

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **JAMAICA**

### **APOYO INTEGRAL A LA ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE JAMAICA**

**(JA-L1053)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Pablo Ibararán, jefe de equipo de proyecto (SCL/SPH); Donna Harris, cojefa de equipo (SPH/CJA); Clara Alemann (SCL/SPH); Florencia Lopez-Boo (SCL/SPH); Leticia Juarez (SCL/SPH); Graham Williams (FMP/CJA); Janet Quarrie (CCB/CJA); Sudaney Blair (CCB/CJA); Javier Jimenez (LEG/SGO); Lila Mallory (FMP/CHA), y Martha M. Guerra (SCL/SPH).

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

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS .....	1
A.	Antecedentes, problema abordado, justificación.....	1
B.	Objetivo, componentes y costo.....	12
C.	Indicadores clave de resultados .....	14
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES .....	15
A.	Instrumentos financieros.....	15
B.	Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	15
C.	Riesgo fiduciario .....	16
D.	Otros riesgos y temas clave .....	16
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	17
A.	Resumen de los mecanismos de implementación .....	17
B.	Resumen de los mecanismos de seguimiento de los resultados .....	19
C.	Actividades significativas de diseño posteriores a la aprobación .....	20

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Marco de Resultados
Anexo III	Mecanismos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS</b>
1. <a href="#">Plan de ejecución plurianual</a>
2. <a href="#">Mecanismos de seguimiento y evaluación</a>
3. <a href="#">Plan de adquisiciones y contrataciones</a>
<b>OPCIONALES</b>
1. <a href="#">Análisis de costos y beneficios</a>
2. <a href="#">Presupuesto detallado</a>
3. <a href="#">Plan operativo anual</a>
4. <a href="#">Informe final relativo al proyecto piloto del PATH sobre las funciones de los padres</a>
5. <a href="#">Programa sobre las Funciones de los Padres como Maestros en el Hogar: Plan de Estudios</a>
6. <a href="#">Programa sobre las Funciones de los Padres como Maestros en el Hogar: Operaciones</a>
7. <a href="#">Bibliografía</a>
8. <a href="#">Filtro de política de salvaguardias y formulario de análisis de salvaguardias</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BMIS	Sistema de información gerencial sobre los beneficiarios [ <i>Beneficiary Management Information System</i> ]
BRS	Sistema de conciliación bancaria [ <i>Bank Reconciliation System</i> ]
FMI	Fondo Monetario Internacional
MLSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [ <i>Ministry of Labour and Social Security</i> ]
PATH	Programa de Progreso mediante Salud y Educación [ <i>Program for Advancement through Health &amp; Education</i> ]
PIB	Producto interno bruto
PIOJ	Instituto de Planificación de Jamaica [ <i>Planning Institute of Jamaica</i> ]
SAF	Servicio Ampliado del FMI
SFP	Programa de Alimentación Escolar [ <i>School Feeding Program</i> ]
STW	Programa de Etapas para el Empleo [ <i>Steps-to-Work</i> ]

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**JAMAICA**  
**APOYO INTEGRAL A LA ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE JAMAICA**  
**(JA-L1053)**

Términos y condiciones financieros				
<b>Prestatario:</b> Jamaica			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			Plazo de amortización:	25 años
<b>Organismo ejecutor:</b> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS)			Vigencia promedio ponderada original:	15,25 años
			Período de desembolso:	4 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	Período de gracia:	5,5 años
BID (Capital Ordinario):	50.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(b)
Local:	0		Tasa de interés:	Basada en la LIBOR
Total:	50.000.000	100	Comisión de crédito:	(b)
			Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario
Esquema del proyecto				
<b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo del proyecto es respaldar el consumo de los beneficiarios del Programa de Progreso mediante Salud y Educación (PATH) y proteger y promover la acumulación de su capital humano, además de fortalecer la capacidad general del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS) para mejorar la calidad de la red de servicios sociales que presta a la población pobre y vulnerable y aumentar el acceso a dicha red.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso:</b> (i) la aprobación y aplicación del Manual Operativo del proyecto, de conformidad con los términos y condiciones acordados previamente entre el organismo ejecutor y el Banco; (ii) la contratación del consultor o consultores para realizar la auditoría/evaluación del sistema de información gerencial sobre los beneficiarios (BMIS), así como la aprobación por el Banco del plan de trabajo correspondiente, y (iii) la contratación del auditor interno y el contador principal (párrafo 3.5).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna				
<b>El proyecto califica como<sup>(c)</sup>:</b> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <span>SV <input checked="" type="checkbox"/></span> <span>PE <input checked="" type="checkbox"/></span> <span>CC <input type="checkbox"/></span> <span>CI <input type="checkbox"/></span> </div>				

- (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 conversiones de moneda y de tasa de interés. Al considerar tales solicitudes, el Banco tendrá en cuenta consideraciones operacionales y de gestión de riesgos.
- (b) 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.
- (c) SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

## I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problema abordado, justificación

- 1.1 **Condiciones macroeconómicas.** La economía jamaicana ha logrado importantes avances desde 2013, ya que ha tenido un desempeño sólido en el marco del Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional (FMI) (SAF). A junio de 2015, Jamaica había superado con éxito ocho exámenes en que pudo demostrar que el programa estaba bien encaminado y la aplicación de políticas se mantenía firme. Según el FMI<sup>1</sup>, en la mitad del período del ambicioso programa cuatrienal de reformas, la actividad económica se está recuperando lentamente en medio de un entorno externo favorable y un repunte de la agricultura. La disminución de los precios del petróleo ha mejorado la situación de la cuenta corriente y, en combinación con una política monetaria prudente, ha reducido la inflación a su nivel más bajo en casi 50 años. El turismo y los flujos de remesas se están fortaleciendo y la producción de alimentos registró un incremento el año pasado. Existen señales de que la producción nacional está sustituyendo las importaciones a medida que mejora la competitividad. Cabe la posibilidad de que el precio del petróleo se mantenga en un nivel bajo, se observe una fuerte recuperación de los principales socios comerciales y aumente la confianza de los inversionistas y los consumidores: la confianza empresarial sigue creciendo y alcanzó su nivel más elevado en el primer trimestre de 2015 desde 2007, con una proporción sin precedentes de empresas que consideran probable que su solidez financiera mejore el año que viene. Como resultado de esta evolución, las perspectivas económicas de Jamaica en su conjunto son positivas y se prevé que el crecimiento económico llegue al 1,6% en el ejercicio fiscal 2015/2016. El país está avanzando en su labor de corrección de sus fundamentos económicos como requisito previo para salir de la trampa del bajo crecimiento con niveles elevados de endeudamiento. En este contexto, el acuerdo del SAF incluye el objetivo de proteger el gasto social<sup>2</sup>, que ha traído aparejados el fortalecimiento del marco de protección social y actividades para incrementar la eficiencia de la inversión social.
- 1.2 **Tendencias de la pobreza.** Según la Encuesta sobre las condiciones de vida de Jamaica, 2012, la pobreza general llegó al 19,9% y la pobreza extrema, al 7,3%, similar al valor del 19,7% en 2002 y muy por encima del nivel previo a la crisis del 9,9% en 2007. La pobreza es ligeramente mayor en las zonas rurales (un 21,3% frente a un 19,7% en Kingston y a un 16,6% en otras ciudades). Al igual que en otros países de la región, la pobreza está más generalizada entre los niños más pequeños: la pobreza en el caso de los niños menores de cinco años es un 25% mayor que la tasa de pobreza general y, en el caso de los niños de seis a doce años, la cifra es del 32%. Las personas que viven en hogares

<sup>1</sup> FMI, Informe del país No. 15/95, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1595.pdf>.

<sup>2</sup> El gasto social se calcula como la suma de los gastos sociales del gobierno central en los programas de protección social enunciados en el presupuesto de dicho gobierno para un determinado ejercicio fiscal. Esos programas se financian únicamente con recursos del Gobierno de Jamaica e incluyen las transferencias condicionadas de efectivo a los niños menores de 18 años, los discapacitados y las personas de edad avanzada; los programas de empleo para jóvenes; el programa de alivio de la pobreza para los pobres con albergue y sin este; el Programa de Alimentación Escolar (SFP), y el subsidio escolar básico.

- encabezados por mujeres tienen un 37% más de probabilidades de ser extremadamente pobres y un 34% más de probabilidades de ser pobres (las tasas de pobreza general en el caso de las personas que viven en hogares encabezados por mujeres y hombres son del 22,7% y del 16,8%, respectivamente).
- 1.3 De un bajo nivel del 8,9%, registrado en julio de 2006 antes de la crisis financiera mundial de 2008-2009, el desempleo alcanzó su punto más alto, 16,3%, en abril de 2013 y ha comenzado a descender lentamente, pero con la perspectiva de que solo se reducirá a ese ritmo en la medida en que la recuperación económica se acelere<sup>3</sup>. El desempleo de los jóvenes es notablemente elevado y alcanza el 33% en el grupo de 20 a 24 años. En la Encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo correspondiente a 2013<sup>4</sup> se indica que las transiciones al mercado laboral son más breves y dan mejores resultados en el caso de los jóvenes con mayor nivel de formación, que entre el 20% y el 30% está desempleado, y que solo el 25% de los jóvenes empleados tienen trabajo en el sector formal.
- 1.4 Los datos provenientes de la Encuesta sobre las condiciones de vida de Jamaica muestran que la disminución del consumo durante la crisis mundial (2007-2012) fue mayor en los hogares más pobres. Además, la necesaria consolidación fiscal de probada eficacia que está en marcha desde 2013 perjudica a los jamaquinos más pobres. Son precisamente estas personas vulnerables las que tropiezan también con grandes dificultades en lo relativo al consumo y la acumulación de capital humano, lo cual es esencial para obtener acceso a los empleos que deberían crearse durante la recuperación económica. Aunque el nivel de desigualdad es bajo según los criterios regionales (el coeficiente de Gini correspondiente a 2012 es de 0,38 frente al de 0,51 en el caso de América Latina), se observan importantes diferencias en los resultados y las oportunidades cuando se hacen comparaciones a través de los quintiles de consumo per cápita.
- 1.5 **Demografía y salud.** Los hogares pobres son más grandes (4,5 personas en el quintil más pobre Q1<sup>5</sup> frente a 2,1 en el quintil más rico Q5), registran mayores coeficientes mayores de dependencia (1,7 hijos en el Q1 frente a 0,3 en el Q5) y es más probable que estén encabezados por mujeres (un 54% en el Q1 frente a un 37% en el Q5). Asimismo, los hogares encabezados por mujeres son más grandes, incluso en el Q1 (5,0 frente a 3,9 en el caso de los hogares encabezados por hombres). Por otro lado, los hogares encabezados por mujeres tienen más niños y personas de edad avanzada, lo que aumenta la necesidad de atención. En cuanto a la salud, Jamaica está experimentando un aumento de los factores de riesgo respecto de la prevalencia de las enfermedades crónicas. Además, las tasas de vacunación son sistemáticamente más bajas en el caso del Q1. Por ejemplo, la tasa de vacunación contra la hepatitis B es del 69,2% en el Q1 frente al 87,5% en el Q5.

<sup>3</sup> Las cifras de desempleo provienen de: <http://statinja.gov.jm/LabourForce/NewLFS.aspx>.

<sup>4</sup> Para obtener referencias completas, véase el [enlace electrónico opcional # 7](#).

<sup>5</sup> El Q1 se refiere al primer quintil de las personas (definido según el consumo familiar per cápita). Dado que la tasa de pobreza se aproxima al 20%, el Q1 y la pobreza se utilizan de manera equivalente. La fuente de esta sección es la Encuesta sobre las condiciones de vida de Jamaica, 2012.

- 1.6 **Primera infancia.** Jamaica tiene una de las tasas más elevadas de asistencia escolar en el caso de los niños de tres a cinco años y es un pionero regional en lo que respecta a la creación de un amplio marco para la implementación y seguimiento de las intervenciones de desarrollo del niño en la primera infancia en el caso de los menores de ocho años de edad. La entidad encargada de reglamentar todas las intervenciones de desarrollo del niño en la primera infancia con respecto a normas de calidad sumamente claras es la Comisión de la primera infancia (ECC), que existe desde 2003, mientras que la Comisión nacional de apoyo a la paternidad (NPSC), establecida en 2013, es responsable de la coordinación y supervisión estratégicas de las políticas de crianza a nivel nacional. Asimismo, la Encuesta sobre las condiciones de vida de Jamaica facilita datos de una riqueza sin igual sobre el desarrollo del niño en dicha etapa. En Jamaica, menos del 40% de los niños vivía con ambos padres biológicos y, en el Q1, el 42,6% no tenía ninguna figura paterna en casa (frente al 34,6% en el Q5). En cuanto a los adultos que dialogaban con los niños en las actividades apropiadas para su nivel de desarrollo, la proporción de niños a los que se les contaban historias era del 50,8% en el Q1 frente al 72,0% en el Q5 y, en el caso de contar o nombrar cosas, las cifras eran del 41,9% frente al 73,8%. Alrededor del 18% de los niños menores de tres años de edad tenían juguetes que los ayudaban a identificar los colores, las formas y los tamaños en el Q1, frente al 67,4% en el Q5. En las prácticas de crianza comunicadas por los propios encuestados se observa en general un empleo excesivo de métodos de disciplina corporales y agresivos desde un punto de vista psicológico. A juzgar por el conjunto de pruebas sobre la importancia de los primeros años, la estimulación adecuada de los niños, la participación paterna y la reducción del maltrato a los niños son ámbitos que han de incluirse en los programas de crianza<sup>6</sup> para aumentar el desarrollo de los niños y las oportunidades en su vida, así como reducir la transmisión intergeneracional de la violencia (Heise, 2011; Whitfield, 2003; Knerr, 2011)<sup>7</sup>.
- 1.7 **Educación.** Jamaica ha alcanzado la matriculación universal (más del 99%) de todos los niños de 3 a 14 años. Sin embargo, las disparidades entre el Q1 y el Q5 aparecen a la edad de 15 a 16 años (un 90,3% frente a un 98,5%) y las diferencias son considerables en las franjas etarias de 17 a 18 y de 19 a 24 (un 37,3% frente a un 74,1% y un 4,3% frente a un 32,3%). Asimismo, la asistencia escolar regular es menor en el Q1 (un 80% frente a un 95% en el Q5 en el caso de quienes han asistido como mínimo 17 días en los últimos 20 días), al igual que sucede con la obtención de todos los libros de texto necesarios (un 48,1% frente a un 84,9%). La falta de asistencia en el Q1 se debía a problemas económicos en el 60% de los casos, frente al 13,1% en el Q5<sup>8</sup>. Además, el 88,8% de la población en plena edad de trabajar (25 a 59 años) en el Q1 no

---

<sup>6</sup> La evaluación de los efectos de la intervención piloto de crianza financiada con la operación de cooperación técnica RG-T1894 (ATN/SF-12300-RG) puede servir como punto de partida para diseñar las intervenciones, basadas tanto en los centros de salud como en las visitas a los hogares.

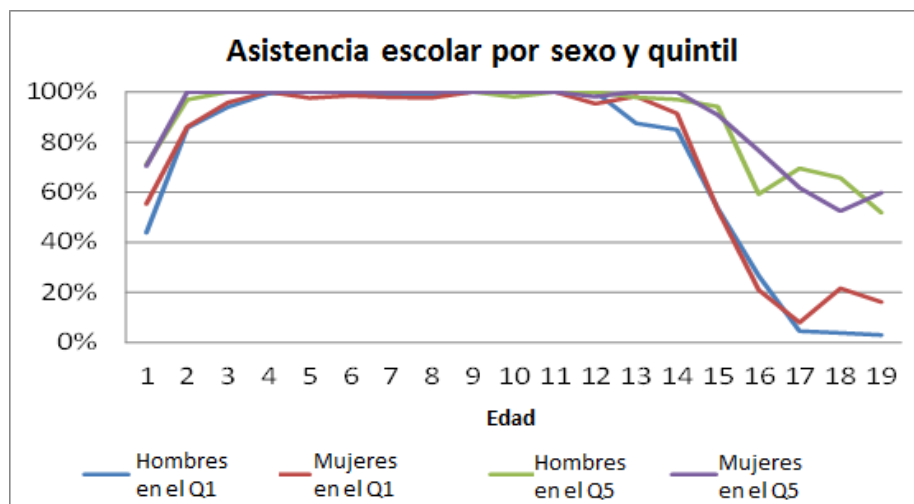
<sup>7</sup> Whitfield, C. L., et al. (2003); Knerr, W., F. Gardner y L. Cluver (2011), Heise L. (2011).

<sup>8</sup> Todos los niños matriculados en escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria asisten regularmente a la escuela, tienen los libros de texto necesarios y dan justificación en caso de ausencia. Fuente: Informe final de la Encuesta sobre las condiciones de vida de Jamaica, 2012.



poseía ninguna certificación, frente al 58,4% en el Q5. Dada la relación entre el rendimiento escolar y los ingresos laborales, el promedio del número de niños de los hogares pobres está en desventaja cuando ingresan al mercado de trabajo.

**Gráfico 1. Matriculación escolar por sexo y quintil,  
Encuesta sobre las condiciones de vida de Jamaica, 2012**



- 1.8 **Envejecimiento de la población.** Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Jamaica se encuentra actualmente en una etapa intermedia de la transición demográfica, que se caracteriza por una disminución de la proporción del grupo de menores de 14 años de edad, un aumento de la población en edad de trabajar y una proporción creciente de las personas de edad avanzada (mayores de 65 años). Aunque la tasa de pobreza entre dichas personas llega a alrededor del 80% del nivel nacional, este grupo es sumamente vulnerable debido a la carga cada vez mayor de las enfermedades crónicas, la reducción de la capacidad de generar ingresos y los mayores niveles de dependencia. De hecho, el 25% de las subvenciones en efectivo que proviene del programa nacional de transferencias condicionadas de efectivo se destina a los pobres de edad avanzada que no tienen ninguna otra fuente de ingresos. Asimismo, según un informe de 2014 elaborado por el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ), el incremento de la población de edad avanzada es la nueva vulnerabilidad de mayor interés para Jamaica<sup>9</sup>. Bajo los auspicios del MLSS, el Consejo nacional para la tercera edad (NCSC) se encarga de la aplicación de la Política nacional para la tercera edad, que promueve la individualidad, la independencia, la accesibilidad, la dignidad y el envejecimiento productivo mediante la colaboración con otros organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.
- 1.9 **Red de protección social.** Para aliviar la pobreza, proteger a las personas vulnerables y fomentar el desarrollo del capital humano de los pobres, el Gobierno de Jamaica ha establecido una red de protección social centrada en

<sup>9</sup> PIOJ, *Current and Emerging Vulnerability in Jamaica*, 2014. Disponible en el siguiente enlace: [http://www.pioj.gov.jm/Portals/0/Social\\_Sector/FINAL\\_pioj\\_current\\_and\\_emerging\\_vulnerability\\_in\\_ja-pgs-Nov-4-2014.pdf](http://www.pioj.gov.jm/Portals/0/Social_Sector/FINAL_pioj_current_and_emerging_vulnerability_in_ja-pgs-Nov-4-2014.pdf).

dos programas de mayor envergadura: el Programa de Progreso mediante Salud y Educación (PATH), de transferencias condicionadas de efectivo, y el Programa de Alimentación Escolar (SFP), cada uno de ellos con un presupuesto de alrededor del 0,20% al 0,25% del producto interno bruto (PIB). El Programa de Etapas para el Empleo (STW) es un programa más pequeño que se lanzó con carácter experimental en 2007 y está destinado a las familias beneficiarias del PATH para promover su transición de la asistencia social al trabajo. El MLSS ejecuta el PATH y el STW, mientras que el Ministerio de Educación ejecuta el SFP, que está destinado a los beneficiarios de comidas subvencionadas en el marco del PATH.

**Cuadro I.1. Inversión social en Jamaica**

	Miles de millones de J\$ (valores corrientes)			Miles de millones de J\$ (valores constantes)			% del PIB		
	2013/14	2014/15	2015/16	2013/14	2014/15	2015/16	2013/14	2014/15	2015/16
Total de salud	33,30	36,00	49,00	33,30	33,09	42,01	2,25	2,51	3,49
Total de educación	76,20	78,20	79,30	76,20	71,88	67,99	5,15	5,45	5,64
PATH	2,70	3,00	2,99	2,70	2,76	2,56	0,18	0,21	0,21
Alimentación escolar	3,14	3,42	3,45	3,14	3,14	2,96	0,21	0,24	0,25

**Fuente:** Estimaciones de gastos del Gobierno de Jamaica.

- 1.10 **Programa de Progreso mediante Salud y Educación (PATH).** Desde principios del decenio de 2000, Jamaica ha llevado a cabo reformas en las políticas de protección social para promover el adelanto de los pobres mediante un programa de transferencias condicionadas de efectivo, PATH, que se apoya en las pruebas de los efectos positivos de los programas de ese tipo a nivel regional y mundial y en Jamaica<sup>10</sup>. El PATH brinda transferencias a las familias pobres (casi siempre a una mujer que actúa como representante familiar)<sup>11</sup> en función de las subvenciones vinculadas con personas específicas que satisfacen determinadas condicionalidades. Las mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como los niños menores de seis años de edad, deben estar presentes con regularidad en las visitas de los servicios sociales (conforme a lo establecido en los protocolos definidos por el Ministerio de Salud), mientras que los niños en edad escolar tienen que matricularse y asistir a la escuela durante un período equivalente por lo menos al 85% de los días del calendario escolar. En el Cuadro I.2 se muestra la estructura actual de los pagos, en que se proporcionan mayores subvenciones de educación para los niños que se encuentran en grados superiores.

<sup>10</sup> Para obtener información sobre las pruebas de la eficacia de dichos programas, véanse Fizbein y Schady (2009), el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza del BID (2014) y, en el caso de Jamaica, Levy y Ohls (2010).

<sup>11</sup> Aproximadamente el 73% de los hogares beneficiarios del PATH están encabezados por mujeres.

**Cuadro I.2. Condiciones y transferencias del PATH**

Grupo de edad	Condición de cumplimiento	Beneficio mensual (J\$)
Niños menores de un año de edad	6 visitas clínicas anuales	1.000
Niños de uno a seis años	2 visitas clínicas anuales	1.000
Mujeres embarazadas y en período de lactancia	1 visita clínica cada dos meses	1.190
Niños en educación primaria	85% de asistencia escolar	1.045
Niños en los primeros años de educación secundaria		1.400
Niños en los últimos de educación secundaria		1.600

- 1.11 El PATH tiene un buen historial en las actividades destinadas a las familias pobres. Dicho programa se diseñó para cubrir los dos quintiles más bajos, y según la Encuesta sobre las condiciones de vida de Jamaica, 2012 el 63% de los beneficiarios vive en hogares comprendidos en esos quintiles, a lo que se suma el 22% que vive en el tercer quintil que representa vulnerabilidad. Esas cifras muestran que hay margen para mejorar la eficiencia —lo cual se está resolviendo en el marco de políticas como la Estrategia de graduación del PATH aprobada recientemente—, pero están en consonancia con otros programas de transferencias condicionadas de efectivo como los de Chile, México y Uruguay (en particular las cifras aproximadas del 10% y el 20% en el caso de la extrema pobreza y la pobreza general, respectivamente, véanse Robles, Rubio y Stampini, 2015). Asimismo, el PATH ha logrado aumentar el uso de los servicios sanitarios de prevención para los niños de corta edad y alentar a las familias a enviar a sus hijos a la escuela con mayor regularidad (un resultado importante dado el elevado nivel de matriculación en Jamaica)<sup>12</sup>. Según se documenta en la literatura sobre temas de educación, el absentismo escolar es un buen índice para predecir el abandono escolar, por lo que conviene mejorar la asistencia regular<sup>13</sup>.
- 1.12 El PATH está introduciendo mejoras que lo colocan en una segunda etapa de programas de transferencias condicionadas de efectivo. Dicho programa implementa con eficiencia los procesos fundamentales de selección e inscripción de beneficiarios, así como la verificación de las condicionalidades<sup>14</sup>, además de explorar activamente los mecanismos destinados a mejorar el proceso de pagos utilizando nuevas tecnologías. La atención del programa ha estado centrada en la labor de asegurar del cumplimiento de las condicionalidades y las innovaciones tendientes a promover un mayor cumplimiento para acumular eficazmente más capital humano. Al igual que en otros programas de transferencias condicionadas de efectivo de la región, un desafío que afronta el PATH es incrementar la asistencia en los grados superiores. A tal efecto, se

<sup>12</sup> Véanse [Levy y Ohls](#) (2010).

<sup>13</sup> Véase Campbell Systematic Reviews (2011:8) en el siguiente enlace: [Dropout prevention and intervention programs](#).

<sup>14</sup> El PATH verifica e impone sistemáticamente las condicionalidades. El cumplimiento es elevado (más del 80%) y el programa analiza continuamente los motivos de incumplimiento y está creando una estructura de gestión de casos para trabajar con las familias que no cumplan sistemáticamente las exigencias. Tal como se explicó antes, uno de los motivos frecuentes de incumplimiento en materia de educación es el costo del transporte.

utilizó a título experimental una subvención para gastos de transporte a fin de apoyar la asistencia escolar en situaciones en que los costos de transporte constituyen el motivo de la ausencia escolar. Asimismo, el cumplimiento es relativamente bajo en el caso de los niños de dos a seis años, dado que el PATH exige dos reconocimientos médicos completos al año, pero el protocolo definido por el Ministerio de Salud exige solo uno. Por ende, el PATH está adaptando las condicionalidades a los asuntos relacionados con la acumulación del capital humano de los pobres en el contexto jamaquino. En vista de la importancia de las prácticas de crianza para el desarrollo infantil y en consonancia con la experiencia del país en la materia (véase el párrafo 1.6), el PATH en colaboración con la Comisión nacional de apoyo a la paternidad y otros interesados clave, están poniendo a prueba, con el apoyo del Banco<sup>15</sup>, una intervención en materia de crianza (*Los padres como maestros en el hogar*) que incluye 13 talleres grupales con los padres, así como ocho visitas al hogar, lo cual equivale a un total de al menos 25 horas de contacto al año. El plan de estudios se basa en experiencias anteriores de la Comisión de la primera infancia de Jamaica y tendrá por finalidad promover las capacidades de crianza esenciales<sup>16</sup>. Esta intervención en materia de crianza se está poniendo a prueba con los beneficiarios del PATH que tienen hijos de dos a seis años.

- 1.13 El PATH también está considerando la posibilidad de usar tecnología para comunicarse con los beneficiarios y mejorar la eficiencia de los mecanismos de pago, además de adoptar amplias estrategias de recertificación y graduación para mejorar su eficiencia de focalización (tal como lo demuestra la Estrategia de graduación aprobada recientemente). El sistema actual de pagos se basa en cheques emitidos cada dos meses que los beneficiarios recogen en las oficinas postales y cobran en los bancos (o en la oficina postal si el banco no está cerca de su domicilio). Si bien este método ha funcionado bien y facilitado que el proceso de pago se realice con regularidad, hay margen para introducir mejoras que permitan reducir los costos administrativos para el programa y los costos de oportunidad para los beneficiarios con la adopción de otros métodos como las tarjetas de débito, los agentes de pago y el uso de teléfonos móviles. Es necesario examinar con detenimiento esas alternativas y someterlas a prueba para determinar su viabilidad y eficiencia.

---

<sup>15</sup> La Comisión de la primera infancia también participa por medio del comité directivo técnico.

<sup>16</sup> Los cinco objetivos específicos de la intervención piloto de crianza son los siguientes: (i) mejorar la comprensión de los padres del desarrollo y comportamiento normales de los niños de dos a seis años y sus actividades de fomento de dicho desarrollo y comportamiento; (ii) fortalecer la confianza y capacidad de los padres para estimular el aprendizaje y desarrollo tempranos de los hijos mediante actividades lúdicas, lingüísticas y de lectura realizadas regularmente con el niño; (iii) aumentar el uso por los padres de otras estrategias positivas de disciplina y reducir los niveles de severidad de los castigos verbales o físicos; (iv) promover estrategias positivas de comunicación entre los padres y los hijos que fomenten las destrezas de los niños relacionadas con la expresión, la solución de problemas, la autoestima y la autoayuda, y (v) facilitar a los padres la información que necesitan para respaldar un nivel óptimo de salud, nutrición y seguridad de sus hijos. Para ayudar a alcanzar esos objetivos, el programa creará estrategias destinadas a incluir a los padres, ya que las pruebas demuestran que la participación paterna en la crianza tiene efectos duraderos y positivos y a promover actitudes y relaciones equitativas desde la perspectiva del género entre las madres y los padres que también contribuyen a un entorno propicio para los métodos positivos de crianza (véase el informe titulado [State of the World's Fathers](#), 2015).

- 1.14 En cuanto a la integración del PATH con otros servicios sociales, el STW es un conjunto complementario de servicios de capacitación e intermediación en el mercado laboral ofrecidos a las familias beneficiarias del PATH y forma parte integral de su estrategia de graduación<sup>17</sup>. Los servicios incluyen la capacitación en competencias y alfabetización, el apoyo a la microempresa y un campamento de verano para los jóvenes. En la actualidad, el PATH está tratando de mejorar el modelo del STW con la introducción de un programa de capacitación en el empleo que coloca a los beneficiarios del PATH directamente en las empresas, además de hacer un seguimiento de sus resultados en materia de empleo y capacidad de inserción laboral. Por otro lado, el STW procurará introducir mejoras complementarias en las políticas activas de mercado laboral ejecutadas por la bolsa del trabajo electrónica del MLSS, lo cual incluye la intermediación, la capacitación en competencias básicas y la asistencia con el proceso de búsqueda de empleo. Ello mejorará las perspectivas de empleo de los pobres y dará oportunidades a los beneficiarios del PATH para obtener acceso a las actividades de referencias y los empleos de mejor calidad. El STW está trabajando para fortalecer los vínculos con el sector privado a fin de prestar servicios eficaces de intermediación. Esas actividades están en curso y el apoyo del Banco para la expansión de las oficinas regionales de la bolsa del trabajo electrónica y para el fortalecimiento de los vínculos entre los servicios sociales y las políticas del mercado laboral contribuirá a su plena implementación.
- 1.15 El Banco ha apoyado la mejora de la focalización del SFP, incluida una política destinada a ampliar el subsidio para los niños de nivel preescolar. El SFP ha reforzado su gestión de información y está mejorando sus sistemas de seguimiento y evaluación para aumentar la asistencia escolar especialmente entre los beneficiarios del PATH. Actualmente, el SFP está trabajando para aumentar la eficiencia mediante la ejecución de la Política nacional de alimentación escolar (que se preparó con el apoyo del Banco), así como la aplicación de directrices y mecanismos destinados a mejorar el contenido nutricional, la seguridad alimentaria y la higiene que se crearon como parte de la misma actividad.
- 1.16 **Estrategia de Protección Social.** El Gobierno de Jamaica ha registrado avances en la consolidación y modernización de su sistema de protección social, tal como se enuncia en la Estrategia de Protección Social de 2014. Dicha estrategia incorpora elementos de la gestión de riesgos sociales basada en los derechos y de los enfoques de los niveles mínimos de protección social para ofrecer un marco completo. La mencionada estrategia pone de relieve la importancia de las transferencias de ingresos a los más pobres de manera que se respalde el consumo y se proteja y promueva la acumulación de capital humano. Basándose en un enfoque de ciclo de vida, esta estrategia reconoce también la importancia de que los hijos de las familias pobres reciban la influencia de prácticas de crianza que promuevan su desarrollo emocional y cognitivo, así como la necesidad de promover las transiciones eficaces de la escuela al trabajo y de la asistencia social al trabajo. En el caso de las personas de edad avanzada, el objetivo de la estrategia es asegurar el acceso a las

---

<sup>17</sup> El STW funciona principalmente como un programa de “referencia” mediante el cual los candidatos se remiten a los proveedores de servicios especializados, algunos de los cuales son prestados por el Departamento de intermediación laboral del MLSS.

oportunidades de obtener una seguridad de ingresos y alcanzar un nivel de vida adecuado promoviendo el envejecimiento activo y la inclusión social.

- 1.17 **Desarrollo del sector y participación del Banco.** El Banco ha sido un socio estratégico para el Gobierno de Jamaica en la definición y aplicación de políticas de protección social. En asociación con el Banco Mundial, el BID ha colaborado desde 2000 en el diálogo de políticas, la asistencia técnica y el financiamiento de inversiones destinadas a aumentar la equidad, eficiencia y eficacia de la red de protección social de Jamaica<sup>18</sup>. El apoyo del Banco ha estado centrado en lo siguiente: (i) proteger la formación de capital humano, especialmente cuando hay varios episodios de condiciones económicas adversas, y (ii) mejorar la eficacia de los programas de redes de protección social para reducir la vulnerabilidad de los pobres. Ambas esferas se consideraron como temas centrales de la Estrategia de Protección Social de 2014. En 2001 se comenzó a adoptar un nuevo enfoque de protección social basado en la focalización y eficiencia en las intervenciones contra la pobreza a través de la integración de tres programas de bienestar social en el PATH<sup>19</sup>. Dicho programa tiene un sistema único y normalizado de información gerencial en que se emplea un mecanismo de focalización transparente para identificar a las familias pobres con más eficacia. Gracias al apoyo adicional prestado por el Banco entre 2008 y 2011, el Gobierno de Jamaica realizó lo siguiente: (i) aumentó la cobertura del PATH de 245.000 a 360.000; (ii) actualizó los criterios de selección del algoritmo de focalización para elegir mejor a los pobres de las zonas urbanas, lo cual trajo consigo un aumento de la cobertura de dichos pobres del 8,4% al 12,4% del total de beneficiarios; (iii) implementó una estructura de beneficios diferenciados destinada a crear mejores incentivos para la asistencia escolar de los estudiantes mayores, lo cual dio lugar a un incremento de dicha asistencia y a una disminución del incumplimiento de la condición relativa a la asistencia de los distintos subgrupos de la población beneficiaria del PATH, con importantes mejoras en el caso de los niños cuya asistencia escolar anterior era baja<sup>20</sup>, y (iv) aumentó la cobertura de los programas sociales complementarios, como el SFP, con el diseño y aprobación de una política (con la asignación presupuestaria correspondiente) para ampliar el SFP a las escuelas preescolares, que hasta la fecha ha mejorado la asignación del subsidio de

---

<sup>18</sup> En 2001, el Banco aprobó el Programa de Reforma de la Red de Seguridad Social (1355/OC-JA), seguido por el Apoyo de Protección Social para la Crisis de los Precios de los Alimentos, préstamo en función de los resultados (1559/OC-JA), que se aprobó en 2008 y fue una reformulación del Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Kingston; el Programa de Protección del Capital Humano (2299/OC-JA); el Programa de Protección del Capital Humano II (2519/OC-JA), así como el proyecto JA-L1037: Programa Integrado de Protección Social y Trabajo (2889/OC-JA), aprobado en 2012. Tres operaciones de cooperación técnica han respaldado el fortalecimiento de la red de protección social: Modernización del Programa de Alimentación Escolar (ATN/JF-12197-JA); Hacia la Comprensión de los Efectos Sociales de la Crisis Financiera (ATN/OC-12199-JA) y Ayuda a la Mejora de las Vidas de las Personas con Discapacidad (ATN/JF-11988-JA), todas las cuales complementaron los préstamos.

<sup>19</sup> Los tres programas que se fusionaron para crear el PATH eran el Programa de asistencia a ancianos e incapacitados, el Programa de vales de alimentos y el Programa de socorro a los pobres sin albergue.

<sup>20</sup> Bedoya, G., 2012.

alimentación del PATH para unos 126.000 niños de tres a seis años en dichas escuelas.

- 1.18 En diciembre de 2012, el Banco aprobó un préstamo de inversión (2889/OC-JA) con el que se han financiado subvenciones en efectivo para niños y mujeres embarazadas y en período de lactancia de familias pobres por medio del PATH y se ha respaldado lo siguiente: (i) el fortalecimiento del PATH a través del diseño de actividades de educación parental para hogares con hijos de dos a seis años (véase el enlace electrónico opcional #4 para consultar todo el plan de estudios de la intervención) y del respaldo de un centro de estimulación temprana para niños discapacitados que se benefician del PATH, así como con la continua introducción de mejoras en sus sistemas de información financiera y de gestión; (ii) la ampliación de los servicios de intermediación laboral, en colaboración con el sector privado, que beneficiaría a los receptores del PATH mediante la modernización y expansión de la bolsa del trabajo electrónica orientadas hacia un portal nacional de empleo y la creación de tres oficinas auxiliares a nivel regional. Después de no haber prácticamente ninguna oferta de trabajo en 2011, dicha bolsa ha pasado a tener más de 400 ofertas inscritas en abril de 2015 y más de 450 empresas y unos 9.000 solicitantes de empleo también están inscritos. Por otro lado, el préstamo 2889/OC-JA está financiando la creación y pronta implementación de un programa de capacitación en el empleo destinado a colocar a los participantes en empleos asalariados, cuyo diseño se ha completado (véase el enlace del diseño de dicho programa), y (iii) la modernización del SFP por medio del desarrollo de la Política Nacional de Alimentación Escolar, que está completada y a la espera del examen final y la aprobación por el Gabinete.
- 1.19 **Lecciones aprendidas.** Este proyecto seguirá el modelo de participación estratégica del Banco en el sector, manteniendo la colaboración financiera y técnica en el fortalecimiento del PATH, con especial hincapié en la implementación de la intervención piloto en materia de crianza y en las innovaciones relativas a la transición de la asistencia social al trabajo. Este proyecto trascenderá el apoyo al PATH y respaldará actividades esenciales de inclusión social que fortalezcan la capacidad institucional del Ministerio en su conjunto y modernicen el MLSS para transferir la red de servicios sociales prestados a la población vulnerable. Este último tipo de apoyo se basa en una lección aprendida esencial en que el respaldo anterior del Banco se centraba en el PATH. No obstante, para cumplir sus objetivos de desarrollo, el PATH debe funcionar dentro de una red de servicios sociales administrados por el MLSS que sea más sólida, estratégica y eficiente. El PATH no está plenamente integrado y todavía sigue funcionando como un proyecto dentro del MLSS, por lo que gran parte de su presupuesto proviene de la asignación del Ministerio, lo que le permite crear y mantener un sólido y moderno marco institucional. Por su parte, el Ministerio funciona con sistemas y estructuras deficientes y obsoletos. Para mantener el PATH como un programa nacional y aumentar la calidad y eficiencia de los servicios sociales en general, es importante reforzar la prestación y gestión de los servicios sociales en el Ministerio.
- 1.20 El Banco y el MLSS mantienen un diálogo continuo sobre políticas relativas a la planificación estratégica para obtener beneficios del PATH derivados de la experiencia acumulada del Banco en programas de transferencias condicionadas de efectivo en la región. Entre las buenas prácticas provenientes

de la implementación de dichos programas en la región que se han incorporado en el PATH figuran la definición de procesos claros de recertificación y gestión de las listas de beneficiarios para abordar la dinámica de la pobreza. Otra de las buenas prácticas consiste en transformar los pagos en efectivo en oportunidades para la inclusión financiera, que comienza con la adopción de otros mecanismos de pago que forman parte de esta operación. Una tercera lección aprendida es el empleo de tecnología para acrecentar la eficiencia en la implementación y estimular el cambio de comportamiento<sup>21</sup>. Por último, la adaptación de las condicionalidades a la evolución de las oportunidades para fomentar la acumulación de capital humano (al igual que en el caso de la intervención en materia de crianza) es otra característica de los programas avanzados de transferencias condicionadas de efectivo como el PATH.

- 1.21 Atendiendo las recomendaciones del Comité de gestión de inversiones públicas de Jamaica<sup>22</sup> (que aprobó el proyecto el 24 de julio de 2015), el proyecto financiará un estudio de seguimiento que evaluará la escolarización, el mercado laboral y otros resultados de niños/hogares beneficiarios del PATH. El estudio también evaluará el efecto del PATH en la reducción de la pobreza entre generaciones y brindará conocimientos sobre los mecanismos mediante los cuales el programa genera un efecto en la vida de los beneficiarios presentando pruebas sobre la consecución de los resultados previstos del proyecto.
- 1.22 **Armonización estratégica y coordinación con otros donantes.** La operación propuesta está armonizada con el segundo pilar de la actual Estrategia de País con Jamaica (documento GN-2694-2), Protección y seguridad sociales y el resultado del fortalecimiento del PATH. Además, se prevé que la protección social será siendo un ámbito prioritario para el país en el ciclo de la próxima estrategia. Esta operación está armonizada también con la estrategia de reducción de la pobreza y asistencia social del Gobierno de Jamaica, que se enuncia en su Plan Nacional Estratégico Visión 2030, y con su Estrategia de Protección Social de 2014. Además, el proyecto está en consonancia con la Estrategia del Banco para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (documento GN-2588-4) y contribuirá a las prioridades del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo que abarcan el financiamiento para reducción de la pobreza y aumento de la equidad

---

<sup>21</sup> En el marco de esta operación se está empleando tecnología en dos ámbitos del PATH. Uno se refiere al uso de teléfonos móviles como mecanismo de pago alternativo, que podría ampliarse si es viable y se introducen los cambios normativos necesarios. El segundo está relacionado con el uso de mensajes de texto para afianzar el cambio de comportamiento de manera que se fortalezca la acumulación de capital humano. Para conocer un ejemplo sobre el uso de mensajes de texto en los programas de transferencias condicionadas de efectivo, véase López-Vargas et al., 2015.

<sup>22</sup> El Comité de gestión de inversiones públicas es un ente importante en el marco de gobernanza del nuevo sistema de gestión de inversiones públicas. Fue creado en virtud de la Ley de administración financiera y auditoría el 1 de abril de 2014, con la responsabilidad de verificar las propuestas de inversión para fines de viabilidad y coherencia con los objetivos estratégicos del gobierno, revisar todos los proyectos en cuanto a su viabilidad técnica, financiera, económica y ambiental, priorizar los proyectos para financiamiento y recomendación al Gabinete para su inclusión en el programa de inversiones del sector público, y examinar el desempeño, los riesgos, la consecución de los objetivos y la continua pertinencia del proyecto para las políticas y prioridades del gobierno.



y el financiamiento para los países pequeños y vulnerables (documento AB-2764). Asimismo, contribuye a los objetivos de desarrollo regional de reducir la pobreza extrema, reducir la desigualdad y aumentar la proporción de jóvenes de 15 a 19 años que completan el noveno grado, además de favorecer la contribución del Banco mediante productos relacionada con el número de personas que se benefician de programas destinados a combatir la pobreza. El proyecto extrae lecciones del Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (documento GN-2784-3) y está armonizado con sus esferas de acción correspondientes al fortalecimiento de los programas redistributivos como el PATH sin dejar de aumentar su impacto en la acumulación de capital humano y a la promoción de los servicios de inclusión social para las personas pobres y vulnerables. Se ha coordinado la operación propuesta con la labor realizada por el Banco Mundial en el sector en cuestión de Jamaica, que se centra actualmente en complementar el apoyo para las subvenciones en efectivo del PATH, ampliar el STW para los jóvenes en riesgo y fortalecer las actividades de gestión de casos dentro del PATH. La coordinación con el Banco Mundial se establece directamente en el marco de la función de coordinación estratégica del PIOJ y el MLSS.

## **B. Objetivo, componentes y costo**

- 1.23 El objetivo del proyecto es respaldar el consumo y proteger y promover la acumulación del capital humano de los beneficiarios del PATH, además de fortalecer la capacidad general del MLSS para mejorar la calidad de la red de servicios sociales que presta a la población pobre y vulnerable y aumentar el acceso a dicha red. Para cumplir este objetivo, el proyecto tiene cuatro componentes:
- 1.24 **Componente 1. Subvenciones en efectivo (US\$45 millones).** Este componente financiará las transferencias en efectivo para niños y mujeres embarazadas y en período de lactancia que viven en hogares que reúnen los requisitos necesarios para ser beneficiarios del PATH y que cumplen conjuntamente las responsabilidades de salud y educación<sup>23</sup>. Las transferencias suelen pagarse a un representante familiar designado del hogar, que suele ser una mujer, y se desembolsan después de verificar que los niños en edad escolar asisten a clases con regularidad y que los menores de seis años y las mujeres embarazadas cumplen con los controles de salud exigidos por los protocolos del Ministerio de Salud. En el caso de las familias que participan en el programa de crianza, este componente servirá de prueba para estudiar si la asistencia a los talleres puede pasar a ser una condicionalidad. Estas transferencias respaldan directamente el consumo de los pobres, aumentan su resiliencia frente a las perturbaciones y protegen y promueven la acumulación del capital humano de los niños de hogares pobres. Durante el período de desembolso proyectado, el financiamiento del Banco cubrirá el 41% de las subvenciones en efectivo para niños y mujeres embarazadas (en torno al 29% del total de subvenciones del PATH). En el Cuadro I.2 que figura más arriba se muestran los beneficiarios elegibles que recibirán las subvenciones.

---

<sup>23</sup> Dado que no se considera la posibilidad de hacer alguna ampliación importante del PATH, este componente concederá financiamiento en gran medida a los actuales hogares beneficiarios.

- 1.25 **Componente 2. Mejora de los servicios del PATH (US\$2.704.000).** Este componente favorecerá el apoyo del Banco destinado a mejorar la eficiencia y eficacia del PATH con el fin de mejorar el capital humano de uno a seis beneficiarios y las oportunidades del mercado laboral para los hogares beneficiarios del PATH, además de mejorar y fortalecer la administración financiera y operativa del programa. Concretamente, financiará lo siguiente: (i) la implementación continua del programa de crianza en el caso de las familias con hijos de dos a seis años y una campaña de comunicación con mensajes sociales en que se empleará tecnología a fin de reforzar los mensajes para la crianza difundidos en los talleres y promover la participación paterna, así como el cumplimiento de las condicionalidades y el fortalecimiento de la Comisión nacional de apoyo a la paternidad<sup>24</sup> para la supervisión estratégica de la intervención piloto; (ii) continua consideración y posible diseño de un nuevo sistema de pagos para las subvenciones en efectivo; (iii) la creación continua de vínculos más sólidos entre la asistencia social y el empleo, el desarrollo de la capacidad institucional para las políticas activas de mercado laboral a través de la ampliación de las estructuras de transición de dicha asistencia al trabajo con la capacitación en el empleo, el fortalecimiento de los programas de la bolsa del trabajo electrónica y la creación de vínculos más sólidos con el sector privado; (iv) las actualizaciones del BMIS del PATH y el sistema de conciliación bancaria (BRS) conforme a las buenas prácticas de gestión financiera, y (v) el fortalecimiento de la planificación para entregar el subsidio de alimentación escolar a los beneficiarios del PATH.
- 1.26 **Componente 3. Modernización de los servicios de seguridad social prestados por el MLSS (US\$1.309.000).** El componente seguirá apoyando al sector y financiará actividades destinadas a fortalecer y consolidar la capacidad del MLSS para supervisar y ofrecer una red de servicios sociales y laborales, conforme a lo enunciado en la Estrategia de protección social. Este componente aplicará sistemas básicos de gestión e información en el MLSS, a saber: (i) un sistema de gestión de documentos para todos los servicios sociales; (ii) un sistema de gestión de los clientes que servirá como registro de los beneficiarios de todos los servicios sociales brindados por el MLSS con capacidad para seguir en tiempo real la prestación de dichos servicios, y (iii) la modernización de las instalaciones de atención al cliente en consonancia con el tema de una mejor prestación de servicios. Por otro lado, el componente proporcionará recursos para mejorar la estructura organizativa y las funciones del MLSS para incluir revisiones y el fortalecimiento de la estructura organizativa, los sistemas, los procesos y actividades relacionadas con recursos humanos. Por último, conforme al enfoque estratégico de la Estrategia de protección social en las personas de edad avanzada, el componente reforzará el Consejo nacional para la tercera edad mediante la elaboración de un plan estratégico para mejorar su eficacia y los servicios que presta para incluir la capacitación de trabajadores sociales y la evaluación de los centros de actividades diarias.
- 1.27 **Componente 4. Administración y evaluación (US\$837.000).** Este componente respaldará la administración del proyecto con la contratación de cuatro funcionarios adicionales de apoyo para las tecnologías de la información, dos

---

<sup>24</sup> La Comisión nacional de apoyo a la paternidad es un ente del Ministerio de Educación encomendado con el mandato de coordinar las actividades nacionales en materia de crianza en Jamaica.

asociados de proyecto encargados de reforzar las funciones de gestión de proyecto y adquisiciones y contrataciones, un funcionario más para las actividades de seguimiento y evaluación, un contador principal de gestión y un auditor interno. Los recursos restantes en este componente financiarán evaluaciones de la intervención piloto en materia de crianza, el programa de capacitación en el empleo y los estudios de seguimiento sobre los beneficiarios del PATH.

**Cuadro I.3. Costos**

<b>COMPONENTE / SUBCOMPONENTE</b>	<b>BID US\$</b>	<b>Total (%)</b>
<b>1. Componente 1. Subvenciones en efectivo</b>	<b>45.000.000</b>	<b>90,0</b>
<b>2. Componente 2. Mejora de los servicios del PATH</b>	<b>2.704.000</b>	<b>5,4</b>
Intervención piloto en materia de crianza	435.000	
Nuevas tecnologías: Sistemas de pago y mercadeo social	40.200	
Planificación estratégica para el subsidio de alimentación del PATH	100.000	
Fortalecimiento de la administración financiera	173.000	
Capacitación en el empleo y bolsa del trabajo electrónica	1.955.800	
<b>3. Componente 3. Modernización de los servicios de seguridad social</b>	<b>1.309.000</b>	<b>3,0</b>
Sistema de gestión de documentos	250.000	
Sistema de gestión de clientes	220.000	
Modernización del Centro de Atención al Cliente	589.000	
Revisión organizativa del MLSS	50.000	
Fortalecimiento de los servicios para las personas de edad avanzada	200.000	
<b>4. Componente 4. Administración y evaluación del proyecto</b>	<b>837.000</b>	<b>1,7</b>
Administración del proyecto	437.000	
Evaluación (crianza y capacitación en el empleo)	200.000	
Estudio de seguimiento sobre los beneficiarios del PATH	200.000	
<b>5. Imprevistos</b>	<b>150.000</b>	<b>0,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>50.000.000</b>	<b>100</b>

### **C. Indicadores clave de resultados**

- 1.28 Se prevé que el proyecto respalde el consumo y potencie la acumulación del capital humano de los beneficiarios del PATH, además de aumentar la eficiencia en la prestación de servicios sociales por el MLSS. La Matriz de Resultados incluye indicadores que permiten rastrear los efectos a través de la brecha de pobreza de los beneficiarios y el cumplimiento de las condicionalidades para documentar el aumento de capital humano. Los resultados previstos incluyen mejores capacidades de crianza, la eficiencia en la gestión de servicios sociales medida con la cobertura del sistema de gestión de clientes, así como el éxito de las transiciones de la asistencia social al trabajo. Además, las transferencias en efectivo contribuyen directamente al indicador de productos de los beneficiarios de los programas destinados a combatir la pobreza.
- 1.29 Se llevó a cabo un [análisis de costos y beneficios](#) en el caso de los principales elementos del proyecto, a saber, una evaluación de la inversión realizada por el PATH para promover una mayor acumulación de capital humano. Considerando que los principales beneficios del programa de transferencias condicionadas de efectivo son el aumento de las futuras ganancias de los participantes debido a la mayor acumulación de capital humano como resultado del cumplimiento de las condicionalidades necesarias para recibir las transferencias (un mejor nivel de

educación y de salud son índices de probada eficacia para predecir las ganancias del mercado laboral), el análisis muestra resultados positivos con una relación entre el valor presente de los beneficios y de los costos de 3,09 y una tasa de actualización del 4%. En el marco de una serie de casos hipotéticos en relación con la tasa de actualización (un 8% y un 12%)<sup>25</sup>, el efecto del PATH en la escolarización, el efecto de la escolarización en el salario, así como el salario de los trabajadores poco especializados, se observa que los beneficios netos derivados de las inversiones son mayores que los costos.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

### A. Instrumentos financieros

- 2.1 Este préstamo de inversión por valor de US\$50 millones proviene del Capital Ordinario del Banco. El período previsto de desembolsos es de cuatro años. En el Cuadro 2.1 se muestran las proyecciones de desembolsos durante todo el proyecto. Según las proyecciones, los desembolsos comenzarán en diciembre de 2015 y terminarán en el último trimestre de 2019 de conformidad con la duración del préstamo de cuatro años.

Componentes	2016	2017	2018	2019	Total (US\$)
Componente 1: Subvenciones en efectivo	12.000.000	12.000.000	12.000.000	9.000.000	45.000.000
Componente 2: Mejora de los servicios del PATH	125.000	1.204.000	937.000	438.000	2.704.000
Componente 3: Modernización de los servicios de seguridad social prestados por el MLSS	177.250	392.250	447.250	292.250	1.309.000
Componente 4: Administración y evaluación	159.000	257.500	213.000	207.500	837.000
Imprevistos	37.500	37.500	37.500	37.500	150.000
<b>TOTAL GENERAL (US\$)</b>	<b>12.498.750</b>	<b>13.891.250</b>	<b>13.634.750</b>	<b>9.975.250</b>	<b>50.000.000</b>

### B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.2 Conforme a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación se clasifica dentro de la categoría C. Esta operación no tiene ningún efecto negativo en el medio ambiente, por lo que no se requiere ninguna estrategia ambiental. Las capacidades de crianza de los beneficiarios del PATH mejorarán la salud y el bienestar de los niños de dos a seis años, y las transferencias en efectivo y sus condicionalidades conexas, el bienestar de los niños en general. Por último, el proyecto respaldará la modernización de los servicios sociales prestados por el MLSS. Gracias a dicha modernización, el MLSS podrá prestar servicios de más alta calidad con más eficiencia, lo cual beneficiará también a los pobres y la población vulnerable de Jamaica.

<sup>25</sup> El análisis de costos y beneficios incluye una discusión y explicación de las variaciones en las tasas de actualización aplicadas.

**C. Riesgo fiduciario**

- 2.3 En consonancia con la supervisión fiduciaria y la evaluación de capacidades exigidas, el equipo de proyecto encontró riesgos de nivel medio relacionados con la gestión financiera y el control interno de la función financiera. Para mitigar dichos riesgos, el proyecto fortalecerá las funciones de auditoría y contabilidad agregando un auditor interno y un contador principal y subsanará las deficiencias de los sistemas encargando la realización de auditorías del BMIS y el BRS, además de hacer inversiones en la modernización de ambos sistemas. Se determinó que otro riesgo de nivel medio era la limitada capacidad para gestionar eficazmente el aumento de las actividades de adquisición y contratación. De común acuerdo con el MLSS, las medidas de mitigación incluirán la asignación de recursos del proyecto para fortalecer la capacidad del personal de la Unidad de Ejecución del Proyecto en materia de adquisiciones y contrataciones.

**D. Otros riesgos y temas clave**

- 2.4 Un importante riesgo que se ha de vigilar en este proyecto es el debilitamiento de las políticas económicas o las perturbaciones externas (de carácter económico y relacionadas con el tiempo) que podrían socavar la sostenibilidad fiscal y requerir ajustes fiscales que podrían restar espacio fiscal al presupuesto de protección social. Asimismo, las perturbaciones podrían desencadenar una inestabilidad macroeconómica que podría aumentar la inflación, deteriorando el incentivo en efectivo. Se trata de un riesgo de nivel medio del proyecto cuyas medidas de mitigación son el seguimiento continuo por parte del FMI y el BID de los avances registrados en el marco del SAF y la revisión de los elementos desencadenadores del sistema de ajuste de la inflación para el incentivo en efectivo. Otro riesgo de nivel medio se refiere a la sostenibilidad del PATH en vista del acuerdo del FMI. Con todo, el Gobierno de Jamaica ha demostrado un compromiso constante para apoyar al PATH y se prevé que dicho compromiso siga en pie, dado que dicho programa ha resultado ser eficaz para mejorar los medios de subsistencia de los grupos de bajos ingresos. Asimismo, es importante señalar que el PATH es un pilar clave de la estrategia de reducción de pobreza del gobierno. Teniendo en cuenta la experiencia del préstamo 2889/OC-JA, los riesgos adicionales de nivel medio se refieren a la capacidad del organismo ejecutor para implementar el proyecto de manera oportuna y establecer una coordinación interinstitucional. Las medidas de mitigación se centrarán en fortalecer la capacidad de ejecución para implementar los Componentes 2 y 3 (donde recae la mayor carga de ejecución) con la asignación de recursos del proyecto que permita contratar otros funcionarios y el establecimiento de grupos de trabajo técnicos con objetivos y responsabilidades específicos para la implementación de actividades esenciales.
- 2.5 **Sostenibilidad.** PATH es el principal programa de protección social en Jamaica con una alta prioridad presupuestaria. El programa se ha implementado satisfactoriamente bajo la dirección de varias administraciones políticas y su pertinencia se ha mantenido durante la aplicación de las medidas actuales de consolidación fiscal en el marco del SAF del FMI. De hecho, el SAF incluye una meta de protección del gasto social junto con medidas propuestas para reforzar el marco de protección social. Esta operación forma parte del compromiso del

Gobierno de Jamaica de consolidar y mejorar la eficiencia y eficacia<sup>26</sup> del PATH, lo cual constituye un factor esencial para la sostenibilidad de los resultados conseguidos a través de este proyecto. Asimismo, este proyecto procura fortalecer el Ministerio en que funciona el PATH para seguir consolidando dicho programa y mejorando los servicios generales de seguridad social ofrecidos por el MLSS.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los mecanismos de implementación

- 3.1 **Mecanismos de implementación.** El MLSS será el organismo ejecutor del programa, mientras que la Unidad establecida del PATH servirá de Unidad de Ejecución del Proyecto y se encargará de la implementación de conformidad con los términos y condiciones del acuerdo de préstamo. La función de ejecución incluirá todos los aspectos de la planificación, la ejecución de las actividades, el seguimiento y evaluación de las operaciones y la rendición de cuentas al Banco y a la administración interna del MLSS. La Unidad del PATH, con el apoyo del Banco Mundial y el apoyo institucional prestado recientemente por el BID (operación 2889/OC-JA), se estableció hace unos 12 meses para implementar el programa de transferencias condicionadas de efectivo de Jamaica. En la actualidad, la Unidad está dotada de un grupo de profesionales experimentados y calificados, muchos de los cuales (como el Director de Proyectos y los gerentes de finanzas o adquisiciones) tienen más de ocho años de experiencia trabajando con el PATH y han participado en la ejecución de proyectos financiados tanto por el BID como por el Banco Mundial. La Unidad rendirá cuentas al Director Técnico Jefe que se encarga de la labor de la División de Seguridad Social del Ministerio y supervisa la creación e implementación de políticas y programas sociales. El modelo representa una modificación reciente de la relación original de rendición de cuentas en que el PATH estaba bajo la autoridad del Director de Seguridad Social, un cargo inferior al de Director Técnico Jefe. Esta nueva estructura garantiza un mayor nivel de supervisión del programa de préstamo propuesto con la posibilidad de adoptar decisiones de manera más agilizada sobre posibles asuntos normativos que pudieran plantearse durante la implementación. El personal clave de la Unidad del PATH establecida que también desempeñará un papel esencial en la operación propuesta está integrado por el Director de dicha Unidad, el Gerente Financiero, el Gerente de Adquisiciones, el Gerente del Sistema de Información Gerencial y el Gerente de Seguimiento y Evaluación. Para encarar los riesgos fiduciarios indicados en el párrafo 2.3 y responder también a las exigencias del incremento del volumen de trabajo, el proyecto propuesto ofrecerá recursos orientados a aumentar el apoyo del personal al Director de Proyectos, así como financiamiento destinado a fortalecer la gestión fiduciaria contratando un auditor

---

<sup>26</sup> Después de 10 años de operaciones, el Gobierno de Jamaica ha adoptado varias medidas, con la asistencia del BID y el Banco Mundial, para introducir nuevos cambios innovadores en el programa que permitan responder a la dinámica de un entorno cambiante. La modificación de la condicionalidad (crianza), la introducción de la asistencia social en los programas de trabajo (etapas para el empleo y capacitación en el empleo) y los nuevos sistemas de pago son ejemplos clave de los esfuerzos realizados para mejorar la eficacia, optimizar el uso de los recursos y mantener el programa a largo plazo.

interno, un contador principal de gestión, un especialista en adquisiciones y un funcionario de seguimiento y evaluación que hará seguimiento de la implementación del plan de evaluación y del funcionamiento del BMIS. El coordinador de los componentes de las intervenciones en el mercado laboral y el coordinador de la intervención piloto en materia de crianza financiadas con arreglo al préstamo 2889/OC-JA se contratarán en el marco de este proyecto. Dicho coordinador se encargará de la implementación cotidiana de las actividades respectivas en el marco del préstamo actual y de la propuesta de préstamo.

- 3.2 **Coordinación institucional.** En virtud de la Estrategia de protección social aprobada recientemente, se estableció el Comité directivo nacional de protección social (NSPC) para ofrecer supervisión estratégica de la política de protección social y la implementación de todos los programas comprendidos en el marco de dicha estrategia. El comité está presidido por el PIOJ y se prevé que imparta orientación estratégica y promueva la colaboración y coordinación eficaces entre las partes interesadas. Reviste particular importancia el papel del comité en la supervisión y evaluación de los resultados del programa. El Comité directivo nacional de protección social y, por extensión, el PIOJ apoyarán las actividades de seguimiento y la supervisión de las políticas relacionadas con la evaluación de los préstamos 2889/OC-JA y la propuesta de préstamo JA-L0153, prestando especial atención al diseño e implementación de las evaluaciones de los efectos o los procesos para las intervenciones piloto de crianza y capacitación en el empleo y la evaluación del empleo de tecnologías basadas en redes. En un nivel técnico, el nuevo préstamo se beneficiará de los aportes del Grupo de Trabajo Técnico que se constituyó en el marco del préstamo 2889/OC-JA para facilitar la generación de consenso entre las partes interesadas clave en torno al diseño e implementación de la capacitación en el empleo y el diseño de los proyectos piloto de crianza. Ahora que el diseño de ambas intervenciones piloto está prácticamente terminado y listo para pasar a las fases de implementación que incluirán a ambos préstamos, los grupos de trabajo técnicos seguirán desempeñando sus funciones en el proceso.
- 3.3 **Ejecución de las actividades de adquisición y contratación.** Las actividades de adquisición y contratación se llevarán a cabo de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (documento GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (documento GN-2350-9), así como con las disposiciones establecidas en el contrato del préstamo y el plan de adquisiciones y contrataciones. La adquisición de bienes y la contratación de obras y de servicios de consultoría se revisarán aplicando la metodología ex ante a todos los procesos esenciales.
- 3.4 **Financiamiento retroactivo.** El Banco puede financiar con cargo a los recursos del préstamo gastos elegibles en subvenciones en efectivo realizados por el prestatario antes de la aprobación del proyecto por el Directorio Ejecutivo, siempre que se hayan cumplido condiciones considerablemente similares a las establecidas en el contrato del préstamo y que el monto no sea de un valor de más de US\$10 millones (20% del préstamo). Esos gastos no deben haberse realizado antes de la fecha de aprobación del perfil del proyecto correspondiente al 25 de junio de 2015 y, en ninguna circunstancia, se incluirán los gastos

realizados con más de 18 meses de anticipación a la fecha de aprobación del préstamo.

- 3.5 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso:** (i) la aprobación y aplicación del Manual Operativo del proyecto, de conformidad con los términos y condiciones acordados previamente entre el organismo ejecutor y el Banco; (ii) la contratación del consultor o consultores para realizar la auditoría/evaluación del BMIS, así como la aprobación por el Banco del plan de trabajo correspondiente, y (iii) la contratación del auditor interno y el contador principal de gestión.

**B. Resumen de los mecanismos de seguimiento de los resultados**

- 3.6 **Seguimiento.** El MLSS, por medio de la Unidad de Ejecución del Proyecto, ha creado un sistema eficiente de seguimiento permanente para evaluar los avances de todas las actividades del programa que están armonizadas con las herramientas de seguimiento del Banco conforme se especifican en el marco respectivo. El sistema y los procesos han facilitado la labor de colaboración y supervisión del Banco para el préstamo 2889/OC-JA y seguirán utilizándose en la operación propuesta JA-L1053. Como parte del sistema, la Unidad de Ejecución del Proyecto continuará recopilando y conservando información actualizada acerca de los indicadores de desempeño que se esbozan en la Matriz de Resultados, los avances registrados en los planes operativos anuales y todas las evaluaciones. Las herramientas de seguimiento del programa se basarán en lo siguiente: (i) los planes operativos anuales, en particular los planes financieros y de adquisiciones y contrataciones que se prepararán y presentarán anualmente al Banco y se actualizarán conforme sea necesario; (ii) los informes semestrales sobre los avances de las actividades indicadas en los planes operativos anuales; (iii) el marco de resultados que define los indicadores del programa y se utiliza para hacer seguimiento de los avances en el informe de seguimiento del proyecto del Banco, y (iv) la matriz de evaluación de riesgos que forma parte de los documentos de préstamo y estará sujeta a seguimiento y actualizaciones periódicas para la gestión y mitigación de los posibles riesgos.

- 3.7 **Evaluaciones.** En vista del historial comprobado de los programas de transferencias condicionadas de efectivo, en general, y el PATH, en particular, en las actividades de respaldo del consumo y aumento de la asistencia a los centros de salud y las escuelas, la evaluación del proyecto se centrará en la innovación de la intervención piloto en materia de crianza. Existen pruebas que demuestran la importancia que tienen los métodos positivos de crianza en el desarrollo del niño en la primera infancia (Engel et al., 2011). Asimismo, es evidente que los programas de transferencias condicionadas de efectivo han obtenido algunos logros a la hora de mejorar el desarrollo infantil en América Latina y el Caribe, pero se han centrado sobre todo en salud, nutrición y acceso a la escuela, mientras que los niños pobres también están en situación de desventaja en materia de desarrollo cognitivo y lingüístico y, en esos ámbitos, dichos programas han tenido efectos moderados —en general, sin intervenciones directas— (Berlinski y Schady, 2015). Una importante deficiencia de conocimiento se refiere al modo en que los programas de transferencias condicionadas de efectivo podrían rediseñarse para producir un mayor efecto en los resultados de desarrollo del niño en la primera infancia, lo cual coincide



plenamente con el objetivo de dichos programas de potenciar la acumulación del capital humano de los niños en hogares pobres. La evaluación de la condicionalidad de crianza tiene un diseño experimental y medirá los resultados de los hijos y los padres a corto plazo, en particular las capacidades y prácticas de crianza y el cumplimiento de las condiciones del PATH relacionadas con la salud, generando así pruebas sobre la incorporación de las intervenciones relativas a la crianza para promover el desarrollo infantil en el contexto de los programas de transferencias condicionadas de efectivo. Los resultados de la evaluación aportarán información al Gobierno de Jamaica y el Banco sobre las alternativas para mejorar los resultados de acumulación de capital humano obtenidos por dichos programas.

- 3.8 El plan de seguimiento y evaluación incluirá también un importante componente de evaluaciones de procesos, como las utilizadas para los talleres de crianza sobre las condiciones del PATH relacionadas con la salud, el programa de capacitación en el empleo y la estrategia de mensajes sociales o nuevas tecnologías. Esos análisis ayudarán a evaluar la implementación del proyecto, detectar problemas y establecer oportunamente medidas correctivas para maximizar la eficacia del programa. Las evaluaciones de procesos tendrán lugar durante las etapas iniciales de la implementación de los programas y permitirán también examinar la capacidad del sistema de información del PATH para recopilar los datos necesarios, así como la calidad de los servicios previstos y su prestación apropiada. Los informes finales de las evaluaciones de procesos deberían recoger comentarios y sugerencias sobre los posibles problemas y las medidas correctivas apropiadas.

**C. Actividades significativas de diseño posteriores a la aprobación**

- 3.9 En febrero de 2015, el equipo de gestión financiera fiduciaria del Banco, en colaboración con su homólogo del Banco Mundial, llevaron a cabo una revisión de la gestión financiera del proyecto en sus respectivas operaciones de préstamo ejecutadas por el PATH del MLSS. Los resultados de dicha revisión se compartieron con el MLSS y se realizará una evaluación, auditoría o modernización general del BMIS del PATH con el fin de reforzar los procesos esenciales para asegurar la integridad y eficiencia operativas y financieras del BMIS antes de incorporar nuevos módulos que permitan adaptarse a nuevas condicionalidades (la intervención piloto en materia de crianza o la capacitación en el empleo) y mejorar la coordinación con otros programas como el SFP. La auditoría o evaluación se financiará con recursos internos del BID y se iniciará antes del primer desembolso del préstamo y las mejoras conexas se introducirán ulteriormente con fondos provenientes del préstamo. Asimismo, la formulación de la metodología y los términos de referencia del estudio de seguimiento solicitado por el Comité de gestión de inversiones públicas (véase el párrafo 1.21) será responsabilidad de un grupo de trabajo dirigido por la División de investigación y planificación de políticas sociales del PIOJ en colaboración con el MLSS, al cual el Banco brindará apoyo técnico.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	-Préstamos a países pequeños y vulnerables -Préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad		
Metas regionales de desarrollo	-Tasa de pobreza extrema -Coeficiente de Gini de desigualdad per cápita en ingresos familiares -Proporción de jóvenes de 15 a 19 años que completan el noveno grado		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	-Personas que se benefician de programas destinados a combatir la pobreza		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2694-2	Fortalecer la red de seguridad social.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
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	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.7		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.1	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
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	10.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	Medio		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad			
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	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.	
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 piloto hará hincapié en el involucramiento del padre en las prácticas de crianza, así como en sensibilizar a los niños sobre temas de género.	
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			
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.	Sí	El piloto de crianza tendrá un diseño de asignación aleatoria y contribuirá a cerrar una importante brecha de conocimiento de políticas: cómo utilizar los CCT para promover la agenda de la primera infancia y cómo ampliar las condicionalidades relevantes para los niños más pequeños, más allá de las citas médicas y las vacunas básicas.	

El objetivo del programa consiste en apoyar el consumo y promover la acumulación de capital humano de los beneficiarios de la transferencia monetaria condicionada PATH, además de fortalecer la capacidad del MLSS de proveer servicios sociales de calidad y cobertura para atender a la población pobre y vulnerable del país. Para alcanzar estos objetivos, el proyecto apoya el programa de transferencia monetaria condicionada PATH, incorporando una condicionalidad innovadora como incentivo a la participación de los padres en talleres de prácticas para la crianza de sus hijos en hogares con niños de 2 a 6 años. Asimismo, se propone mejorar los instrumentos de administración para la modernización de los servicios de protección social. El programa también incorpora un elemento de formación laboral para mejorar la empleabilidad y las oportunidades de recibir mejores ingresos de los adultos beneficiarios del PATH.

El documento presenta un diagnóstico informado de la situación actual. La lógica vertical del programa cubre productos, resultados e impactos. La matriz de resultados incluye indicadores adecuados para medir resultados y productos acordes al criterio SMART. No se presentan estimados de línea de base para algunos indicadores de impacto, aunque el programa prevé la realización de una encuesta de línea de base.

El MLSS, mediante el PEU, será responsable de implementar las actividades de monitoreo y evaluación. Las actividades de monitoreo y evaluación han sido planificadas y presupuestadas, incluyendo una evaluación de procesos y evaluaciones de impacto. La evaluación de impacto propuesta para el piloto de prácticas de crianza de padres sigue una metodología experimental para estudiar impactos en habilidades de crianza y desarrollo infantil.

### MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del proyecto</b>	El objetivo del proyecto es respaldar el consumo de los beneficiarios del PATH y proteger y promover la acumulación de su capital humano, además de fortalecer la capacidad general del MLSS para mejorar la calidad de la amplia gama de servicios sociales que presta a las personas pobres y vulnerables y aumentar el acceso a dicha gama.
------------------------------	--

### EFFECTO PREVISTO

Indicadores	Unidad	Valor de referencia		Objetivos		Medios de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
EFECTO PREVISTO							
Brecha de pobreza de los beneficiarios del PATH  $PG = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - y_i}{z} \right)$	%	11%	2012	10%	2018	Encuesta sobre las condiciones de vida. El valor de referencia es 2012, que se actualizará en 2014 cuando se disponga de datos. Se prevé efectuar esta encuesta en 2018.	Los datos computados se basan en el consumo per cápita indicado en la Encuesta sobre las condiciones de vida. Se prevé una disminución a medida que se recupere la economía y aumenten en escala los programas de transición de la asistencia social al trabajo. Yi es el consumo del hogar i, z es la línea de pobreza en cuanto al consumo y q es el número de familias beneficiarias.
% de niños del proyecto piloto de crianza que corren el riesgo de verse afectados por un retraso en su desarrollo según la tercera edición de los cuestionarios de edades y etapas	%	Por determinar	2015	Por determinar	2018	El valor de referencia y los valores de seguimiento se recopilarán como parte de la evaluación del proyecto piloto de crianza.	Véase información detallada en el Plan de Seguimiento y Evaluación.

### RESULTADOS PREVISTOS

Resultados previstos	Unidad	Valor de referencia		Valor intermedio		Objetivos		Medios de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
RESULTADO PREVISTO									
Cumplimiento de las condicionalidades del proyecto piloto de crianza en el caso del grupo etario de dos a seis años	%	55%	2015	65%	2017	70%	2018	Sistema de información gerencial sobre los beneficiarios (BMIS). Se refiere a las comunidades que participan en nuevas condicionalidades de crianza. En el marco de esta nueva estructura, se define que la condicionalidad consiste en una visita al centro de salud y la participación en el programa de crianza.	
Índice de capacidades de crianza	Índice (base=100)	100	2015	110	2017	120	2019	El inventario de observación del hogar para medir el ambiente (HOME), una medida de calidad y cantidad de la estimulación y el apoyo que se da al niño en el hogar, se realizará en el punto de partida y seguimiento de la evaluación de los efectos del componente de crianza.	
Porcentaje de niños de dos a seis años de los hogares beneficiarios del PATH a los que se hizo guardar la disciplina con uno o más métodos de castigo corporal durante el último mes	%	54	2012	50	2016	45	2018	El valor de referencia proviene de todos los niños de dos a seis años de los hogares beneficiarios del PATH consultados en la Encuesta sobre las condiciones de vida, 2012. Dicho valor se ajustará con datos básicos de la evaluación de los efectos. Los datos de referencia se recopilarán en 2015 y serán objeto de seguimiento en 2016 y 2018.	
% de familias en que el padre participa por lo menos en la mitad de las sesiones de los talleres del proyecto piloto de crianza	%	0	2015	25	2017	45	2019	Informe del PATH basado en datos que se recopilarán durante la implementación de la condicionalidad de crianza.	

Resultados previstos	Unidad	Valor de referencia		Valor intermedio		Objetivos		Medios de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
% de beneficiarios del PATH que reciben capacitación en el empleo y en relación con las etapas para el empleo y tienen empleo seis meses después de la colocación inicial  Mujeres Hombres	%	0 0	2015	35 35	2017	40 40	2019	El BMIS incluirá la generación de informes sobre la trayectoria de los beneficiarios del PATH que participan en esas modalidades.	La modalidad de capacitación en el empleo tiene una estructura de incentivos integrada en su diseño de manera que su tasa de colocación será más alta que la de la bolsa del trabajo electrónica.  Aunque el desempleo es ligeramente más elevado en el caso de las mujeres, la colocación de empleo debería ser similar ya que se trata de una población de personas que buscan trabajo.
% de beneficiarios del PATH que reciben servicios de intermediación laboral y capacitación mediante la bolsa del trabajo electrónica y tienen empleo seis meses después de la colocación inicial  Mujeres Hombres	%	0 0	2015	25 25	2017	30 30	2019		
% de servicios prestados por el MLSS incluidos en el sistema de gestión de clientes	%	0	2015	25	2017	70	2019	Informes del MLSS sobre el sistema de gestión de clientes presentados por dicho Ministerio.	Servicios prestados por el MLSS, entre ellos el PATH, el STW, el Programa de alivio de la pobreza, los servicios para las personas de edad avanzada, los servicios para los discapacitados y el seguro nacional.

## PRODUCTOS

Productos	Unidad	Valor de referencia	Primer año	Segundo año	Tercer año	Cuarto año	Objetivo final	Medios de verificación/observaciones
<b>Componente 1: Subvenciones en efectivo</b>								
Beneficiarios de los programas destinados a combatir la pobreza	Número de personas (en miles)	0	175	100	100		375	El BMIS del PATH. El financiamiento retroactivo del primer año se utilizará para las subvenciones en efectivo. La subvención promedio es de US\$20 cada dos meses. En 2014 no se utilizaron fondos del BID para pagar las subvenciones en efectivo.
<b>Componente 2: Mejora de los servicios del PATH</b>								
Número de beneficiarios del PATH que participan en talleres de educación parental como condicionalidad para obtener las subvenciones de salud	#	0	600				600	Para obtener información detallada sobre los talleres de crianza, véase el Plan de Seguimiento y Evaluación. Los datos se recopilarán en el BMIS.
Número de beneficiarios que reciben capacitación en el empleo y en relación con las etapas para el empleo	#	0		400	400	300	1.100	En el primer año, la capacitación se financiará en el marco del proyecto JA-L1037. Los datos se recopilarán en el BMIS.
Número de nuevas estaciones auxiliares establecidas para fortalecer la asociación con el sector privado y dar acceso en línea a los empleos	# de estaciones	0	0	1	2	0	3	Se trata de nuevas estaciones auxiliares sumadas a las cinco estaciones que se están estableciendo dentro del proyecto JA-L1037. Tres de ellas se establecerán en el marco de este préstamo. El MLSS presentará pruebas de las actividades de la bolsa del trabajo electrónica.
Establecimiento y funcionamiento del portal nacional de la bolsa del trabajo electrónica	# de bolsas del trabajo electrónicas	0	0	0	0	1	1	Informe aprobado por la Secretaría Permanente sobre el diseño y las operaciones del sistema con información relativa a las ofertas de trabajo, los empleos inscritos y las empresas que figuran en el portal.

Productos	Unidad	Valor de referencia	Primer año	Segundo año	Tercer año	Cuarto año	Objetivo final	Medios de verificación/observaciones
Número de mensajes de texto de teléfonos móviles en que se dan consejos sobre crianza, nutrición y estimulación cognitiva y modo de lograr que tanto las madres como los padres cumplan el programa	# de mensajes	125.000	0	0	65.000	60.000	125.000	El BMIS del PATH.
Finalización del plan estratégico sobre subsidios de alimentación del PATH	plan	0	0	0	1	0	1	Aprobación del Gabinete y carta de la Secretaría Permanente en que se confirma la aprobación del plan.
Finalización de la revisión y modernización de los sistemas financieros (el BMIS y el Sistema de Conciliación Bancaria (BRS))	#	0	2	0	0	0	2	Funcionamiento del BMIS y el BRS conforme a las normas de gestión financiera y operativa. Verificación por el auditor externo de la finalización de la modernización y carta de la Secretaría Permanente con el informe del auditor.
<b>Componente 3: Modernización de los servicios de seguridad social prestados por el MLSS</b>								
Funcionamiento del nuevo sistema de gestión de documentos	#	0	0	0	1	0	1	Se considerará que los sistemas están en funcionamiento según los informes de la auditoría operativa presentados por el MLSS.
Funcionamiento del nuevo sistema de gestión de clientes para el MLSS	#	0	0		1	0	1	
Definición y aprobación por la Secretaría Permanente de la nueva estructura organizativa del MLSS	#	0	0	1	0	0	1	Documento de aprobación presentado por el MLSS
Renovación y modernización del centro de atención al cliente	#	0	0	0	0	1	1	Inspección final y presentación por el MLSS del informe sobre las actividades realizadas en el centro.

Productos	Unidad	Valor de referencia	Primer año	Segundo año	Tercer año	Cuarto año	Objetivo final	Medios de verificación/observaciones
Plan Estratégico del Consejo Nacional para la Tercera Edad	#	0	0	0	0	1	1	Ello incluye el diseño (evaluación de la organización/análisis de deficiencias; nuevo diseño de la estructura organizativa y las funciones) y la implementación del plan estratégico y el registro electrónico de los ciudadanos de edad avanzada.
<b>Componente 4: Administración, auditoría e implementación del programa</b>								
Finalización de la evaluación de la capacitación en el empleo	Informe	0	0	1	0	0	1	Aprobación de los informes de evaluación y estudio de seguimiento por el MLSS y el PIOJ.
Finalización de la evaluación de crianza	Informe	0	0	1	0	0	1	
Estudio de seguimiento sobre los beneficiarios del PATH	Informe	0	0	1	0	0	1	



## MECANISMOS FIDUCIARIOS

<b>País:</b>	Jamaica
<b>Número de proyecto:</b>	JA-L1053 – Apoyo Integral a la Estrategia de Protección Social de Jamaica
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS)
<b>Equipo fiduciario:</b>	Graham Williams, especialista principal en gestión financiera fiduciaria; Lila Mallory, especialista en adquisiciones y contrataciones; Leon Ferguson, consultor de adquisiciones y contrataciones y Martin Nesbeth, analista de gestión financiera

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 En febrero de 2015, el equipo de gestión financiera fiduciaria del Banco, en colaboración con su homólogo del Banco Mundial, llevó a cabo una revisión conjunta de la gestión financiera del proyecto en sus respectivas operaciones de préstamo ejecutadas por el MLSS y el Programa de Progreso mediante Salud y Educación (PATH), así como del riesgo fiduciario de la Unidad de Ejecución del Proyecto. La gerencia financiera, basándose en su visita de febrero de 2015 y en las anteriores revisiones ex post, determinó que el nivel de riesgo financiero era medio. Las revisiones ex post de las adquisiciones y contrataciones y las actividades de creación de capacidad realizadas con la actual Unidad de Ejecución del Proyecto, que ejecutará el proyecto pendiente, indican que se posee la capacidad institucional necesaria. Sin embargo, en vista del aumento previsto de actividades a raíz del préstamo adicional, es posible que se necesite personal adicional. Según la evaluación, se determinó que el PATH del MLSS tenía un nivel medio de riesgo fiduciario. Pese a ello, y con la aplicación de las medidas clave de mitigación, se consideró que la unidad poseía la capacidad pertinente para ejecutar el proyecto.
- 1.2 Con la asistencia de importantes donantes, el Gobierno de Jamaica seguirá introduciendo mejoras clave en sus sistemas fiduciarios. La comunidad de donantes se ha comprometido a trabajar con el gobierno para determinar la medida en que pueden utilizarse los sistemas fiduciarios nacionales para la administración de los proyectos financiados por donantes.
- 1.3 En la esfera de la gestión financiera del proyecto, el Banco está recomendando el uso de los siguientes sistemas nacionales: la utilización de los servicios del Auditor General de Jamaica para el control externo en consonancia con los mecanismos anteriores y los resultados positivos de la reevaluación de esa oficina efectuada por el Banco. En la actualidad, la cartera del Banco se gestiona mediante el establecimiento de unidades especiales de ejecución de proyectos en el caso de la mayoría de los proyectos. Por otro lado, el Banco realiza una supervisión operativa rigurosa de dichas unidades e imparte capacitación, conforme sea necesario, sobre las políticas y los procedimientos del Banco. En el ámbito de la gestión fiduciaria nacional, se emplea el programa informático de contabilidad FinMan para la administración financiera y de tesorería. Sin embargo, la Unidad de Ejecución del

Proyecto empleará el programa informático contable AccPac y otros programas informáticos asistidos que satisfagan el requisito de administración financiera del Banco.

- 1.4 El proyecto no incluye fondos locales de contrapartida o financiamiento de otras organizaciones multilaterales. Tampoco se prevé recurrir a entidades subejecutoras.

## **II. CONTEXTO FIDUCIARIO DE LOS ORGANISMOS EJECUTORES Y DE IMPLEMENTACIÓN**

- 2.1 El MLSS se rige por la Ley de administración financiera y auditoría para la gestión financiera. El gobierno central utiliza el programa informático FinMan con fines contables; dicho programa es bastante nuevo y sigue en su etapa de implementación. La Unidad de Ejecución del Proyecto emplea el programa informático AccPac para la contabilidad del proyecto. Ello facilita las transacciones en dólares estadounidenses y jamaquinos y su registro en el libro mayor, la presupuestación, así como la presentación de informes y otras funciones contables básicas.
- 2.2 Tanto el organismo ejecutor como la Unidad de Ejecución del Proyecto tienen un historial de implementación eficaz de proyectos puestos bajo su cargo. Entre dichos proyectos figuran los siguientes: Ayuda a la mejora de la calidad de vidas de personas con discapacidad, Programa integrado de protección social y trabajo, que actualmente se encuentran en ejecución, así como Apoyo de protección social para la crisis de los precios de los alimentos, que se desembolsó completamente en mayo de 2010. Asimismo, cabe mencionar el Proyecto de protección social financiado por el Banco Mundial, que también se encuentra en proceso de ejecución.
- 2.3 Todos los funcionarios que prestan servicios como parte de la Unidad de Ejecución del Proyecto de las operaciones antedichas pertenecen ahora a la Unidad de Ejecución del Proyecto de la operación propuesta. Con la adición de este proyecto, se prevé que se necesitará más personal. Por consiguiente, se contratarán un contador principal y un auditor interno para que dicha Unidad se vea fortalecida institucionalmente en la medida necesaria.

## **III. EVALUACIÓN DE LOS RIESGOS FIDUCIARIOS Y LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN**

- 3.1 Según las evaluaciones a que se sometió el programa durante nuestras visitas realizadas en febrero de 2015, se determinó que el nivel de su riesgo fiduciario en términos generales era **medio**. Se detectaron algunos riesgos que se describen a continuación junto con su calificación y medidas de mitigación respectivas.

Riesgo	Calificación del riesgo	Medidas de mitigación
Sistemas operativos deficientes: 1. sistema de información gerencial sobre los beneficiarios (BMIS), y 2. sistema de conciliación bancaria (BRS).	Medio	Contratación de auditores para efectuar una auditoría operativa y de los procesos del BMIS. Mejora del BRS. Aplicación de las recomendaciones provenientes de la auditoría del BMIS. <b>Parte encargada:</b> Unidad de Ejecución del Proyecto/prestatario y BID. <b>Calendario de aplicación:</b> Continuo con una fecha final de un año posterior al desembolso.
Falta de información financiera oportuna, en particular la preparación de la conciliación bancaria de la cuenta del beneficiario.	Medio	Mejora del BRS. Integración del BMIS y el BRS. <b>Parte encargada:</b> Unidad de Ejecución del Proyecto/prestatario. <b>Calendario de aplicación:</b> 31 de diciembre de 2016.
Capacidad deficiente de la Unidad de Ejecución del Proyecto en gestión financiera	Medio	Se debería contratar un contador principal. <b>Parte encargada:</b> Unidad de Ejecución del Proyecto/prestatario. <b>Calendario de aplicación:</b> Antes del primer desembolso del préstamo.
Control interno deficiente de la capacidad.	Medio	Se debería contratar un auditor interno. <b>Parte encargada:</b> Unidad de Ejecución del Proyecto/prestatario. <b>Calendario de aplicación:</b> Antes del primer desembolso del préstamo.
Interrupción del cobro de los cheques de los beneficiarios y filtración de los recursos (mediante duplicaciones, etc.), lo cual impediría alcanzar los objetivos.	Medio	Realización de un estudio para descubrir las causas de la interrupción del cobro. Mejora del BMIS. <b>Parte encargada:</b> Unidad de Ejecución del Proyecto/prestatario. <b>Calendario de aplicación:</b> Antes del primer desembolso.

- 3.2 El riesgo fiduciario que se detectó es la limitada capacidad institucional en lo que respecta a un préstamo adicional y el aumento de las adquisiciones y contrataciones, según lo previsto en el marco de este proyecto.

#### IV. ASPECTOS QUE HAN DE CONSIDERARSE EN LAS CONDICIONES ESPECIALES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO

- 4.1 Para facilitar la negociación de la operación, a continuación se describen acuerdos y requisitos que se incorporarán a las condiciones especiales:

**a. Condiciones especiales previas al primer desembolso:**

- (i) **la aprobación y aplicación del Manual Operativo del proyecto, de conformidad con los términos y condiciones acordados previamente entre el organismo ejecutor y el Banco;**
- (ii) **la contratación del consultor o consultores para realizar la auditoría/evaluación del sistema de información gerencial sobre**

**los beneficiarios (BMIS), así como la aprobación por el Banco del plan de trabajo correspondiente, y**

**(iii) la contratación del auditor interno y el contador principal.**

**b. Tipo de cambio acordado con el organismo ejecutor:**

Si los gastos del proyecto se han realizado en moneda local, el organismo ejecutor y el Banco acordarán el tipo de cambio que ha de utilizarse en la justificación y el reembolso. A los efectos de la justificación de los gastos ante el Banco (incluidos el reembolso o reconocimiento de los gastos, así como los fondos locales de contrapartida), el monto equivalente que ha de notificarse en la moneda del proyecto o de desembolso se determinará aplicando el tipo de cambio efectivo utilizado para convertir en moneda local los fondos denominados en la moneda del proyecto.

**c. Informes y estados financieros:**

En este proyecto se deberán presentar estados financieros anuales auditados, a partir del ejercicio fiscal en que se realicen los primeros gastos del proyecto. El Auditor General se encargará de preparar el informe de auditoría, que se someterá a la consideración del MLSS.

**V. REQUISITOS Y ACUERDOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE ADQUISICIÓN Y CONTRATACIÓN**

**1. Ejecución de las actividades de adquisición y contratación**

5.1 Las actividades de adquisición y contratación se llevarán a cabo de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (documento GN 2349-9), de marzo de 2011, y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (documento GN-2350-9), de marzo de 2011, y con las disposiciones establecidas en el contrato del préstamo y el plan de adquisiciones y contrataciones.

a. **Adquisición de bienes y contratación de obras y de servicios distintos a los de consultoría:** En el plan de adquisiciones y contrataciones del proyecto Apoyo Integral a la Estrategia de Protección Social de Jamaica, que comprende los primeros 18 meses de su ejecución, se indicará el procedimiento aplicable en la adquisición de bienes y en la contratación de obras y de servicios distintos a los de consultoría. En todos los casos, el especialista sectorial del proyecto será el encargado de revisar las especificaciones técnicas durante el proceso de selección.

b. **Contratación de servicios de consultoría:** En el plan de adquisiciones y contrataciones del proyecto Apoyo Integral a la Estrategia de Protección Social de Jamaica, que comprende los primeros 18 meses de su ejecución, se indican el procedimiento aplicable en la **contratación** de servicios de consultoría y el método de selección de los consultores. El prestatario es el encargado de preparar e implementar el proyecto y, por tanto, de preparar los términos de referencia y las listas cortas, seleccionar a los consultores, adjudicar el contrato y, ulteriormente, administrarlo, con la supervisión del Banco.

- (i) **Selección de consultores individuales:** Los consultores individuales son contratados para tareas en las que (a) no se necesitan equipos de personal; (b) no es necesario apoyo profesional externo adicional (oficina en casa), y (c) la experiencia y las calificaciones de la persona son el requisito primordial. Los consultores individuales son seleccionados sobre la base de sus calificaciones para la tarea. No es necesario publicar anuncios<sup>1</sup> ni que los consultores presenten propuestas. Se elegirá a los consultores mediante la comparación de las calificaciones de por lo menos tres candidatos con los que se haya puesto directamente en contacto el prestatario o hayan expresado su interés en la tarea. En casos excepcionales, se puede seleccionar a los consultores individuales optando por la modalidad de contratación de fuente única con la debida justificación. Ello se llevará a cabo de conformidad con los párrafos 5.1 a 5.4 de la Sección V (Selección de Consultores Individuales) del documento GN-2350-9.
- c. **Gastos periódicos:** Se incluye el pago de servicios públicos y otros gastos operativos de oficina de la Unidad de Ejecución del Proyecto.
- d. **Contratación anticipada y financiamiento retroactivo:** El párrafo 1.9 del documento GN-2349-9 y el párrafo 1.12 del documento GN-2350-9 prevén el financiamiento retroactivo y la contratación anticipada en los casos en que los procedimientos de adquisiciones y contrataciones, incluidos los anuncios, guardan conformidad con las políticas de adquisiciones y contrataciones de tal manera que los contratos subsecuentes sean elegibles para recibir financiamiento del Banco. Este último examinará el proceso utilizado por el prestatario. El prestatario realiza la contratación anticipada a su propio riesgo y el acuerdo del Banco respecto de los procedimientos, la documentación o la propuesta de adjudicación no lo compromete a otorgar un préstamo para el proyecto de que se trate. En este proyecto, el Banco tiene la facultad de financiar, con recursos deducibles del préstamo, gastos elegibles en subvenciones en efectivo realizados por el prestatario antes de la aprobación del proyecto por el Directorio Ejecutivo, a condición de que se hayan cumplido condiciones considerablemente similares a las establecidas en el contrato del préstamo y de que el monto no sea de un valor de más de US\$10 millones (20% del préstamo). Esos gastos no deben haberse realizado antes de la fecha de aprobación del perfil del proyecto correspondiente al 25 de junio de 2015 y, en ninguna circunstancia, se incluirán los gastos realizados con más de 18 meses de anticipación a la fecha de aprobación del préstamo.
- e. **Preferencia nacional:** La labor de determinar si conviene y es necesario dar preferencia nacional en la evaluación de las ofertas se debería regir por los párrafos 1 a 6 del Apéndice 2 del documento GN-2349-9.

---

<sup>1</sup> No obstante, en algunos casos el prestatario puede considerar la ventaja de publicar anuncios si lo estima preferible.

## 2. Cuadro de los umbrales del país (en miles de US\$) [www.iadb.org/procurement](http://www.iadb.org/procurement)

Obras			Bienes			Servicios de consultoría		Limite para la revisión ex post
Licitación pública internacional	Licitación pública nacional	Comparación de precios	Licitación pública internacional	Licitación pública nacional	Comparación de precios	Licitación pública internacional	Listas cortas compuestas solo por nacionales	
+1.500	150 - 1.500	-150	+150	25-150	-25	N.A.	-200	12 meses

Nota: Las revisiones ex post y ex ante son aplicables sobre la base de la capacidad del organismo ejecutor y la complejidad de las adquisiciones y contrataciones. El Banco puede ajustar esos métodos, a medida que mejore la capacidad, basándose en las visitas de supervisión y según lo acordado con el organismo ejecutor.

## 3. Plan de adquisiciones y contrataciones

- 5.2 El plan de adquisiciones y contrataciones indica el procedimiento aplicable en la adquisición de bienes y la contratación de obras o de servicios, y el método de selección de los consultores para cada contrato o grupo de contratos. Asimismo, indica los casos en que es necesaria la precalificación, el costo estimado de cada contrato o grupo de contratos y el requisito de revisión ex ante o ex post por el Banco. El plan de adquisiciones y contrataciones se publicará en el sitio virtual del Banco ([http://www.iadb.org/en/projects/procurement-plans,8180.html?keyword=&projectCountry=JA&ProjectNumber=&dateFrom\\_plan=&dateTo\\_plan=](http://www.iadb.org/en/projects/procurement-plans,8180.html?keyword=&projectCountry=JA&ProjectNumber=&dateFrom_plan=&dateTo_plan=)) y se actualizará anualmente, cada vez que sea necesario o cuando lo exija el Banco.

## 4. Supervisión de las adquisiciones y contrataciones

- 5.3 El método de revisión de todas las actividades de adquisición y contratación será el que se haya validado para las adquisiciones y contrataciones ex post del plan de adquisiciones y contrataciones. Las visitas de supervisión tendrán lugar por lo menos una vez al año, de conformidad con el plan de supervisión del proyecto.

## 5. Registros y archivos

- 5.4 La Unidad de Ejecución del Proyecto mantendrá todos los registros y archivos, conforme a las prácticas óptimas aceptadas. Asimismo, dichos registros y archivos se conservarán hasta por tres (3) años después del final del período de ejecución de la operación.

# VI. GESTIÓN FINANCIERA

## 1. Programación y presupuesto

- 6.1 Todos los años, el Ministerio de Finanzas y Planificación publica una circular presupuestaria en que solicita la presentación de las estimaciones de ingresos y gastos de los ministerios y otros organismos para su inclusión en el presupuesto nacional correspondiente al siguiente ejercicio económico, abril a marzo.
- 6.2 La Unidad de Ejecución del Proyecto preparará estimaciones anuales en el formato requerido para su revisión y aprobación por la Secretaria Permanente del MLSS, que se incluirán en las estimaciones presupuestarias generales del Ministerio. En las estimaciones se considerará el costo total del financiamiento necesario para la ejecución del proyecto. El presupuesto se presentará al Parlamento antes del cierre

del ejercicio fiscal. Una vez aprobado el presupuesto, las enmiendas se introducen mediante la presentación del presupuesto complementario por el Ministro de Finanzas.

- 6.3 El prestatario se ha comprometido a dar, para cada ejercicio económico de la ejecución del proyecto, un espacio fiscal adecuado que permita asegurar que el proyecto se ejecute sin tropiezos, conforme a lo determinado por los instrumentos operativos normales, como el plan operativo anual, el plan financiero y el plan de adquisiciones y contrataciones.
- 6.4 Aunque no se contempla la posibilidad de contar con recursos de contrapartida en el presupuesto original del proyecto, el prestatario se comprometerá a brindar todos los recursos necesarios para completar eficazmente todas las actividades del proyecto.

## **2. Sistemas contables y de información**

- 6.5 La contabilidad del proyecto se llevará utilizando el programa informático de contabilidad AccPac, de conformidad con los requisitos del BID en materia de gestión financiera, y se basará en un sistema contable modificado en valores de caja, que es una amplia base contable distinta de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Se prevé que el sistema contable facilite el registro y la clasificación de todas las transacciones financieras y proporcione información sobre la comparación de la ejecución financiera prevista del proyecto y la real, así como el plan de ejecución financiera para los próximos 180 días que se adjuntará a cada solicitud de anticipo de fondos. Además, dicha solicitud deberá ir acompañada de la lista de compromisos.

## **3. Desembolsos y flujo de caja**

- 6.6 Cada vez que se soliciten recursos del financiamiento a través de un anticipo de fondos, estos se depositarán en una cuenta especial del Banco Central, denominada en dólares estadounidenses. El proyecto también tendrá una cuenta en moneda local.
- 6.7 La Unidad de Ejecución del Proyecto se compromete a mantener un control estricto de la utilización de los anticipos, de manera que se facilite la verificación y conciliación de los saldos entre los registros del organismo ejecutor y los del BID (WLMS1).
- 6.8 Los gastos elegibles, autorizados por el jefe de equipo de proyecto y realizados antes de la aprobación de este proyecto, se reembolsarán al prestatario, de conformidad con la política actual del Banco.
- 6.9 El proyecto justificará debidamente el saldo del anticipo de fondos, cada vez que se haya gastado el 80% de dicho saldo. Por lo general, los anticipos cubrirán un período de no más de 180 días ni menos de 90 días. Se emplearán las siguientes metodologías de desembolso para el programa:

- Reembolso de los pagos efectuados (su uso será mínimo).
- Pago directo al proveedor (en el caso de pagos al extranjero de grandes sumas).
- Anticipo de fondos (para facilitar las operaciones cotidianas).

6.10 En general, la documentación probatoria correspondiente a las justificaciones de los anticipos y al reembolso de los pagos efectuados se conservará en la oficina de la Unidad de Ejecución del Proyecto. La documentación probatoria correspondiente a los pagos directos se enviará al Banco para su tramitación. En vista de la experiencia obtenida de las operaciones actuales y anteriores, se optará por la modalidad ex post para el desembolso.

#### **4. Control interno y auditoría interna**

6.11 La administración del proyecto, tanto en el ámbito del organismo ejecutor como en el de la Unidad de Ejecución del Proyecto, asumirá la responsabilidad de diseñar e implementar un sólido sistema de control interno para el proyecto. Ello se reforzará agregando un auditor interno asignado para el proyecto. Dicha persona rendirá cuentas al Auditor Interno Principal en el seno del MLSS, que depende directamente del Auditor Interno Jefe del Ministerio. Se presentarán los informes al Comité de Auditoría y a la Secretaria Permanente del MLSS.

#### **5. Control e informes externos**

6.12 En cada ejercicio fiscal durante la ejecución del proyecto, el MLSS se encargará de presentar estados financieros auditados correspondientes al proyecto. El Auditor General de Jamaica auditará dichos estados financieros. Dicho Auditor General ha sido el auditor externo de todo el proyecto financiado por el Banco y administrado por el MLSS y la Unidad de Ejecución del Proyecto. Se ha de presentar al Banco un último estado financiero auditado dentro de un plazo de 120 días contados a partir de la fecha del último desembolso.

#### **6. Plan de supervisión financiera**

6.13 La labor de supervisión financiera se desarrollará basándose en las evaluaciones del riesgo que se llevaron a cabo inicial y posteriormente para el proyecto. Las visitas de inspección financiera, contable e institucional se realizarán dos veces al año y abarcarán, entre otras cosas, los siguientes temas:

- a. La revisión de la documentación probatoria y de conciliación bancaria para los anticipos y las justificaciones.
- b. La revisión del cumplimiento del Manual Operativo del programa.
- c. La realización de revisiones ex post.

#### **7. Mecanismo de ejecución**

6.14 Se nombra al MLSS organismo ejecutor de este proyecto. Su ejecución estará a cargo de una unidad ejecutora de proyecto establecida en el seno del MLSS. El Comité directivo integrado por partes interesadas clave del proyecto ofrecerá orientación y dirección estratégica en relación con la implementación de las actividades del proyecto. Debido al amplio alcance e influencia del proyecto, es



probable que dicho comité actué como una fuerza estabilizadora y coordinadora, además de allanar el camino para la toma de decisiones en los niveles superiores del gobierno.

- 6.15 La Unidad de Ejecución del Proyecto estará encabezada por un director del proyecto. En el caso de la gestión fiduciaria, se contará con un gerente financiero, un asistente financiero, un administrador de adquisiciones y contrataciones, un gerente del sistema de información gerencial, un auditor interno, un contador principal y un administrador de seguimiento y evaluación. Todo el personal de la Unidad de Ejecución del Proyecto se asignará a tiempo completo.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/15

Jamaica. Préstamo \_\_\_/OC-JA a Jamaica  
Apoyo Integral a la Estrategia de Protección Social de Jamaica

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 proyecto de apoyo integral a la estrategia de protección social en Jamaica. 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 \_\_\_\_)