

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

JAMAICA

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

(JA-L1058)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Joan Prats (IFD/CMF), jefe de equipo; Jaiwattie Anganu (CMF/CJA), jefe de equipo suplente; Agustina Calatayud, Gloria Lugo, Gabriela Andrade, Alejandro Tamola y Alison Arauz (IFD/CMF); Claudia Stevenson (IFD/CTI); Betina Hennig (LEG/SGO); Naveen Jainauth-Umrao (FMP/CGY); Juan Pedro Schmid y Brodrick Watson (CCB/CJA).

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

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
	A. Antecedentes, problema abordado y justificación	1
	B. Objetivos, componentes y costos	11
	C. Indicadores clave de resultados	15
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	16
	A. Instrumentos financieros.....	16
	B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales.....	17
	C. Otros riesgos y consideraciones clave.....	17
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	18
	A. Resumen de los mecanismos de ejecución	18
	B. Resumen de los mecanismos de seguimiento de los resultados	18
IV.	CARTA DE POLÍTICA	19

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

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS
1. Carta de política
2. Matriz de medios de verificación
3. Matriz de resultados
OPCIONALES
1. Análisis económico
2. Plan de seguimiento y evaluación
3. FMI, Informe del país No. 15/343. Jamaica
4. Banco de Jamaica. Informe Anual 2014
5. Banco Mundial. Evaluación del sector financiero. Jamaica. Abril de 2015

SIGLAS Y ABREVIATURAS

EXIM Bank	<i>National Export-Import Bank</i> [Banco Nacional de Importaciones y Exportaciones]
GAFI	Grupo de Acción Financiera
PIB	Producto interno bruto
IGNITE	Innovation Grant from New Ideas to Entrepreneurship [Financiamiento no Reembolsable a la Innovación de las Nuevas Ideas al Emprendimiento]
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSC	<i>Financial Services Commission</i> [Comisión de Servicios Financieros]
JAMFA	<i>Jamaica Micro Financing Association</i> [Asociación de Microfinanciamiento de Jamaica]
JAMFIN	<i>Jamaica Association for Micro Financing</i> [Asociación Jamaíquina para el Microfinanciamiento]
JAMPRO	Jamaica Promotions Corporation
JBDC	Jamaica Business Development Corporation
JDIC	<i>Jamaica Deposit Insurance Corporation</i> [Corporación de Seguros de Depósitos de Jamaica]
MIDA	<i>Micro Investment Development Agency</i> [Agencia de Desarrollo de la Microinversión]
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
NFIC	<i>National Financial Inclusion Council</i> [Consejo para la Inclusión Financiera Nacional]
NRA	<i>National Risk Assessment</i> [Evaluación del Riesgo Nacional]
SIPPA	<i>Security Interests in Personal Property Act</i> [Ley de Garantías Reales sobre la Propiedad Personal]
PYME	Pequeña y mediana empresa
SSF	<i>Self-Start Fund</i> [Fondo de Emprendimiento]
LIBOR	<i>London Interbank Offered Rate</i> [Tasa de oferta interbancaria de Londres]

RESUMEN DEL PROYECTO

JAMAICA PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO (JA-L1058)

Términos y condiciones financieros					
Prestatario: Jamaica			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)		
			Plazo de amortización:	20 años	
Organismo ejecutor: Ministerio de Hacienda y Planificación			Vida promedio ponderada original:	12,75 años	
			Período de desembolso:	1 año	
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	5,5 años	
BID (Capital Ordinario)	100 millones	100	Comisión de inspección y vigilancia:	^(b)	
			Tasa de interés:	Basada en la LIBOR	
Total	100 millones	100	Comisión de crédito:	^(b)	
			Moneda de aprobación:	Dólar estadounidense, con cargo al Capital Ordinario	
Esquema del proyecto					
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo del programa es mejorar la contribución del sector financiero al crecimiento económico mediante (i) el fortalecimiento de la estabilidad financiera, (ii) la mejora de la inclusión financiera de empresas y particulares y (iii) la mejora del marco jurídico del sector financiero.					
Esta operación es la primera de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política que estará compuesta de dos operaciones relacionadas a nivel técnico, pero con contratos independientes, de conformidad con el documento CS-3633-1.					
Condiciones contractuales especiales previas al desembolso único del préstamo: El desembolso de los recursos del préstamo estará supeditado al cumplimiento por parte del prestatario, y a satisfacción del Banco, de las condiciones que se estipulan en la Matriz de Política (Anexo II) y en el contrato de préstamo (párrafo 3.2).					
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.					
Alineación estratégica					
Desafíos^(c):					
SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>	EI	<input type="checkbox"/>
Temas transversales^(d):					
GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>	IC	<input checked="" type="checkbox"/>

^(a) En virtud de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. Al considerar esas solicitudes, el Banco tendrá en cuenta consideraciones operacionales y de gestión de riesgos.

^(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(c) SI (inclusión social e igualdad); PI (productividad e innovación), y EI (integración económica)

^(d) CC (cambio climático y sostenibilidad ambiental); GD (igualdad de género y diversidad), e IC (capacidad institucional y Estado de derecho).

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico.** En los últimos 30 años, el producto interno bruto (PIB) real de Jamaica ha aumentado a un promedio de un 1% anual debido a los desastres naturales, las perturbaciones financieras y una insuficiente austeridad fiscal, lo que ha redundado en un persistente déficit fiscal, financiado con un endeudamiento significativo del sector público. Desde el momento en que Jamaica suscribió el Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹ en 2013, la situación económica del país ha mejorado y se prevé que en el ejercicio 2015/2016 el PIB registrará un aumento de 1,4%. La estabilización ha contado con el apoyo de una serie de reformas de políticas² en ámbitos como el aumento de la competitividad, la modernización fiscal, las finanzas públicas y el sector financiero. La inflación ha mostrado en general una tendencia a la baja. El déficit en cuenta corriente se ha reducido de forma significativa, desde el 13,5% del PIB en el ejercicio 2010/2011 hasta el 6,6% del PIB en el ejercicio 2014/2015, y se espera que la cifra siga mejorando hasta situarse en torno al 2,2% del PIB para el ejercicio 2015/2016. Los mercados y las agencias de calificación crediticia han apoyado el programa económico desplegado en Jamaica (véase FMI, 2015). Standard & Poor's y Moody's mejoraron la calificación de Jamaica en mayo y junio de 2015, pasando de B- a B, y de Caa3 a Caa2, respectivamente. Jamaica emitió bonos en el mercado internacional por valor de US\$2.000 millones el 28 de julio de 2015, emisión que fue la más grande de la historia del país. Los objetivos fiscales de los dos primeros años del Servicio Ampliado se cumplieron con medidas a corto plazo; entre otras, una congelación salarial y una reducción sustancial de los gastos de capital, que cayeron del 4,2% al 1,5% del PIB entre 2011/2012 y 2014/2015. En el futuro, se prevé que el rubro de salarios del sector público se reduzca desde alrededor del 11% del PIB del ejercicio 2012/2013 (antes del Servicio Ampliado) hasta el 9% del PIB en el ejercicio 2016/2017, lo que dejará margen de maniobra para más programas y gastos de capital. Del mismo modo, la reducción del pago de intereses desde cerca del 10% del PIB en 2011/2012 hasta el 6,0% en el ejercicio 2019/2020 ayudará a reducir la deuda.

¹ El 1 de mayo de 2013 se aprobó un acuerdo de [Servicio Ampliado del FMI](#) a cuatro años para Jamaica en apoyo de una amplia agenda de reformas económicas. Dicho mecanismo ascendía 615,38 millones de derechos especiales de giro (en torno a US\$932,3 millones en el momento de la aprobación), lo que equivalía al 225% de la cuota de Jamaica en el FMI. Este acuerdo era una parte fundamental del paquete de financiamiento total de US\$2.000 millones ofrecido por los socios multilaterales de Jamaica, entre los cuales se encontraban el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Cada una de esas dos instituciones había convenido, de forma preliminar, en asignar US\$510 millones durante los cuatro años siguientes. El principal objetivo del programa era reducir la deuda pública y crear así un círculo virtuoso de sostenibilidad de la deuda y mayor crecimiento económico. Con respecto al sector financiero, la Condicionalidad del Programa Estructural del FMI contempla los siguientes ámbitos de reforma: (i) la reglamentación del mercado de acuerdos de recompra; (ii) un nuevo marco de reglamentación y supervisión para el sector bancario, y (iii) la delegación en el Banco de Jamaica de toda la responsabilidad con respecto a la estabilidad financiera. Según la décima revisión del Servicio Ampliado que el FMI llevó a cabo en diciembre de 2015, el desempeño del programa va bien encaminado y las reformas estructurales avanzan en general según lo previsto.

² El Banco prestó apoyo a algunas de estas políticas mediante distintos programas, entre otros el Programa de Aumento de la Competitividad II y III (operaciones 1972/OC-JA, 2297/OC-JA y 3147/OC-JA, respectivamente), el Programa de Consolidación Fiscal I y II (operaciones 2359/OC-JA y 2502/OC-JA), y el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico (operación 3148/OC-JA).

Ahora bien, a pesar de las reformas desplegadas, el crecimiento económico de Jamaica sigue siendo bajo. Fomentar un crecimiento económico sostenido es, pues, una prioridad fundamental para el país si se quieren mejorar los resultados de desarrollo. En concreto, el ajuste macroeconómico se debería complementar con otras medidas destinadas a propiciar el crecimiento. Si bien se han puesto en práctica importantes medidas, siguen subsistiendo graves obstáculos.

1.2 Importancia del sistema financiero para el crecimiento. El sistema financiero tiene un papel fundamental en la promoción del crecimiento económico³. Un sistema financiero eficiente permite: (i) canalizar los recursos hacia los agentes y los proyectos más productivos de una economía; (ii) mitigar los efectos de las fluctuaciones y las perturbaciones macroeconómicas; (iii) nivelar el consumo de particulares y empresas a lo largo del tiempo, y superar, así, la falta de liquidez; y (iv) transformar los vencimientos redirigiendo los ahorros a corto plazo a inversiones a largo plazo⁴. En Jamaica el desarrollo limitado del sector financiero, junto con el alto nivel de emisiones de deuda soberana, ha puesto freno a la evolución del crecimiento económico. El crédito al sector privado como porcentaje del PIB es un mero 30% en Jamaica, el más bajo de entre los países comparables⁵. Del mismo modo, más del 40% de las empresas jamaicanas identifican el acceso al financiamiento como una limitación importante, en comparación con el 31% en promedio de los países de América Latina y el Caribe. Con vistas a mejorar la contribución del sector financiero al crecimiento a largo plazo, y conforme a las recomendaciones de las organizaciones internacionales⁶ y al programa general de reformas de competitividad y crecimiento del país, las autoridades se han embarcado en una ambiciosa agenda de reformas financieras para abordar los puntos débiles de los tres ámbitos siguientes: (i) fortalecimiento de la estabilidad financiera, (ii) mejora de la inclusión financiera, y (iii) mejora del marco jurídico del sector financiero.

1.3 Instituciones y sistema de financiamiento en Jamaica. El número de entidades de depósito activas en Jamaica se ha mantenido relativamente estable en los últimos tiempos. Estas entidades manejan el 49% de los activos del sector financiero. En 2014, entre las entidades de depósito se contaban siete bancos comerciales (70% de la cartera local total de estas entidades), dos bancos de inversión (3%), tres sociedades de crédito inmobiliario (20%) y 38 cooperativas de crédito (7%). El Banco de Jamaica regula todas las entidades de depósito salvo las cooperativas de crédito, supervisadas por el *Department of Co-operative and Friendly Societies* [Departamento de Sociedades Cooperativas y de Mutualidades] en virtud de la Ley de sociedades cooperativas. Entre las entidades financieras no bancarias, se incluyen los corredores de valores no bancarios (23% de los activos financieros), las compañías de seguros (14%) y los fondos de pensiones (14%).

³ Beck, T., Levine, R. y Loayza, N. (2000), *Finance and the sources of growth*, Journal of Financial Economics 58 (12), 261-300.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (documento GN-2768), 2014.

⁵ Estos países son Trinidad, Estados pequeños del Caribe, Guyana, Namibia, Belize, Antigua, Bahamas, países de ingresos medianos altos, Mauricio y Singapur. *Financing for Productive Development in Jamaica*, David Tennant, abril de 2015, página 29.

⁶ Banco Mundial, *Financial Sector Assessment*, 2015. FMI, *Ninth Review Under the Arrangement Under the Extended Fund Facility*, 2015.

Estas entidades financieras están reguladas por la Comisión de Servicios Financieros (FSC). Entre las entidades financieras que no aceptan depósitos pero que proporcionan financiamiento a las empresas en Jamaica, las dos principales son las entidades microfinancieras y la bolsa de valores de Jamaica (JSE). Actualmente hay dos asociaciones que representan a las entidades microfinancieras: la Asociación de Microfinanciamiento de Jamaica (JAMFA) y la Asociación Jamaicana para el Microfinanciamiento (JAMFIN), que acogen en conjunto a 16 instituciones. La bolsa de valores de Jamaica actualmente opera en dos mercados: el mercado principal y el mercado *junior*⁷. Con respecto al sector público, el Gobierno de Jamaica da apoyo financiero a empresas y proyectos principalmente a través de cuatro entidades: el Banco de Desarrollo de Jamaica, el Banco Nacional de Importaciones y Exportaciones (EXIM Bank), la Agencia de Desarrollo de la Microinversión (MIDA) y el Fondo de Emprendimiento (SSF). El apoyo público suele dirigirse a empresas que participan en actividades productivas y que tienen potencial de exportación, así como a la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME).

- 1.4 **Estabilidad financiera y crecimiento.** Para que el sistema financiero alcance un nivel de desarrollo que maximice su contribución al crecimiento económico, la reglamentación debe procurar unos niveles de estabilidad que permitan a los agentes tomar decisiones en un entorno predecible. Al mismo tiempo, una supervisión y una reglamentación adecuadas son clave para desarrollar el sistema financiero sin comprometer su estabilidad y permiten evitar crisis financieras, cuyos efectos menoscaban la confianza en el sector financiero, lo que limita el crecimiento del ahorro y el potencial crecimiento de las actividades de intermediación, lo que a su vez fuerza salidas de los mercados de capitales y restringe la disponibilidad de financiamiento a mediano y largo plazo. Los análisis que estudian la repercusión de las reformas estructurales sobre el crecimiento coinciden también en la importancia de la reglamentación y la supervisión en el ámbito financiero, pues las enumeran entre los factores más importantes para el crecimiento⁸.
- 1.5 **Situación actual de Jamaica.** El sector financiero de Jamaica se ha mantenido firme con unos niveles adecuados de rentabilidad, capitalización y reservas, y una posición de liquidez relativamente cómoda, a pesar de las presiones de liquidez a corto plazo. Aun habiendo pasado por dos reestructuraciones de deuda, los indicadores de solidez del sector financiero siguen siendo apropiados y las entidades de depósito tienen un coeficiente de suficiencia de capital que supera el 10% establecido como mínimo (a finales de 2013 se situaba en más del 15%). Los préstamos no redituables se redujeron del 6,1% del total de los préstamos en 2012 al 4,9% a finales de 2014. Los bancos son bastante rentables⁹. Sin embargo, según unos estudios recientes¹⁰, Jamaica debe introducir reformas en los sectores de la banca y los mercados de capitales para reforzar la estabilidad de su sistema

⁷ Actualmente 43 empresas cotizan en el mercado principal de la bolsa de valores de Jamaica, en su mayoría del sector financiero (9) o manufacturero (9). En el mercado *junior* cotizan 25 empresas, en su mayoría del sector manufacturero (9 empresas).

⁸ Norris, D. et al., *Reforms and Distance to Frontier*, IMF Discussion Note, 2013.

⁹ Banco Mundial, *Financial Sector Assessment*, 2015.

¹⁰ Banco Mundial, *Financial Sector Assessment*, 2015. FMI, Servicio Ampliado, 2015.

financiero. En concreto, Jamaica debe lograr que su marco para las entidades bancarias se acerque más a las normas internacionales en vigor, específicamente a los principios básicos de Basilea sobre supervisión bancaria eficaz. Asimismo, debe mejorar la gestión del riesgo sistémico, de modo que se pueda responder de forma adecuada desde la perspectiva de la reglamentación y las políticas para asegurar la estabilidad financiera. Esto reviste una especial importancia si tenemos en cuenta la significativa exposición al riesgo soberano del sistema bancario¹¹ y las recientes estrategias de reducción de riesgos de ciertos bancos internacionales. En consonancia con esto, es fundamental mejorar y armonizar el marco reglamentario de las entidades de depósito, aumentar la autonomía supervisora y el perímetro normativo de las autoridades reguladoras, lo que incluye la supervisión consolidada y los servicios bancarios a través de agentes, y mejorar la reglamentación prudencial de los mercados de valores¹². Todas estas líneas de reforma se incluyen en las condiciones del programa de ajuste estructural para Jamaica del FMI en el sector financiero, y este programa las desarrolla para garantizar una implementación sólida y eficaz.

- 1.6 **Desafíos pendientes.** Las reformas deberían abordar importantes lagunas normativas del sector financiero aplicando las medidas siguientes: (i) aumentar la autonomía y el perímetro normativo del Banco de Jamaica, aclarando su mandato para garantizar la estabilidad financiera; (ii) introducir requisitos operativos y prudenciales claros y armonizados para las entidades de depósito con vistas a evitar posibles arbitrajes regulatorios; (iii) mejorar el marco de reglamentación prudencial para cooperativas de crédito; (iv) mejorar la reglamentación prudencial para los sectores de valores, seguros y pensiones; y (v) fortalecer la transparencia financiera y la gestión de crisis financieras.
- 1.7 **Inclusión financiera, crecimiento y reducción de la vulnerabilidad.** La literatura económica demuestra que una mayor participación de la población en el sistema financiero, mediante la inclusión financiera, estimula el crecimiento y reduce la pobreza y la desigualdad¹³. Básicamente, una mayor inclusión financiera permite un mayor flujo de recursos para particulares y empresas, y una gestión más eficiente y segura de esos recursos, lo que a su vez lleva a responder mejor a

¹¹ En junio de 2015, la deuda pública representaba un 25% de los activos de las entidades de depósito (Standard and Poor's (2015), *Banking Industry Country Risk Assessment: Jamaica*). Esto aumenta la vulnerabilidad del mercado y exige una mejora de la capacidad de supervisión del marco reglamentario. Asimismo, el programa de canje de deuda más reciente, llevado a cabo en 2013, hizo que la rentabilidad de los bancos se debilitara en los últimos años y podría empujar a estas entidades a adoptar políticas competitivas más agresivas para mantener la rentabilidad. Esta situación general da motivo para mejorar la reglamentación en Jamaica.

¹² La Comisión de Servicios Financieros es la autoridad de supervisión y reglamentación en materia de valores, planes de pensiones privados y seguros. A corto plazo reviste una especial importancia la reglamentación de las operaciones de pacto de recompra de los corredores de valores. Con unos activos totales que representan en torno al 40% del PIB, los corredores de valores financian las obligaciones del Estado a largo plazo con inversiones a corto plazo que actúan como un depósito (operaciones de pacto de recompra interbancarias). Este modelo implica riesgos significativos en relación con la tasa de interés, la liquidez y la concentración, que no llevan asignados un margen de capital o de liquidez (FMI, artículo IV, 2014). Con vistas a mitigar estos riesgos, es crucial introducir una serie de reformas para implantar una reglamentación prudencial y proteger más a los inversionistas.

¹³ Véanse: Karpowicz, I., *Financial Inclusion, Growth and Inequality: A model application to Colombia*, IMF Working Paper, 2014; Park, I. y Mercado, F., *Financial Inclusion, Poverty, and Income Inequality in Asia*, Banco Asiático de Desarrollo, Working Paper, 2015.

las perturbaciones adversas y facilitar el consumo, mejorar las oportunidades económicas, educativas y de salud, e incrementar la inversión. Al mismo tiempo, el acceso a sistemas de pago electrónico y su utilización son beneficiosos, habida cuenta de los menores costos de transacción para los particulares. Esto a su vez se traduce en menores costos físicos y de oportunidad, lo que genera un ahorro que puede reducir el agotamiento de activos. Todo ello tiene un efecto positivo porque reduce la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza de la población.

- 1.8 **Situación actual de Jamaica.** El desarrollo financiero de Jamaica es más bajo que el de otros países de la región. A pesar de que en los últimos cinco años la cifra total de crecimiento del crédito ha sido del 11%¹⁴, el crédito nacional al sector privado sigue limitado al 30% del PIB, muy por debajo del nivel de las Bahamas (77%) o Barbados (80%). Hay dos dimensiones principales en que el desarrollo financiero de Jamaica queda rezagado. En primer lugar, la eficiencia de las entidades financieras es muy baja. El diferencial de los tipos de interés de los préstamos en Jamaica (14%) es más del doble que el de Barbados (6%), Trinidad y Tobago (6%) y otros países de ingresos medianos altos (6%), y casi multiplica por cinco el de las Bahamas (3%). Esto genera un margen financiero neto unas tres veces mayor que el de las Bahamas, el país con mejores resultados del grupo. La falta de eficiencia se ve también reflejada en los costos generales, que casi multiplican por ocho la cifra de Barbados. Esta situación va acompañada de una gran concentración en el sector bancario. Los tres principales bancos comerciales gestionan actualmente en torno al 80% de los préstamos, con un índice de Herfindahl-Hirschman de 0,43¹⁵ (frente al promedio de 0,74 de América Latina y el Caribe) y con un índice de Lerner de 0,4¹⁶ (frente al promedio de 0,23 de América Latina y el Caribe). La elevada concentración del sector bancario crea barreras potenciales a la entrada y hace que los bancos existentes tengan más poder de mercado, debido a los costos a fondo perdido en que hay que incurrir para obtener datos sobre los mercados y los clientes, y para crear la infraestructura bancaria. Esta situación podría limitar los incentivos que pudieran incitar a bancos a entrar en el sistema bancario y, en consecuencia, podría tener efectos negativos en la disponibilidad de productos y en los precios, limitando el acceso al crédito de particulares y pequeñas empresas^{17,18}. En este contexto, es importante elaborar políticas para empoderar al consumidor, con vistas a mejorar el funcionamiento y la eficiencia del mercado. En segundo lugar, Jamaica queda rezagada también en términos de acceso, uso y profundidad. Aunque en Jamaica

¹⁴ Banco Mundial, *Financial Sector Assessment*, 2015.

¹⁵ El índice de Herfindahl-Hirschman es un indicador del tamaño de las empresas en relación con el sector y del grado de competencia entre ellas. El índice va de 1 (más alto) a 0 (más bajo) y cuanto más alto es el valor, menor es el grado de competencia.

¹⁶ El índice de Lerner es un indicador del poder de mercado medido por la diferencia entre el precio y el costo marginal expresado como porcentaje del precio. El índice va de 1 (más alto) 0 (más bajo) y cuanto más alto es el valor, mayor es el poder de mercado.

¹⁷ Tras la crisis financiera de 1996–1997, la estructura del sistema financiero de Jamaica sufrió cambios importantes. El número de participantes en el mercado se desplomó y aumentó la participación extranjera en los bancos. Desde entonces, el sistema se ha estabilizado.

¹⁸ Para ahondar en el análisis sobre la concentración del sector financiero de Jamaica, véase: Banco Mundial, *Financial Sector Assessment*, 2015. Para profundizar en los temas de concentración del sector bancario, obstáculos al financiamiento y acceso al crédito, véase: Beck, T., Maksimovic, V. y Demirguc-Kunt, A. (2003), *Bank competition, financing obstacles and access to credit*, Banco Mundial.

el 78% de los adultos asegura tener una cuenta formal, solo el 11% ha recibido un préstamo de una entidad financiera formal. No existe una diferencia significativa entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a cuentas o al crédito; al contrario, la proporción de mujeres que indica haber pedido un préstamo a entidades financieras (11,3%) es mayor que la de hombres (10,9%)¹⁹.

- 1.9 La falta de acceso al crédito tiene una especial prevalencia entre las personas de bajos ingresos, las MIPYME y la población rural. Solo el 26% de las MIPYME dice tener un préstamo bancario o una línea de crédito, frente al promedio de 38% de los países de América Latina y el Caribe. A su vez, aunque la contribución del sector agropecuario a la economía está en torno al 6,5% del PIB y su fuerza laboral, en el 17%, el financiamiento al sector se sitúa tan solo en el 4% de la cartera de financiamiento total de los bancos. Además de los riesgos específicos de la agricultura tradicional (inclemencias meteorológicas, enfermedades y vulnerabilidad a los precios), la falta de terrenos que constituyan un aval adecuado en las zonas rurales incrementa los riesgos de crédito para los bancos. No existen instrumentos específicos para el financiamiento del sector agropecuario y los productos de crédito alternativos, como el arrendamiento financiero o el factoraje, son limitados. Al mismo tiempo, los costos de endeudamiento de las empresas jamaquinas se mantienen elevados en un 18%, frente al promedio del 6% de las siete principales economías de América Latina y el Caribe²⁰, y en el caso de las MIPYME, son el doble²¹. La porción del préstamo que ha de cubrir la garantía llega a situarse en el 97% del valor total, en comparación con el 72% de los países de América Latina y el Caribe. No disponer de un aval adecuado supone una barrera crítica para acceder al crédito, tanto para las MIPYME como para la población rural. El tipo de interés elevado y la exigencia de garantía se deben al alto riesgo de crédito, que a su vez se deriva de grandes asimetrías de información y de un bajo grado de competencia en el sector financiero²². Además, la penetración de los canales de distribución tradicionales (como sucursales y cajeros automáticos) es baja, sobre todo en zonas rurales. Con 27 cajeros y seis sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos, la penetración en Jamaica es mucho menor que en países como las Bahamas, Belize, y Trinidad y Tobago²³. Además, el alcance de las políticas públicas sigue siendo limitado. A pesar del ambicioso paquete de reformas legislativas para mejorar la normativa bancaria, la infraestructura financiera o la facilidad de hacer negocios para las MIPYME, los programas públicos para aumentar el financiamiento disponible para las MIPYME o en zonas rurales son escasos y carecen de la coordinación necesaria. Entre las iniciativas propuestas por el Gobierno de Jamaica existe un programa de

¹⁹ Véase Demirguc-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer y Peter van Oudheusden (2015), *The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World*. Policy Research Working Paper 7255, Banco Mundial, Washington, D.C.

²⁰ De la Torre, A., Ize, A. y Schmukler S. (2013), *Financial Development in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial.

²¹ Tennant, D., op. cit.

²² El índice de Herfindahl en Jamaica, indicador de la competencia, se situaba en el 0,43 en 2010, muy por debajo del promedio de sus equivalentes de la región de América Latina y el Caribe (0,74). La economía informal de Jamaica, indicador de las asimetrías de información, se sitúa entre el 35% y el 40% aproximadamente.

²³ Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2014.

garantías parciales de crédito diseñado para mitigar el riesgo de crédito de los prestatarios, pero requiere una recapitalización, pues ya se ha agotado la asignación de fondos inicial. Además, es preciso mejorar las políticas que protegen al consumidor de productos financieros para limitar su vulnerabilidad ante las prácticas abusivas o injustas de las entidades financieras. La Ley de servicios bancarios contempla un código de conducta obligatorio para las entidades de depósito, pero también es necesario un marco integral para la protección del consumidor y la educación sobre temas financieros.

- 1.10 **Desafíos pendientes.** Para afrontar los desafíos mencionados es fundamental desarrollar un marco de políticas integradoras que promueva la inclusión financiera de particulares y MIPYME. A falta de una estrategia nacional, queda limitada la capacidad de las autoridades para desarrollar un plan de acción integrado y coherente destinado a mejorar la inclusión financiera en Jamaica. Por tanto, con vistas a fomentar la inclusión financiera, el país debe (i) formular una estrategia nacional de inclusión financiera para establecer un plan de acción coordinado de políticas a mediano plazo que incorpore objetivos, plazos y responsabilidades; (ii) mejorar la reglamentación y la supervisión en materia de protección del consumidor para incrementar la competencia y fomentar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas; y (iii) mejorar el acceso a los servicios financieros en los sectores particularmente rezagados (personas pobres, MIPYME, zonas rurales y sector agropecuario) elaborando planes de acción para abordar limitaciones institucionales y normativas específicas, y haciendo los ajustes necesarios para estimular el uso de los instrumentos disponibles, como el programa de garantías parciales de crédito.
- 1.11 **Marco jurídico del sector financiero** El correcto funcionamiento de los mercados financieros requiere una reglamentación capaz de garantizar la ejecución eficaz y eficiente de los contratos de financiamiento, al objeto de reducir los costos de endeudamiento o hacer posible el financiamiento con garantía, y facilitar el financiamiento a largo plazo. Sin embargo, las ineficiencias existentes en este sentido aumentan los costos de financiamiento y limitan el acceso. Existe un gran volumen de datos que demuestran que el acceso al financiamiento está directamente relacionado con las mejoras del marco financiero, que asimismo promueven un mayor intercambio de información, más protección para los inversionistas y los acreedores, más garantías de cumplimiento de los contratos y más eficiencia²⁴.
- 1.12 **Situación actual de Jamaica.** En Jamaica, el acceso al financiamiento está limitado por un entorno derechos crediticios deficientes, procesos de solución de conflictos costosos y largos para la restitución de propiedades²⁵ y asimetrías de información. A consecuencia de ello, el valor del aval necesario para un préstamo, como porcentaje del préstamo, es en promedio del 204%, llegando a alcanzar el 240% para préstamos de un tamaño mediano²⁶. Es preciso adoptar otras medidas

²⁴ Véase, por ejemplo, Djankov, S., Hart, O., McLiesh, C. y Shleifer, A. (2008), *Debt Enforcement around the World*, *Journal of Political Economy* 116(6), 1105-1149; La Porta, R., Lopez de Sinales, F., Shleifer, A. y Vishny, R. (1997), *Legal Determinants of External Finance*, *Journal of Finance* 52, 1131-1150.

²⁵ En 2015, Jamaica se situaba en el lugar 107 de 189 países en el indicador de cumplimiento de contratos de la publicación *Doing Business*.

²⁶ *Ibidem*.

para ahondar en la implantación de un moderno sistema de información crediticia y registro de garantías, y para ampliar los tipos de activos que se pueden presentar como garantía para avalar el crédito. Además, financiar el desarrollo productivo requiere marcos reguladores e instrumentos de políticas sólidos para llevar a cabo proyectos de inversión productivos con características especiales, tales como proyectos relacionados con el financiamiento de asociaciones público-privadas y de innovación (financiamiento para capital emprendedor, inversionistas providenciales o emprendimiento, entre otros). Jamaica dispone de un incipiente programa de financiamiento de la innovación y tiene que actualizar su política de asociaciones público-privadas para racionalizar el diseño y la ejecución de proyectos, así como los proyectos empresariales innovadores que presentan riesgos desde el punto de vista financiero.

- 1.13 **Desafíos pendientes.** A fin de mejorar el marco jurídico del sector financiero para ampliar el acceso al financiamiento, Jamaica necesita introducir reformas relativas a (i) los mecanismos de ejecución de contratos y los derechos de los acreedores y (ii) la elaboración de un marco y unos procedimientos para el financiamiento a largo plazo²⁷.
- 1.14 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** El programa incorpora las lecciones aprendidas por el Banco al diseñar préstamos en apoyo de reformas de política para los países de la región en el ámbito de los sistemas financieros, combinando acertadamente reformas previstas para mejorar la reglamentación y la supervisión del sistema financiero con el fin de incrementar el acceso al financiamiento para empresas y particulares. Además, incorpora lecciones de otros préstamos en apoyo de reformas de política implementados en Jamaica, particularmente el Programa de Aumento de la Competitividad I, II y III (operaciones 1972/OC-JA, 2297/OC-JA y 3147/OC-JA), el Programa de Consolidación Fiscal I y II (operaciones 2359/OC-JA y 2502/OC-JA), y el Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico (operación 3148/OC-JA). Estas lecciones apuntan a la importancia de lo siguiente: (i) la adecuada secuenciación de las reformas; (ii) el interés de las autoridades del país por promover un programa de reformas y la asunción de responsabilidad por esas reformas; (iii) el apoyo al Gobierno de Jamaica, mediante medidas de asistencia técnica, para que las decisiones relacionadas con las reformas se tomen con conocimiento de causa; y (iv) la coordinación con diferentes organizaciones bilaterales y multilaterales. Estas lecciones se han incorporado al diseño del programa. El programa también complementa las reformas respaldadas por operaciones anteriores. En particular, da continuidad al Programa de Aumento de la Competitividad, en el que se abordaron varios temas relacionados con la competitividad y el entorno para hacer negocios y se lograron resultados concretos²⁸, ya que apoya la siguiente generación de reformas en los ámbitos de acceso al financiamiento, promoción de la inversión privada y reducción del costo de hacer negocios. Al analizar las lecciones aprendidas se ve que este tipo de reformas son complejas, su implementación requiere mucho tiempo por lo que abarca más de una operación, y se precisa bastante apoyo técnico para promover

²⁷ Véase, por ejemplo, Tennant, D., *Access to Finance for Productive Development in Jamaica*, marzo de 2015; y *Global Information Technology Report*, 2015.

²⁸ Jamaica saltó 27 puestos en el informe *Doing Business* de 2014.

decisiones fundadas y concienciar a las personas que toman las decisiones y a las partes interesadas²⁹. Por otra parte, este programa se complementa con las reformas del ámbito fiscal, porque para ofrecer estabilidad a los inversionistas y a la empresa privada son necesarias políticas fiscales y macroeconómicas sólidas, como las que promueve el Programa Fiscal Estructural.

- 1.15 **Justificación para esta intervención.** Fortalecer la contribución del sistema financiero al desarrollo económico general es vital para reactivar el crecimiento en Jamaica y evitar una posible fatiga reformista en un país que ya ha hecho esfuerzos considerables en el ámbito fiscal, comercial y tributario en los últimos cinco años. Las reformas financieras son positivas para el crecimiento principalmente por dos razones. En primer lugar, la reglamentación y la supervisión son la piedra angular de la estabilidad financiera y, por tanto, el primer paso para evitar una costosa crisis y crear confianza en el inversionista y el consumidor. En el caso de Jamaica, es especialmente importante consolidar la reglamentación y supervisión financieras para promover un sistema bancario más seguro, evitar las prácticas financieras ilícitas del pasado que podrían desestabilizar la economía³⁰, y proteger al sistema bancario de las recientes políticas de disminución de riesgos aplicadas por los bancos internacionales³¹. En segundo lugar, las políticas y la reglamentación financieras son cruciales para que empresas y particulares desarrollen su potencial productivo. Con respecto a esto, cabe distinguir dos líneas principales de acción: (i) políticas centradas en incluir a empresas y particulares en el sistema financiero, reduciendo los costos de participación y mejorando la eficiencia de la intermediación para reducir los costos; y (ii) acuerdos contractuales concebidos para reducir la incertidumbre y los costos de transacción inherentes a los contratos financieros. Estas políticas e instituciones se complementan para constituir el marco en el que se realizan las transacciones financieras. De ahí que, para promover una senda de desarrollo equilibrada, la lógica general de este programa conjugue tanto la estabilidad como el papel potenciador del crecimiento del sistema financiero.
- 1.16 **Alineación estratégica.** El programa es congruente con las prioridades fijadas por el Gobierno de Jamaica en su Plan Estratégico Nacional Visión 2030 y su Marco de Política Socioeconómica a Mediano Plazo 2015–2018, que destaca la necesidad de fortalecer tanto el marco reglamentario como el legislativo para los sistemas financieros, así como la estrategia de inclusión financiera para una mayor participación de los actores económicos³². Esta operación ayudará al Gobierno a reforzar el marco legislativo, reglamentario y de supervisión del sector

²⁹ *Policy Reforms in Business Climate and Innovation in LAC: Lessons Learned from the IDB's Experience with Policy Based Loans (Draft)*. En el caso de Jamaica, en torno a US\$1 millón de recursos de asistencia técnica se invirtieron en el diseño y la implementación de las reformas.

³⁰ En 2006, el país tenía que hacer frente a un sinnúmero de situaciones de tipo Ponzi en el sector financiero. Los fondos de inversión desregulados movían entre el 12,5% y el 25% del PIB y 50.000 hogares invertían en este tipo de fondos. Para más información sobre la crisis de Jamaica, véase Carvajal, Anna *et. al.* "Ponzi Schemes in the Caribbean". *IMF Working Paper*. Abril de 2009. WP/09/05.

³¹ Las entidades financieras internacionales imponen una actividad de disminución de riesgos para mitigar los riesgos relacionados con sistemas financieros infradesarrollados y superficiales. Estas actividades se traducen en que cierran importantes líneas de negocio para los bancos locales de los países en vías de desarrollo, sobre todo en pequeños estados, tales como las relaciones de corresponsalía bancaria y el negocio de las transferencias de dinero.

³² Gobierno de Jamaica, [Medium Term Socio-Economic Policy Framework 2015-2018](#).

financiero, contribuyendo así a mejorar el entorno de negocios para promover la profundización financiera y la inclusión de más participantes económicos en la economía. El programa es coherente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010–2020 (documento AB-3008) y aborda el desafío de desarrollo referido a inclusión social e igualdad, proponiendo reformas y medidas de políticas en el subsector de la inclusión financiera. Además, al apoyar instituciones y reglamentaciones que promueven el acceso a los servicios financieros, el programa está en consonancia con el tema transversal de instituciones y Estado de derecho. Asimismo, contribuirá al logro de los indicadores del Marco de Resultados Corporativos 2016–2019 (documento GN-2727-4) al incrementar el número de micro, pequeñas y medianas empresas que reciben financiamiento. Esta operación es acorde también con la Estrategia de País 2013–2014 con Jamaica (documento GN-2694-2)³³ y su ámbito prioritario “sector financiero y clima de negocios”. Aborda de forma específica los objetivos estratégicos de facilitar el acceso al financiamiento y reducir los riesgos del sistema financiero. En cuanto al desarrollo de reformas reglamentarias e institucionales para promover el acceso al financiamiento, la operación se ajusta al Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (documento GN-2768-3). Además, también es coherente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (documento GN-2587-2), ya que propone reformas para fortalecer las entidades financieras de Jamaica.

- 1.17 **Coordinación con otras organizaciones multilaterales en lo referente a reformas de políticas.** La coordinación con otras organizaciones multilaterales es vital en el caso de Jamaica por los grandes esfuerzos que hacen tanto otros organismos multilaterales como el Banco por acompañar las reformas de políticas públicas desde el punto de vista técnico y financiero, con vistas a reactivar el crecimiento económico. En concreto, este programa parte de la senda de reformas del acuerdo de Servicio Ampliado del FMI. Más concretamente, el análisis y las condiciones estipulados en este programa para fortalecer la reglamentación financiera y el marco de supervisión (Componente II de este programa) contribuyen a la consolidación y la sostenibilidad de los puntos de referencia estructurales del Servicio Ampliado. Este programa contempla acciones previstas por el Servicio Ampliado dirigidas a mejorar la supervisión y la reglamentación mediante la armonización reglamentaria de las entidades de depósito —mejorando la autonomía del Banco de Jamaica y potenciando su papel de responsable general de la estabilidad del sistema financiero—, y gradualmente refuerza las normas cautelares del mercado de valores. Además, el programa amplía los puntos de referencia estructurales incluidos en el Servicio Ampliado para abordar otros aspectos clave y complementarios de la reglamentación y la supervisión financieras, tales como la reglamentación y la supervisión de los conglomerados y las cooperativas de crédito, la transparencia financiera y la gestión de crisis financieras. Al mismo tiempo, este programa introduce otros componentes fundamentales para el desarrollo financiero, con vistas a mejorar la inclusión financiera y el marco jurídico de las transacciones financieras (lo que se corresponde con Componentes III y IV). El diagnóstico emitido por el Banco Mundial y el FMI en su evaluación del sector financiero de Jamaica

³³ Se está preparando una nueva Estrategia de País con Jamaica (2016-2020). El período de transición de la Estrategia de País vigente acaba el 1 de noviembre de 2016.

correspondiente a 2015 ya preveía las reformas de políticas relacionadas con la inclusión financiera, reformas para las que actualmente el país cuenta con asistencia técnica del Banco Mundial.

- 1.18 **Coordinación de la asistencia técnica con otros organismos multilaterales.** La coordinación con otros organismos multilaterales también es importante para optimizar el uso de los escasos recursos de asistencia técnica. En el caso de Jamaica, el FMI está proporcionando asistencia técnica para mejorar el marco reglamentario aplicable a crisis financieras y ya ha prestado asistencia para mejorar la reglamentación prudencial en los sectores bancario y de valores (Componente II de este programa). El Banco Mundial está proporcionando asistencia técnica para la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera³⁴, contemplada en el Componente II de este programa. Este programa pretende asegurar la implementación de esas reformas y será un incentivo más para completarlas. El Banco está procesando una propuesta de cooperación técnica para mejorar la capacidad de supervisión de la Comisión de Servicios Financieros, así como para apoyar ciertas actuaciones contempladas en el Componente III de este programa. Además, coordinará sus actividades de cooperación técnica con el resto de las organizaciones multilaterales y los donantes.

B. Objetivos, componentes y costos

- 1.19 **Objetivos del programa.** El objetivo del programa es mejorar la contribución del sector financiero al crecimiento económico mediante (i) el fortalecimiento de la estabilidad financiera, (ii) la mejora de la inclusión financiera de empresas y particulares y (iii) la mejora del marco jurídico del sector financiero.
- 1.20 Esta operación es la primera de una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política que estará compuesta de dos operaciones relacionadas a nivel técnico, pero con contratos independientes, de conformidad con el documento CS-3633-1.
- 1.21 **Beneficiarios.** Las reformas del programa son transversales y su objetivo es superar los obstáculos normativos y financieros que impiden el funcionamiento satisfactorio del sistema financiero y su contribución al crecimiento. Teniendo en cuenta este objetivo y la amplitud de las reformas, se prevé que el programa beneficie a todos los participantes en la economía. En concreto, al mejorar la inclusión financiera en Jamaica, es de esperar que las reformas apoyadas por el programa beneficien a particulares y empresas que actualmente quedan excluidos o no están suficientemente integrados en el sistema financiero. Además, se prevé que las reformas que deben mejorar el marco jurídico del sector financiero aumenten la provisión de financiamiento a largo plazo para MIPYME y proyectos productivos.
- 1.22 El programa propuesto se desarrollará con los componentes que figuran a continuación.

³⁴ El Banco Mundial está apoyando la formulación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en nombre del Banco Central. Este programa incitará a que se concluya la Estrategia (ha sufrido algunos retrasos en su finalización) y también a implementar las recomendaciones a mediano plazo en ella contenidas.

- 1.23 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es mantener un marco de política macroeconómica sostenible acorde con los objetivos del programa y la Matriz de Política (Anexo II).
- 1.24 **Componente II. Fortalecimiento de la estabilidad del sector financiero.** Este componente se propone apuntalar los ámbitos que requieren trabajo adicional señalados en los informes de diagnóstico internacionales:
- a. **Fortalecer la reglamentación y la supervisión del sistema financiero.** Para mejorar la reglamentación y la supervisión del sistema financiero, la primera operación incluye lo siguiente: (i) mejorar la autoridad del Banco de Jamaica mediante (a) la ampliación de las facultades de supervisión y gobernanza del Comité Supervisor presidido por el Banco de Jamaica, y (b) la concesión al Banco de Jamaica del mandato y la responsabilidad de vigilar la estabilidad financiera de Jamaica; (ii) mejorar la reglamentación y la supervisión de las entidades financieras de depósito mediante (a) la armonización de las normas prudenciales en los sectores relacionados con las entidades de depósito, (b) la facilitación de la supervisión consolidada de conglomerados financieros, y (c) la mejora del régimen sancionador; (iii) desarrollar las disposiciones reglamentarias de la Ley de servicios bancarios, entre otras, la reglamentación en materia de suficiencia de capital, derechos de licencia para entidades de depósito y procedimientos de solicitud de licencia para actuar como entidad de depósito; (iv) proponer más modificaciones al proyecto de reglamento para cooperativas de crédito que se está preparando con vistas a mejorar su marco de normativa prudencial y de supervisión; y (v) formular la propuesta normativa para reforzar el marco regulador de las instituciones de crédito. Con la segunda operación se prevé (i) desarrollar las disposiciones normativas de la Ley de servicios bancarios relativas a (a) la supervisión consolidada para hacer un seguimiento adecuado y, si cabe, aplicar normas prudenciales a todos los aspectos de los negocios de un grupo bancario, (b) los servicios bancarios de las entidades de depósito a través de agentes, y (c) el código de conducta por el que se rigen las entidades de depósito en sus relaciones con los clientes; (ii) aprobar el nuevo marco de reglamentación y supervisión prudencial para las cooperativas de crédito acorde con las prácticas óptimas internacionales; y (iii) proporcionar un marco de supervisión claro y sólido para el sector del microfinanciamiento elaborando una ley del microcrédito.
 - b. **Mejora de la reglamentación y la supervisión de los valores, las pensiones y los seguros.** La primera operación se centra en lo siguiente: (i) mejorar la protección de los inversionistas en el sector de valores reforzando el marco regulador del mercado de las operaciones interbancarias de pacto de recompra mediante (a) la creación de un nuevo sistema basado en un fondo fiduciario para los activos subyacentes de las operaciones de pacto de recompra en beneficio de los clientes en caso de insolvencia, y (b) la definición de la nueva estructura de transacciones; (ii) mejorar la protección de los beneficiarios de planes de pensiones privados dando los pasos oportunos para preparar propuestas de enmienda de la legislación que rige los fondos de pensiones al objeto de (a) regular los períodos mínimos de cotización y la portabilidad, (b) regular los requisitos de solvencia, y (c) ampliar la reglamentación de los planes de jubilación; y

(iii) mejorar la supervisión de las compañías de seguros modificando la legislación para, entre otras cosas, exigir que las aseguradoras pongan en práctica técnicas de gestión de riesgos y que protejan a los suscriptores de pólizas priorizando su posición durante la liquidación de una empresa. Con la segunda operación se prevé (i) mejorar la protección de los inversionistas fortaleciendo la reglamentación prudencial del sector de valores conforme a las prácticas óptimas internacionales, (ii) mejorar la protección para los beneficiarios de planes de pensiones privados proponiendo modificaciones a la legislación que regula los fondos de pensiones, y (iii) elaborar un informe sobre la implementación de las enmiendas a la Ley de seguros.

- c. **Fortalecer la transparencia financiera.** La primera operación mejorará la reglamentación y la supervisión de la transparencia financiera de acuerdo con los principios del Grupo de Acción Financiera (GAFI) dando los pasos siguientes: (i) presentar al Gabinete el borrador de la Evaluación del Riesgo Nacional (NRA), y (ii) mejorar la supervisión contra el blanqueo de dinero creando una unidad específica en la Comisión de Servicios Financieros que se encargará de llevar a cabo inspecciones in situ. Con la segunda operación se prevé: (i) desarrollar e implementar las actuaciones reguladoras derivadas de la Evaluación del Riesgo Nacional para garantizar el cumplimiento de los principios y las recomendaciones del GAFI, y (ii) valorar los resultados de las medidas adoptadas para mejorar la supervisión contra el blanqueo de dinero y sugerir mejoras si cabe.
 - d. **Fortalecer la gestión de las crisis financieras.** Las condiciones en la primera operación serán las siguientes: (i) crear un comité directivo para la gestión de crisis financieras integrado en el que participen las principales autoridades reguladoras del ámbito financiero, y (ii) preparar una nota conceptual de marco de gestión de crisis financieras para el sector de valores. Con la segunda operación se prevé que el país desarrolle un marco nacional de gestión de crisis financieras, que se ajuste a las prácticas óptimas y aclare el proceso y el papel de cada organismo regulador del sector financiero y de la Corporación de Seguros de Depósitos de Jamaica (JDIC).
- 1.25 **Componente III. Mejora de la inclusión financiera de particulares y empresas.** Este componente introduce reformas en tres ámbitos importantes:
- a. **Fortalecer el marco institucional y de políticas para la inclusión financiera.** La primera operación se centra en desarrollar un borrador para la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera que tenga en cuenta los ámbitos siguientes: protección del consumidor y formación en temas financieros; financiamiento de MIPYME; financiamiento agropecuario y rural, y sistemas de pago minorista. La segunda operación se centrará en designar al Consejo para la Inclusión Financiera Nacional (NFIC) como coordinador de políticas generales, con responsabilidades presupuestarias y monetarias. Además, pondrá en práctica la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.
 - b. **Mejorar la protección del consumidor.** La primera operación se plantea mejorar la protección del consumidor estableciendo un grupo de trabajo de protección del consumidor y de formación en temas financieros. Con la segunda operación se prevé (i) establecer un plan de acción para el grupo de

trabajo de protección del consumidor y de formación en temas financieros; (ii) asegurar que los organismos públicos específicos y los supervisores tengan un mandato claro y recursos para la protección del consumidor desde el punto de vista financiero, fijando la reglamentación necesaria sobre el intercambio de información y los derechos de los consumidores, y (iii) desarrollar una estrategia de formación financiera nacional dirigida a mejorar los conocimientos financieros de la ciudadanía con bajos ingresos y sin acceso a los servicios bancarios.

- c. **Mejorar el acceso rural, agropecuario y de las MIPYME al financiamiento.** Con vistas a incrementar el financiamiento en esos sectores, la primera operación conlleva lo siguiente: (i) mejorar el funcionamiento del Fondo de Mejora del Crédito [*Credit Enhancement Fund*] gestionado por el Banco de Desarrollo de Jamaica mediante: (a) la ampliación de las entidades financieras solventes elegibles; (b) el aumento del monto y del plazo del instrumento de garantía, y (c) la incentivación de las garantías agropecuarias; (ii) aumentar la disponibilidad de datos sobre las MIPYME —redactando unas directrices sobre los datos específicos que deben hacer públicos para mejorar la comunicación con el Banco de Jamaica— y establecer parámetros de referencia para mejorar las actividades de seguimiento del acceso al financiamiento de estas empresas; y (iii) mejorar la coordinación y la eficiencia entre los organismos públicos que prestan servicios financieros y no financieros a las MIPYME creando un consejo único para el Fondo de Emprendimiento (SSF), la Agencia de Desarrollo de la Microinversión (MIDA) y la Corporación de Desarrollo Comercial de Jamaica (JBDC). Con la segunda operación se prevé (i) desarrollar el marco normativo de los microseguros; (ii) formular una propuesta para el marco regulador del arrendamiento financiero y el factoraje para aumentar el financiamiento de la cadena de valor; (iii) hacer que el Banco de Jamaica recopile datos de forma rutinaria, desglosados por MIPYME; y (iv) implementar la consolidación del plan de acción para entidades del sector público que presten servicios financieros y no financieros a MIPYME.
- 1.26 **Componente IV. Mejora del marco jurídico del sector financiero.** Este componente se centra en dos ámbitos de reforma:
- a. **Fortalecer los instrumentos y la reglamentación de financiamiento a largo plazo.** La primera operación conlleva lo siguiente: (i) preparar las modificaciones de la política relativa a las asociaciones público-privadas (asociaciones público-privadas) para desarrollar un marco de transacciones más ágil y flexible en este sentido: (a) evitando las duplicaciones innecesarias, y (b) delimitando el papel de los distintos organismos implicados en las distintas etapas, y (ii) establecer mecanismos de financiamiento alternativos para mejorar el financiamiento a largo plazo mediante capital riesgo (financiamiento ofrecido a empresas emergentes mediante capital), financiamiento providencial (financiamiento ofrecido mediante inversionistas privados a ideas y compañías mediante capital) y el Financiamiento no Reembolsable a la Innovación de las Nuevas Ideas al Emprendimiento (IGNITE, un mecanismo no reembolsable que financia ideas innovadoras y servicios de desarrollo de negocio para emprendedores). La

segunda operación incluirá lo siguiente: (i) aprobar las modificaciones a la política de asociaciones público-privadas; (ii) desarrollar una propuesta sobre las organizaciones y los instrumentos para incrementar la capacidad del Banco de Desarrollo de Jamaica de ofrecer financiamiento a largo plazo, y (iii) concluir una evaluación del financiamiento a través de capital emprendedor, financiamiento providencial e IGNITE.

- b. **Mejorar los derechos legales de los acreedores y la ejecución de los contratos.** La primera operación velará por: (i) mejorar el uso del marco de la Ley de garantías reales sobre la propiedad personal (SIPPA)³⁵ para mejorar el acceso al crédito de la [pequeña y mediana empresa](#) (PYME) desarrollando un plan de acción para incrementar el uso de garantías reales sobre la propiedad personal, entre otros, métodos para mejorar el mercado secundario y propuestas de modificación de las directrices normativas; (ii) mejorar los derechos legales de los acreedores promocionando la implementación de la Ley de insolvencia mediante: (a) la puesta en marcha de la Oficina del Supervisor de Insolvencia; y (b) la campaña de formación y concienciación iniciada para sensibilizar al público sobre el nuevo régimen de insolvencia, y (iii) acelerar la resolución de conflictos comerciales y reducir la carga de litigios comerciales proponiendo modificaciones a la resolución de los tribunales de primera instancia, incluida la mediación obligatoria para demandas comerciales de más de J\$500.000 cuando sea necesario. En la segunda operación, el programa mejorará el uso del marco SIPPA mediante: (a) la actualización de las directrices del Banco de Jamaica para que hagan referencia explícita a la SIPPA; (b) el desarrollo y la implementación de un marco de apoyo de los regímenes SIPPA, y (c) formación y concienciación de la ciudadanía sobre la SIPPA. Al mismo tiempo, la segunda operación se encargará de: (i) valorar el impacto de: (a) la puesta en marcha de la Oficina del Supervisor de Insolvencia, y (b) la campaña de formación y concienciación sobre la implementación de la Ley de insolvencia, y la identificación de ámbitos de mejora en caso necesario, y (ii) acelerar la resolución de conflictos comerciales y reducir la carga de litigios comerciales aprobando las modificaciones a la resolución de los tribunales de primera instancia, incluida la mediación obligatoria para demandas comerciales de más de J\$500.000 cuando sea necesario.

C. Indicadores clave de resultados

- 1.27 El indicador clave para cuantificar el impacto del programa será el crecimiento del PIB, que se espera que supere en 0,4 puntos porcentuales el crecimiento del PIB de un escenario sin reformas. Los resultados del programa se medirán según sigue: (i) el índice de riesgo de insolvencia o factor Z como medida para la estabilidad financiera; (ii) el porcentaje de empresas con crédito bancario o línea de crédito; (iii) el porcentaje de adultos con cuenta en una entidad financiera;

³⁵ El término *garantías reales sobre la propiedad personal* hace referencia a las garantías reales creadas [por ley](#) sobre los activos para el desempeño de una obligación. Las SIPPA mejorarán el acceso de las PYME, que podrán utilizar bienes muebles como garantía de crédito, frente a terrenos y edificios, al tiempo que reducirán las posibles pérdidas de las entidades de crédito por impagos, pues tendrán activos que podrán embargar para recuperar el valor del capital pendiente si cabe.

- (iv) el valor de la garantía para un préstamo (porcentaje del monto del préstamo), y (v) el diferencial de tipos de interés. Véase la [Matriz de Resultados](#).
- 1.28 **Análisis Económico.** El análisis económico hace una estimación del impacto de las reformas sostenidas en la tasa de crecimiento a mediano plazo y en el ahorro cuasifiscal. Para efectuar los cálculos para el impacto cuantitativo de las políticas, que son aproximados, se utilizó un modelo de equilibrio general de desarrollo financiero propuesto por Dabla-Norris et al. (2014). Dicho modelo identifica específicamente tres elementos financieros relevantes (alcance, profundidad y eficiencia) y permite controlar la mayoría de las políticas según unos parámetros específicos, por lo que se considera una aproximación adecuada para los efectos cuantitativos esperados³⁶. Los principales supuestos del modelo son los siguientes: (i) generaciones que se superponen; (ii) heterogeneidad entre agentes en cuanto a riqueza y talento; (iii) costo fijo para poder recibir financiamiento externo; (iv) responsabilidad limitada; (v) ejecución imperfecta; (vi) verificación onerosa del estado; (vii) tasa de fallos exógenos en la producción, y (viii) producción según los insumos corrientes (capital y trabajo) y también el talento. Las especificidades del modelo están descritas con más detalle en el Análisis Económico, al que remitimos al lector. Las pruebas de sensibilidad de los valores de referencia se llevaron a cabo para una amplia gama de parámetros. Se aplicó una tasa de descuento del 12% a los flujos de beneficio neto reales resultantes, en consonancia con las recomendaciones del Banco. Se propone utilizar el mismo modelo de equilibrio general para la evaluación del programa de impacto, dado que la calibración existente y la disponibilidad esperada de datos confirman la viabilidad de este enfoque.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos financieros

- 2.1 Esta operación es la primera de dos operaciones consecutivas relacionadas a nivel técnico, pero financiadas de forma diferenciada como préstamo programático en apoyo de reformas de política. La primera operación es por un máximo de US\$100 millones, en consonancia con las necesidades de financiamiento externo del país (US\$900 millones en el ejercicio 2015-2016, sin incluir la recompra de PetroCaribe³⁷). Esta operación cubriría el 11% de estas necesidades. Si bien el monto y el calendario de la segunda operación se decidirán en el ejercicio de programación correspondiente según las necesidades de financiamiento del país, se espera que las condicionalidades identificadas para la segunda operación se cumplan en 2017. De acuerdo con las directrices para la preparación e implementación de préstamos de apoyo a reformas de políticas (documento

³⁶ Como se trata en el anexo correspondiente, el consenso en las publicaciones es que las políticas respaldadas contribuyen entre sí de forma positiva. Por tanto, si se hace un trazado imperfecto de las políticas a los parámetros del modelo se obtendrá una infravaloración de los posibles beneficios, no de los posibles costos. En ese sentido, los resultados cuantitativos deben verse como una aproximación conservadora al beneficio neto del programa.

³⁷ La recompra de PetroCaribe se refiere a la reducción de deuda debida a la compañía estatal petrolera de Venezuela Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) por el Fondo de Desarrollo PetroCaribe de Jamaica, en virtud de la cual en julio de 2015 se recompraron US\$3.250 millones en deuda vigente por valor de US\$1.500 millones.

CS-3633-1), un enfoque programático facilita el diálogo político entre el país y el Banco, concede tiempo suficiente para que se pongan en práctica las reformas y brinda la oportunidad de avanzar con la primera operación cuando sea evaluada y de ajustar las reformas según los conocimientos adquiridos. Está previsto que la segunda operación profundice en las reformas iniciadas por la primera.

B. Riesgos para las salvaguardias ambientales y sociales

2.2 De acuerdo con la disposición B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (documento GN-2208-20) y la política operativa correspondiente (documento OP-703), no es necesario clasificar este programa. Las reformas propuestas no tendrán efectos medioambientales ni sociales significativos.

C. Otros riesgos y consideraciones clave

2.3 Los principales riesgos identificados son los siguientes: (i) el deterioro de las condiciones económicas mundiales podría reducir la repercusión y la velocidad de las reformas propuestas, y (ii) las reformas propuestas no obtendrán buenos resultados a largo plazo si no se les da continuidad mediante una secuencia de reformas posteriores que ahonden en el progreso de la inclusión financiera y el financiamiento de desarrollo productivo. Para mitigar este riesgo, las autoridades han llevado a cabo un proceso de socialización de los efectos de las reformas y de los beneficios para la población beneficiaria. Otro riesgo es la descoordinación entre los organismos responsables de la implementación de las reformas, así como con los agentes económicos y sociales. Para mitigar este riesgo, el organismo ejecutor (el Ministerio de Hacienda y Planificación) designará una unidad de coordinación del programa que se encargará de la coordinación con los organismos implicados en la ejecución (Banco de Jamaica, Comisión de Servicios Financieros, Ministerio de Industria, Inversión y Comercio, y Corporación de Promociones de Jamaica). Las reformas propuestas por el programa se han diseñado para que proporcionen beneficios y tengan un fuerte impacto en el país, y el equipo estará haciendo un estrecho seguimiento del proceso.

2.4 **Sostenibilidad del programa de reforma de políticas.** Se han tenido en cuenta distintos factores para maximizar la sostenibilidad de las reformas políticas. Primero, las condiciones establecidas en la Matriz de Política se han consensuado entre las partes interesadas principales, y están bien avanzadas en términos de trabajo técnico y negociación entre las partes relevantes. Segundo, ha habido una buena coordinación entre la agenda de políticas del Gobierno y la Matriz de Política del programa, con vistas a evitar incoherencias dinámicas y alinear los incentivos. Tercero, la cooperación técnica ofrecida por el Banco y otras instituciones multilaterales garantizará que el Gobierno tenga los recursos para implementar las reformas en cuestión. Cuarto, el Banco mantendrá un estrecho diálogo político con las autoridades para anticipar y superar posibles cuellos de botella. Además, se insiste en la sostenibilidad de las reformas una vez finalizado el programa porque se han incluido en las prioridades fijadas por el Gobierno de Jamaica en su Plan Estratégico Nacional Visión 2030 y están entre los temas clave de diálogo sobre políticas que el país mantiene con organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID), así como en los acuerdos del Servicio Ampliado.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 El organismo ejecutor será el Ministerio de Hacienda y Planificación, que designará a una unidad de coordinación del programa como responsable de coordinar los organismos implicados en la ejecución y de presentar planes de trabajo e informes de avance semestrales sobre el cumplimiento de la Matriz de Política (Anexo II). La unidad de coordinación del programa será la División de Gestión Económica del Ministerio de Hacienda y Planificación, en coordinación con las autoridades relevantes del Banco de Jamaica, la Comisión de Servicios Financieros y la Corporación de Promociones de Jamaica. La unidad de coordinación del programa, junto con estos organismos, llevará a cabo un seguimiento de las reformas previstas en la Matriz de Política con vistas a preparar los informes de avance semestrales, comprobar el cumplimiento de las condiciones del programa y presentar los informes correspondientes al Banco. Las responsabilidades de la unidad de coordinación del programa con respecto al seguimiento y al avance de la implementación del proyecto conllevan mantener una comunicación oficial con el Banco y presentar informes de avance; coordinarse con las partes interesadas para proseguir las acciones que deben llevar al cumplimiento de los objetivos de las políticas, y recopilar datos y proporcionárselos al Banco para el seguimiento del proyecto. Estas responsabilidades se detallan en el párrafo 3.3.
- 3.2 **Condiciones contractuales especiales previas al desembolso de un préstamo. El desembolso de los recursos del préstamo estará supeditado al cumplimiento por parte del prestatario, y a satisfacción del Banco, de las condiciones que se resumen en la Matriz de Política (Anexo II) y en el contrato de préstamo.**

B. Resumen de los mecanismos de seguimiento de los resultados

- 3.3 El seguimiento de la implementación del programa lo realizará el Ministerio de Hacienda a través de la División de Gestión Económica, que presentará informes periódicamente y hará un seguimiento de los medios de verificación para las reformas del programa. El prestatario y el Banco celebrarán reuniones semestrales con el objeto de examinar el cumplimiento de las condiciones definidas para el segundo programa. Como organismo ejecutor, el Ministerio de Hacienda y Planificación nombrará a un miembro del personal al que se le encomendarán las siguientes tareas: (i) mantener la comunicación oficial con el Banco y presentar los informes y recabar las pruebas sobre el cumplimiento de las condiciones de la operación (así como cualquier otro informe que el Banco pudiera requerir), de conformidad con las condiciones y los marcos temporales acordados; (ii) avanzar acciones para lograr los objetivos de las políticas fijados en el programa (especialmente los incluidos como elementos activadores de la segunda operación), y (iii) recopilar, archivar y presentar al Banco toda la información, los indicadores y los parámetros que permitirán al Banco seguir, medir y evaluar los resultados del programa. De acuerdo con su función, el Ministerio de Hacienda y Planificación coordinará la recepción de pruebas con respecto a los compromisos hechos por las diferentes instituciones del Gobierno. Es fundamental para las actividades de seguimiento el esquema detallado en el

Plan de Seguimiento y Evaluación, vinculando los objetivos específicos a políticas concretas con instrumentos de comprobación claros y bien definidos. Con respecto a la evaluación final del programa de las dos operaciones, el Banco preparará un informe de terminación de proyecto que incluirá una evaluación de los dos componentes. El primer componente parte de un modelo de equilibrio general para estimar el impacto de las políticas en el crecimiento económico tras la aplicación de las reformas. Para el segundo componente, se llevará a cabo el mismo ejercicio que se describe en el Análisis Económico, pero utilizando valores eficaces y definiendo una hipótesis de contraste heurística (véase el [Plan de Seguimiento y Evaluación](#) y el programa [Análisis Económico](#)).

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La Matriz de Política para el programa propuesto es coherente con la [Carta de Política](#) emitida por Jamaica con fecha de 31 de mayo de 2016. Dicha carta reafirma el compromiso del Gobierno para implementar las actividades acordadas con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional	-Estado de derecho (percentil promedio de ALC)		
Indicadores de desarrollo de países	-Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2694-2	i) Mejorar el acceso al financiamiento y ii) Reducir los riesgos del sistema financiero.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La operación está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.0		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	7.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	2.5		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0		
4.4 Supuestos Razonables	0.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad	0.5		
5. Evaluación y seguimiento	7.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.3		
5.2 Plan de Evaluación	6.2		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

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

El "Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero" (JA-L1058), por un monto de USD 100 millones, es el primero de dos préstamos programáticos. El objetivo del programa es ampliar la contribución del sistema financiero al crecimiento económico mediante: (i) fortalecimiento de la estabilidad financiera; (ii) fomentar la inclusión financiera de empresas e individuos; y (iii) mejorar el marco legal para el financiamiento. La lógica vertical del programa es consistente. El diagnóstico ha identificado varios desafíos como vacíos normativos en el sector financiero, carencia de una estrategia para el mejoramiento de la inclusión financiera, y un entorno de derechos de crédito débiles y costosos mecanismos de resolución de disputas. Los productos propuestos (algunas actas y regulaciones, y varias comunicaciones) apuntan a hacer frente a estos desafíos.

Tanto el análisis económico como el plan de evaluación descansan sobre un modelo de equilibrio general micro-fundado, desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para medir los efectos de este tipo de programa. El modelo se utilizó recientemente para el diseño de operaciones similares (CO-L1144 y UR-L1108). El modelo permite simular la evolución de variables relevantes (como crecimiento económico) afectadas por cambios en parámetros de interés (por ejemplo, costo de participación en el sistema financiero, eficiencia de la intermediación financiera, etc.).

Una ventaja del modelo es que gran parte de los datos necesarios están disponibles para Jamaica y se actualizan con suficiente frecuencia para permitir el monitoreo del programa. La principal limitación del análisis económico es que detalles importantes acerca de los cálculos realizados no son claramente explicados, limitando las oportunidades de aprendizaje y control de calidad. Además, supuestos importantes del modelo, tales como la magnitud del cambio en parámetros que resultan de las reformas no se justifican de manera convincente. Por lo tanto, el valor presente neto obtenido puede no ser realista (a pesar de esto, el análisis de sensibilidad muestra que el valor presente neto se mantiene positivo para varios escenarios). La principal limitación del plan de evaluación, es que este asume que cualquier cambio observado a través del tiempo en las características del mercado financiero (usadas para calibrar los parámetros del modelo) puede atribuirse al programa, mientras que en realidad otros factores también pueden influir.

El proyecto se alinea con la Estrategia del Banco con Jamaica, para la cual se aprobó una extensión del período de vigencia.

MATRIZ DE POLÍTICA

OBJETIVO	PRIMERA OPERACIÓN	SEGUNDA OPERACIÓN
Componente I. Estabilidad macroeconómica		
Mantener un marco macroeconómico congruente con los objetivos del programa y la Carta de Política.	El marco macroeconómico del prestatario es congruente con los objetivos del programa y la Matriz de Política.	El marco macroeconómico del prestatario es congruente con los objetivos del programa y la Matriz de Política.
Componente II. Fortalecimiento de la estabilidad financiera del sector		
II.a Fortalecer la reglamentación y la supervisión del sistema financiero.	<p>Ampliar la autoridad del Banco de Jamaica mediante: (i) la ampliación de las facultades de supervisión y gobernanza del Comité Supervisor presidido por el Banco de Jamaica, y (ii) la concesión al Banco de Jamaica del mandato y la responsabilidad de vigilar la estabilidad financiera de Jamaica.</p> <p>Mejorar la reglamentación y la supervisión de las entidades financieras de depósito mediante: (i) la armonización prudencial de las normas en los sectores que afecten a las entidades de depósito; (ii) la facilitación de la supervisión consolidada de conglomerados financieros, y (iii) la mejora del régimen sancionador.</p> <p>Formular la propuesta normativa para reforzar el marco regulador de las instituciones de crédito.</p> <p>Desarrollar las disposiciones reglamentarias de la Ley de servicios bancarios, tales como la reglamentación en materia de suficiencia de capital, los derechos de licencia para entidades de depósito y los procedimientos de solicitud de licencias para actuar como entidad de depósito.</p> <p>Proponer más modificaciones al proyecto de normativa que se está preparando para cooperativas de crédito con vistas a mejorar su marco de reglamentación prudencial y de supervisión.</p>	<p>Desarrollar las disposiciones reglamentarias de la Ley de servicios bancarios, entre otras: (i) la supervisión consolidada para hacer un seguimiento adecuado y, si cabe, aplicar normas prudenciales a todos los aspectos de los negocios de un grupo bancario; (ii) la reglamentación de los servicios bancarios de las entidades de depósito a través de agentes, y (iii) el código de conducta por el que se rigen las entidades de depósito en sus relaciones con los clientes.</p> <p>Aprobar el nuevo marco de reglamentación y supervisión prudencial para las cooperativas de crédito acorde con las prácticas óptimas internacionales.</p> <p>Proporcionar un marco de supervisión claro y sólido para el sector del microfinanciamiento elaborando una ley del microcrédito.</p>

OBJETIVO	PRIMERA OPERACIÓN	SEGUNDA OPERACIÓN
<p>II.b Mejora de la reglamentación y la supervisión de los valores, las pensiones y los seguros</p>	<p>Mejorar la protección de los inversionistas en el sector de valores reforzando el marco regulador del mercado de operaciones de pacto de recompra interbancarios mediante: (i) la creación de un nuevo sistema basado en un fondo fiduciario para los activos subyacentes de las operaciones de pacto de recompra en beneficio de los clientes en caso de insolvencia, y (ii) la definición de una nueva estructura de transacciones.</p> <p>Mejorar la protección de los beneficiarios de planes de pensiones privados dando los pasos necesarios para preparar propuestas de enmienda de la legislación que rige los fondos de pensiones al objeto de: (i) regular los períodos mínimos de cotización y la portabilidad; (ii) regular los requisitos de solvencia, y (iii) ampliar la reglamentación de los planes de jubilación.</p> <p>Mejorar la supervisión de las compañías de seguros modificando la legislación (Ley de seguros) para, entre otras cosas, exigir que las aseguradoras pongan en práctica técnicas de gestión de riesgos y que protejan a los suscriptores de pólizas priorizando su posición durante la liquidación de una empresa.</p>	<p>Mejorar la protección de los inversionistas en el mercado de valores fortaleciendo la reglamentación prudencial del mercado conforme a las prácticas óptimas.</p> <p>Mejorar la protección de los beneficiarios de planes de pensiones privados proponiendo modificaciones a la legislación que rige los fondos de pensiones con vistas a: (i) regular los períodos mínimos de cotización y la portabilidad; (ii) regular los requisitos de solvencia, y (iii) ampliar la reglamentación de los planes de jubilación.</p> <p>Elaborar un informe sobre la implementación de las enmiendas a la Ley de seguros.</p>
<p>II.c Fortalecer la transparencia financiera</p>	<p>Mejorar la reglamentación y la supervisión de la transparencia financiera de acuerdo con los principios del Grupo de Acción Financiera (GAFI) mediante: (i) la presentación al Gabinete de un borrador de la Evaluación del Riesgo Nacional (NRA), y (ii) la mejora de la supervisión contra el blanqueo de dinero creando una unidad específica en la Comisión de Servicios Financieros con responsabilidad para llevar a cabo inspecciones in situ.</p>	<p>Desarrollar e implementar las actuaciones reguladoras derivadas de la Evaluación del Riesgo Nacional para garantizar el cumplimiento de los principios y las recomendaciones del GAFI.</p> <p>Valorar los resultados de las medidas adoptadas para mejorar la supervisión contra el blanqueo de dinero y sugerir mejoras si cabe.</p>
<p>II.d Fortalecer la gestión de las crisis financieras</p>	<p>Crear un comité directivo para la gestión de crisis financieras integrado en el que participen las principales autoridades reguladoras en el ámbito financiero.</p> <p>Preparar una nota conceptual de marco de gestión en caso de crisis financiera para el mercado de valores.</p>	<p>Desarrollar un marco de gestión en caso de crisis financiera nacional siguiendo las prácticas óptimas, entre otras: aclarando el proceso y el papel de cada agencia reguladora del sector financiero y de la Corporación de Seguros de Depósitos de Jamaica.</p>

OBJETIVO	PRIMERA OPERACIÓN	SEGUNDA OPERACIÓN
Componente III. Mejora de la inclusión financiera de particulares y empresas		
III.a Fortalecer el marco institucional y de políticas para la inclusión financiera	Desarrollar un borrador de Estrategia Nacional de Inclusión Financiera que tenga en cuenta los ámbitos siguientes: protección del consumidor y formación en temas financieros; financiamiento de MIPYME; financiamiento agropecuario y rural, y sistemas de pago minorista.	Designar al Consejo para la Inclusión Financiera Nacional como coordinador de políticas generales con responsabilidades presupuestarias y monetarias. Implementar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.
III.b Mejorar la protección del consumidor	Establecer un grupo de trabajo de protección del consumidor y de formación en temas financieros con vistas a aumentar la supervisión de la protección del consumidor financiero y su formación en temas financieros.	Establecer un plan de acción para el grupo de trabajo de protección del consumidor y de formación en temas financieros. Asegurar que los organismos públicos específicos y los supervisores tienen un mandato claro y recursos para la protección del consumidor desde el punto de vista financiero, fijando la necesaria reglamentación sobre el intercambio de información y los derechos de los consumidores. Desarrollar una estrategia de formación financiera nacional dirigida a mejorar los conocimientos financieros de la ciudadanía con bajos ingresos y sin acceso a los servicios bancarios.
III.c Mejorar el acceso rural, agropecuario y de las MIPYME al financiamiento	Mejorar el funcionamiento del Fondo de Mejora del Crédito gestionado por el Banco de Desarrollo de Jamaica mediante: (i) la ampliación de las entidades financieras solventes elegibles; (ii) el aumento del plazo y del monto de la garantía del mecanismo financiero, y (iii) la incentivación de las garantías agropecuarias. Aumentar la disponibilidad de datos sobre las MIPYME, redactando unas directrices sobre los datos específicos que deben hacer públicos para mejorar la comunicación con el Banco de Jamaica, y establecer parámetros de referencia para mejorar las actividades de seguimiento del acceso al financiamiento de estas empresas. Mejorar la coordinación y la eficiencia entre los organismos públicos que prestan servicios financieros y no financieros a las MIPYME en nombre del Ministerio de Industria, Inversión y Comercio, creando un consejo único para el Fondo de Emprendimiento, la Agencia de Desarrollo de la Microinversión y la Corporación de Desarrollo Comercial de Jamaica.	Desarrollar el marco normativo de los microseguros. Desarrollar una propuesta para el marco regulador del arrendamiento financiero y el factoraje para aumentar el financiamiento de la cadena de valor. Aumentar la base de datos sobre las MIPYME haciendo que el Banco Central recopile datos de forma rutinaria, desglosados por MIPYME, con vistas a mejorar la comunicación con las entidades de depósito y establecer parámetros de referencia para mejorar las actividades de seguimiento del acceso al financiamiento de estas empresas. Implementar el plan de acción de consolidación para entidades del sector público que presten servicios financieros y no financieros a las MIPYME con servicios compartidos y una estructura de gobernanza común.

OBJETIVO	PRIMERA OPERACIÓN	SEGUNDA OPERACIÓN
Componente IV. Mejora del marco jurídico del sector financiero		
IV.a Fortalecer los instrumentos y la reglamentación de financiamiento a largo plazo	<p>Preparar un marco más ágil y flexible para las transacciones relacionadas con las asociaciones público-privadas proponiendo modificaciones a la política de asociaciones público-privadas; entre otras: (i) evitar las duplicaciones innecesarias, y (ii) delimitar el papel de los distintos organismos implicados en las distintas etapas.</p> <p>Establecer mecanismos de financiamiento alternativos para ampliar el financiamiento a largo plazo mediante: (i) capital riesgo (financiamiento ofrecido a empresas emergentes mediante capital); (ii) inversionistas providenciales (inversionistas privados que hacen aportaciones de capital a ideas y compañías), y (iii) IGNITE - financiamiento no reembolsable Innovación de las Nuevas Ideas al Emprendimiento (financiamiento no reembolsable para ideas innovadoras y servicios de desarrollo de negocios para emprendedores).</p>	<p>Desarrollar un marco más ágil y flexible para las transacciones relacionadas con las asociaciones público-privadas aprobando las modificaciones a la política de asociaciones público-privadas; entre otras: (i) evitar las duplicaciones innecesarias, y (ii) delimitar el papel de los distintos organismos implicados en las distintas etapas.</p> <p>Desarrollar una propuesta sobre las organizaciones y los instrumentos para incrementar la capacidad del Banco de Desarrollo de Jamaica de ofrecer financiamiento a largo plazo.</p> <p>Concluir una evaluación del financiamiento con capital emprendedor, financiamiento providencial e IGNITE.</p>
IV.b Mejorar los derechos de los acreedores y la ejecución de los contratos	<p>Mejorar el uso del marco de la Ley de garantías reales sobre la propiedad personal (SIPPA) para ampliar el acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa (PYME) desarrollando un plan de acción para incrementar el uso de garantías SIPPA, como métodos para mejorar el mercado secundario y propuestas de modificación de las directrices normativas.</p> <p>Mejorar los derechos legales de los acreedores fortaleciendo la implementación de la Ley de insolvencia mediante: (i) la puesta en marcha de la Oficina del Supervisor de Insolvencia, y (ii) la campaña de formación y concienciación iniciada para sensibilizar al público sobre el nuevo régimen de insolvencia.</p> <p>Acelerar la resolución de conflictos comerciales y reducir la carga de litigios comerciales proponiendo modificaciones a la resolución de los tribunales de primera instancia, incluida la mediación obligatoria para demandas comerciales de más de J\$500.000 cuando sea necesario.</p>	<p>Mejorar el uso del marco SIPPA para ampliar el acceso al crédito de las PYME desarrollando un plan de acción con vistas a incrementar el uso de garantías SIPPA que incluya, entre otras, las acciones siguientes: (i) actualizar las directrices del Banco de Jamaica para que hagan referencia explícita a la SIPPA; (ii) desarrollar e implementar un marco de apoyo para el régimen SIPPA, incluidas las valoraciones, y (iii) desplegar iniciativas de formación pública adicionales y concienciación sobre la SIPPA.</p> <p>Valorar el impacto de (i) la puesta en marcha de la Oficina del Supervisor de Insolvencia, y (ii) la campaña de formación y concienciación sobre la implementación de la Ley de insolvencia, e identificar ámbitos de mejora en caso necesario.</p> <p>Acelerar la resolución de conflictos comerciales y reducir la carga de litigios comerciales aprobando las modificaciones a la resolución de los tribunales de primera instancia, incluida la mediación obligatoria para demandas comerciales de más de J\$500.000 cuando sea necesario.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-_/16

Jamaica. Préstamo ____/OC-JA a Jamaica
Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con Jamaica, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo a la reforma del sistema financiero. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$100.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el _____)