humanos en el sector público, la creación y el diseño del Programa Especial de Jubilación Anticipada (SERP), la reforma previsional y el fortalecimiento de los controles de las entidades públicas.
- 1.14 **Armonización nacional.** Este programa está en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo - Visión 2030 de Jamaica. Este programa contribuirá a la consecución de las metas principales establecidas en la “Visión 2030”, entre ellas, una gobernanza eficaz, una macroeconomía estable, un entorno empresarial propicio, una sociedad con un alto componente tecnológico y una mejora de la competitividad nacional. Además, el programa se ajusta a la esfera estratégica del Marco de Política Socioeconómica de Mediano Plazo (2015-2018), a saber: la estabilidad económica y la competitividad y el empleo. Asimismo, se ha incorporado la transformación del sector público como una esfera fundamental en el Acuerdo de Derecho de Giro celebrado entre Jamaica y el FMI y aprobado en 2016. Por último, este programa sumamente innovador respaldará de forma directa el compromiso del Gobierno de Jamaica con el establecimiento del gobierno electrónico y el desarrollo de una sociedad digital. Las medidas de política y las intervenciones de inversión en el marco de este programa, en especial en lo que respecta a la prestación de servicios por Internet, fomentan la innovación y contribuyen a ese objetivo de alto nivel del gobierno.
- 1.15 **Armonización estratégica.** Este proyecto está incluido en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2017 y en el Documento de Programa de País 2017 (documento GN-2884). Se incorpora como una esfera estratégica dentro de la mejora de la gestión del sector público y contribuye a los objetivos estratégicos tendientes a reducir el gasto en sueldos del gobierno central como porcentaje del PIB y a aumentar la eficiencia del sector público en la Estrategia de País del Grupo BID con Jamaica 2016-2021 (documento GN-2868). Este proyecto también está en consonancia con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020

(documento AB-3008) y se ajusta a los desafíos de desarrollo de la inclusión social y la igualdad⁴⁶, la productividad y la innovación⁴⁷ y la integración económica⁴⁸ en lo que respecta a las siguientes medidas: (i) brindar servicios incluyentes (acceso y calidad) en diferentes sectores como, por ejemplo, el trabajo, la protección social y la educación; (ii) respaldar el desarrollo de las competencias pertinentes para el trabajo a lo largo del ciclo de vida de los trabajadores del sector público; (iii) aplicar la tecnología de la información para impulsar la modernización del sector público y aumentar la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, y (iv) fomentar la integración mediante la facilitación del acceso a los mercados y la modernización de los sistemas de reglamentación de los organismos fronterizos. Asimismo, el programa está armonizado con el tema transversal de la capacidad institucional y el estado de derecho⁴⁹, ya que promueve la mejora de la calidad de los servicios públicos y la calidad de la administración pública. Además, el programa contribuirá a los indicadores de productos que forman parte del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (documento GN-2727-6) en relación con los organismos gubernamentales que se benefician de los proyectos que fortalecen las herramientas tecnológicas y de gestión para mejorar la prestación de servicios públicos⁵⁰. El programa está también en consonancia con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587-2) en lo que respecta a la mejora del suministro y la utilización de recursos en pos del crecimiento y el bienestar social.

- 1.16 **Adicionalidad en materia de igualdad de género.** El proyecto contribuirá a la promoción de la igualdad de género al poner a disposición del público información desglosada por género sobre sueldos y puestos de trabajo en los ministerios, departamentos y organismos en los que el sistema MyHR+ está en funcionamiento.

B. Objetivo, componentes y costos

- 1.17 **Objetivo.** El principal objetivo de este programa es mejorar la prestación de servicios públicos en Jamaica por medio de la mejora de los siguientes aspectos: (i) la calidad de los servicios transaccionales y (ii) la eficiencia en el gasto público.

⁴⁶ Véanse los siguientes indicadores incluidos en la Matriz de Resultados: “Nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos” y “Plazo para la tramitación de un permiso de trabajo”.

⁴⁷ Véanse los siguientes indicadores incluidos en la Matriz de Resultados: “Porcentaje de recursos presupuestarios utilizados para el gasto de capital”, “Infraestructura de la red de comunicaciones en toda la administración pública del área metropolitana de Kingston” y “Acuerdos de Prestación de Servicios firmados para impartir reeducación profesional a los funcionarios públicos”.

⁴⁸ Véase el siguiente indicador incluido en la Matriz de Resultados: “Tiempo de exportación / cumplimiento de las reglamentaciones fronterizas”.

⁴⁹ Véanse los siguientes indicadores incluidos en la Matriz de Resultados: “Infraestructura de la red de comunicaciones en toda la administración pública del área metropolitana de Kingston”, “Acuerdos de Prestación de Servicios firmados para impartir reeducación profesional a los funcionarios públicos”, “Ministerios, departamentos y organismos en los que el módulo sobre el sistema de nómina de sueldos de MyHR+ está en funcionamiento”, “Nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos”, “Porcentaje de recursos presupuestarios utilizados para el gasto de capital” y “Plazo para la tramitación de un permiso de trabajo”.

⁵⁰ A través de los siguientes indicadores de productos del proyecto: (i) ministerios con mejores servicios; (ii) implementación de la red de comunicaciones en toda la administración pública del área metropolitana de Kingston; (iii) ministerios, departamentos y organismos en los que MyHR+ está en funcionamiento, y (iv) transformación de los servicios institucionales en servicios compartidos.

**C. Préstamo en apoyo de reformas de política
(US\$110 millones – tramo 1: US\$55 millones; tramo 2: US\$55 millones)**

- 1.18 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un marco de política macroeconómica adecuado que esté en consonancia con lo establecido en la Matriz de Política (Anexo II).
- 1.19 **Componente 2. Mejora de la calidad de los servicios públicos.** El objetivo de este componente es mejorar la calidad de los servicios públicos transaccionales para los ciudadanos y las empresas. Para alcanzar este objetivo, se han establecido los siguientes tres objetivos específicos:
- a. El establecimiento de un marco de gobierno electrónico adecuado para la transformación del sector público. Este subcomponente contribuirá a lo siguiente:
 - (i) la presentación⁵¹ en el Parlamento de un proyecto de Ley Nacional de Identificación y Registro de 2017, conforme a la cual se creará la principal fuente de verificación de la identidad en el país, un factor fundamental para los servicios digitales, y, en el segundo tramo, la publicación de su entrada en vigencia en el Boletín Oficial y las indicaciones para su implementación en las bases de datos de todas las entidades del sector público;
 - (ii) la aprobación por parte del Gabinete de un Plan de Acción y Guía sobre las TIC, que incluya la creación de la autoridad a cargo de las TIC y la puesta en marcha del portal gov.jm como ventanilla única virtual de servicios públicos para los ciudadanos y las empresas, y, en el segundo tramo, la presentación en el Parlamento del proyecto de ley sobre el establecimiento de la autoridad a cargo de las TIC y el proyecto de ley sobre la protección de la información para fomentar el intercambio de datos en el seno de las instituciones públicas, a la vez que se protege la privacidad de las personas, y
 - (iii) la presentación ante el Gabinete para que apruebe una propuesta de diseño de la infraestructura de la red de comunicaciones en toda la administración pública, que constituirá una red abundante y fiable de gran alcance que interconectará los ministerios, departamentos y organismos a fin de mejorar la conectividad de las entidades gubernamentales y promover una mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios y las operaciones gubernamentales, y, en el segundo tramo, la presentación ante el Gabinete para que apruebe un plan de ejecución de la infraestructura de la red de comunicaciones en toda la administración pública.
 - b. La mejora de la prestación de servicios en sectores priorizados. Este subcomponente contribuirá a lo siguiente:
 - (i) el mandato por parte del Gabinete para la elaboración de una política de servicio de atención al cliente para el Gobierno de Jamaica y, en el segundo tramo, la presentación ante el Gabinete de dicha política para su

⁵¹ Esto implica que el Gabinete ha autorizado el documento y que un ministro ha presentado el proyecto de ley ante el Parlamento y está a cargo de la dirección del debate.

aprobación tras la finalización de las fases de diseño y consulta con los ministerios, departamentos y organismos, la sociedad civil y el sector privado;

- (ii) el mandato impartido por el Secretario del Gabinete a los ministerios para que elaboren planes de mejoras en la prestación de servicios y la aprobación de estos planes en dos ministerios piloto⁵² y, en el segundo tramo, la publicación de los resultados de estos planes después de su ejecución, incluidos los niveles de satisfacción de los ciudadanos con cada uno de ellos, y
 - (iii) la creación de un comité coordinador por parte del Equipo Especial para la Facilitación del Comercio cuyo mandato impartido por el Gabinete será la simplificación, optimización e integración de la certificación, y la concesión de licencias y permisos por parte de los organismos fronterizos normativos, y, en el segundo tramo, la puesta en marcha de una estrategia para la simplificación administrativa y la reforma normativa de modo que se reduzcan los trámites burocráticos para la facilitación del comercio.
- c. El fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno para implementar la reforma del sector público. Este subcomponente contribuirá a lo siguiente:
- (i) la publicación de una Declaración de Política de Transformación del Sector Público y la creación de mecanismos institucionales tanto dentro (PSTIU) como fuera (PSTOC) del gobierno para reforzar una implementación eficaz, en particular un plan de acción para la transformación e informes trimestrales sobre los avances elaborados por el PSTOC en 2017, y, en el segundo tramo, la publicación de informes trimestrales del PSTOC sobre los avances del plan de transformación del sector público en 2018.

1.20 **Componente 3. Mejora de la eficiencia en el gasto público.** El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia del gasto público. Para alcanzar este objetivo, se han establecido los siguientes dos objetivos específicos:

- a. La mejora de la eficiencia en los gastos de personal. Este subcomponente contribuirá a lo siguiente:
 - (i) la elaboración de políticas que exijan la oportuna jubilación de las personas incluidas en el plan estatal de jubilaciones y pensiones que superen la edad normal de jubilación y la imposibilidad de contratación de jubilados en el sector público y la contención de la contratación de servicios para beneficiarios en el marco del Programa Especial de Jubilación Anticipada (SERP)⁵³, y, en el segundo tramo, la implementación efectiva de dichas políticas;
 - (ii) la aprobación por parte del Gabinete de una propuesta de SERP, que excluirá determinadas categorías ocupacionales (por ejemplo, profesionales de la salud, fuerzas de seguridad y docentes) y generará un ahorro en los gastos en sueldos, lo que permitirá la reestructuración del

⁵² Se prevé que estos dos ministerios serán el Ministerio de Salud y el Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca.

⁵³ Según las estimaciones del gobierno, se prevé que se aceptarán 2.000 solicitudes en el marco del SERP, con un costo total de US\$40 millones y una reducción total del costo equivalente al 0,15% del PIB.

sector público en función de las necesidades institucionales actuales, y la aprobación por parte del Secretario de Asuntos Financieros de un plan de proyecto en el que se especifiquen aspectos fundamentales del SERP, y, en el segundo tramo, la puesta en marcha de un plan estratégico de la fuerza de trabajo en la esfera de los recursos humanos para lograr que estos cambios en la dotación de personal sean sostenibles con el correr del tiempo, y la aprobación por parte del Auditor General de los pagos de los planes del SERP a los empleados autorizados con arreglo a lo dispuesto en dicho programa;

- (iii) la aprobación por parte del Parlamento de enmiendas a la Ley sobre Empleo (Despido e Indemnización por Despido) conforme a las cuales se elimina la exención que aplica a los funcionarios públicos de ser elegibles a indemnización por despido, de modo que exista una mejor armonización entre los recursos humanos y las necesidades institucionales, y, en el segundo tramo, una reducción de los gastos en sueldos hasta llegar al 9,5% del PIB en el ejercicio 2017/2018;
 - (iv) la emisión de una política por parte del Secretario de Asuntos Financieros que vincule la nómina con los puestos de trabajo aprobados, a fin de fortalecer el control centralizado sobre la ocupación de vacantes o la creación de nuevos puestos de trabajo, y, en el segundo tramo, la puesta en marcha de un plan de acción para aplicar dicha política de una forma sostenible, y
 - (v) la aprobación por parte del Parlamento del Proyecto de Ley de Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública de 2017, que establecerá un aporte obligatorio de los funcionarios públicos, aumentará la edad normal de jubilación y contribuirá a la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, y, en el segundo tramo, una circular conforme a la cual se implementen los aportes de los empleados de conformidad con dicha ley.
- b. La mejora de la eficiencia en los gastos no relacionados con el personal. Este subcomponente contribuirá a lo siguiente:
- (i) la aprobación por parte del Gabinete de una política sobre la categorización y la racionalización de las entidades públicas y un plan de acción para la racionalización de 79 entidades públicas, y, en el segundo tramo, la aplicación de esa política y plan de acción en dos entidades públicas, y
 - (ii) la aprobación por parte del Secretario de Asuntos Financieros de un plan de acción para aumentar el cumplimiento normativo por parte de las entidades públicas financiadas con recursos propios del requisito de presentación de informes anuales (incluidos los estados financieros auditados) en el plazo de cuatro meses, y, en el segundo tramo, la presentación de, al menos, el 55% de los informes anuales en ese período para el ejercicio 2017/2018.

1.21 **Estado de las medidas de política del primer tramo.** Al 20 de octubre de 2017, se habían concluido 11 de un total de 16 medidas del primer tramo. Se prevé que el resto de las medidas se completarán para abril de 2018.

D. Préstamo de inversión (US\$50 millones)

- 1.22 Componente 1. Mejora de la calidad de los servicios públicos (US\$20,4 millones).** El objetivo de este componente es mejorar la calidad de los servicios transaccionales para los ciudadanos y las empresas. Para ello, este componente financiará las siguientes actividades: (i) intervenciones de modernización en tres ministerios, departamentos y organismos priorizados⁵⁴ que abarcarán una reestructuración de la organización y los procesos e inversiones en TIC para mejorar servicios específicos y hacer posible su disponibilidad en línea, así como oficinas de gestión de proyectos en cada institución para reforzar la capacidad del gobierno de llevar a buen término estas actividades; (ii) sobre la base de la infraestructura actual establecida por el Organismo Nacional de Obras Públicas (NWA), o de propiedad de este organismo⁵⁵, el proyecto (a) creará y ampliará una red que conectará el centro de datos de e-Gov Jamaica con todos los ministerios, departamentos y organismos del área metropolitana de Kingston a través de fibra óptica, lo que generará una red de conectividad abundante y fiable en toda la administración pública⁵⁶, y (b) mejorará el actual centro de datos de e-Gov⁵⁷ mediante la incorporación de servidores adicionales, máquinas virtuales y las tecnologías necesarias para adaptar la consolidación inicial de los centros de datos y las aplicaciones que los ministerios, departamentos y organismos llevan a cabo actualmente por separado⁵⁸; (iii) el perfeccionamiento y la reeducación profesional de los funcionarios públicos, lo que incluirá actividades de perfeccionamiento que serán obligatorias y se centrarán en los funcionarios cuyas funciones cambiarán como resultado de la reforma, incluida la necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos⁵⁹; y actividades de reeducación profesional que se centrarán en las personas que abandonan la administración pública y solicitan estos servicios, con miras a adquirir un conjunto más amplio de competencias y

⁵⁴ El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca, y el Ministerio de Educación, Juventud e Información. Los criterios adoptados para la selección de estas entidades fueron la prestación directa de servicios a los ciudadanos y la preparación para la ejecución. Se dará prioridad a, al menos, un servicio en favor de la igualdad de género.

⁵⁵ El Organismo Nacional de Obras Públicas tiene los derechos de paso requeridos y el acceso a los conductos y la fibra óptica instalados como parte de los proyectos de infraestructura en todo el país, incluidas las carreteras y las telecomunicaciones.

⁵⁶ Esta actividad formará parte de la red estatal nacional llamada GovNet, a través de la cual e-Gov prevé conectar a todos los ministerios, departamentos y organismos del país con una red fiable de alta velocidad basada en fibra óptica. e-Gov Jamaica implementará esta actividad en colaboración con el Organismo Nacional de Obras Públicas, dado que e-Gov es la entidad gubernamental con el mandato de ejecutar las políticas y los proyectos relativos a las TIC en nombre del Gobierno de Jamaica.

⁵⁷ El plan del gobierno es mejorar el actual centro de datos de e-Gov, lo que ayudaría a asegurar un nivel de fiabilidad y redundancia que sea significativamente mejor que el que tienen los ministerios, departamentos y organismos en la actualidad.

⁵⁸ Si bien con las inversiones propuestas no se logrará la migración de todos los centros de datos y aplicaciones, podrá realizarse la migración de aquellos a los que e-Gov ha asignado prioridad.

⁵⁹ Estas dos actividades se instrumentarán a través de diez acuerdos de prestación de servicios entre los ministerios, departamentos y organismos y proveedores del sector privado, con la participación del Management Institute for National Development (MIND) como entidad de seguimiento. Para obtener más información, véase el [Proceso de perfeccionamiento y reeducación profesional](#).

aumentar sus posibilidades de empleo en el mercado laboral más amplio⁶⁰, y (iv) el fortalecimiento de la PSTIU para reforzar la capacidad del gobierno de implementar satisfactoriamente el Programa de Transformación del Sector Público general, así como seis estrategias de gestión del cambio y seis estrategias de comunicaciones (para las actividades (i) a (iii) que se incluyen en este párrafo).

- 1.23 Las actividades de este componente complementan las reformas de política que respalda el préstamo en apoyo de reformas de política para mejorar la calidad de los servicios públicos (Componente 2). La implementación de las mejoras en la prestación de servicios requiere la existencia de un marco adecuado en materia de gobierno digital. Sin reformas como la del sistema de identificación único, el fortalecimiento de los marcos jurídicos e institucionales en lo que respecta a las TIC, o un plan adecuado de conectividad, las inversiones previstas no producirían los resultados esperados. A su vez, una política de servicio al cliente y el requisito de hacer públicos los niveles de satisfacción por institución generan incentivos adecuados para que se realicen los esfuerzos de modernización de servicios específicos. Además, una política sólida en materia de transformación del sector público con un fuerte sentido de propiedad por parte de los niveles más altos del gobierno también es clave antes de invertir en capacidad para la implementación del Programa de Transformación del Sector Público.
- 1.24 **Componente 2. Mejora de la eficiencia en el gasto público (US\$24,3 millones).** El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia del gasto público, tanto en materia de gastos de personal como de gastos no relacionados con el personal. Este componente financiará las siguientes actividades: (i) la ampliación a 85 ministerios, departamentos y organismos (que representan la mayor parte del gasto en sueldos del gobierno central) del sistema electrónico de gestión de recursos humanos, MyHR+, que el gobierno está implementando en 14 ministerios, departamentos y organismos, lo que permitirá, entre otros, (a) una gestión integrada de la nómina, (b) mejor planificación de la fuerza de trabajo y (c) la identificación de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en el sector público y el tipo de puestos de trabajo desempeñados por las mujeres en el sector público⁶¹; (ii) la implementación de un modelo de operaciones para tres servicios institucionales compartidos por el sector público en esferas estratégicas fundamentales, incluido el financiamiento de actividades de recursos humanos que se deriven de dicha implementación⁶²; (iii) la ejecución de actividades específicas a partir del análisis de las remuneraciones que incluya la elaboración de una única estructura salarial, una

⁶⁰ Esto se basará en una manifestación de interés por parte de los participantes del SERP que deseen realizar un curso de formación (de carácter voluntario); se dará prioridad a los grupos vulnerables. Véase la [Estrategia de mitigación social](#).

⁶¹ El gobierno ha manifestado la intención de contratar a Quidgest, la empresa que se encarga de suministrar el sistema de gestión de recursos humanos, sobre la base de la continuación de los servicios y teniendo en cuenta el nivel de satisfacción del gobierno con esta empresa. Quidgest fue elegida a través de un proceso competitivo en el marco del Programa de Eficiencia del Sector Público (operación 3121/OC-JA).

⁶² Estos gastos están en consonancia con la política encaminada a modernizar las normas y prácticas que restringen el uso de recursos del Banco en préstamos de inversión (documento GN-2331-5), así como las Directrices sobre elegibilidad de gastos en préstamos de inversión: propuesta de modificación (documento CC-6004-2). Esta actividad forma parte de una política más amplia de transformación del sector público del Gobierno de Jamaica y es el resultado de la implementación de servicios institucionales compartidos que mejorarán la eficiencia y la productividad en todo el sector público, lo que contribuirá en gran medida a la consecución de los objetivos del programa de transformación más amplio.

revisión de las prestaciones y la estructuración de la gestión del desempeño, y (iv) la implementación de seis estrategias de gestión del cambio y seis estrategias de comunicaciones (para las actividades (i) a (iii) que se incluyen en este párrafo).

- 1.25 Las actividades de este componente complementan las reformas de política que respalda el préstamo en apoyo de reformas de política para mejorar la eficiencia en el gasto público (Componente 3). Por ejemplo, la inclusión de los funcionarios públicos para que sean elegibles a indemnización por despido, los esfuerzos para hacer cumplir la edad jubilatoria y el SERP son reformas clave que permitirán la implementación de servicios institucionales compartidos. Al mismo tiempo, las actividades de inversión, como la ampliación del sistema MyHR+, asegurarán un control más estricto del empleo y la nómina en el sector público, velando por que se cumpla la política que vincula la nómina con los puestos de trabajo aprobados y que los ahorros del SERP sean sostenibles.
- 1.26 Se estima que los costos para las funciones de gestión, coordinación, seguimiento y evaluación, y auditoría durante los seis años del proyecto serán de US\$4,1 millones. Se dispone de un total de US\$1,2 millones para imprevistos.
- 1.27 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos del programa serán los siguientes: (i) los ciudadanos y las empresas del sector privado de Jamaica, que se beneficiarán de mejores servicios y de un uso más eficiente de los recursos públicos; (ii) el gobierno central, que dispondrá de una mayor proporción de recursos para asignarlos al gasto de capital y a los programas sociales, y (iii) los funcionarios públicos, que realizarán tareas más productivas y recibirán mejores servicios institucionales y formación profesional.

E. Principales indicadores de resultados

- 1.28 El principal impacto previsto de este proyecto será el aumento del nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos y del porcentaje de recursos presupuestarios asignados al gasto de capital. Los siguientes resultados contribuirán al impacto previsto: (i) una reducción en el tiempo de prestación de los servicios priorizados⁶³; (ii) una reducción del gasto en sueldos expresado como porcentaje del PIB, y (iii) un aumento de los aportes anuales de los funcionarios públicos expresados como porcentaje de los gastos previsionales anuales⁶⁴. La disminución de dos de los costos recurrentes más importantes, como los gastos en sueldos y los pagos de jubilaciones y pensiones, contribuirá a crear un margen para el gasto de capital que estimule el crecimiento. La meta del gobierno para 2020/2021 es el 3,6% del PIB (un aumento del 44%).
- 1.29 **Análisis económico.** Se prevé que el proyecto mejorará la calidad de los servicios públicos y la eficiencia en el gasto público. En el [análisis económico](#) ex ante realizado para el préstamo de inversión, se estimaron los siguientes beneficios monetizables: (i) la mejora de la conectividad de la administración pública y (ii) la mejora de la calidad de los servicios prestados por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Los principales resultados son los siguientes: un valor neto

⁶³ Estos servicios incluyen los siguientes: permisos de trabajo (Ministerio del Trabajo y Seguridad Social), y tiempo de exportación / cumplimiento de las reglamentaciones fronterizas (Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca), que son fundamentales para el crecimiento económico.

⁶⁴ Este indicador se excluirá de los gastos por jubilaciones y pensiones derivados del SERP.

actualizado de US\$9,2 millones y una tasa interna de rentabilidad del 20% (superando el umbral del BID del 12%). En un caso hipotético conservador (en el que no se logran los resultados previstos en el plazo supuesto), los resultados siguen siendo positivos y superiores al umbral del BID. En el análisis económico ex ante sobre el préstamo en apoyo de reformas de política se estimaron los siguientes ahorros para el Gobierno de Jamaica: (i) la implementación de un plan de jubilaciones y pensiones contributivo, y (ii) la ejecución de un SERP. Los principales resultados son los siguientes: un valor neto actualizado de US\$83,6 millones y una tasa interna de rentabilidad del 52% (superando el umbral del BID del 12%). En un caso hipotético conservador (en el que no se logran los resultados previstos en el plazo supuesto), los resultados siguen siendo positivos y superiores al umbral del BID. Todas las estimaciones en ambos procesos se consideran sumamente conservadoras.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos financieros

- 2.1 Se estima que el costo total del programa asciende a US\$160 millones, el cual será financiado con el Capital Ordinario del Banco. El programa se financiará mediante los siguientes instrumentos: (i) un préstamo en apoyo de reformas de política con un costo aproximado de US\$110 millones, que utiliza la modalidad de múltiples tramos, con dos tramos por un monto de US\$55 millones cada uno, y (ii) un préstamo de inversión específico con un costo total estimado de US\$50 millones (véase el Cuadro 1). Se calcula que el financiamiento bruto proyectado requerido por Jamaica para el ejercicio 2018/2019 ascenderá a aproximadamente US\$1.000 millones, equivalente al 6,7% del PIB, y generado casi completamente en virtud de los reembolsos de capital (el déficit general se estima en un 0,1% del PIB). Se prevé que más de dos tercios del financiamiento provendrá de fuentes internas, mientras que las fuentes oficiales externas contribuirán con el saldo. Esta operación contribuirá a este financiamiento oficial externo. En consecuencia, el dimensionamiento del préstamo se justifica de conformidad con el documento titulado Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (documento CS-3633-1), párrafo 3.27, inciso (b). Según se indica en la Carta de Política, las reformas propuestas en esta operación son esenciales para el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal de Jamaica.
- 2.2 Se eligió una estructura híbrida para el programa, con un préstamo en apoyo de reformas de política de múltiples tramos y un préstamo de inversión, a fin de alcanzar los objetivos del programa. Las medidas que se prevén para el primer tramo del préstamo en apoyo de reformas de política, como la creación de la nueva Dirección Nacional de Identificación y Registro, la propuesta de una red de infraestructura que abarque toda la administración pública, la Ley de Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública y el diseño del Programa Especial de Jubilación Anticipada, abren nuevos caminos para la puesta en marcha de reformas fundamentales, mientras que, a través de las medidas de política que se prevén para el segundo tramo y que se espera lograr durante el segundo año del programa, se mostrarán los avances en la ejecución de estas reformas. Los componentes del préstamo de inversión, a su vez, financiarán actividades como las mejoras de los servicios, la red de infraestructura para toda la administración pública y el sistema

de recursos humanos durante un período de seis años, lo que permitirá que el gobierno consolide las nuevas políticas del sector conducentes a la mejora de la calidad de los servicios y la eficiencia en el gasto público, para garantizar así la plena ejecución de las reformas y la sostenibilidad a largo plazo.

- 2.3 Es adecuado el uso de la modalidad de múltiples tramos para el préstamo en apoyo de reformas de política, en virtud de la cual se especifican las condiciones del desembolso para cada tramo al comienzo de la operación, dado que así quedan claros los pasos clave de las políticas que respalda y estas se constituyen en parte de un programa de gobierno consolidado. El uso de esta modalidad también es un indicador del alto nivel de identificación con el proyecto y del compromiso del gobierno con las reformas institucionales a mediano plazo en lo relativo a la transformación del sector público. La modalidad de múltiples tramos generará incentivos para el logro oportuno de los objetivos establecidos para esos procesos de políticas. Las medidas de política específicas que deben cumplirse como condición para los desembolsos se presentan en la Matriz de Política (véase el Anexo II).

Cuadro 1. Préstamo de inversión: presupuesto del proyecto (en millones de US\$)

Categoría	BID
Componente 1: Mejora de la calidad de los servicios públicos	20,4
Subcomponente 1.1. Reestructuración de los procesos e inversiones en TIC para mejorar servicios específicos	4,9
Subcomponente 1.2. Mejora de la conectividad de la administración pública y de los servicios de TIC	10,6
Subcomponente 1.3. Perfeccionamiento y reeducación profesional de los funcionarios públicos	3,9
Subcomponente 1.4. Fortalecimiento de la ejecución de la transformación del sector público, las comunicaciones y la gestión del cambio	1,0
Componente 2: Mejora de la eficiencia en el gasto público	24,3
Subcomponente 2.1. Ampliación de MyHR+	17,6
Subcomponente 2.2. Implementación de servicios institucionales compartidos para el sector público	6,0
Subcomponente 2.3. Análisis de las remuneraciones	0,4
Subcomponente 2.4. Comunicaciones y gestión del cambio	0,4
Gestión y coordinación del proyecto	3,7
Auditoría y seguimiento y evaluación	0,4
Imprevistos	1,2
TOTAL	50,0

- 2.4 Se planea otorgar los desembolsos del préstamo en apoyo de reformas de políticas durante los dos primeros años. Habida cuenta de las limitaciones que podrían surgir en el margen fiscal y la duración de los procesos de adquisición, se acordó con el gobierno que la ejecución del préstamo de inversión del programa se extenderá durante seis años para velar por el logro de los resultados y el impacto deseados.

**Cuadro 2. Préstamo de inversión: proyecciones de los desembolsos del proyecto
(en millones de US\$)**

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Total
10,0	6,2	7,8	9,0	7,7	9,3	50,0

B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.5 Conforme a los resultados del informe del filtro de política de salvaguardias y la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (política OP-703) del BID, esta operación se clasifica como de categoría “C”, dado el bajo impacto que tiene en materia ambiental y social. El programa no financiará ninguna infraestructura ni obras públicas. Si bien el SERP es un programa de carácter voluntario con riesgos relativamente bajos (todos los beneficiarios recibirán una indemnización por despido más una jubilación), el gobierno y el Banco acordaron una [estrategia de mitigación social](#) que cumple las siguientes funciones: (i) define la vulnerabilidad social en el marco normativo y jurídico de Jamaica; (ii) estima el número de personas vulnerables que podrían verse afectadas por el programa, y (iii) propone una estrategia para mitigar cualquier efecto adverso al brindar un acceso prioritario a esas personas a los programas de protección social, reeducación profesional y empleo en el sector privado.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.6 Como se indica en los [Acuerdos Fiduciarios](#), se considera que el riesgo fiduciario general de los componentes del préstamo de inversión del programa, que se evaluó mediante la metodología del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional, es mediano. No obstante, en la evaluación se señala que, sobre la base de las estructuras y sistemas fiduciarios implementados actualmente, la Oficina del Primer Ministro tendrá la capacidad de ejecutar el programa una vez que se cree la unidad ejecutora del programa.
- 2.7 Se detectaron los siguientes riesgos medianos para los componentes del préstamo de inversión del programa: (i) la necesidad de contar con información financiera oportuna para la toma de decisiones; (ii) una deficiente capacidad de gestión financiera de la unidad ejecutora del programa, y (iii) la falta de conocimientos adecuados sobre los procedimientos de adquisición, desembolso y presentación de informes financieros del BID. Para mitigar estos riesgos, se recomiendan las siguientes estrategias de mitigación: (i) la adquisición de un programa informático de contabilidad que satisfaga los requisitos mínimos del BID para la presentación de informes financieros del proyecto; (ii) la contratación de un especialista en adquisiciones y finanzas que sea asignado al proyecto y la designación de un espacio específico (espacio físico) que albergue la unidad ejecutora del programa, sus operaciones y que permita la conservación de archivos, y (iii) la creación de capacidad dentro de la unidad ejecutora del programa mediante capacitación periódica en cuanto a los requisitos, procedimientos y políticas de gestión financiera y adquisiciones del BID⁶⁵.

⁶⁵ Para obtener más información, véanse los [Acuerdos Fiduciarios](#).

D. Otros riesgos y temas clave

- 2.8 Se celebró un taller de análisis de riesgos con las partes interesadas pertinentes, durante el cual se detectaron seis riesgos principales, tres de los cuales fueron clasificados como “altos”, dos como “medianos” y uno como de riesgo “bajo”. A continuación se presenta un resumen de los riesgos considerados “medianos” y “altos” y las medidas de mitigación pertinentes:

Cuadro 3. Riesgos no fiduciarios del proyecto (altos y medianos)

Tipo	Riesgo	Medida de mitigación
Gestión pública y gobernanza	Alto: la sostenibilidad de la reforma y la fatiga ante la reforma pueden obstaculizar los logros.	(i) Crear un comité coordinador de la supervisión de políticas de alto nivel, y (ii) ejecutar el programa de gestión del cambio.
Gestión pública y gobernanza	Alto: el ritmo lento de aprobación de las reformas legislativas puede causar retrasos en la ejecución del préstamo en apoyo de reformas de política y los componentes de inversión del programa, lo que afectará los plazos de ejecución de la operación.	(i) Asegurarse de que se inicien las medidas legislativas de manera temprana; (ii) incluir el proceso legislativo en el camino crítico de las actividades del proyecto, y (iii) crear la unidad ejecutora del programa en una fase temprana.
Gestión pública y gobernanza	Alto: la falta de coordinación entre las partes interesadas del proyecto puede poner en riesgo la conclusión satisfactoria de las actividades del programa.	(i) Crear el comité coordinador, y (ii) diseñar y ejecutar las estrategias de gestión del cambio y de comunicaciones.
Sostenibilidad fiscal y macroeconómica	Mediano: la asignación de un margen fiscal insuficiente para la porción de inversión del programa puede causar retrasos en la ejecución.	(i) Ampliar el plazo de ejecución a seis años, y (ii) presentar informes trimestrales al Ministerio de Hacienda y de Servicio Público sobre los avances del proyecto, los compromisos y los desembolsos.
Gestión pública y gobernanza	Mediano: los grupos de interés específicos pueden obstruir determinadas reformas de transformación o solicitar ajustes, si consideran que estas reformas pueden perjudicar sus intereses.	(i) Ejecutar las actividades de gestión del cambio, entre ellas, consultas constantes con todas las partes interesadas, e (ii) incluir en el comité coordinador a los sindicatos que representan al sector público.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO

A. Resumen de los mecanismos de ejecución del préstamo en apoyo de reformas de política

- 3.1 El organismo ejecutor será el Ministerio de Hacienda y de Servicio Público que se encargará de las siguientes actividades: (i) la coordinación entre las entidades gubernamentales pertinentes dedicadas a la ejecución del préstamo en apoyo de reformas de política y la presentación al Banco de constancias del cumplimiento de las condiciones normativas establecidas en la matriz de política; (ii) la promoción de medidas conducentes al logro de los objetivos de política definidos en el programa, y (iii) la compilación, la conservación y la entrega al Banco de toda la información, indicadores y parámetros necesarios para supervisar y evaluar los resultados del programa.

- 3.2 **Coordinación con otros donantes.** Desde 2015, el Banco ha coordinado de manera eficaz con el FMI los esfuerzos desplegados en relación con distintas medidas de política que reciben el apoyo del Programa de Transformación del Sector Público. Entre algunas de dichas medidas cabe mencionar el diseño del SERP y otras medidas relacionadas con los recursos humanos del sector público (encabezadas por el Banco), así como el diálogo sobre políticas en ámbitos asociados a las jubilaciones y pensiones del sector público y la racionalización de las entidades públicas. El Banco además ha coordinado con el Banco Mundial labores en el ámbito de las jubilaciones y pensiones del sector público (respaldadas por un préstamo reciente para políticas de desarrollo del Banco Mundial⁶⁶ y este programa) y del gobierno electrónico (asistencia técnica para designar la autoridad a cargo de las TIC)⁶⁷. Además, el Banco Mundial apoya las mejoras en materia de gestión de inversiones públicas y gestión del desempeño, que forman parte del Programa de Transformación del Sector Público, pero no están contempladas en el programa del Banco.
- 3.3 **Coordinación entre organismos gubernamentales.** La Unidad de Gestión de Programas Internacionales del Ministerio de Hacienda y de Servicio Público asumirá la responsabilidad directa del seguimiento de todos los medios de verificación de las reformas de políticas, y actuará de enlace con todos los ministerios, departamentos y organismos que participen en el préstamo en apoyo de reformas de política. Esto rige especialmente para las medidas de política del Componente 2 (Mejora de la calidad de los servicios públicos) que son encabezadas por los distintos ministerios, departamentos y organismos⁶⁸. Todas las medidas de política en virtud del Componente 3 (Mejora de la eficiencia en el gasto público) están siendo dirigidas por el Ministerio de Hacienda y de Servicio Público.
- 3.4 **Desembolso.** Todos los desembolsos del préstamo en apoyo de reformas de política están previstos para abril de 2018 (primer tramo) y junio de 2019 (segundo tramo).
- 3.5 **Condición contractual especial que deberá cumplirse antes del desembolso de cada tramo del préstamo en apoyo de reformas de política.** El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo del préstamo en apoyo de reformas de política estará supeditado al cumplimiento de las medidas de política o los cambios institucionales convenidos como condición previa al desembolso, de acuerdo con la Matriz de Política (Anexo II) y la Carta de Política (párrafo 4.1), así como las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo.
- B. Resumen de los mecanismos de ejecución del préstamo de inversión**
- 3.6 La Oficina del Primer Ministro, en su capacidad de organismo ejecutor, estará a cargo de la ejecución del préstamo de inversión. Su mandato tiene como finalidad apoyar al Primer Ministro en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales tendientes a ejercer un liderazgo de calidad, impartir una dirección estratégica y ejercer un control para lograr un gobierno eficiente, efectivo y eficaz en función de

⁶⁶ *Second Competitiveness and Fiscal Management Programmatic Development Policy Financing* (Informe n.º 110677-JM), abril de 2017.

⁶⁷ *Strategic Public Sector Transformation Investment Loan* (Informe n.º PAD946), junio de 2014.

⁶⁸ Estos comprenden la Oficina del Gabinete, la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Ciencia, Energía y Tecnología, y el Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca.

los costos. La Oficina del Primer Ministro es el órgano de gobierno que tiene un mandato suficientemente amplio como para velar por una adecuada coordinación entre todas las instituciones involucradas.

- 3.7 La Oficina del Primer Ministro creará una unidad ejecutora del programa, que será responsable de la administración del proyecto, y entre otras actividades estará a cargo de la planificación, el presupuesto, la contabilidad, las adquisiciones, la ejecución, la supervisión y la evaluación. La unidad ejecutora del programa incluirá un jefe de proyecto a tiempo completo, un especialista en gestión financiera y dos especialistas en gestión de adquisiciones⁶⁹. Por otra parte, la unidad ejecutora tendrá dos coordinadores de los componentes y personal adicional que trabajará en los siguientes ámbitos: procesos institucionales, comunicaciones y gestión del cambio y servicios compartidos.
- 3.8 La unidad ejecutora del programa tendrá, entre otras, las siguientes obligaciones: (i) la elaboración de informes semestrales sobre los avances; (ii) la elaboración y ejecución de los planes operativos anuales; (iii) la preparación de presupuestos y desembolsos; (iv) la redacción del [Plan de Adquisiciones](#); (v) la gestión financiera del proyecto conforme a los principios de contabilidad aceptados y la presentación de los estados financieros auditados; (vi) la garantía de la calidad y la eficacia de los procesos de adquisición y el cumplimiento de las políticas del Banco y las del Gobierno de Jamaica; (vii) la garantía de la armonización constante de los resultados previstos del proyecto con la ejecución diaria del programa y la recopilación continua de datos para permitir la medición de los indicadores incluidos en la [Matriz de Resultados](#), y (viii) la función de enlace del proyecto con el Banco.
- 3.9 Se prevé que el personal actualmente contratado a través de un proceso competitivo en virtud de la operación de cooperación técnica [ATN/OC-16179-JA](#) formará parte de la unidad ejecutora del programa durante toda la ejecución del proyecto. Estos consultores fueron contratados en apoyo de la Oficina del Primer Ministro para la ejecución del Programa de Transformación del Sector Público.
- 3.10 **Estructura de gobernanza.** La unidad ejecutora para este proyecto será parte integrante de la PSTIU, que está a cargo de la ejecución del Programa de Transformación del Sector Público más amplio del Gobierno de Jamaica. El jefe de la unidad ejecutora del programa rendirá cuentas de manera directa al director ejecutivo de la PSTIU, quien está a cargo de garantizar que las medidas acordadas en virtud del Programa de Transformación del Sector Público del gobierno se implementen a tiempo. Además, las secretarías permanentes de los ministerios a cargo de las actividades de ejecución conforme a este proyecto realizarán la supervisión directa de estas actividades. El PSTOC, que supervisa el logro de las metas acordadas en virtud del acuerdo de derecho de giro celebrado con el FMI, también actuará como organismo de seguimiento de la consecución de los resultados de este programa.
- 3.11 **Programación.** Cada año, la unidad ejecutora presentará un plan operativo anual, el plan financiero y el plan de adquisiciones al Banco para que exprese su no

⁶⁹ La operación de cooperación técnica de apoyo de las operaciones [Fortalecimiento Institucional de la Oficina del Primer Ministro \(operación ATN/OC-16179-JA\)](#), aprobada en junio de 2017 por un monto de US\$180.000 y que se está ejecutando, financiará un jefe de proyecto a tiempo completo y un especialista en adquisiciones a tiempo parcial de septiembre de 2017 a agosto de 2018, entre otras actividades.

objeción. Los [Acuerdos Fiduciarios](#) proporcionan orientación para la gestión financiera y las adquisiciones durante la ejecución del proyecto. Estos acuerdos se desarrollaron sobre la base del contexto fiduciario de Jamaica, el análisis institucional del organismo ejecutor, y las reuniones celebradas entre el equipo del proyecto y el personal clave del organismo ejecutor y las entidades participantes.

- 3.12 **Manual de Operaciones del Programa.** En el [Manual de Operaciones del Programa](#) se establecerán las normas y procedimientos para el organismo ejecutor en relación con las actividades de programación, el plan de ejecución, las auditorías de las adquisiciones, los acuerdos de gestión fiduciaria y el [Plan de Seguimiento y Evaluación](#), entre otros, que regirán la ejecución del programa. El Manual de Operaciones del Programa también detallará la colaboración entre los organismos ejecutores y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación, Juventud e Información, y el Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca, a cargo de la implementación de las actividades en el marco del programa.
- 3.13 **Condiciones contractuales especiales que deberán cumplirse antes del primer desembolso. Las condiciones que los organismos ejecutores deberán cumplir a satisfacción del Banco serán las siguientes:** (i) constancia de la aprobación del [Manual de Operaciones del Programa](#) de conformidad con los términos y condiciones previamente convenidos entre los organismos ejecutores y el Banco; (ii) constancia de la creación de la unidad ejecutora del programa y de la designación o contratación del gerente del proyecto de dicha unidad, así como un gerente de adquisiciones y un especialista en gestión financiera, y (iii) constancia de los memorandos de entendimiento o acuerdos firmados entre los organismos ejecutores y e-Gov Jamaica Limited, en los que se especifique la colaboración de estas entidades en la ejecución del programa. Estas condiciones previas son esenciales para garantizar la ejecución oportuna del proyecto.
- 3.14 **Adquisiciones.** El programa se ejecutará de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (documento GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (documento GN-2350-9), con arreglo a las cláusulas establecidas en el acuerdo de préstamo y el plan de adquisiciones. El Banco ha aprobado el uso del Subsistema de Licitaciones Restringidas/Listas Restringidas para las Adquisiciones de Jamaica para todos los contratos de obras por un monto inferior al umbral del Banco exigido para la comparación de precios (hasta US\$150.000) y para los contratos de prestación de servicios que no sean de consultoría y que estén incluidos dentro del umbral del Banco para dicho método (US\$25.000). El método de supervisión para las adquisiciones será ex ante hasta que el especialista en adquisiciones de la unidad ejecutora del programa haya adquirido experiencia en el cumplimiento y la ejecución de las políticas, procedimientos y uso de documentos habituales para las licitaciones del Banco.
- 3.15 El especialista en adquisiciones podrá recomendar la modalidad ex post al jefe del equipo según cuáles sean los resultados de las visitas de supervisión, si se presentan pruebas adecuadas que demuestran la capacidad de ejecución de la modalidad de supervisión ex post. Las visitas de supervisión tendrán lugar cada 12 meses y según se indique en el plan de supervisión del proyecto. Cuando se recomiende una revisión ex post, las visitas de supervisión se realizarán de forma

conjunta con el especialista en gestión financiera del Banco. Cuando los procesos de adquisición se lleven a cabo a través del sistema nacional, la supervisión también se realizará a través del sistema nacional.

- 3.16 **Contratación directa.** El prestatario ha expresado su interés por avanzar con la contratación directa del Organismo Nacional de Obras Públicas, e-Gov Jamaica Ltd. y Quidgest. Además, los consultores de la unidad ejecutora del programa (gerente de proyecto y especialista en adquisiciones), contratados en virtud de la operación de cooperación técnica Fortalecimiento Institucional de la Oficina del Primer Ministro (operación ATN/OC-16179-JA), continuarán desempeñando sus funciones durante toda la ejecución del proyecto. La contratación directa y la contratación de fuente única están debidamente justificadas en el marco de esta operación (i) porque se trata de una continuación de las actividades iniciadas por el gobierno con el apoyo del BID⁷⁰, y (ii) habida cuenta de la propiedad de la infraestructura y el mandato jurídico de las instituciones gubernamentales que se contratarán. Asimismo, la contratación directa y la contratación de fuente única de estas empresas y consultores individuales respectivamente están debidamente justificadas en virtud del párrafo 3.10, inciso (a) y párrafo 5.4, inciso (a) de la política del Banco (documento GN-2350-9), y el párrafo 3.6, incisos (c) y (d) (documento GN-2349-9) (véanse los [Acuerdos Fiduciarios](#)).
- 3.17 **Financiamiento retroactivo.** El prestatario ha expresado su interés por financiamiento retroactivo. El Banco puede reconocer gastos elegibles incurridos por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo por un monto de hasta US\$800.000 (el 1,6% del préstamo propuesto), siempre que todos los requisitos sean esencialmente similares a lo establecido en el contrato de préstamo. Los gastos que reúnen los requisitos para este tipo de financiamiento se relacionarán principalmente con los siguientes rubros: (i) el personal de la unidad ejecutora del programa, y (ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional de la PSTIU. Estos gastos se habrán incurrido después del 25 de julio de 2017 (fecha de aprobación del perfil del proyecto), y en ningún caso se incluirán gastos que se hayan incurrido más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.18 **Desembolso.** La unidad ejecutora del programa mantendrá un control estricto de la utilización del anticipo de los fondos para facilitar la verificación y la conciliación de los saldos entre los registros del organismo ejecutor y el BID. Los gastos que reúnan los requisitos y que sean autorizados por el jefe del equipo del proyecto y que se hayan generado antes de la aprobación del proyecto serán reembolsados al prestatario de conformidad con las políticas del Banco. El proyecto brindará una justificación adecuada del saldo existente del anticipo de fondos, toda vez que se haya gastado el 80% de dicho saldo. Los anticipos por lo general cubrirán un período que no superará los 180 días y que no será inferior a 90 días.
- 3.19 **Auditoría.** La unidad ejecutora del programa presentará los siguientes documentos al Banco: (i) los estados financieros auditados anuales del proyecto, que se presentarán en el plazo de los 120 días posteriores al cierre de cada ejercicio, y (ii) los estados financieros auditados finales que se presentarán en el plazo de los 120 días posteriores a la fecha del último desembolso del programa. La auditoría

⁷⁰ Fortalecimiento Institucional de la Oficina del Primer Ministro (operación ATN/OC-16179-JA) y Jamaica: Programa de Eficiencia del Sector Público (operación 3121/OC-JA).

de los estados financieros debe ser realizada por una empresa de auditoría externa independiente aprobada por el Banco.

C. Resumen de mecanismos para el seguimiento de resultados

- 3.20 Los mecanismos de seguimiento del programa se basarán en lo siguiente: (i) el cumplimiento de la Matriz de Política y de Medios de Verificación; (ii) la consecución de los indicadores de resultados y de productos que figuran en la Matriz de Resultados, y (iii) el [Plan de Seguimiento y Evaluación](#).
- 3.21 Para el préstamo en apoyo de reformas de política, el seguimiento del programa incluirá los siguientes instrumentos: (i) la [Matriz de Resultados](#); (ii) la [Matriz de Medios de Verificación](#); (iii) el informe de seguimiento del proyecto; (iv) el informe de terminación del proyecto, y (v) las misiones de administración. El Ministerio de Hacienda y de Servicio Público supervisará el cumplimiento de las condiciones generales y especiales establecidas en la Matriz de Política y la Matriz de Medios de Verificación antes del desembolso de cada tramo. Para cada tramo, dicho ministerio enviará un informe de cumplimiento para la elaboración del memorando de desembolso para que el Banco lo apruebe. Los resultados del programa se medirán a partir de datos administrativos, y una evaluación cualitativa y del desempeño.
- 3.22 Para el préstamo de inversión, el seguimiento del programa incluirá los siguientes instrumentos: (i) la [Matriz de Resultados](#); (ii) el [Plan de Ejecución Plurianual y el Plan Operativo Anual](#); (iii) el [Plan de Adquisiciones](#); (iv) el informe de seguimiento del proyecto; (v) los informes sobre los avances; (vi) los estados financieros auditados; (vii) el informe de terminación del proyecto; (viii) las misiones de administración o las visitas de inspección, y (ix) la encuesta de satisfacción de los ciudadanos para medir el cambio logrado con el programa en la percepción de los ciudadanos sobre la prestación de servicios, entre otros temas. El organismo ejecutor, por conducto de la unidad ejecutora del programa, presentará informes semestrales sobre los avances de las actividades especificadas en el Plan Operativo Anual en el plazo de los 45 días posteriores al cierre de cada semestre. En dichos informes se incluirá la siguiente información: (i) la descripción narrativa de las actividades, procesos de adquisición y temas relacionados con la implementación dentro del período del informe; (ii) la actualización de los indicadores de la Matriz de Resultados; (iii) la declaración de costos por actividades de cada componente e indicador de la Matriz de Resultados, y (iv) la determinación de los riesgos/acontecimientos durante la implementación y las medidas de mitigación correspondientes. En el Plan de Seguimiento y Evaluación se especifican las características de cada uno de estos instrumentos.
- 3.23 Para la evaluación del programa, la unidad ejecutora del programa contratará los servicios de consultores independientes para realizar la evaluación intermedia y final del programa⁷¹ y un análisis de costos y beneficios ex post. La Matriz de Resultados, la Matriz de Política y [Plan de Seguimiento y Evaluación](#) se utilizarán para realizar la evaluación del programa. En la evaluación intermedia se analizarán

⁷¹ Las evaluaciones intermedias y finales se realizarán una vez que se logre lo siguiente: (i) el 60% de los fondos del préstamo comprometidos o 3 años de ejecución del proyecto (lo que ocurra primero), y (ii) el 90% de los fondos del préstamo comprometidos o 5,5 años de ejecución del proyecto (lo que ocurra primero), respectivamente.

los avances realizados hacia la consecución de los indicadores de productos y resultados establecidos, así como el logro de los planes establecidos en el Plan Operativo Anual, y se formularán recomendaciones sobre las medidas correctivas y se determinarán las buenas prácticas. La evaluación final incluirá una versión actualizada de las actividades enumeradas para la evaluación intermedia y un análisis de costos y beneficios ex post que tenga en cuenta los siguientes aspectos: (i) los resultados logrados con el programa, y (ii) la importancia del programa, con una evaluación de los factores que podrían afectar la continuidad de los resultados alcanzados. La evaluación de costos y beneficios ex post se realizará con los siguientes objetivos: (i) analizar los logros del programa, y (ii) comparar los resultados del programa por medio de la utilización de datos reales comparados con los resultados del análisis económico ex ante. En esta evaluación deberá aplicarse la misma metodología empleada en el análisis económico. La fuente de información del análisis ex post se centrará en la información brindada por el Gobierno de Jamaica.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El Banco y el gobierno han acordado las políticas macroeconómicas y sectoriales establecidas en la [Carta de Política](#), que describe los componentes de la estrategia ejecutada en las esferas de intervención del programa que se especifican en el presente documento.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Integración Económica -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2868	i) Reducir el porcentaje que representa dentro del PIB el monto de salarios que debe abonar el gobierno central, y ii) Aumentar la eficiencia del sector público.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2884	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2017.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.2	
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.8	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0	
4. Análisis económico ex ante	10.0	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5	
4.4 Supuestos Razonables	1.5	
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5	
5. Evaluación y seguimiento	7.1	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	4.6	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Igualdad de género	Sí	El proyecto contribuirá a mejorar la igualdad de género rediseñando servicios que beneficiarán directamente a mujeres (reduciendo costos de transacción), y generando información por género sobre salarios y posiciones en el servicio público.
Trabajo		
Medio ambiente		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	La Cooperación Técnica JA-T1145 se aprobó para fortalecer la capacidad de la Oficina del Primer Ministro para implementar este proyecto y actividades de transformación del sector público.
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El problema que esta operación aborda es la baja calidad y eficiencia de los servicios públicos en Jamaica. Los factores que contribuyen al problema se identifican adecuadamente y se proporciona evidencia empírica relevante. Los factores enumerados están asociados con: (i) la subutilización de TI que está vinculada a la insatisfacción ciudadana y a mayores costos tanto para el Sector Público como para sus beneficiarios, y (ii) procesos transaccionales engorrosos en servicios a los ciudadanos que también afectan la satisfacción y los costos para las partes. Además, la estructura de la fuerza de trabajo en el sector público es desbalanceada, los servicios corporativos están fragmentados, las políticas de jubilación no se aplican, la planificación de la mano de obra es inconsistente, la legislación de pensiones del sector público es compleja e ineficiente y el desempeño financiero es débil.

La intervención propuesta está vinculada a los desafíos identificados en el diagnóstico. La intervención se estructura como una operación híbrida que incluye un préstamo basado en políticas por US \$ 110 millones y un préstamo de inversión por US \$ 50 millones, los cuales abordan los principales problemas con instrumentos específicos. La lógica vertical del proyecto es clara. Es importante señalar que por tratarse de una operación híbrida, es fundamental integrar la lógica vertical de ambos instrumentos. Los impactos (satisfacción de los ciudadanos y aumento de los recursos para la infraestructura) se derivan de las dos líneas de acciones incluidas tanto en la matriz del PBL como en el préstamo de inversión. Ambos instrumentos contribuyen a su logro. Estos impactos están condicionados a lograr tres resultados: mejora de la prestación de servicios, costos fiscales contenidos, y costos de jubilaciones sostenibles. A su vez, estos resultados surgen tanto de las acciones incluidas en la matriz de políticas, como de productos específicos del préstamo de inversión.

Se prepararon dos análisis separados para estimar el impacto económico de la operación. En lo que respecta a las inversiones, se realizó un análisis de costo beneficio completo analizando el impacto potencial de la mejora de la conectividad gubernamental y la mejora de la eficiencia en los servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Por el lado del PBL, se preparó un estimativo para los costos y beneficios relacionados con la implementación de las reformas a la Ley de Pensiones, particularmente al Programa de Retiro Temprano. Se proporciona un análisis de sensibilidad para ambos. El plan de monitoreo y evaluación es completo. El plan propone un análisis de costo-beneficio ex-post y un análisis antes y después.

MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivos específicos	Factores desencadenantes de políticas para el primer tramo	Factores desencadenantes de políticas para el segundo tramo
Componente 1. Estabilidad macroeconómica		
Mantener un marco macroeconómico estable	El prestatario deberá mantener un marco normativo macroeconómico adecuado que esté en consonancia con los objetivos del programa y de conformidad con las disposiciones de la Carta de Política.	El prestatario deberá mantener un marco normativo macroeconómico adecuado que esté en consonancia con los objetivos del programa y de conformidad con las disposiciones de la Carta de Política.
Componente 2. Mejora de la calidad de los servicios públicos		
Establecer un marco de gobierno electrónico adecuado para la transformación del sector público	1. La presentación en el Parlamento del Proyecto de Ley Nacional de Identificación y Registro de 2017, conforme a la cual se establece lo siguiente: (i) la Dirección Nacional de Identificación y Registro que promoverá, establecerá y reglamentará un sistema nacional de identificación para la inscripción y el registro de todos los ciudadanos y personas que residen normalmente en Jamaica, y la verificación y la autenticación de su identidad; (ii) la Base de Datos Nacional Civil y de Identificación; (iii) un número de identificación nacional; (iv) la emisión de documentos de identificación nacional, y (v) la presentación obligatoria del número de identificación nacional en toda operación con el Gobierno de Jamaica para todos los ciudadanos y personas que residen normalmente en Jamaica.	1. (i) La publicación de la fecha de entrada en vigencia de la Ley Nacional de Identificación y Registro en el Boletín Oficial de Jamaica, y (ii) una circular publicada por el Secretario del Gabinete en la que se especifican las disposiciones relativas a la adopción del sistema nacional de identificación en las bases de datos de todas las entidades del sector público.
	2. La aprobación por parte del Gabinete del informe del plan de trabajo Plan de Acción y Guía para la Transformación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) del Gobierno de Jamaica, que incluye la creación de la autoridad a cargo de las TIC y la puesta en marcha del portal gov.jm como ventanilla única virtual de servicios públicos para los ciudadanos y las empresas.	2. La presentación en el Parlamento de (i) proyectos de ley conforme a los cuales se crea la autoridad a cargo de las TIC, y (ii) la ley sobre la protección de la información.
	3. La presentación ante el Gabinete para que apruebe una propuesta de diseño de la infraestructura de la red de comunicaciones en toda la administración pública.	3. La presentación ante el Gabinete para que apruebe un plan de ejecución de la infraestructura de la red de comunicaciones en toda la administración pública.
Mejorar la prestación de servicios en sectores priorizados	4. El mandato por parte del Gabinete para la elaboración de una política de servicio de atención al cliente para el sector público que aborde, entre otros asuntos: (i) la gestión de comentarios sobre la prestación de servicios y mecanismos destinados a mantener la	4. La presentación ante el Gabinete para que apruebe la Política de Servicio de Atención al Cliente para el sector público, tras la realización de consultas con los ministerios, departamentos y organismos, la sociedad civil y el sector privado.

Objetivos específicos	Factores desencadenantes de políticas para el primer tramo	Factores desencadenantes de políticas para el segundo tramo
	<p>colaboración con los ciudadanos en el diseño de los servicios y el seguimiento del desempeño;</p> <p>(ii) la rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios prestados;</p> <p>(iii) el refuerzo de las funciones y las responsabilidades de cada ministerio en la gestión de la calidad de los servicios;</p> <p>(iv) la creación de capacidad para incorporar la excelencia en el servicio, y</p> <p>(v) el establecimiento de una función centralizada de servicio de atención al cliente en los ministerios, departamentos y organismos para mantener la excelencia en el servicio.</p> <p>5. El mandato impartido por el Secretario del Gabinete a los ministerios para que elaboren planes de ejecución de servicios para la mejora en la prestación de los servicios y la aprobación por parte del Secretario del Gabinete de dos (2) planes en ministerios piloto.</p> <p>6. La creación de un comité coordinador por parte del Equipo Especial para la Facilitación del Comercio cuyo mandato impartido por el Gabinete será la simplificación, optimización e integración de la certificación, y la concesión de licencias y permisos por parte de los organismos fronterizos normativos.</p>	<p>5. La publicación de los resultados de la implementación de los planes de ejecución de servicios para los ministerios, incluidos los niveles de satisfacción de los clientes con cada uno de ellos.</p> <p>6. La puesta en marcha de la estrategia para la simplificación administrativa y la reforma normativa de modo que se reduzcan los trámites burocráticos para la facilitación del comercio.</p>
Fortalecer la capacidad institucional del gobierno para implementar la reforma del sector público	<p>7a. La publicación de una Declaración de Política de Transformación del Sector Público, conforme a la cual se cree la Unidad de Ejecución de la Transformación del Sector Público (PSTIU), que encabezará la implementación del Programa de Transformación del Sector Público, y el Comité de Supervisión de la Transformación del Sector Público (PSTOC), que incluirá miembros ajenos al gobierno y supervisará la implementación oportuna del programa.</p> <p>7b. Para garantizar la designación de todos los miembros del PSTOC por parte de la Oficina del Primer Ministro, la elaboración de un plan de acción para la transformación, y la finalización y publicación de los informes trimestrales sobre los avances elaborados por el PSTOC en enero, mayo y julio de 2017.</p>	<p>7. La publicación de los informes trimestrales por parte del PSTOC sobre la implementación del Programa de Transformación del Sector Público en 2018.</p>

Objetivos específicos	Factores desencadenantes de políticas para el primer tramo	Factores desencadenantes de políticas para el segundo tramo
Componente 3. Mejora de la eficiencia en el gasto público		
Mejorar la eficiencia de los gastos de personal en el sector público	<p>1. La publicación de lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) una directriz para todos los departamentos de recursos humanos en todo el sector público de modo que comiencen a implementar los requisitos para el proceso de jubilación de las personas incluidas en el plan estatal de jubilaciones y pensiones que superen la edad normal de jubilación; (ii) una instrucción del Oficial Jefe de Personal de la Oficina de la Comisión de Servicios dirigida a todas las secretarías permanentes y jefes de departamentos en la que se indique que la contratación de jubilados debe ser aprobada por la Comisión de Servicios Públicos, y (iii) una instrucción del Secretario de Asuntos Financieros a los ministerios, departamentos y organismos que oriente la contención de la reconstrucción de personas mediante contratos de servicios para quienes se hayan jubilado en el marco del Programa Especial de Jubilación Anticipada (SERP). 	<p>1. La aplicación de la edad normal de jubilación implementada y la limitación en cuanto a la contratación de personas jubiladas; y la creación de un mecanismo de supervisión de contratos de servicios adjudicados a beneficiarios del SERP.</p>
	<p>2a. La aprobación por parte del Gabinete de una propuesta de un SERP, que generará un ahorro en los gastos en sueldos netos, con inclusión de lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) los criterios para la selección y priorización de candidatos, que excluirán determinadas categorías ocupacionales (por ejemplo, profesionales de la salud, fuerzas de seguridad y docentes); (ii) la limitación del costo de reemplazo de personas que aceptan el SERP a no más del 15% del valor total del ahorro de los gastos en sueldos; (iii) el pago de un incentivo, días de licencias no utilizados y gratificación a los empleados autorizados, y (iv) la imposibilidad de contratar nuevamente a funcionarios públicos que aceptaron el SERP durante, al menos, cinco años. <p>2b. La aprobación por parte del Secretario de Asuntos Financieros del Plan de Ejecución del SERP, que incluirá lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) los criterios para dar prioridad a los candidatos en el caso de que la demanda supere los recursos disponibles; 	<p>2a. La puesta en marcha de un plan estratégico de gestión de la fuerza de trabajo en la esfera de los recursos humanos en los ministerios, departamentos y organismos que propiciaría la sostenibilidad del ahorro en los gastos de sueldos derivado de la propuesta del SERP aprobado por el Gabinete.</p> <p>2b. La aprobación por parte del Auditor General de los pagos de los planes del SERP a los empleados autorizados con arreglo a lo dispuesto en dicho programa; y la confirmación del cumplimiento de los criterios de selección y priorización de los candidatos para excluir categorías ocupacionales definidas, según lo establecido en el Proyecto de</p>

Objetivos específicos	Factores desencadenantes de políticas para el primer tramo	Factores desencadenantes de políticas para el segundo tramo
	<ul style="list-style-type: none"> (ii) incentivos definidos, incluidos los límites máximos del número de semanas y días de licencias acumulados por pagar, y la estructura, la secuencia y el calendario estimado de los pagos; (iii) los procesos y procedimientos para la elaboración y el mantenimiento de una lista consolidada de jubilados que están autorizados para el SERP, que deberán utilizarse para aplicar la imposibilidad de recontratación; (iv) las normas relativas a la gestión de los puestos vacantes en cada institución después de que las renunciaciones se hagan efectivas, y (v) una descripción de los planes de reeducación profesional para los candidatos autorizados que muestren interés por inscribirse. <p>2c. La aprobación por parte del Parlamento de enmiendas a la Ley sobre Empleo (Despido e Indemnización por Despido) conforme a las cuales se elimina la exención que aplica a los funcionarios públicos de ser elegibles a indemnización por despido.</p>	<p>Implementación de la Jubilación Anticipada aprobado por el Gabinete.</p> <p>2c. El logro de una reducción de los gastos en sueldos hasta llegar al 9,5% del PIB en el ejercicio 2017/2018.</p>
	3. La emisión de una política por parte del Secretario de Asuntos Financieros que vincule la nómina con los puestos de trabajo aprobados.	3. La puesta en marcha del plan de acción sobre las opciones de políticas aprobadas en relación con el empleo fuera del establecimiento y las medidas destinadas a evitar su repetición.
	4. La aprobación por parte del Parlamento del Proyecto de Ley de Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública de 2017, que establecerá las siguientes disposiciones, entre otras: (i) un aporte obligatorio de los funcionarios públicos, y (ii) un aumento de la edad de jubilación para los miembros del plan de jubilaciones y pensiones, lo que contribuirá a la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.	4. Una circular del Ministerio de Hacienda y de Servicio Público a través de la cual se indica a los ministerios, departamentos y organismos que realicen una deducción del salario de los funcionarios públicos para los aportes previsionales, de conformidad con la Ley de Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública de 2017.
Mejorar la eficiencia de los gastos no relacionados con el personal en el sector público	5. La aprobación por parte del Gabinete de: <ul style="list-style-type: none"> (i) una política sobre la categorización y la racionalización de las entidades públicas (que posibilite la integración, la fusión, el cierre, la subcontratación y la desinversión), y (ii) un plan de acción para la transformación del sector público que incluya la racionalización de 79 entidades públicas. 	5. La implementación de: <ul style="list-style-type: none"> (i) la política sobre la categorización y la racionalización de las entidades públicas, y (ii) el plan de acción para la racionalización de dos (2) entidades públicas que se consideraron originalmente en el marco del plan de acción aprobado por el Gabinete para el primer tramo.

Objetivos específicos	Factores desencadenantes de políticas para el primer tramo	Factores desencadenantes de políticas para el segundo tramo
	6. La aprobación por parte del Secretario de Asuntos Financieros de un plan de acción para aumentar el cumplimiento normativo por parte de las entidades públicas financiadas con recursos propios del requisito de presentación de informes anuales (incluidos los estados financieros auditados) en el plazo de cuatro meses.	6. La presentación de, al menos, el 55% de los informes anuales de las entidades públicas financiadas con recursos propios (incluidos los estados financieros auditados) en el plazo de cuatro meses después del cierre del ejercicio financiero 2017/2018.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/17

Jamaica. Préstamo ____/OC-JA a Jamaica
Apoyo al Programa de Transformación del Sector Público

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 apoyo al programa de transformación del sector público. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$110.000.000, que formen parte 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 del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2017)

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/17

Jamaica. Préstamo ____/OC-JA a Jamaica
Apoyo al Programa de Transformación del Sector Público

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 apoyo al programa de transformación del sector público. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$50.000.000, que formen parte 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 del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2017)