PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

JAMAICA

PROGRAMA INTEGRADO DE PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO

(JA-L1037)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Donna Harris (SPH/CJA), jefe de equipo, Marco Stampini (SCL/SPH); Jacqueline Mazza (SCL/LMK); Graham Williams (FMP/CJA); Javier Jiménez (LEG/SGO); Rajiv Ebanks (CCB/CJA); Juan Pedro Schmid (CCB/CJA); Lila Dhyana Mallory (FMP/CJA); Janet Quarrie (CCB/CJA), y Martha Guerra (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS 1

A. Antecedentes, problema abordado, justificación 1
B. Objetivo, componentes y costo 8
C. Principales indicadores de resultados 12

II. ESTRUCTURA Y PRINCIPALES RIESGOS DEL FINANCIAMIENTO 12

A. Financiamiento 12
B. Salvaguardias ambientales y sociales 14
C. Riesgos fiduciarios y consideraciones especiales 14
D. Otros problemas y riesgos importantes 15
E. Análisis económico 15

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN 15

A. Resumen de acuerdos de implementación 15
B. Resumen de acuerdos de seguimiento de los resultados 17

ANEXOS

ANEXOS IMPRESOS

Anexo I	Matriz de efectividad en el desarrollo - Resumen
Anexo II	Marco de resultados
Anexo III	Acuerdos fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. Programa de actividades
   http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37199181
2. Acuerdos de seguimiento y evaluación
   http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37277178
3. Plan de adquisiciones
   http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37277239

OPCIONALES

1. Matriz de riesgos
   http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37198125
2. Evaluación del mercado de trabajo
   http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37198146
3. Análisis de costos y beneficios
   http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37213801
4. Formulario de análisis de salvaguardias
   http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=37262581

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
MLSS	Ministry of Labour and Social Security (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
PATH	Program of Advancement Through Health and Education (Programa de Adelanto Mediante la Salud y la Educación)

RESUMEN DEL PROYECTO

JAMAICA
PROGRAMA INTEGRADO DE PROTECCIÓN SOCIAL Y TRABAJO
(JA-L1037)

<table>
<tr><th colspan="4">Condiciones financieras</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">Prestatario: Jamaica
Organismo Ejecutor: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS)</td><td colspan="2">Facilidad de Financiamiento Flexible*</td></tr>
<tr><td>Período de amortización:</td><td>25 años</td></tr>
<tr><td>Vida promedio ponderada original:</td><td>15,25</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Fuente</td><td rowspan="2">Monto</td><td>Período de desembolso:</td><td>4 años</td></tr>
<tr><td>Período de gracia:</td><td>5,5 años</td></tr>
<tr><td>BID (Capital Ordinario)</td><td>US$30 millones</td><td>Comisión de inspección y vigilancia:</td><td>**</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Aporte local</td><td rowspan="2">0</td><td>Tasa de interés:</td><td>Basada en el LIBOR</td></tr>
<tr><td>Comisión de crédito:</td><td>**</td></tr>
<tr><td>Total</td><td>US$30 millones</td><td>Moneda de aprobación:</td><td>Dólar estadounidense; imputable al Capital Ordinario</td></tr>
<tr><th colspan="4">Esquema del proyecto</th></tr>
<tr><td colspan="4">Objetivo y descripción del proyecto: El préstamo propuesto tiene el objetivo general de respaldar la labor que realiza el Gobierno de Jamaica para mejorar los resultados alcanzados para los pobres en las esferas de capital humano y mercado de trabajo, a través de programas esenciales de protección social más eficientes y eficaces. Los objetivos específicos consisten en lo siguiente: (i) fortalecer la transferencia condicional de efectivo prevista en el Program of Advancement through Health and Education (PATH) [Programa de progreso mediante la salud y la educación] por medio de la asignación de responsabilidades conjuntas modificadas en materia de salud y la introducción de la educación sobre la crianza de los hijos para familias con hijos de dos a seis años de edad; la introducción de nuevas tecnologías de pago, mercadeo social y gestión de la información; así como respaldo para un centro de estimulación temprana para niños minusválidos beneficiarios del programa PATH; (ii) mejora de los resultados del mercado de trabajo para los beneficiarios de servicios de protección social mediante la creación de vínculos entre la asistencia social y los mercados de trabajo, mejora de los servicios nacionales de empleo y elaboración de un plan piloto de capacitación práctica en el trabajo para beneficiarios del programa PATH, y (iii) modernización del Programa de Alimentación Escolar a través de la creación y ejecución de una política de alimentación escolar, la creación de un sistema de información gerencial para el citado programa.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Condición especial previa al primer desembolso: prueba de que el Secretario Permanente del MLSS haya aprobado el manual operativo para el proyecto.
Condiciones especiales previas a la ejecución de ciertos componentes: (i) condición previa al desembolso del Componente 2: prueba de que el MLSS haya creado el grupo de trabajo técnico con representación del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud; la Comisión de la Primera Infancia, el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ) y el MLSS, para respaldar la ejecución del plan piloto de formación para la crianza de los hijos, con aprobación del Secretario Permanente del MLSS; (ii) condición previa al desembolso del Componente 3: prueba de que el MLSS haya creado un grupo de trabajo técnico con representación del MLSS, el PIOJ, la Organización del Sector Privado de Jamaica, el HEART Trust/Organismo Nacional de Capacitación, y la Federación de Empleadores de Jamaica, para supervisar la implementación del plan piloto de capacitación en el trabajo, con la aprobación del Secretario Permanente del MLSS. Véase el párrafo 2.2.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Excepciones a políticas del Banco: Ninguna</td></tr>
<tr><td colspan="4">El proyecto califica para SEQ ☒ PTI ☒ Sector ☐ Geográfico % de Beneficiarios ☐</td></tr>
</table>

(*) En virtud de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar la introducción de modificaciones en el programa de amortización, así como conversiones de moneda y tasas de interés, con sujeción, en todos los casos, a la fecha final de amortización y la vida promedio ponderada original. Al considerar esas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta las condiciones de mercado, así como las consideraciones operativas y de gestión de riesgos.

(**) El Directorio Ejecutivo establecerá periódicamente la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia durante la revisión de los cargos sobre los préstamos del Banco de acuerdo con las políticas pertinentes.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado, justificación

1.1 **Contexto macroeconómico.** La situación macroeconómica de Jamaica es difícil. La relación entre la deuda y el producto interno bruto (PIB) se mantiene aún en el 140% del PIB, uno de los niveles más altos del mundo, y el servicio de la deuda es una importante rémora para el presupuesto. La desaceleración económica mundial dio lugar en Jamaica a una prolongada recesión, con una recuperación que hasta ahora ha sido frágil. Aunque en 2011 el crecimiento del PIB fue de alrededor del 1,5%, las proyecciones de crecimiento para 2012 son de alrededor del 1% y podrían deteriorarse aún más, lo que dependerá de la evolución que se dé en los Estados Unidos, el principal socio comercial de Jamaica. En febrero de 2010, el país suscribió un acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional en el que se abordaron las dificultades fiscales y que, según se preveía, daría lugar a una trayectoria sostenible de la deuda de Jamaica, pero el programa expiró en mayo de 2012, habiéndose realizado apenas tres de los siete exámenes previstos. En consecuencia, no se ha progresado lo suficiente en las reformas importantes y el país se ha visto afectado por el deterioro de la sostenibilidad fiscal, un proceso de reducción de las reservas internacionales, disminución de la afluencia neta de capital y presiones sobre el tipo de cambio.

1.2 Jamaica se encuentra realizando negociaciones con el FMI para un nuevo acuerdo que daría lugar al apoyo que necesita para implementar las reformas pendientes y mantener la confianza de los inversionistas en el país. Aunque se prevé que el programa del FMI se enfocará en la consolidación fiscal, también es probable que incluya objetivos de crecimiento y competitividad y políticas para los sectores monetario y financiero. Al mismo tiempo, se prevé que en el Programa se reconozca la importancia de la protección de la población más vulnerable frente a los efectos negativos de las dificultades económicas y los ajustes necesarios, y en especial que respalde la iniciativa sobre transferencias condicionales de efectivo del Programa de Progreso Mediante la Salud y la Educación (PATH).

1.3 **Tendencias en materia de pobreza.** Aunque en la primera parte de la década Jamaica logró avances en materia de reducción de la pobreza, esos logros se vieron socavados en gran medida por perturbaciones exógenas, el aumento de los precios de los alimentos, una prolongada desaceleración del crecimiento del PIB y la inestabilidad macroeconómica. La incidencia de la pobreza aumentó hasta llegar al 17,6% en 2010, tras haber bajado del 19,7% en 2002 al 9,9% en 2007). El mayor nivel de pobreza (23,2%) se da en las zonas rurales, entre los niños (21,9%) y en los hogares a cargo de mujeres (19,5%)[1]. No se dispone de estimaciones más recientes de la pobreza, pero dado el desempeño macroeconómico y las tendencias de empleo en el país, se supone que la pobreza aumentó aún más desde 2010 a esta parte.

1.4 **Tendencias del mercado de trabajo.** La contracción de la actividad económica, aunada al estancamiento de la productividad, dieron lugar a la disminución del

[1] Cálculos del autor basados en la Encuesta de condiciones de vida de 2010.

empleo general, al aumento del desempleo y a un leve incremento de la informalidad. El desempleo aumentó del 8% en 2006 al 12,3% en 2011 y al 14,3% en abril de 2012, siendo más altas las tasas correspondientes a las mujeres (18,4%, en comparación con 10,8% para los hombres) y a los jóvenes de 20 a 24 años de edad (47,9% para las personas de 14 a 19 años de edad y 31,4% para las de 20 a 24 años de edad)[2]. Los pobres han sido afectados desproporcionadamente por la situación desfavorable que impera en el mercado de trabajo. Las tasas de desempleo de ese grupo triplican (18% frente a 6,4%) las del quintil más alto, y las duplican en las zonas rurales. A la disminución del empleo se agrega el hecho de que los pobres registran tasas más elevadas de empleo a media jornada y de informalidad que los no pobres. En 2008, casi el 75% de los pobres trabajaban en el sector informal, en comparación con 52% en el caso de los no pobres[3].

1.5 **Compromiso con la reforma del sistema de protección social.** En la última década, el Gobierno de Jamaica mantuvo su compromiso de mejorar la red de protección social a través de una serie de reformas y la ampliación de programas esenciales. En 2002, Jamaica comenzó a fusionar y reestructurar los principales programas de dicha red y los transformó en el programa PATH, de transferencias condicionales de efectivo. El programa PATH aumentó la eficiencia y amplió la cobertura de la red a través de la implementación de un sistema de identificación de beneficiarios, basado en un sistema de comprobación indirecta de los medios económicos, que actualmente se utiliza para otros programas de redes de protección social, como los de subsidios de alimentación escolar y algunos planes de beneficios consistentes en alivio para los pobres. Pese a estas reformas, es preciso avanzar en otras esferas; en especial, lograr mejoras de eficiencia y eficacia en el programa PATH, el Programa de Alimentación Escolar y el Programa *Steps-to-Work*. Un componente aún no abordado de la estrategia de protección social del gobierno es la ampliación de los servicios de apoyo para niños con discapacidades, en especial los provenientes de familias pobres.

1.6 **Compromiso fiscal con la protección social.** Entre los ejercicios económicos de 2009/2010 y 2010/2011, los gastos en salud, educación y programas de protección social seleccionados aumentaron en cifras nominales, pero el gasto real en educación se redujo un 14,4%, y bajó del 7,3% al 6,5% del PIB, en tanto que el gasto real en salud se mantuvo casi constante. En el mismo período, el gasto en el PATH aumentó en 0,1% del PIB, mientras que los gastos en alimentación escolar y en planes de alivio para los pobres aumentaron un 17% y un 30%, respectivamente (Cuadro I-1). Existen, sin embargo, dificultades para que el país sea capaz de mantener el gasto real en materia de protección social. A través de la operación propuesta se procura ayudar al gobierno a cumplir esta ardua tarea, centrando la

---

[2] Instituto de Estadísticas de Jamaica, http://statinja.gov.jm/LaborForce/UnemploymentRatesByAgeGroup.aspx.

[3] Bedoya (2012), *Select Labour Indicators in Jamaica*, en que se utiliza la encuesta de condiciones de vida y la encuesta de la fuerza de trabajo, BID.

atención en el aumento de la eficacia y la eficiencia de los programas PATH, *Steps-to-Work*[4] y de Alimentación Escolar.

CUADRO I-1: GASTOS EN EL SECTOR SOCIAL

	Miles de millones de JA$ (corrientes)			Miles de millones de JA$ (constantes)			Porcentaje del PIB		
	2009/10	2010/11	2011/12	2009/10	2010/11	2011/12	2009/10	2010/11	2011/12
Total en salud	28.3	30.0	34.6	28.3	26.70	28.5	2.7	2.6	2.8
Total en educación	77.8	76.31	80.7	77.8	67.7	66.7	7.3	6.6	6.5
PATH	2.4	3.7	3.8	2.4	3.3	3.1	0.2	0.3	0.3
Programa de Alimentación Escolar	1.8	2.2	2.6	1.8	2.0	2.1	0.2	0.2	0.2
Programa de alivio para los pobres	0.6	0.5	0.8	0.6	0.5	0.8	0.1	0.1	0.1

Fuente: Las cifras de gastos representan gastos reales declarados en las estimaciones de gastos del gobierno.

1.7 **Programa PATH.** Se trata del principal programa de protección social existente en Jamaica; su asignación presupuestaria para el ejercicio de 2011/2012 equivale al 0,31% del PIB. Está dirigido a menores de 0 a 18 años de edad, mujeres embarazadas o que amamantan, personas con discapacidades, y ancianos[5] pertenecientes a familias pobres. Se estima que, en ausencia del programa PATH, el coeficiente del número de pobres, la brecha de la pobreza y la brecha de la pobreza al cuadrado serían de 7%, 11% y 14% más altas respectivamente que las observadas. El mayor impacto en la pobreza corresponde a los niños; se estima que si el PATH no existiera, el coeficiente de número de pobres de 0 a 17 años sería del 10% (es decir 2,2 puntos porcentuales más elevado). La función fundamental que cumple el programa durante la estabilización macroeconómica ha sido reconocido por instituciones financieras internacionales, incluido el FMI. No obstante, al cabo de 10 años de funcionamiento, es preciso introducir ajustes en varios aspectos de diseño y ejecución.

[4] Steps-to-Work es una iniciativa del programa PATH encaminada a promover la integración en el mercado de trabajo de miembros de familias beneficiarias del dicho programa.

[5] Los subsidios para la infancia están condicionados a que los niños pequeños vayan a una clínica de salud cada dos meses en el primer año de vida y dos veces por año hasta su sexto cumpleaños, y que desde los 6 hasta los 18 años de edad asistan a la escuela por lo menos en el 85% de los días en que las escuelas estén abiertas por mes. A las mujeres embarazadas se les impone la condición de acudir a clínicas prenatales como mínimo cada dos meses. A las restantes categorías de beneficiarios no se les aplican requisitos de cumplimiento.

1.8 Jamaica experimenta importantes desniveles en cuanto a las aptitudes de crianza de los hijos. En 2005-2006, por ejemplo, el 89% de los niños de 2 a 14 años de edad había experimentado castigos violentos en el curso del año anterior[6]. Es muy probable que la falta de conocimiento de los padres en materia de prácticas de nutrición contribuya al creciente problema de obesidad y sobrepeso infantiles (más del 5% de los niños que no han alcanzado la edad de ingresar a primaria y el 10% de los que no han llegado a la adolescencia experimentan sobrepeso)[7]. En 2008, los accidentes preveniblesy las lesiones dieron lugar al 6% de los decesos de niños de 6 a 14 años de edad; el porcentaje fue del 40% entre los niños de 5 a 14 años de edad[8]. El gobierno considera altamente prioritario el objetivo de mejorar las aptitudes de crianza de los hijos, lo que se refleja en la respectiva política nacional y en la creación de la Comisión Nacional de Respaldo a la Crianza de los Hijos[9].

1.9 En consonancia con la prioridad arriba mencionada y para mejorar los efectos que logra el programa PATH en la salud, la nutrición, la seguridad, el desarrollo cognitivo y la salud mental de los niños, el gobierno está considerando la posibilidad de complementar las condiciones de salud que impone para menores de dos a seis años de edad con talleres de educación sobre crianza de los hijos. La razón que justifica ese ajuste cuenta con el respaldo de la experiencia internacional y la documentación especializada existente. Hoddinott y Skoufias (2004), y Duarte-Gómez y otros (2004), por ejemplo, concluyen que el componente de formación en crianza de los hijos introducido en México contribuyó a mejorar los resultados en materia de salud estimulando la adopción de mejores dietas y el aumento de la enseñanza sobre diversos temas relacionados con la salud. Los nuevos talleres de educación sobre crianza de los hijos estarían centrados, entre otros tems, en las necesidades de los niños en materia de nutrición, disciplina, seguridad, aprendizaje y salud, y se basarían en un plan de estudios elaborado por la Comisión de la Primera Infancia con el apoyo del UNICEF.

1.10 El sistema de información gerencial sobre beneficiarios del programa PATH requiere versiones actualizadas de software y hardware para dar cabida al avance del programa, lo que incluye la adopción de sistemas operativos y servidores más confiables y la creación de nuevos módulos que permitan realizar (i) el seguimiento de la observancia de las condiciones modificadas para niños beneficiarios de dos a seis años de edad; (ii) el seguimiento de la participación de familias beneficiarias del PATH en programas conexos de protección social (Programa de Alimentación Escolar y Steps-to-Work, por ejemplo); (iii) el seguimiento del estado de recertificación y graduación de las familias beneficiarias del PATH, y (iv) la implementación del nuevo sistema de comprobación indirecta de medios

---

[6] UNICEF (2010) Child Disciplinary Practices at Home, Kingston.

[7] PIOJ (2010) *Survey of Living Conditions, 2008 for Young Children*; Fox, K., y Strachan, G. (2007. Jamaican Youth Risk and Resiliency Behavior Survey 2005: School-based Survey on Risk and Resiliency Behaviors of 10-15 year olds, USAID-Kingston, for adolescents.

[8] Affette McCaw-Binns e Yvette Holder (2011), *Evaluation of Quality and Completeness of Death Registration*, 2008, BID.

[9] La Política Nacional para la Crianza de los Hijos fue aprobada por el Parlamento en septiembre de 2012.

económicos para determinar la elegibilidad. El uso del nuevo sistema de comprobación y la recertificación y graduación de los beneficiarios del programa PATH estarán a cargo del gobierno, como parte de la reforma más amplia de la red de protección social; el préstamo para inversión propuesto permitirá establecer la plataforma tecnológica necesaria para la implementación de esas mejoras y, por lo tanto, contribuirá indirectamente a la consecución de las mejoras que se espera introducir en el sistema de focalización del programa PATH.

1.11 Las siguientes son otras esferas que es preciso modernizar: (i) uso de tecnologías para emisión de mensajes sobre crianza de los hijos, nutrición e información pertinente a los programas, con el fin de mejorar el cumplimiento de las responsabilidades compartidas y resultados en materia de salud y educación; (ii) modernización de los sistemas de pagos del programa PATH, con la meta de reducir los prolongados períodos de espera en oficinas postales que actualmente experimentan los beneficiarios para cobrar sus beneficios, así como los costos administrativos de impresión y distribución de cheques, y (iii) fortalecimiento de servicios de estimulación e intervención tempranas y mejora de instalaciones para los niños minusválidos beneficiarios del programa PATH.

1.12 **El Programa Steps-to-Work y políticas activas para el mercado de trabajo.** Steps-to-Work, un programa piloto que se ofrece a familias beneficiarias del programa PATH con integrantes en edad de trabajar, tiene como propósito facilitar la transición hacia el empleo. Funciona principalmente como programa "de remisión", en virtud del cual los postulantes son encaminados a proveedores de servicios especializados, algunos de los cuales son prestados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MLSS), tales como capacitación especializada, alfabetización; programas de empresariado y talleres de búsqueda de empleo. Entre las mejoras propuestas, el programa *Steps-to-Work* procura implementar un modelo experimental de capacitación que coloca a sus beneficiarios directamente en compañías y que mide sus resultados en cuanto a empleo y probabilidad de empleo. La mejora de las perspectivas de empleo de los pobres es una labor especialmente ardua en condiciones macroeconómicas desfavorables a falta de políticas activas para el mercado laboral que sean eficaces. Esas políticas deberían enfocarse en una gama más amplia de trabajadores jamaiquinos (incluso pobres) para que los beneficiarios del programa PATH también reciban los beneficios del servicio de remisión y el acceso a empleos de mejor calidad que les permitan elevar su nivel socioeconómico. En materia de intermediación laboral, el MLSS cuenta actualmente con una bolsa de trabajo electrónica, pero ésta, en el curso del año pasado, nunca tuvo más de 10 listados de cargos abiertos simultáneamente, y no se puede obtener acceso a ella por vía electrónica. Quienes buscan empleo solo pueden ser atendidos en una oficina situada en Kingston, y el servicio no es ampliamente conocido por los empleadores.

1.13 La operación propuesta ampliaría de dos maneras la capacidad institucional necesaria para activar el mercado de trabajo. Primero, trataría de establecer un servicio nacional de intermediación más eficaz en el mercado laboral, que tuviera

una relación sólida con empleadores privados y mayor capacidad y alcance a nivel de distritos, y proporcionara servicios ambulatorios mejor adaptados a las poblaciones más necesitadas. El préstamo respaldaría asimismo la elaboración de una estrategia nacional que permitiera integrar mejor el programa *Steps-to-Work* dentro de un conjunto eficaz y fiscalizado de políticas y programas activos en el mercado laboral. Segundo, mediante la operación propuesta se procuraría diseñar un plan piloto de capacitación práctica en el trabajo que pueda adaptarse a los beneficiarios del programa PATH, ubicando a 1.500 beneficiarios (casi la mitad del actual número de beneficiarios de *Steps-to-Work*) en actividades de capacitación en el trabajo de hasta tres meses de duración y ulteriormente midiendo y realizando el seguimiento de su desempeño en el mercado de trabajo. Como informaron Ibarrarán y Rosas (2008), la combinación de intervenciones de aula y capacitación en el trabajo llevadas a cabo en América Latina demuestra cierto impacto, especialmente en cuanto al empleo femenino, y la gama de repercusiones en las tasas de empleo de los participantes osciló entre 0% y 10%, siendo las cifras levemente más altas en lo referente a la calidad del empleo[10]. Gonzalez-Velosa, Ripani y Rosas (2011) examinaron evaluaciones de impacto de modelos de capacitación en el trabajo tipo 2 y encontraron tasas de colocación en el empleo comprendidas entre 50% y 70%. Entre los elementos de las intervenciones más exitosas llevadas a cabo en América Latina cabe señalar la focalización de las colocaciones en sectores de más acelerado crecimiento, la concentración en zonas urbanas y el mercadeo de programas nacionales. El plan piloto propuesto se basaría en estas lecciones para lograr impactos de mayor alcance.

1.14 **Programa de Alimentación Escolar.** Este programa ofrece incentivos para una mayor asistencia a clases a través del apoyo nutricional de los alumnos, y representa el segundo programa en magnitud de los rubros del presupuesto público para protección social (0,21% del PIB en el ejercicio económico 2011/2012). La implementación del programa es ineficiente por falta de una política de alimentación escolar, la aplicación de múltiples modelos en diferentes colegios (almuerzos cocinados o refrigerios preparados en forma centralizada) y la inadecuación de los sistemas de seguimiento y evaluación. La oficina central no cuenta con suficiente personal (solo hay dos posiciones permanentes). Aunque alrededor del 90% del presupuesto destinado a subsidios de nutrición se asigna ostensiblemente a beneficiarios del programa PATH, no existe un sistema que permita verificar si los recursos se utilizan efectivamente para atender a niños de dicho programa. Es preciso profundizar la labor referente al sistema de información gerencial del Programa de Alimentación Escolar para captar información a nivel de colegios sobre la distribución de subsidios alimentarios y permitir que se comunique con el sistema de información gerencial del programa PATH, con lo cual se promovería una mejor cobertura de los alumnos de dicho programa con el subsidio para nutrición, y posiblemente aumentaría la asistencia a clases por parte de los alumnos de este último programa.

[10] Medida a través de salarios, seguridad social y/o formalidad.

1.15 **La estrategia de país y el Noveno Aumento General de Recursos.** Dado el actual contexto de medidas de compresión fiscal aplicadas por el gobierno, la operación propuesta contribuirá a mitigar el riesgo de futuros aumentos de los niveles de pobreza y desempleo. En este sentido, se espera que la presente operación esté alineada directamente con el aspecto prioritario de protección social y seguridad del proyecto de nueva estrategia de país con Jamaica para 2012-2014 que se distribuyó al Comité de Programación del Directorio para su consideración. Los objetivos, a cuyo cumplimiento se espera que esta operación contribuya, son los siguientes: (i) refuerzo de programas cruciales de redes de protección social, como el PATH y el Programa de Alimentación Escolar; y (ii) logro de un mayor impacto de la red de protección social mediante la mejora de la eficacia del programa *Steps-to-Work*. Adicionalmente, esta operación está armonizada con la estrategia de reducción de la pobreza y bienestar social del gobierno que se perfila en su Plan Estratégico Nacional (Visión 2030), por lo que constituye una alta prioridad para el estado. En virtud del Noveno Aumento General de Recursos del BID (documento AB-2764), esta operación es también coherente con la Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad (documento GN-2588-4), ya que procura mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas sociales dirigidos y contribuirá a la consecución de los indicadores de dicho Aumento General, particularmente en cuanto al número de personas que se benefician de los programas dirigidos de lucha contra la pobreza.

1.16 **Intervención anterior del Banco y lecciones aprendidas.** Esta operación constituye la continuación del respaldo prestado por el BID a la reforma de la red de protección social de Jamaica. El BID, en asociación con el Banco Mundial, ha venido invirtiendo en dicha red desde 2000, para lograr un aumento de la igualdad, la eficiencia y la eficacia encaminada a (i) proteger la formación de capital humano, en especial en diversos episodios de condiciones económicas desfavorables, y (ii) aumentar la eficacia de los programas de redes de protección para reducir la vulnerabilidad de los pobres. Con el respaldo otorgado por el BID en 2001[11], el gobierno comenzó a racionalizar su red de protección social fusionando tres programas de bienestar en un programa más eficiente de transferencias condicionales de efectivo, denominado PATH, que está dotado de un sistema único y estandarizado de identificación de beneficiarios, que utiliza un sistema de comprobación indirecta de los medios económicos para beneficiar más eficazmente a las familias pobres. Mediante el apoyo adicional proporcionado por el Banco entre 2008 y 2011[12], el gobierno (i) aumentó de 245.000 a 360.000 personas la cobertura del programa PATH[13]; (ii) introdujo un punto de corte más alto del

[11] 1355/OC-JA: Programa de reforma neta de la seguridad social, aprobado en 2001.

[12] Apoyo mediante protección social frente a la crisis de los alimentos, préstamos en apoyo de medidas de política, reformulación de 1559/OC-JA, aprobado en 2008; primero y segundo de los programas de protección del capital humano, 2299/OC-JA y 2519/OC-JA; operaciones de cooperación técnica: JA-T1048 (ATN/OC-12199-JA) y JA-T1046 (ATN/JF-12197-JA) aprobadas en 2010 y 2011.

[13] En 2012 el número de beneficiarios del programa PATH era de 411.000. Fuente: Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del MLSS.

sistema de comprobación de medios económicos a fin de focalizar mejor a los pobres urbanos[14], lo que dio lugar a una mayor cobertura de dicho segmento, que pasó de 8,4% a 12,4% del total de beneficiarios; (iii) implementó un plan de beneficios diferenciado tendiente a generar mejores incentivos para la asistencia a clases de estudiantes de más edad y varones, lo que provocó un incremento de la asistencia a clases comprendida entre 0,5% y 6%, y una disminución del incumplimiento de la condición de asistencia comprendida entre 4% y 20% entre diferentes subgrupos de la población del programa PATH, lo que benefició en importante medida a niños cuya asistencia a clases había sido insatisfactoria[15], y (iv) avanzó en la ejecución de iniciativas sociales adicionales, como el Programa de Alimentación Escolar, que a la fecha ha mejorado la asignación del subsidio del programa PATH para la alimentación mediante la inclusión de preescolares[16]. La operación propuesta es el resultado de una labor coordinada con el Banco Mundial, centrada actualmente en (i) la integración de la gestión de casos en el flujo de trabajo del MLSS; (ii) la creación de una base de datos gerenciales de casos para la División de Asistencia Pública del MLSS, y (iii) el establecimiento de una base de datos de asistencia social para facilitar la coordinación de la asistencia social entre los diferentes ministerios y organismos. Dado el carácter intersectorial de toda la intervención del Banco hasta la fecha (salud, educación, seguridad social y financiamiento) una lección aprendida consistió en la necesidad de que un respetado organismo de coordinación cumpliera la función de principal defensor y negociador para la reforma. El *Instituto de Planificación de Jamaica* cumplió ese cometido en el pasado y seguirá haciéndolo como titular de la presidencia del Comité de Implementación de Reformas de la Red de Protección Social.

B. Objetivo, componentes y costo

1.17 **Objetivos y descripción del proyecto.** El objetivo general de este programa consiste en respaldar la labor realizada por el gobierno con el fin de mejorar el capital humano de los pobres y los resultados que éstos obtienen en el mercado de trabajo, aumentando la eficiencia y la efectividad de los principales programas de protección social. La intervención tiene como fin (i) respaldar las donaciones condicionales de efectivo del programa PATH y fortalecer dicho programa a través de la introducción de educación sobre la crianza de los hijos para familias con hijos de dos a seis años de edad; la introducción de nuevas tecnologías de pago, divulgación y gestión de la información, y el suministro de apoyo para un centro de estimulación temprana para los niños minusválidos beneficiarios del programa PATH; (ii) mejorar los resultados de los beneficiarios de la asistencia social en el mercado de trabajo a través de la reforma de servicios dirigidos al aumento de las posibilidades de empleo de esas personas y el fortalecimiento de un portal

[14] El punto de corte excluía a los hogares urbanos que tenían activos pero pobres en términos de ingresos.

[15] Bedoya, G. (2012) "*The Search for the Right Incentive: Heterogeneous Response to Changes in Incentives of Participants in CCT Programs*"

[16] Con respaldo de una operación de cooperación técnica (ATN/OC-12199-JA), el Gabinete aprobó una política y una asignación presupuestaria para implementar la política de ampliación del subsidio para niños beneficiarios del programa PATH que reciben enseñanza preescolar.

electrónico de intercambio laboral, y (iii) modernizar el Programa de Alimentación Escolar mediante la elaboración e implementación de una política de alimentación escolar, la expansión y mejora del sistema de información gerencial de dicho programa y el fortalecimiento de sistemas administrativos para el mismo. Si bien el inciso (ii) precedente tiene como objeto mejorar los resultados obtenidos en el mercado de trabajo por los adultos integrantes de familias beneficiarias, suscitando un impacto a corto plazo en materia de pobreza, los incisos (i) y (iii) focalizan el aumento del capital humano de los niños de familias beneficiarias, y provocan un impacto a largo plazo en materia de pobreza y resultados logrados en el mercado de trabajo (en cuanto a la probabilidad de empleo e ingresos previstos). Ese efecto a largo plazo no puede medirse dentro del marco cronológico del programa, pero proporciona los fundamentos de la intervención. El programa comprende cinco componentes.

1.18 **Componente 1: Subsidios condicionales en efectivo del programa PATH (US$20 millones).** Con este componente se financiarán las transferencias en efectivo a los beneficiarios (por un monto equivalente a alrededor del 12% del presupuesto del programa PATH para subsidios, correspondiente al período de inversión de cuatro años). El financiamiento solo respaldaría subsidios para niños y para mujeres embarazadas cuya elegibilidad haya sido determinada a través del sistema de comprobación indirecta de medios económicos, quienes solo recibirán los subsidios si cumplen sus obligaciones conjuntas del modo siguiente:

CUADRO I-2: CONDICIONES Y TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA PATH

Cohorte de edades	Condición de cumplimiento	Beneficio mensual (JMD)
Niños entre el nacimiento y el primer cumpleaños	6 visitas clínicas por año	$750
Niños de1 a 6 años.	2 visitas clínicas por año	$750
Mujeres embarazadas y que amamantan	1 visita clínica cada dos meses	$900
Niños en colegios primarios	85% de asistencia a clases	Niños: $825; niñas: $750
Niños en el ciclo inferior de secundaria	85% de asistencia a clases	Niños: $1.075; niñas: $975
Niños en el ciclo superior de secundaria	85% de asistencia a clases	Niños: $1.265; niñas: $1.150

1.19 Este componente está destinado a apoyar el esfuerzo que realiza el gobierno para reducir la pobreza existente (en consonancia con las estimaciones presentadas en el párrafo 1.7) y promover el desarrollo del capital humano en las familias beneficiarias. Se prevé lograr este último impacto a través del efecto del programa PATH en la asistencia a clases, que las evaluaciones existentes han estimado en un incremento de 3%. La ejecución de este componente estará a cargo de la unidad del programa PATH en el MLSS, que además será la unidad ejecutora del proyecto. Los procedimientos de solicitud y pago a los beneficiarios estarán determinados por

el manual operativo del grupo técnico de trabajo, que ha sido aprobado por el Secretario Permanente del MLSS. Las directrices fiduciarias, junto con un manual operativo para el programa propuesto, determinarán los desembolsos comprendidos en este componente. El seguimiento del programa se realizará a través del sistema de información gerencial sobre beneficiarios, que está bien desarrollado.

1.20 **Componente 2: Fortalecimiento del programa PATH (US$3.050.000).** Mediante este componente se implementará un plan piloto de talleres de educación sobre crianza de los hijos para familias beneficiarias con niños de dos a seis años de edad. Los talleres estarán centrados, entre otras cosas, en las necesidades de nutrición, disciplina, seguridad, aprendizaje y salud de los niños. Específicamente, con este componente se proporcionarán recursos para diseñar clases de formación sobre crianza de los hijos, se prepararán materiales de capacitación, se dará respaldo a instructores, se implementarán talleres de formación sobre crianza de los hijos y recursos de coordinación institucional para implementar el plan piloto. Además se financiará (i) la mejora del sistema de información gerencial del programa PATH (que incluye programas y equipos informáticos en las oficinas centrales y de distrito) para dar cabida al cambio de las condiciones de salud de los niños (presentación de talleres de formación sobre crianza de los hijos, la introducción de sistemas de comprobación indirecta de medios económicos revisados recientemente, y el plan piloto *Steps-to-Work* que se financiará mediante el componente 3; (ii) una evaluación de los sistemas alternativos de pago; (iii) introducción de nuevas tecnologías de realización de pagos (con carácter piloto) y mensajes sociales (sobre nutrición, crianza de los hijos y cumplimiento de responsabilidades conjuntas) a través de teléfonos celulares, y (iv) mejoramiento de los servicios, instalaciones y equipos del programa de estimulación temprana del MLSS para niños con discapacidades, a fin de mejorar los servicios que el PATH proporciona a esos beneficiarios.

1.21 **Componente 3: Mejores resultados en el mercado de trabajo (US$3.576.000).** Este componente contribuirá al establecimiento de vínculos más sólidos entre asistencia social y empleo y se fortalecerá la capacidad institucional para políticas activas del mercado de trabajo. Este componente financiará la introducción de un programa piloto de capacitación práctica en el trabajo que colocará a miembros de las familias beneficiarias del programa PATH en planes de capacitación en el trabajo del sector privado, con un estipendio para capacitación otorgado por el estado y con seguimiento y verificación explícitos de los resultados en materia de empleo. A través de este componente se financiarán consultorías para diseñar y ejecutar el plan piloto, incluida la preparación de un sistema de información gerencial para el seguimiento de la ejecución de dicho plan, lo que incluye (i) la preparación de un manual operativo; (ii) un subsidio para capacitación en el trabajo por un máximo de tres meses en empresas del sector privado para un número de beneficiarios que puede llegar a 1.500; (iii) la elaboración de un sistema de información gerencial para el seguimiento y apoyo de la implementación del plan piloto. Para respaldar la introducción de un conjunto más sólido de políticas nacionales del mercado de trabajo al que puedan integrarse los beneficiarios del

programa PATH, se financiarán dos conjuntos adicionales de actividades. Primero, la ampliación de la bolsa de trabajo electrónica para la creación de un portal nacional de empleo que se financiará con las siguientes mejoras: (i) desarrollo de una estrategia para el sector privado y utilización de promotores de empleo para incrementar los listados de puestos de trabajo en sectores de crecimiento; (ii) promoción de planes de asociación con el sector privado mediante el desarrollo de servicios satélites en entidades del sector privado y en los distritos, y (iii) mercadeo, mejoras del sistema y capacitación de personal. En segundo lugar se financiará una serie de estudios de referencia como aporte para la elaboración de una estrategia y política nacional de empleo y consultas al respecto. (Véase información suplementaria sobre el Component 3: Intervenciones en el mercado laboral).

1.22 **Componente 4: Modernización del Programa de Alimentación Escolar (US$1.224.000).** Este componente respaldará la modernización del Programa de Alimentación Escolar, incluida la preparación de un sistema de información gerencial del programa PATH para facilitar el seguimiento de los subsidios de alimentación para los alumnos de dicho programa. Este componente financiará asimismo (i) un estudio de factibilidad que generará recomendaciones sobre las necesidades de programas y equipos informáticos para la captación de datos a nivel central, regional y escolar; (ii) asistencia técnica para la elaboración de software; (iii) adquisición de hardware; (iv) capacitación de personal, y (v) mantenimiento de sistemas de información gerencial. A través de este componente se financiarán actividades tendientes a adelantar la preparación de una política de alimentación escolar para todos los niveles del sistema de educación, que incluya asistencia técnica y talleres para interesados a fin de preparar la referida política. Para fortalecer la estructura administrativa del Programa de Alimentación Escolar, en el marco de la nueva estructura del Ministerio de Educación, este componente prestará asistencia técnica para respaldar el diseño administrativo de ese programa dentro de la nueva estructura de dicho ministerio y para preparar un manual operativo del programa. Este componente aportará recursos para imprimir el manual y capacitar a funcionarios del Ministerio y de colegios en los procedimientos previstos en el manual.

1.23 **Componente 5: Administración, auditoría y evaluación del programa (US$1.900.000).** Este componente tendrá el objetivo de fortalecer el conocimiento sobre los efectos del Programa. Específicamente, financiará las siguientes evaluaciones: (i) una evaluación de impacto y del proceso de las condiciones revisadas (introducción de talleres de formación sobre crianza de los hijos) para los beneficiarios del programa PATH, y (ii) evaluaciones de impacto y de procesos de capacitación en el trabajo en virtud del Programa *Steps-to-Work*. Mediante este componente se financiarán también las auditorías que disponga el Banco. El Departamento de Auditoría Interna del MLSS llevará a cabo una auditoria de procesos de las nuevas tecnologías. Un oficial de seguimiento y evaluación, financiado por el proyecto y asignado al PATH, respaldará todas las actividades comprendidas en este componente. Un auditor interno, financiado por el proyecto,

será asignado a la Unidad de Auditoría Interna del MLSS y dependerá del auditor interno del MLSS, debiendo proporcionar apoyo en materia de auditoría de procesos y fortalecer la capacidad para auditar la distribución de subsidios en efectivo. Finalmente, para atender el aumento de las actividades, este componente financiará actividades de asistencia técnica para aumentar la capacidad de recursos humanos para la ejecución del Programa, incluido el financiamiento de las principales posiciones de proyectos en la Unidad Ejecutora del Proyecto y respaldo técnico para la implementación de los componentes de alimentación escolar y trabajo.

C. Principales indicadores de resultados

1.24 **Resultados previstos.** Se prevé que el programa aumente la eficacia y la eficiencia del sistema de protección social mediante el incremento de las tasas de cumplimento de las obligaciones compartidas del programa PATH, y del establecimiento de un vínculo claro entre capacitación en el trabajo y los resultados subsiguientes en materia de empleo. Se prevé que la participación en clases de formación sobre crianza de los hijos aumente las aptitudes de crianza de los hijos en cuanto a necesidades de nutrición, disciplina, seguridad, aprendizaje y salud, lo que a mediano plazo debería provocar el incremento —de 55% a 75% a más tardar en el año cuatro— de la tasa de cumplimiento de las condiciones en materia de salud de los niños beneficiarios de 2 a 6 años de edad. El seguimiento de esos resultados y otros conexos (como el puntaje de las pruebas de aptitudes de crianza de los hijos y el conocimiento en materia de nutrición) se realizará a través de la evaluación del impacto del plan piloto de educación sobre crianza de los hijos, que será la base de la futura extensión a toda la población beneficiaria del programa PATH. Se prevé que la elaboración paralela de una plataforma de difusión de información pertinente sobre el programa respalde la consecución de la meta mediante la distribución de 250.000 mensajes sociales sobre crianza de los hijos, nutrición, la manera de cumplir las condiciones del programa, dadas a conocer por medio de mensajes telefónicos de texto durante el período cuatrienal de la inversión. Se prevé que el proyecto dé lugar a mejores resultados en el mercado de trabajo, en el sentido de que no menos de 750 beneficiarios procedentes de familias del programa PATH obtengan empleo después de concluir la capacitación práctica en el trabajo de *Steps-to-Work* y (ii) por lo menos 150 beneficiarios adicionales del programa PATH sean remitidos a empleos a través de la bolsa de trabajo electrónica. En la matriz de indicadores del Anexo II aparece una lista completa de resultados y productos.

II. Estructura y Principales Riesgos del Financiamiento

A. Financiamiento

2.1 **Costo y financiamiento.** El costo total del proyecto es de US$30 millones, con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco, distribuidos en cinco componentes. Conforme al documento CP-1528-15, Jamaica está habilitada

para obtener financiamiento por el 100%. En el Cuadro II-1 se presenta la clasificación por categoría de inversión y fuente de financiamiento.

Cuadro II-1: Presupuesto de la operación		
COMPONENTE / SUBCOMPONENTE	BID (US$)	Porcentaje
1. Donaciones en efectivo	20.000.000	66,7%
2. Fortalecimiento del programa PATH	3,050,000	10,2%
Condición del programa de formación en crianza de los hijos	1.150.000	
Actualización del sistema de información gerencial	350.000	
Sistemas de realización de pagos	300,000	
Fortalecimiento de servicios de estimulación temprana	1.000.000	
Tecnología para divulgación	250,000	
3. Mejoramiento de los resultados en el mercado de trabajo	3.576.000	11,8%
Fortalecimiento institucional de la bolsa de trabajo electrónica	1.337.000	
Elaboración de una política nacional de empleo	276.000	
Programa de capacitación en servicio	1.963.000	
4. Modernización del Programa de Alimentación Escolar	1.224.000	4,1%
Actualización del sistema de información gerencial	754.000	
Política y diseño de la estructura de la alimentación escolar	270.000	
Manual operativo del Programa de Alimentación Escolar	200.000	
5. Gestión, auditoría y evaluación del Programa	1.900.000	6,3%
Gestión del programa	1.050.000	
Evaluación del estado de salud revisado	350.000	
Evaluación de capacitación en el trabajo/ *Steps-to-Work*	350.000	
Evaluación de nuevas tecnologías	50.000	
Auditoría financiera	100.000	
6. No asignado	250.000	0,9%
Total	30.000.000	100,0%

2.2 **Condición especial previa al primer desembolso: prueba de que el secretario permanente del MLSS haya aprobado el manual operativo para el proyecto. Condiciones especiales previas al desembolso de ciertos componentes**: (i) condición previa al desembolso del Componente 2: prueba de que el MLSS haya

creado el grupo técnico de trabajo formado por representantes del PIOJ y de los Ministerios de Educación y de Salud, la Comisión para la Primera Infancia y el MLSS para respaldar la implementación del plan piloto de formación en crianza de los hijos, con aprobación del Secretario Permanente del MLSS, y (ii) condición previa al desembolso del Componente 3: prueba de que el MLSS haya creado el grupo técnico de trabajo técnico formado por representantes del MLSS, el PIOJ, la Organización del Sector Privado de Jamaica, el Heart Trust/Organismo Nacional de Capacitación y la Federación de Empleadores de Jamaica, para que supervise la implementación del plan piloto de capacitación en el trabajo, con aprobación del Secretario Permanente del MLSS.

2.3 **Financiamiento retroactivo.** El Banco financiará retroactivamente, con recursos imputables al préstamo, los gastos en que incurra el prestatario antes de la aprobación del proyecto. Esos gastos, comprendidos en el Componente 1, podrán llegar hasta US$6 millones (20% del monto propuesto del préstamo), en tanto se hayan cumplido condiciones sustancialmente similares a las establecidas en el contrato de préstamo. Esos gastos deberán haberse efectuado a más tardar el 5 de octubre de 2012 (fecha de aprobación del perfil del proyecto), pero en ningún caso podrán incluir aquellos en que se incurra con más de 18 meses de antelación a la fecha en que se apruebe el préstamo.

B. Salvaguardias ambientales y sociales

2.4 De acuerdo con la política de cumplimiento de salvaguardias ambientales y sociales (OP-703) esta operación no causa impactos ambientales negativos, por lo cual no requiere una estrategia ambiental. La rehabilitación del servicio del programa de estimulo temprano implicará obras de menor escala que no se prevé que generen impactos ambientales negativos. En cuando a repercusiones positivas, las aptitudes de crianza de los hijos que adquieran los beneficiarios del programa PATH mejorarán la salud y el bienestar de los niños de dos a seis años de edad. Finalmente, el programa respaldará mejoras en la capacidad institucional del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación. Las normas relacionadas con estas mejoras se reflejarán en la elaboración de una política nacional de alimentación escolar (con el apoyo de este programa), en la que se tendrán en cuenta las normas de seguridad alimentaria e higiene para la preparación y entrega de comidas a los beneficiarios.

C. Riesgos fiduciarios y consideraciones especiales

2.5 El equipo de proyecto, en consulta con los principales interesados, ha identificado un riesgo a mediano plazo vinculado con la insuficiencia de capacidad de la Unidad Ejecutora del Proyecto de procesar un mayor volumen de actividades de adquisiciones y contrataciones. La mitigación de ese riesgo estará asegurada por el fortalecimiento de la capacidad de adquisiciones y contrataciones de dicha Unidad a través de la asignación de recursos del préstamo para financiar los servicios de un ayudante de adquisiciones mientras dure el proyecto.

D. Otros problemas y riesgos importantes

2.6 Un riesgo importante para la operación surge de la coordinación requerida y la participación de múltiples ministerios competentes, a saber, MLSS, Ministerio de Salud y Ministerio del Medio de Medio Ambiente y diversas divisiones de esos ministerios. Ello podría plantear dificultades para la implementación y el seguimiento de las condiciones, los resultados y los productos. No obstante, para reducir ese riesgo, se ha planificado la creación de grupos técnicos de trabajo y la realización de evaluaciones de procesos.

2.7 Otro riesgo significativo está relacionado con la capacidad de varios ministerios de implementar los diversos componentes del proyecto; en especial las reformas del Programa de Alimentación Escolar, el nuevo programa de capacitación en el trabajo y las actividades de la bolsa de trabajo, los nuevos talleres de formación en crianza de los hijos relativos a las condiciones en materia de salud que impone el PATH. Todas esas intervenciones suponen la realización de nuevas actividades e interrelación con participantes privados, lo que puede dar lugar a dificultades para los procesos. Aunque esos riesgos son significativos, los grupos técnicos de trabajo y las evaluaciones de procesos ayudarán a detectar los problemas y llevar a cabo medidas correctivas en forma oportuna.

E. Análisis económico

2.8 El análisis de costos y beneficios muestra que el Programa tiene un valor actual neto positivo. En la hipótesis de base dicho valor se estima en US$3,5 millones, con un coeficiente de beneficio y costo de 1,1. Los supuestos básicos son, entre otros, (i) una tasa de descuento del 10%; una rentabilidad del 10% en términos de futuros ingresos por cada año adicional de escolaridad; (iii) un salario mínimo de J$5.000 por una semana de 40 horas, utilizado como base para monetizar los costos de oportunidad y calcular los futuros ingresos, y (iv) una vida activa de 18 a 60 años. El valor neto actual total de US$3,5 millones se determina por el valor neto actual del componente de donaciones en efectivo de US$1,9 millón, US$900.000 del plan piloto de educación en crianza de los hijos y US$700.000 del plan piloto de capacitación en el trabajo del programa *Steps-to-Work*.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de acuerdos de implementación

3.1 **Acuerdos de implementación.** El MLSS, a través de la Unidad del programa PATH existente, actuará como organismo ejecutor del Programa Integrado de Protección Social y Trabajo, incluidos todos los aspectos de planificación, operaciones, seguimiento y evaluación, y preparación de informes. Dicha unidad fue creada hace 10 años, con el apoyo del Banco, para implementar el programa del grupo técnico de trabajo del programa PATH, y actualmente cuenta con un equipo de profesionales calificados y experimentados. La unidad existente seguirá dependiendo del Director de Seguridad Social del MLSS. Dicho ministerio ha

aplicado este modelo desde 2002, y a la luz del éxito de este marco institucional, se mantendrá el mismo modelo y el mismo personal para la operación que se propone. Los funcionarios esenciales de la Unidad del programa PATH existente, que lo serán también para la operación propuesta, son el Director de la Unidad del programa PATH, el Gerente Financiero, el Gerente de Adquisiciones y Contrataciones, el Gerente del Sistema de Información Gerencial y el Gerente de Seguimiento y Evaluación. Para atender las necesidades a que dé lugar el aumento de la carga de trabajo, el proyecto propuesto aportará recursos para respaldar la administración del proyecto, incluso financiamiento para personal adicional, consistente en dos ayudantes financieros, un ayudante de adquisiciones y un auditor interno. Los coordinadores de los componentes sobre intervenciones en el mercado de trabajo y en el Programa de Alimentación Escolar contarán con el respaldo de los recursos del préstamo y serán responsables de la implementación cotidiana de estos componentes.

3.2 **Ejecución de las adquisiciones.** Las adquisiciones para el proyecto propuesto se realizarán conforme a las Políticas de adquisiciones de obras y bienes financiados por el BID (documento GN-2349-9) y a la Políticas de selección y contratación de consultores financiados por el BID (documento GN-2350-9), así como a las disposiciones establecidas en el contrato de préstamo. La adquisiciones de bienes, obras y servicios de consultoría serán examinadas mediante la utilización de una metodología **ex ante** para todos los procesos cruciales.

3.3 **Coordinación institucional.** En 2001 se creó un Comité de Implementación de Reforma de la Red de Protección Social, presidido por el Instituto de Planificación de Jamaica y formado por representantes del MLSS, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda y Servicio Público y la Oficina del Primer Ministro, para el primer proyecto de la red de protección social. Ese comité ha cumplido un importante papel como fuente de orientación de políticas y supervisión sobre el avance de las reformas, función que seguirá desempeñando. Con respecto a este Programa Integrado de Protección Social y Trabajo, el objeto principal de existencia del Comité seguirá cumpliéndose dentro del marco de suministro de orientación de política y orientación estratégica sobre el avance hacia la consecución de los objetivos de reforma de la red de protección.

3.4 En virtud de la complejidad y el carácter intersectorial del plan piloto de formación en crianza de los hijos se formará un grupo de trabajo técnico para facilitar la coordinación y formalizar el acceso a insumos técnicos de entidades pertinentes. Dicho grupo de trabajo estará formado por representantes del MLSS, la Comisión para la Primera Infancia, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, y será presidido por el Instituto de Planificación de Jamaica. Ese comité / mecanismo de consulta validará el diseño, hará recomendaciones operacionales, examinará informes y propondrá modificaciones con el fin de ampliar y avanzar la participación del sector privado y se reunirá mensualmente. También se formará un grupo técnico de trabajo para el plan piloto de capacitación en el trabajo. El comité de consulta sobre capacitación en el trabajo estará formado por representantes del

MLSS, la Organización del Sector Privado de Jamaica, la Cámara de Comercio de Jamaica, el Heart Trust/Organismo Nacional de Capacitación y la Federación de Empleadores de Jamaica, y lo presidirá el MLSS. Este comité validará el diseño, examinará los informes, validará los términos de referencia y autenticará los productos que hayan de entregarse, psara lo cual se reunirá mensualmente.

B. Resumen de acuerdos de seguimiento de los resultados

3.5 **Seguimiento.** A través de la Unidad Ejecutora de Proyecto, el MLSS mantendrá un sistema de seguimiento permanente para evaluar el progreso de todas las actividades del programa. Como parte del sistema, la Unidad recopilará y mantendrá información actualizada sobre los indicadores de desempeño, los Planes Operativos Anuales y todas las evaluaciones. El seguimiento del programa estará basada en (i) el POA, incluidos los planes de adquisiciones y los planes financieros que se prepararán y presentarán al Banco anualmente y se actualizarán cuando sea necesario, y (ii) el marco de resultados, en el que se identifican los indicadores del programa. Estas herramientas serán examinadas regularmente como parte del proceso de revisión para la preparación de informes semestrales de avance que el organismo ejecutor presentará al Banco.

3.6 **Evaluaciones.** El proyecto apoya las evaluaciones de impacto de dos componentes: (i) los talleres de formación en crianza de los hijos para el cumplimiento de las condiciones del programa PATH relacionadas con la salud, y (ii) la capacitación en el trabajo en el marco del programa *Steps-to-Work.* Esas actividades serán evaluadas a través de diseños experimentales, y las evaluaciones medirán los resultados a corto plazo, tales como las aptitudes de crianza de los hijos, el cumplimento de las condiciones del programa PATH relacionadas con la salud, y el empleo. Los resultados de esos estudios arrojarán luz sobre la manera en que el Banco, el gobierno (y potencialmente otros gobiernos de la región) podrían incrementar la eficacia de sus programas para que alcancen la meta de mejorar el desarrollo del capital humano e integrar políticas de trabajo en el proceso de potenciación de las poblaciones desfavorecidas mediante el suministro de empleo. Se contratará a consultores independientes, a través de un proceso de concurso, para que se hagan cargo de las evaluaciones finales. Las consultorías se contratarán en virtud del Programa y serán supervisadas por el MLSS.

3.7 El plan de seguimiento y evaluación contendrá también un importante componente de evaluación de los procesos, incluidos los correspondientes a condiciones de salud relacionadas con los talleres de formación del programa PATH sobre crianza de los hijos, y la estrategia de mensajes sociales y nuevas tecnologías. Estos análisis ayudarán a evaluar la implementación del proyecto, identificar problemas y establecer medidas correctivas oportunas para optimizar la eficacia de los programas. Las evaluaciones de los procesos se llevarán a cabo en el primer año de implementación del programa, una vez que entren en funcionamiento los nuevos componentes del sistema de información gerencial sobre beneficiarios. También examinarán el funcionamiento de dicho sistema y su capacidad de recoger los datos requeridos, así como la calidad y la correcta prestación de los servicios

planificados. Los informes finales de las evaluaciones de procesos deberán circularse entre los principales interesados una vez realizados los análisis que garanticen la oportuna identificación de problemas potenciales y de las medidas correctivas apropiadas.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	(i) Préstamos para países pequeños y vulnerables y (ii) Préstamos para la reducción de la pobreza y la mejora de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo	Tasa de Extrema Pobreza.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	(i) Estudiantes beneficiados por proyectos de educación, (ii) Individuos que reciben programas focalizados en contra de la pobreza, (iii) Individuos que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo y (iv) Número de empleos en el sector formal.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	No Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país			
Matriz de resultados del programa de país	GN-2661-4	A ser presentado después de la aprobación de la EP respectiva.	
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)		El proyecto está alineado a la estrategia nacional del Gobierno de Jamaica para reducción de pobreza, bienestar social y grupos vulnerables descrito en su Plan Estratégico Nacional (Visión 2030).	
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	8.4	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	10.0	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Mediano		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)			
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género	Si	Algunos beneficios del PATH son diferenciados por género para cerrar brechas de género importantes en términos de salud y educación que exhibe el país.	
Trabajo	Si	El apoyo del Banco tiene la intención de mejorar oportunidades de empleo para miembros desempleados de hogares PATH mediante implementación de un piloto de capacitación en el trabajo y fortalecimiento de servicios de intercambio laboral dentro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.	
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	Si	Dos cooperaciones técnicas fueron aprobados para: (i) fortalecer el programa de alimentación escolar que focaliza estudiantes, incluyendo aquellos de hogares pobres y (ii) cerrar la brecha de conocimiento necesario para desarrollar políticas de apoyo al desarrollo de capital humano.	
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.	Si	El proyecto incluye dos evaluaciones de impacto con asignación aleatoria para probar los efectos de condicionalidades de salud alternativas en base a talleres para padres y una segunda evaluación de capacitación en el trabajo para beneficiarios del PATH.	

El proyecto apoya mejoras en la eficacia y efectividad de programas de protección social claves en Jamaica, con el objetivo final de mejorar resultados de capital humano y mercados laborales. El proyecto incluye financiamiento de transferencias monetarias condicionales del PATH, varias actividades para fortalecer el programa PATH como son la introducción de un componente de educación de padres, nuevas tecnologías de pago, mercadeo social y manejo de información, apoyo al programa de empleo Steps to Work y modernización del Programa de Alimentación Escolar. El proyecto presenta un diagnóstico claro del problema, la población objetivo, y la solución propuesta. Apoyo al PATH esta basado en evidencia empírica de evaluaciones existentes y un análisis costo-beneficio robusto. La matriz de resultado presenta indicadores con línea base y metas para niveles de producto y resultado, aunque no se incluyen indicadores a nivel de impacto dado que estos quedan por fuera del periodo de ejecución del proyecto.

El monitoreo del proyecto será realizado por la División de Asistencia Pública del Ministerio de Empleo y Seguridad Social utilizando sistemas existentes de datos administrativos y el sistema de monitoreo de información del PATH. El proyecto propone generación de evidencia mediante evaluaciones de impacto de talleres educativos para padres como condicionalidades de salud relacionados al PATH y capacitación laboral dentro del programa de empleo Steps To Work. Además, el proyecto conducirá evaluaciones de proceso de estas dos innovaciones claves.

El proyecto cuenta con una matriz de riesgo que identifica los posibles riesgos y medidas de mitigación.

Marco de Resultados
Matriz de Indicadores

Objetivo del proyecto	Aumentar la eficacia y la eficiencia del sistema de protección social de Jamaica mejorando los impactos, en materia de desarrollo, del capital humano, (i) del Programa de Avance a través de la Salud y la Educación (PATH); (ii) del Programa de Alimentación Escolar, y (iii) del programa *Steps-to-Work*.

Principales indicadores de resultados (no relacionados con un único componente)	**Nivel de referencia**	**Nivel-objetivo (Año 4)**	**Fuente de datos**
Cumplimiento de todo el conjunto de condicionalidades en materia de salud para el grupo de personas de 2 a 6 años de edad una vez agregada a los protocolos la educación para padres	55%	75%	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH, en relación con las comunidades que participan en el plan piloto de nuevas condiciones de educación para padres

Componente 1 - donaciones en efectivo del PATH	**Nivel de referencia**	**Año 1**	**Año 2**	**Año 3**	**Año 4**	**Fuente de datos**
Productos						
Cobertura de beneficiarios (niños, y mujeres embarazadas y que amamantan)	314.000 (PATH, junio de 2012)	314.000	314.000	314.000	314.000	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Componente 2 - Fortalecimiento institucional del PATH	**Nivel de referencia**	**Año 1**	**Año 2**	**Año 3**	**Año 4**	**Fuente de datos**
Resultados inmediatos						
Aptitudes de padres medidas por el resultado medio de la prueba de las mismas	Se medirá en el nivel de referencia de la evaluación de impacto	n/a	n/a	n/a	>10% más altas que en el nivel de referencia	Evaluación del impacto de las nuevas condiciones de la educación para padres
Educación para padres: Porcentaje de padres que aprueban el uso de medios disciplinarios violentos	90% (Unicef 2010; será confirmado para la muestra piloto en el nivel de referencia de la evaluación del impacto)	n/d	n/d	n/a	50%	Evaluación del impacto de las nuevas condiciones de la educación para padres

Productos						
Estado de la educación para padres: Número de hogares del PATH que participan en talleres de educación para padres (y que reciben la transferencia condicional de efectivo conexa)	0	0	5000	5000	0	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Tecnología de divulgación social. Número de mensajes sociales sobre formación de padres, nutrición y la manera de cumplir las condiciones del programa enviados por medio de mensajes telefónicos escritos (por año; no en cifras acumulativas)	0	Ningún producto	50.000	100.000	100.000	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Fortalecimiento de servicios de estimulación: Creación de versiones más avanzadas para aumentar la capacidad del PATH de brindar respaldo especial a los más de 750 niños con discapacidades (de 0 a 6 años de edad) beneficiarios del PATH	n/a	Ningún producto	0 edificios reconstruidos	Ningún producto	Ningún producto	Datos administrativos
Sistemas alternativos de realización de pagos	n/a	Ningún producto	1 estudio de factibilidad completado	Ningún producto	5.000 pagos efectuados a través del nuevo sistema de pagos	Informe del MLSS y Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Versión mejorada del Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH	n/a	Ningún producto	3 módulos mejorados (programa STW, condición sobre aptitudes de padres y Programa de Alimentación Escolar	Ningún producto	Transición a la nueva plataforma operativa completada	Carta, MLSS

Componente 3 - Mejores resultados en el mercado de trabajo	**Nivel de referencia**	**Año 1**	**Año 2**	**Año 3**	**Año 4**	**Fuente de datos**
Capacitación en servicio						
Resultados						
Capacitación en servicio: Resultados, en materia de empleo, obtenidos por los beneficiarios del PATH: número de beneficiarios empleados seis meses después de la culminación de la capacitación en servicio del programa STW (por año; no en cifras acumulativas)	0	0	0	150	600	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Bolsa de trabajo electrónica de beneficiarios del PATH con empleo verificado en el término de 1 a 6 meses desde su derivación a la bolsa de trabajo electrónica	n/a	n/a	n/a	n/a	35%	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Producto						
Capacitación en servicio: Número de beneficiarios del PATH que participan en actividades de capacitación en servicio del programa STW (por año; no en cifras acumulativas)	0	0	300	600	600	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Fortalecimiento institucional para oficinas satélites de la bolsa de trabajo electrónica	0	0	3 oficinas del sector privado creadas	6 oficinas regionales no pertenecientes al MLSS creadas	3 oficinas satélites adicionales creadas	Carta, MLSS
Fortalecimiento institucional para la bolsa de trabajo electrónica: Número de beneficiarios del PATH derivados a puestos de trabajo a través de la bolsa (por año; no en cifras acumulativas)	0	0	50	50	50	Sistema de información sobre gestión de beneficiarios del PATH
Elaboración de la política nacional de empleo	n/a	Ningún producto	Ningún producto	Consultas completadas	Política aprobada	Carta, MLSS

Componente 4 - Modernización del Programa de Alimentación Escolar	**Nivel de referencia**	**Año 1**	**Año 2**	**Año 3**	**Año 4**	**Fuente de datos**
Productos						
Mejoramiento del sistema de información sobre la gestión del Sistema de Alimentación Escolar	n/a	Ningún producto	Comunicación en tiempo real establecida entre el PATH y los sistemas de información sobre la gestión: el Sistema de Alimentación Escolar recibe electrónicamente la lista de beneficiarios del PATH	Ningún producto	Ningún producto	Carta del MLSS, y MLSS
Marco de la estrategia del Sistema de Alimentación Escolar	n/a	Ningún producto	Consultas sobre la política de alimentación escolar completadas y política completada	Manual de operaciones del Sistema de Alimentación Escolar completado	Ningún producto	Carta del MLSS

Componente 5 - Seguimiento y evaluación	Nivel de referencia	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fuente de datos
Producto						
Gestión del programa		Selección efectuada para las siguientes posiciones: Auditor Interno, Gerente de Proyecto, Gerente Financiero, dos Ayudantes Financieros, Gerente de Adquisiciones y Contrataciones, Ayudante de Adquisiciones y Contrataciones, Gerente del Sistema de información sobre la Gestión, Auditor Interno y Gerente de Seguimiento y Evaluación	Ningún producto	Ningún producto	Ningún producto	Carta del MLSS
Evaluación del proceso de educación para padres del PATH	n/d	Ningún producto	Ningún producto	Informe de evaluación del proceso completado	Ningún producto	Informe del MLSS
Evaluación del impacto de la educación para padres del PATH	n/a	Ningún producto	Conjunto de datos de referencia disponible	Conjunto de datos de referencia disponible	Informe de evaluación del impacto completado	Informe del MLSS
Evaluación del proceso de capacitación en servicio del STW	n/a	Ningún producto	Ningún producto	Informe de evaluación del proceso completado	Ningún producto	Informe del MLSS
Evaluación del impacto de la capacitación en servicio del STW	n/a	Ningún producto	Conjunto de datos de referencia disponible	Conjunto de datos de referencia disponible	Informe de evaluación del impacto completado	Informe del MLSS
Evaluación del proceso de mensajes sociales del PATH	n/a	Ningún producto	Ningún producto	Informe de evaluación del proceso completado	Ningún producto	Informe del MLSS

CONDICIONES Y REQUISITOS DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Número del proyecto: **JA-L1037**

Nombre: **Programa integrado de Protección Social y Trabajo**

Organismo ejecutor: **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)**

Preparado por: **Graham Williams, Lila Mallory y Brodrick Watson (FMP/CJA)**

(i) Resumen Ejecutivo

Los sistemas fiduciarios de país fueron evaluados en 2005/2006 a través de una evaluación fiduciaria integrada constituida por dos estudios: la Evaluación de solvencia financiera de país en lo referente a la administración financiera, y el Informe de evaluación de la capacidad del sistema nacional de adquisiciones en lo relativo a las adquisiciones y contrataciones. El primero de esos estudios fue actualizado en 2007 a través de una Evaluación Pública y Responsabilidad Financiera (PEFA). En la actualidad se está realizando en Jamaica una nueva evaluación de ese género, cuyo informe final, según se prevé, será entregado al Gobierno de Jamaica a más tardar el 15 de noviembre de 2012. Además el actual Gobierno solicitó que el BID lleve a cabo un examen del sistema nacional de adquisiciones y contrataciones, cuyo informe, según se prevé, será entregado al Gobierno a principios de noviembre de 2012. Con asistencia de grandes donantes, el Gobierno prosigue la labor tendiente a introducir mejoras clave en sus sistemas fiduciarios. La comunidad de donantes se ha comprometido a trabajar con el Gobierno para establecer en qué medida pueden utilizarse los sistemas fiduciarios del país para administrar proyectos financiados por donantes. Para el presente proyecto, el Banco recomienda, en la esfera de la administración financiera, la utilización de los servicios de la Oficina del Auditor General de Jamaica para el control externo, en consonancia con lo concertado anteriores y dados los positivos resultados que arrojó la nueva evaluación de esa oficina realizada por el Banco.

Actualmente la cartera del Banco se administra a través del establecimiento de unidades especiales de ejecución de proyectos para la mayoría de los proyectos. Además el Banco somete a esas unidades a una estrecha supervisión operativa y les proporciona la capacitación que sea necesaria con respecto a las políticas y los procedimientos del BID. En cuanto a las auditorias externas, todas las operaciones del Banco son auditadas por empresas de auditoría independientes que el Banco considere aceptables, conforme a las Directrices del Banco sobre informes financieros y auditorías externas.

El MTSS y la Unidad de ejecución de proyecto (UEP) formada con el MTSS están ejecutando con el Banco una operación de cooperación técnica, y en los últimos tiempos han ejecutado proyectos financiados por el Banco. El Organismo Ejecutor y la referida unidad han demostrado, al ejecutar esas operaciones, que existen adecuados controles internos y la capacidad necesaria para una eficaz ejecución, conclusión respaldada

asimismo por dictámenes no condicionados emitidos por los auditores que han examinado esos proyectos.

Para identificar los riesgos del proyecto y determinar las correspondientes medidas de mitigación se utilizó la metodología del Banco en materia de evaluación de riesgos de proyectos. El riesgo fiduciario identificado consiste en la escasa capacidad institucional en relación con el aumento de las adquisiciones y contrataciones previstas en virtud de este proyecto.

El proyecto no incluye una contribución de contrapartida local, como tampoco financiamiento de otros organismos multilaterales, ni se prevén entidades subejecutoras.

(ii) Contexto fiduciario de los organismos de ejecución e implementación

Tanto el Organismo Ejecutor como la UEP tienen un historial de eficaz implementación de los proyectos que se les encomendaron. Esas operaciones incluyen las de Respaldo para el mejoramiento de las condiciones de vida de personas con discapacidades, que se está ejecutando; Respaldo social frente a la crisis de los precios de los alimentos, que se desembolsó en su totalidad en mayo de 2010, y el Programa de avance a través de la salud y la educación (PATH, por sus siglas en inglés), financiado por el Banco Mundial, que también está siendo ejecutado.

Todos los funcionarios que prestan servicios como integrantes de la UEP en el marco de las operaciones arriba mencionadas están actualmente adjuntos a esa unidad para la operación que se propone. Se prevé que al agregarse este proyecto se necesite personal adicional, por lo cual se contratará un asistente de adquisiciones y contrataciones, dos coordinadores de componentes y un auditor interno, para que proporcionen a la UEP el fortalecimiento institucional necesario.

(iii) Evaluación del riesgo fiduciario y medidas de mitigación

A través de la aplicación del GRP el equipo de proyecto no identificó riesgos de muy alto impacto que no pudieran mitigarse mediante medidas razonables. Se elaboró y analizó con el Organismo Ejecutor una matriz preliminar de mitigación de riesgos. Nosotros ayudamos a identificar los riesgos fiduciarios y a analizar las medidas de mitigación con el Organismo Ejecutor del proyecto. Los riesgos fiduciarios vinculados con el proyecto se clasificaron como medianos. Se elaboró un plan de mitigación de riesgos, en el cual se identificaron las medidas específicas, las personas y entidades responsables, el financiamiento y el cronograma detallado. El Banco y la UEP realizarán cada seis meses exámenes de la matriz de riesgos, como resultado de los cuales se adoptarán las medidas de mitigación adicionales que sean necesarias.

En la matriz de evaluación de riesgos se menciona como riesgo fiduciario la escasa capacidad institucional relacionada con el aumento de las adquisiciones y contrataciones que se prevén en relación con este proyecto. En el plan de mitigación se identifica el fortalecimiento institucional a través de la contratación de un ayudante de adquisiciones. Esa intervención se financia con cargo al presupuesto del proyecto y fue incluida en el plan de ejecución del proyecto. Además el Banco proporcionará la orientación y supervisión necesarias en materia de adquisiciones y contrataciones.

(iv) Aspectos que han de considerarse en las condiciones especiales del contrato de préstamo

Para facilitar la negociación de la operación se presentan a continuación acuerdos y requisitos que se incorporarán a las condiciones especiales:

(a) Condiciones especiales previas al primer desembolso

(i) Establecimiento de la UEP y contratación de los funcionarios de la misma
(ii) Establecimiento oficial del Comité Coordinador del Proyecto
(iii) Aprobación del Manual de Operaciones del Proyecto

(b) Tipo de cambio acordado con el Organismo Ejecutor

Se ha acordado con el Organismo Ejecutor la aplicación del tipo de cambio en los términos siguientes:

(i) Reembolso de gastos efectuados: el tipo de cambio efectivo a la fecha en que se presente la solicitud al Banco.
(ii) Rendición de cuentas (justificación de anticipos): el tipo de cambio efectivo utilizado para la conversión de la moneda de la operación en la moneda local.
(iii) Contrapartida: el tipo de cambio efectivo vigente en la fecha en que se presente la solicitud al Banco.

Desembolsos en otra moneda que no sea el dólar estadounidense ni el dólar jamaicano: en caso de pago directo y reembolso de una garantía de una carta de crédito, el equivalente de la moneda de la operación se mantendrá fijo de acuerdo con el monto efectivamente desembolsado por el BID.

(c) Estados e informes financieros:

Se requerirá un informe anual del Proyecto, con frecuencia anual, a partir del ejercicio económico en que se haya incurrido en los primeros gastos del proyecto. El Auditor General de Jamaica será responsable del informe, que se presentará al MTSS.

(v) Requisitos y acuerdos para la realización de las adquisiciones y contrataciones

1. Realización de las adquisiciones y contrataciones

Las adquisiciones y contrataciones para el proyecto propuesto se realizarán conforme a las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2349-9), de marzo de 2011, y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (documento GN-2350-9), junto con las disposiciones establecidas en el Contrato de Préstamo y en el plan de adquisiciones y contrataciones.

a. **Adquisición y contratación de bienes, obras y servicios distintos de consultoría:** En el plan de adquisiciones y contrataciones para el Programa Integrado de Protección Social y Trabajo, que abarcará los primeros 18 meses de ejecución del proyecto, se indicará el procedimiento que habrá de observarse para la adquisición de bienes, la contratación de obras y los servicios distintos de consultoría. El examen de las especificaciones técnicas durante el proceso de selección estará a cargo, en todos los casos, del especialista de sector del Proyecto.

b. **Contratación de servicios de consultoría**: El plan de adquisiciones y contrataciones para el Programa Integrado de Protección Social y Trabajo, que abarcará los primeros 18 meses de ejecución del proyecto, indica el procedimiento que habrá de utilizarse para la contratación de servicios de consultoría, y el método de selección de consultores. El Prestatario será responsable de preparar e implementar el proyecto, y por lo tanto de preparar los términos de referencia y las listas breves, seleccionar a los consultores y adjudicar y ulteriormente administrar el contrato.

- **Selección de consultores individuales**: Los consultores individuales se destinan a cometidos para los cuales (a) no se requieran equipos de personal; (b) no se requiera apoyo profesional externo (de la oficina central), y (c) la experiencia y las aptitudes de la persona constituyan el requisito fundamental. La selección de los consultores individuales se basa en sus aptitudes para la labor encomendada. No se requieren anuncios[1] ni es necesario que los consultores presenten propuestas. Los consultores se seleccionarán mediante comparación de calificaciones de no menos de tres candidatos entre aquellos que hayan expresado interés en la labor o con los que el Prestatario se haya puesto en contacto directamente. Los consultores individuales podrán ser seleccionados por el método de proveedor único, con la debida justificación, en casos excepcionales. Ello se realizará conforme a lo dispuesto en los párrafos 5.1-5.4 de la Sección V (Selección de consultores individuales) del documento GN-2350-9.

Gastos recurrentes: Comprenden el pago de servicios públicos y otros gastos operativos de la UEP.

1.1 **Contratación anticipada/Financiamiento retroactivo:** En la sección 1.9 del documento GN-2349-9 y en la sección 1.12 del documento GN-2350-9 se autoriza la contratación cuando los procedimientos de adquisiciones y contrataciones, incluida la publicidad, estén en consonancia con las políticas de adquisiciones y contrataciones para que los eventuales contratos puedan recibir financiamiento del Banco. El BID examinará el proceso utilizado por el Prestatario. Éste asume el riesgo de esa contratación anticipada, y la eventual aprobación por el Banco de los

[1] No obstante, en algunos casos los prestatarios pueden, en forma discrecional, considerar conveniente la publicación de anuncios.

procedimientos, la documentación o la propuesta de adjudicación no suponen el compromiso de la institución de otorgar un préstamo para el proyecto en cuestión. Si el contrato se firma, el reembolso, por el Banco, de los pagos que efectúe el Prestatario en virtud del contrato, antes de la firma del préstamo se denomina financiamiento retroactivo, y sólo se permite dentro de los límites especificados en el Contrato de Préstamo.

c. **Preferencia nacional:** La determinación de si es apropiado y necesario utilizar el criterio de la preferencia nacional para la evaluación de ofertas deberá guiarse por lo dispuesto en los párrafos 1 a 6 del Apéndice 2 del documento GN-2349-9.

d. **Otros requisitos**: *No aplicable*.

2. **Cuadro de umbrales de países (miles de dólares estadounidenses)**
www.iadb.org/procurement

Obras			Bienes			Servicios de consultoría		Límite para el examen ex post
Licitación pública interna-cional	**Licitación pública nacional**	**Compara -ción de precios**	**Licitación pública interna-cional**	**Licitación pública nacional**	**Compa-ración de precios**	**Licitación pública interna-cional**	**Listas breves-Sólo de nacionales**	
+ 1,500	150 -1.500	-150	+ 150	25-150	-25	N/A	-200	12 meses

Nota: Los métodos de exámenes ex post y ex ante se aplican en función de la capacidad del Organismo Ejecutor y de la complejidad de las adquisiciones y contrataciones. Esos métodos pueden ser ajustados por el Banco a medida que aumente la capacidad y según lo que se acuerde con el Organismo Ejecutor.

3. **Plan de adquisiciones y contrataciones**

En el plan de adquisiciones y contrataciones se indica, para cada contrato o grupo de contratos, el procedimiento que ha de utilizarse para la adquisición de bienes, la contratación de obras o servicios, y el método de selección de consultores. También se señalan los casos que requieran calificación previa, el costo estimado de cada contrato o grupo de contratos y el requisito de examen previo o posterior a cargo del Banco. Dicho plan se publicará en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones y será actualizado anualmente, o en todos los casos en que sea necesario o el Banco lo disponga.

4. **Supervisión de las adquisiciones y contrataciones**

El método de examen de todas las actividades de adquisiciones y contrataciones será ex ante si no se dispone del plan de adquisiciones y contrataciones a la fecha de preparación del Anexo III. Si para una actividad de ese género se pasa a utilizar el método de supervisión ex post, ésta deberá realizarse una vez por cada 12 meses, de acuerdo con el plan de supervisión del Proyecto.

5. Registros y archivos

La UEP mantendrá todos los registros en observancia de prácticas óptimas aceptadas, por hasta tres (3) años transcurridos desde la finalización del período de ejecución de la operación.

(vi) Administración financiera

(i) Programación y presupuesto

El Prestatario se ha comprometido a asignar, para cada ejercicio económico de ejecución del proyecto, un espacio fiscal adecuado que garantice la ejecución irrestricta del proyecto, según lo determinado por instrumentos operativos ordinarios, como el Plan operativo anual, el plan financiero y el Plan de adquisiciones y contrataciones.

Aunque en el presupuesto original del proyecto no se prevean recursos de contrapartida, el Prestatario se comprometerá a proporcionar todos los recursos necesarios para la total y efectiva culminación de las actividades del proyecto.

(ii) Sistemas de contabilidad e información

La contabilidad del proyecto se llevará a cabo mediante la utilización de un paquete común de programas informáticos de contabilidad, conforme al método modificado de contabilidad según un registro de caja, que constituye una base general de contabilidad distinta del de las Normas Internacionales de Información Financiera. Se prevé que el sistema de contabilidad facilite el registro y la clasificación de todas las transacciones financieras, brinde información relacionada con la comparación de la ejecución planificada del proyecto con la ejecución real y con el plan de ejecución financiera para los 180 días siguientes que se adjuntará a cada solicitud de anticipo de fondos.

(iii) Desembolsos y flujo de caja

- En todos los casos en que se soliciten recursos del financiamiento a través de un anticipo de fondos, los mismos se depositarán en una cuenta especial consolidada de fondos constituida en el Banco Central, denominada en dólares estadounidenses.
- La UEP se compromete a mantener estricto control de la utilización del anticipo, como garantía de la fácil verificación y reconciliación de saldos entre los registros del Organismo Ejecutor y los registros del BID (WLMS1).
- Los gastos elegibles, autorizados por el Jefe de Equipo de Proyecto y en que se haya incurrido antes de la aprobación del presente proyecto serán reembolsados al Prestatario conforme a lo dispuesto en la política vigente del Banco.
- En el proyecto se proporcionará una adecuada justificación del saldo del anticipo de fondos existente en todos los casos en que se

haya gastado el 80% de dicho saldo. Los anticipos cubrirán, ordinariamente, un período de no más de 180 ni menos de 90 días.

Para solicitar desembolsos del Banco el Organismo Ejecutor deberá presentar los siguientes formularios y documentos de respaldo:

Tipo de desembolso	Formularios obligatorios	Formularios o información optativos que puede solicitar el BID
Anticipo	Solicitud de desembolso Plan financiero	Lista de compromisos Informes de progreso físico / financiero
Reembolso de pagos efectuados	Solicitud de desembolso Estado de ejecución del Prestatario Estado de gastos	Lista de compromisos Informes de progreso físico / financiero
Pago directo al proveedor	Solicitud de desembolso Documentación de respaldo aceptable	Lista de compromisos Informes de progreso físico / financiero

En general la documentación de respaldo para las justificaciones de anticipos y el reembolso de pagos efectuados se mantendrá en la oficina de la UEP. La documentación de respaldo correspondiente a los pagos directos se remitirá al Banco para su procesamiento. Para los primeros doce (12) meses de ejecución del proyecto el Banco someterá a un examen ex ante a una muestra de la documentación de respaldo en la oficina de la UEP. Finalizado ese período y sobre la base de los resultados de esos exámenes el Banco podrá someter a un examen ex post a los documentos de respaldo de los desembolsos. El resultado positivo de esos exámenes no supone una aprobación genérica, basada en las muestras examinadas, de la totalidad del universo de los gastos.

(iv) Control interno y auditoría interna

La administración del proyecto, a nivel del Organismo Ejecutor y de la UEP, asumirá la responsabilidad de diseñar y aplicar un sólido sistema de control interno del proyecto.

(v) Control e informes externos

El MTSS será responsable de producir los estados financieros del proyecto correspondientes a cada ejercicio económico. Dichos estados serán auditados por el Auditor General de Jamaica.

(vi) Plan de supervisión financiera

La supervisión financiera se llevará a cabo sobre la base de las evaluaciones de riesgos -la inicial y las subsiguientes- realizadas para

el proyecto. Se efectuarán dos visitas de inspección institucional por año, que abarcarán, entre otros, los siguientes aspectos:

(a) Examen de la reconciliación y la documentación de respaldo de los anticipos y las justificaciones.

(b) Examen del cumplimiento de las disposiciones del Manual de Operaciones del Programa.

(c) Realización de exámenes ex post

(vii) Mecanismo de ejecución

Se designa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como Organismo Ejecutor del presente proyecto. La ejecución de este último estará a cargo de una UEP establecida en dicho ministerio. Un Comité coordinador formado por interesados clave del proyecto proporcionará orientación y directrices estratégicas referentes a la implementación de las actividades del proyecto. Dado el amplio alcance y la influencia de la operación es probable que dicho comité constituya un factor de estabilización y coordinación y siente las bases para el proceso de adopción de decisiones en los más altos niveles de gobierno.

La jefatura de la UEP estará a cargo de un Gerente de Programa, que supervisará a dos (2) Coordinadores de Componentes. Para la administración fiduciaria habrá un Gerente Financiero, dos Ayudante Financieros, un Gerente de adquisiciones y contrataciones, un Ayudante de adquisiciones y contrataciones, un Gerente del Sistema de información sobre la Gestión, un Auditor Interno y un Gerente de Seguimiento y Evaluación. Todo el personal de la UEP se desempeñará en régimen de dedicación exclusiva.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCION DE-___/12

Jamaica. Préstamo ____/OC-JA a Jamaica
Programa Integrado de Protección Social y Trabajo

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 al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa integrado de protección social y trabajo. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US$30.000.000 de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el _____ de 2012)

LEG/SGO/JA-37276776-12
JA-L1037