

JAMAICA

PROGRAMA DE AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD II

(JA-L1010)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Claudia Stevenson (ICF/CMF), jefe de equipo; Hunt Howell (consultor), Annabella Gaggero (ICF/CMF), Navita Anganu (CMF/CJA), Emmanuel Abuelafia (CCB/CCB); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); y Dianela Avila (ICF/CMF).

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, problema abordado, justificación	1
1.	Desempeño macroeconómico reciente	1
2.	Competitividad en Jamaica y acceso al financiamiento	2
3.	Justificación del programa	3
4.	Problemas abordados	5
B.	Objetivo, componentes y costo	8
1.	Objetivos	8
2.	Estructura del programa	8
C.	Indicadores de resultados clave y avances en la matriz de política	9
1.	Marco de implementación de la competitividad	9
2.	Reforma tributaria y del gasto	9
3.	Mejor acceso al financiamiento y desarrollo de los mercados financieros	12
4.	Reducción de los costos de las actividades empresariales mediante la agilización de la titulación de tierras	13
D.	Indicadores de resultados clave	14
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	15
A.	Instrumentos del financiamiento	15
B.	Aspecto ambiental	15
C.	Otros riesgos y temas clave	15
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	16
A.	Resumen de las disposiciones para la implementación	16
B.	Resumen de las disposiciones para el seguimiento de los resultados	17

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo resumida
Anexo II	Matriz de políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS
Requeridos <ol style="list-style-type: none">1. Carta de política http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=350640192. Medios de verificación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=22023303. Matriz de resultados http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2202326 Opcionales <ol style="list-style-type: none">1. Informe de gestión ambiental y social http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=22309062. Evaluación de desarrollo del sector privado http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=11833703. Plan de acción para la titulación y registro catastral http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=22533864. Plan de acción para transacciones garantizadas http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=22533875. Plan de acción para la implementación de la banca móvil http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=22533846. Identificación del Consejo de Competitividad http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=17737707. Implementación de la reforma de transacciones garantizadas en Jamaica. Consideraciones y opciones de políticas http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=22533828. <i>A Better Way... for a Better Jamaica</i> (Manifiesto del Partido Laborista de Jamaica, 2007) http://www.jlpteam.com/manifesto/index.htm9. Comparación de elementos activadores de la matriz de política http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=3506234110. Elementos activadores detallados para la tercera operación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35062350

SIGLAS Y ABREVIATURAS

FMI	Fondo Monetario Internacional
GPS	Global Positioning System (satellite based) [Sistema de posicionamiento global satelital]
HIT	High Intensity Team (Inland Revenue Dept) [Equipo de alta intensidad (Departamento de Impuestos Internos)]
JCEP	Jamaica Competitiveness Enhancement Program [Programa de aumento de la competitividad de Jamaica]
JTI	Jamaica Trade and Invest [Organismo de Comercio e Inversión de Jamaica]
LAMP	Land Administration and Management Program [Programa de Administración y de Tierras]
PIB	Producto interno bruto
PIOJ	Planning Institute of Jamaica [Instituto de Planificación de Jamaica]
PSOJ	Private Sector Organization of Jamaica [Organización del Sector Privado de Jamaica]
PYME	Pequeñas y medianas empresas

RESUMEN DEL PROYECTO
JAMAICA
PROGRAMA DE AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD II
(JA-L1010)

Términos y condiciones financieras			
Prestatario: Gobierno de Jamaica		Plazo de amortización:	20 años
Organismo ejecutor: Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ)		Período de gracia:	5 años
		Período de desembolso:	12 meses
Fuente	Monto (millones de US\$)	Comisión de Inspección y vigilancia:	*
BID (Capital Ordinario)	60	Tasa de interés:	LIBOR
Local	0	Comisión de crédito:	*
Total	60	Moneda:	Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria
Esquema del proyecto			
Objetivo y descripción del proyecto: El objetivo general del proyecto, como continuación de la primera operación programática, es apoyar al Gobierno de Jamaica para que haga frente a los obstáculos fundamentales para la competitividad del país, promoviendo la aplicación de reformas que reduzcan los costos de las actividades empresariales (párrafo 1.24).			
Condiciones contractuales especiales: El prestatario, a través del organismo ejecutor, habrá cumplido los compromisos establecidos en la versión preliminar de la matriz de política (Anexo II) y habrá presentado pruebas de que cumple con las condiciones pertinentes para el desembolso único de este préstamo programático en apoyo de reformas de política. Estas condiciones se detallan en la Sección B (párrafos 1.25-1.44) y se pueden resumir como sigue: <ul style="list-style-type: none"> sostenibilidad macroeconómica; marco de implementación de la competitividad; reforma del gasto fiscal, que incluya: reducción de las distorsiones en el sistema tributario, simplificación de la administración impositiva y racionalización del gasto; mejor acceso al financiamiento, que incluya: reforma del marco de transacciones garantizadas, marco para la creación de oficinas de crédito y promoción de las transacciones electrónicas; y reducción de los costos de las actividades empresariales mediante la agilización de la titulación de tierras. 			
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna			
El proyecto califica como: SEQ[] PTI [] Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios []			

(*) La tasa de interés, la comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia mencionadas en este documento serán establecidas de conformidad con el documento FN-568-3 Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo, teniendo en cuenta la información sobre antecedentes disponible así como las recomendaciones respectivas del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia podrá superar, en un semestre dado, el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado, justificación

- 1.1 El 1 de abril de 2008, el Directorio Ejecutivo aprobó la primera operación del Programa de Aumento de la Competitividad de Jamaica I – JCEP-I (contrato de préstamo 1972/OC-JA) y en julio de 2008 se desembolsaron US\$30 millones. La propuesta de préstamo JCEP-I provee el marco de referencia para esta operación dentro de la serie programática (documento PR-3251). Esta es la segunda de tres operaciones individuales concebidas bajo la modalidad programática y proporciona continuidad a los acuerdos alcanzados en la matriz de política de la primera operación. La modalidad programática contempló originalmente tres operaciones de US\$30 millones cada una. Sin embargo, dicha cifra se ajustó en la actualización de la Estrategia de País (documento GN-2422-3) a US\$60 millones para la segunda y la tercera operación. La presente operación mantiene el diálogo del Banco con el Gobierno de Jamaica para promover un crecimiento a largo plazo en el país. El objetivo de la operación programática es hacer frente a los obstáculos fundamentales para la competitividad de Jamaica, promoviendo la implementación de reformas que reduzcan los costos de las actividades empresariales.
- 1.2 El objetivo de este préstamo es brindar apoyo al Gobierno de Jamaica para que lleve adelante reformas de política a largo plazo en las siguientes áreas: (i) marco de implementación de la competitividad; (ii) reforma del gasto fiscal, que incluya: (a) reducción de las distorsiones en el sistema tributario, (b) simplificación de la administración impositiva y (c) racionalización del gasto; (iii) mejor acceso al financiamiento, que incluya (a) marco de transacciones garantizadas, (b) marco para la creación de oficinas de crédito y (c) promoción de las transacciones electrónicas; y (iv) fortalecimiento de los derechos de propiedad de tierras.

1. Desempeño macroeconómico reciente¹

- 1.3 El abrupto aumento de los precios de los productos básicos entre fines de 2006 y mediados de 2008, los desastres naturales y, más recientemente, la crisis financiera internacional han acentuado la presión en la ya difícil situación macroeconómica de Jamaica. El impacto de la crisis financiera mundial en el país se intensificó durante el período comprendido entre 2008 y 2009, por lo que en el tercer trimestre de 2007 la economía entró en recesión. Se prevé que el cálculo final sobre la actividad económica correspondiente a 2009 se cifrará en -4% y que el crecimiento económico se reanudará recién en 2011. Además, los ingresos públicos están por debajo de los niveles proyectados y se prevé que el déficit superará las estimaciones del gobierno nacional para el ejercicio fiscal de 2009-2010. La deuda pendiente, que representa un 132% del PIB a diciembre de 2009, limita el alcance de las medidas de política encaminadas a dar respuesta a la crisis económica, habida cuenta de que alrededor del 60% del gasto total se destina al servicio de la deuda.

¹ Esta sección se basa en el texto del documento del Banco titulado *Jamaica: Evaluación Macroeconómica Independiente*.

- 1.4 El Gobierno de Jamaica ha adoptado un conjunto de medidas fiscales para hacer frente a la situación y está a punto de suscribir un acuerdo de derecho de giro con el FMI respaldado por un amplio conjunto de medidas fiscales adicionales y un canje voluntario de su deuda interna para reducir las tasas de interés y ampliar los plazos de vencimiento. La totalidad del conjunto podría resultar en ahorros fiscales netos generales del 6,5% del PIB por año. El superávit fiscal primario tiene como meta llegar al 6% en 2010/2011 y, según las proyecciones, aumentará con el tiempo hasta alcanzar alrededor del 9% del PIB en 2013/2014, a medida que la economía se recupere. Previsiblemente, la relación entre deuda y PIB caerá desde un punto máximo de 140% a fines del ejercicio fiscal de 2009/2010 a menos del 120% para 2014.
- 1.5 El programa del FMI estará acompañado de financiamiento proveniente de otras organizaciones multilaterales, incluido el Banco, cuyo monto total podría superar el 20% del PIB. Los recursos de apoyo multilateral se usarán para (i) restablecer las reservas del banco central, a fin de generar confianza y brindar protección contra fuga de capitales, (ii) financiar la recompra focalizada de deuda interna con cupones que no participan en el canje de deuda, (iii) financiar un Fondo de Apoyo al Sistema Financiero que aumentaría el nivel de liquidez en el sector financiero, y (iv) cubrir las necesidades presupuestarias, conforme se definan en el marco del programa del FMI. Las sólidas medidas en materia fiscal, el apoyo multilateral sin precedentes en el contexto del programa del FMI tendiente a asegurar la estabilidad macroeconómica y la importancia de mantener el robusto programa de reforma cuentan en este momento a favor de un préstamo en apoyo de reformas de política. Todos los préstamos en apoyo de reformas de política sobre los cuales se deliberará guardan congruencia con la actualización de la Estrategia de País de 2008 y ayudarán a fomentar el crecimiento y administrar las finanzas públicas, al tiempo que protegerán el gasto social y perseguirán reformas educativas. Sin embargo, existen considerables riesgos de que no se logren los objetivos fijados. Las conmociones externas (naturales y económicas), las desviaciones con respecto a las medidas fiscales y los aumentos en las tasas de interés podrían alterar la dinámica de la deuda y provocar nuevas preocupaciones respecto de la sostenibilidad de la deuda.

2. Competitividad en Jamaica y acceso al financiamiento

- 1.6 La economía jamaicana ha sido vulnerable a las conmociones externas y la crisis financiera internacional ha entorpecido el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica. No obstante, las acciones de largo plazo concebidas y acordadas como componentes de la matriz de política se han vuelto más pertinentes para fomentar el crecimiento dinámico impulsado por el sector privado y restablecer la confianza. En varios estudios recientes se describen los problemas que dificultan la competitividad y el crecimiento en Jamaica², país que, según el Informe de

² *Informe de Competitividad Mundial para 2008-2009* (Foro Económico Mundial); *The Road to Sustained Growth in Jamaica* (Banco Mundial) y *Jamaica: A Private Sector Assessment*, Economic Research Institute 2006.

Competitividad Mundial para 2009-2010, ocupa el lugar 91 de una clasificación de 133 países que figuran en el índice de competitividad mundial. Entre los factores que restringen particularmente la competitividad de las empresas se cuentan (i) el acceso al financiamiento, (ii) la reglamentación tributaria, (iii) las tasas impositivas, (iv) los costos que representan para las empresas la delincuencia y la violencia, (v) el sector informal, (vi) una infraestructura insuficiente y (vii) la carga de la normativa económica. Otros factores que afectan la competitividad de las empresas jamaquinas son el entorno macroeconómico y las instituciones públicas.

3. Justificación del programa

- 1.7 El Banco ha impulsado activamente reformas para favorecer el crecimiento impulsado por el sector privado en Jamaica. El primero de los tres préstamos programáticos en apoyo de reformas de política para el Programa de Aumento de la competitividad de Jamaica se centró en la definición de un conjunto de medidas que se llevarán a cabo en forma de planes de acción para varias actividades, así como en el fomento de una serie de reformas jurídicas tendientes a apoyar el acceso al financiamiento y reducir los costos de las actividades empresariales. El Gobierno de Jamaica ha logrado todos los objetivos técnicos del programa para la segunda operación, como se acordó en la matriz de política, pese a las dificultades e inconvenientes derivados de la crisis financiera externa y las críticas condiciones fiscales. En el caso de la reducción de los derechos de timbre e impuestos de traspaso, se han superado las metas al adelantar la fecha de una reducción adicional de enero de 2010 a julio de 2009. Así pues, la reducción total en los derechos de timbre osciló entre el 5,5% y el 4%, y entre el 7,5% y el 3% en el caso de los impuestos sobre transferencias de propiedad. Por otra parte, se han realizado reformas importantes en la política tributaria de acuerdo con las recomendaciones del Informe Matalon y en función del análisis respaldado por la asistencia técnica del Banco en 2005, destacándose el incremento de los impuestos a vehículos automotores, la reforma de la estructura impositiva para los productos derivados del tabaco y el aumento en los aranceles por concesión de licencias para automotores, entre otras reformas.
- 1.8 Dos de las reformas de política tributaria no lograron realizarse al ritmo inicialmente acordado y están ahora programadas para la tercera operación, a saber: (i) la armonización del impuesto a la renta de las empresas y el impuesto a la renta personal y (ii) la racionalización de los impuestos laborales. La armonización del impuesto a la renta de las empresas y el impuesto a la renta personal ha sido diferida debido a las ajustadas condiciones fiscales que dificultan la aplicación de las reformas. Es necesario un esfuerzo adicional para mejorar la recopilación y gestión de datos en relación con los impuestos a la renta antes de aplicar las reformas e implementar un Informe sobre el Gasto Impositivo como herramienta para la toma de decisiones. La racionalización de los impuestos laborales anunciada en el marco de reformas tributarias en el discurso sobre el presupuesto conjunto para 2009 del Ministro también se ha visto demorada por la necesidad de fraguar una serie de acuerdos con las partes interesadas, modificar las reglamentaciones

vigentes y corregir las fórmulas de deducción y asignación de dichos impuestos laborales. Ambas reformas, es decir, las disposiciones para la armonización del impuesto a la renta de las empresas y el impuesto a la renta personal y para la racionalización de los impuestos laborales, se incluirán como parte de los elementos activadores de la tercera operación y se discutirán a la luz de los acuerdos pendientes entre el Gobierno de Jamaica y el FMI. Como medida provisional, el Ministerio de Finanzas y Servicio Público presentó un documento sobre la racionalización de los impuestos laborales con la descripción de las medidas que se adoptarán.

- 1.9 En el ámbito de administración tributaria, el pleno cumplimiento e implementación de las reformas ha sido crucial para mejorar la eficiencia de la recaudación en un momento crítico en el que han caído los ingresos debido a las condiciones económicas. En relación con la reforma de las transacciones garantizadas, ha comenzado el proceso de redacción de la ley, lo que representa un mayor avance que el acordado inicialmente para el segundo préstamo en apoyo de reformas de política.
- 1.10 Esta operación efectuará un aporte modesto, pero útil, en relación con la necesidad de financiamiento bruto externo de Jamaica, que las proyecciones sitúan en alrededor del 12% del PIB para el ejercicio fiscal de 2009-2010, y se ha dimensionado principalmente con la intención de apoyar las reformas que se emprenderán, de manera congruente con el volumen global de préstamo y los ámbitos prioritarios que se contemplan en la Estrategia de País del Banco con Jamaica. Como se señala en la Carta de Política, el Gobierno de Jamaica está en favor de las reformas propuestas en esta operación, además de que dichas reformas han sido objeto de una amplia deliberación con las partes interesadas tanto del sector público como del sector privado.
- 1.11 La Estrategia de País del Banco para el período 2006-2009, aprobada en agosto de 2006 (documento GN-2422-1) y actualizada en noviembre de 2008 (documento GN-2422-3), reconoce la importancia de un macro macroeconómico estable como piedra angular para el crecimiento futuro. Dentro de dicha estrategia, el componente de desarrollo del sector privado identifica un proceso de diálogo entre los sectores público y privado y varias reformas a nivel sectorial (de las que se hablará más adelante) como pasos necesarios para establecer un entorno propicio para reformas de política tendientes a mejorar el clima de negocios. La estrategia especifica un préstamo en apoyo de reformas de política como herramienta para abordar los temas clave de desarrollo del sector privado que se identificaron tanto en la Estrategia de País como en los lineamientos estratégicos para el desarrollo del sector privado aprobados por el Comité del Sector Privado del Banco.
- 1.12 **Lecciones aprendidas.** A partir de la experiencia del Banco con la operación anterior (JCEP I), se destaca la importante necesidad de mantener un diálogo técnico continuo con las distintas partes interesadas para apoyar al Gobierno de Jamaica en la toma de decisiones fundamentadas sobre las políticas pertinentes. Además, el equipo de proyecto ha tenido en cuenta los cambios abruptos en las

condiciones externas que han afectado la implementación de algunas de las iniciativas del programa por motivos ajenos al control de las autoridades jamaicanas.

4. Problemas abordados

- 1.13 A partir de la labor analítica y el diálogo entre el país y el Banco, se describen a continuación los temas más importantes que afectan la competitividad en Jamaica:

a. Diálogo entre los sectores público y privado

- 1.14 Jamaica cuenta actualmente con varios consejos abocados al diálogo entre los sectores público y privado acerca de temas relacionados con la competitividad. En la Cumbre de Planificación Nacional, auspiciada por el Gobierno de Jamaica con la participación de las principales organizaciones del sector privado y laborales, se creó una junta asesora formada por nueve funcionarios principales de los sectores público, privado y laboral a los efectos de abordar las recomendaciones que surgieran de dicha cumbre. Se considera que esta junta asesora es un foro promotor para un diálogo y acción de carácter constante y efectivo entre los sectores público y privado sobre temas de políticas relacionadas con la competitividad, y podría servir como medio para unificar a los distintos grupos que han abordado estas cuestiones en el pasado. La Alianza para la Transformación se formó gracias a la colaboración de las dos organizaciones principales del sector privado (la Organización del Sector Privado de Jamaica, PSOJ, y la Cámara de Comercio de Jamaica, JCC) como consecuencia de sus inquietudes sobre la actual situación económica y la crisis financiera internacional. El Comité de la Alianza para la Transformación está integrado por representantes de los sectores público y privado, sindicatos, partidos políticos y la sociedad civil. Si bien los foros de la Alianza para la Transformación y de la Cumbre de Planificación Nacional están funcionando en forma independiente, comparten la misma secretaría técnica presidida por el titular del organismo de comercio e inversión de Jamaica (*Jamaica Trade and Invest, JTI*), y se prevé que con el transcurso del tiempo ambos foros se fusionarán. Además, el Consejo de Competitividad liderado por JTI estará coordinado con la Alianza para la Transformación y la Cumbre de Planificación Nacional. En estos foros, las partes interesadas que representan temáticas ambientales y sociales como, por ejemplo, organismos gubernamentales y organizaciones locales clave, están invitadas a participar en el proceso.

b. Sistema impositivo y de gasto

- 1.15 **Políticas impositivas.** El marco del impuesto a la renta de las empresas en Jamaica es particularmente distorsionante y no ofrece los incentivos adecuados al sector privado. Las tasas nominales del impuesto a la renta de las empresas son relativamente altas, pero se compensan con incentivos fiscales a grupos económicos privilegiados, que se establecen en 12 leyes de incentivos fiscales, lo cual distorsiona las decisiones de asignación entre sectores y actividades y genera una brecha entre las tasas de retorno privadas y sociales. En estudios patrocinados por el

Banco³ se muestra que los incentivos fiscales en Jamaica generan un fuerte sesgo en favor de las tecnologías de producción que hacen un uso intensivo de capital, y esto en un país en que el capital es escaso y la mano de obra abunda. La estructura de incentivos fiscales promueve también el financiamiento mediante deuda a expensas del financiamiento con capital y puede desplazar las inversiones que suponen tasas de rendimiento económico más altas. Los incentivos generan asimismo numerosas desigualdades, reducen la base impositiva y dan como resultado un “gasto impositivo” total, es decir, de recaudación no efectuada, que nunca se ha calculado en forma sistemática pero probablemente sea sustancial⁴.

- 1.16 La complejidad y discrecionalidad del sistema impositivo crea incertidumbre y aumenta los costos de transacción. La Ley de derechos de timbre es complicada y se presta a distintas interpretaciones. Los derechos de timbre ad valorem imponen costos elevados en muchas transacciones comerciales, en particular los traspasos de propiedad y el registro de derechos de garantía real, lo que incrementa el costo de las transacciones hasta en un 20%. La complejidad también reduce los costos de cumplimiento y aumenta los costos administrativos. Por ejemplo, existen cinco deducciones sobre nómina, cada una administrada en forma separada y con distintas estructuras de base y tasa. Dos de estas deducciones son las contribuciones al fondo fiduciario de empleo y capacitación de recursos humanos⁵ y el impuesto para educación.
- 1.17 **La administración tributaria** en Jamaica requiere mejoras. Cumplir plenamente con todas las leyes y normas impositivas es una tarea ardua y costosa para las empresas. Por ejemplo, es necesario pagar varios impuestos en distintos organismos en diferentes fechas a lo largo del mes, los requisitos sobre la documentación para obtener deducciones legítimas de los gastos comerciales son complicados e incluso ambiguos, y en ocasiones los requisitos de rendición de informes son duplicados. Por todo ello, las actividades empresariales son muy costosas y exigen mucho tiempo.
- 1.18 **También se requiere una reforma del gasto público** para reducir los altos niveles de deuda y los déficit. El presupuesto central se ha tenido que utilizar para brindar apoyo a empresas estatales que es necesario analizar minuciosamente tanto en lo que toca a sus beneficios netos para la economía como por las distorsiones que pueden generar en el mercado.

c. Acceso al financiamiento y desarrollo de los mercados financieros

- 1.19 El acceso del sector privado al financiamiento se ha visto limitado por las altas tasas de deuda pública en manos de los bancos comerciales, en comparación con sus activos totales. Sumado a los elevados costos de endeudamiento, esto ha causado

³ Artana y Navajas (2004), *Fiscal Policy Challenges*, BID.

⁴ El Programa apoya una consultoría para calcular estos costos de “gasto impositivo” y permitir al Gobierno de Jamaica preparar su propio presupuesto de gasto impositivo.

⁵ Establecido por la Ley de empleo y capacitación de recursos humanos de 1982.

que el crédito al sector privado sea limitado, situado en alrededor del 15% del PIB. Además de estas consideraciones macroeconómicas, varios obstáculos sectoriales que bloquean el acceso al financiamiento de las empresas son causa de que los mercados financieros presten un apoyo inadecuado a las inversiones y las actividades empresariales. El Programa de Aumento de la Competitividad de Jamaica aborda tres de estos obstáculos.

- 1.20 **Transacciones garantizadas.** Un marco jurídico e institucional fuerte que mejore la garantía de los préstamos, mediante el uso de bienes muebles como garantía (y la posibilidad de ejecutar rápidamente dichas garantías), puede reducir el riesgo de pérdida para los bancos y ampliar la gama de solicitantes de crédito atractivos. Aunque el actual sistema jurídico jamaicano permite varias formas de crédito garantizado, cada una de ellas plantea algunas restricciones respecto al tipo de garantía, tipo de deudor y tipo de acreedor y sus costos y procedimientos son distintos. Cada opción incluye su propio conjunto de reglas para el establecimiento de la garantía, algunos de los cuales son muy extensos. Asimismo, algunas de estas opciones se sujetan a la Ley de derechos de timbre y algunas en realidad sólo están disponibles para grandes corporaciones y excluyen a personas físicas y pequeñas empresas. Así pues, un conjunto de reglas único y sencillo para el empleo de bienes muebles de cualquier tipo como garantía, que permita a cualquier persona física o moral dar o tomar bienes muebles en garantía, permitiría el acceso al crédito en circunstancias mucho más sencillas y menos costosas para una gama más amplia de la población. Los bancos comerciales excluyen a clases sustanciales de prestatarios e instrumentos financieros que son habituales en otros países. La modernización del sistema financiero de Jamaica implica reformar el marco para el uso de bienes como garantía de préstamos. Puesto que la relación entre estos obstáculos y el bajo uso de bienes muebles como garantía no se comprende muy bien, un paso importante para solucionar este tema es la creación de conciencia pública al respecto.
- 1.21 **Oficinas de crédito.** No existe un sistema formal, como el que proporcionarían las oficinas de crédito, para evaluar los historiales de pago de los solicitantes de crédito y su probable solvencia. La inexistencia de esta información aumenta los costos de transacción de créditos tanto para la institución financiera como para el cliente. En particular, desincentiva la concesión de préstamos a empresas más pequeñas y hogares de bajos ingresos, por el costo relativamente alto de obtener esta información cuando se trata de préstamos de bajo monto.
- 1.22 **Banca móvil.** Jamaica tiene condiciones favorables para fomentar el uso de dispositivos móviles para la prestación de servicios financieros a la población pobre, en particular en áreas alejadas, como un elevado nivel de uso de teléfonos celulares y una red bancaria moderna. Los problemas de seguridad, el limitado acceso de los pobres a los servicios financieros tradicionales y la necesidad de transferencias de dinero entre zonas urbanas y rurales hacen más urgente el empleo de servicios bancarios electrónicos (sin uso de efectivo). La recientemente aprobada Ley de transacciones electrónicas proporciona el marco básico para la normativa de

este servicio. Otro componente fundamental, la reglamentación jurídica para un sistema de compensaciones para las transacciones financieras en tiempo real, se encuentra actualmente en proceso de análisis legislativo. Si bien la banca móvil en su definición amplia aún no está disponible en Jamaica, una serie de actores están comenzando a participar activamente en algunas formas de servicios financieros móviles. Estos precursores provienen fundamentalmente del sector financiero y utilizan notificaciones o recordatorios por SMS (servicio de mensajes cortos) para comunicarse con sus clientes. Estas iniciativas representan sólo un intento muy limitado por aprovechar el pleno potencial ofrecido por las tecnologías móviles. Las brechas y restricciones normativas aún no han permitido que surjan ofertas transformadoras en banca móvil. En este sentido, el marco normativo de Jamaica debe ser reformado para ofrecer un entorno propicio para que los actores de la industria participen activamente en la banca móvil.

d. Titulación de tierras

- 1.23 La poca solidez de los derechos de propiedad de las tierras y los onerosos procedimientos de registro catastral y titulación impiden la inversión privada y el uso de la tierra como garantía para el financiamiento de nuevas empresas. El proceso para registrar una parcela de la cual no existe un título registrado incluye una cantidad de pasos engorrosa, y los costos de transacción del traspaso son extremadamente altos. Los impuestos de traspaso y derechos de timbre representan alrededor del 13% del valor de la transacción y los honorarios profesionales pueden ascender a un 12% adicional. Estos factores limitan el desarrollo de los mercados de bienes raíces y el valor de los activos, en especial los de los pobres, puesto que no pueden utilizarse para mejorar sus hogares o como garantía para actividades comerciales.

B. Objetivo, componentes y costo

1. Objetivos

- 1.24 El objetivo de esta operación, como continuación a la primera operación programática, es apoyar al Gobierno de Jamaica para que haga frente a los obstáculos fundamentales para la competitividad del país, promoviendo la aplicación de reformas que reduzcan los costos de las actividades empresariales. Las actividades concretas que reciben apoyo a través de este préstamo se detallan a continuación y se describen en la matriz de política adjunta (véase el Anexo II). Se han cumplido todos los compromisos a que está sujeto el desembolso del segundo préstamo en apoyo de reformas de política. (Véase los Medios de Verificación).

2. Estructura del programa

- 1.25 Además del requisito de un marco macroeconómico congruente con los objetivos del programa, la estructura de éste se divide en cuatro áreas de reforma, a saber: 1. marco de implementación de la competitividad; 2. reforma tributaria; 3. mejor acceso al financiamiento y desarrollo de los mercados financieros y 4. reducción de los costos de las actividades empresariales mediante la agilización de la titulación

de tierras. Los factores activadores de la tercera operación se describen en detalle en la matriz de política (Anexo II).

C. Indicadores de resultados clave y avances en la matriz de política

1. Marco de implementación de la competitividad

- 1.26 El comité coordinador del Programa de Aumento de la Competitividad de Jamaica actuó inicialmente como vehículo para la deliberación de los temas correspondientes al programa. Además, se llevó a cabo un ejercicio de identificación respecto de un análisis de todos los foros público-privados existentes que abordan el tema de la competitividad en el país. Como ya se señaló, se han creado dos foros público-privados, la Cumbre de Planificación Nacional y la Alianza para la Transformación, que están realizando reuniones en forma activa para identificar y elaborar soluciones a los problemas que afectan la productividad jamaicana en general. Se cuenta con una Secretaría Técnica plenamente operativa que provee conocimientos técnicos especializados tanto a la Alianza para la Transformación como a la Cumbre de Planificación Nacional, y a sus grupos de trabajo. Desde el punto de vista administrativo, la Secretaría está ubicada en las oficinas del organismo JTI. Se están llevando a cabo conversaciones para fusionar la Cumbre de Planificación Nacional y la Alianza para la Transformación, ya que existe una superposición sustancial de la membresía y los temas de incumbencia.
- 1.27 Como **condición para el desembolso** de este segundo préstamo (de un solo tramo), la Cumbre de Planificación Nacional deberá estar en pleno funcionamiento con una agenda de trabajo acordada por las partes interesadas, en coordinación con la Alianza para la Transformación. La Secretaría Técnica deberá estar en pleno funcionamiento y proveerá conocimientos técnicos especializados a los grupos de trabajo de la Cumbre de Planificación Nacional y la Alianza para la Transformación, y se deberá haber avanzado en la agenda concertada. Los factores activadores de la tercera operación serán los siguientes: la Cumbre de Planificación Nacional y la Alianza para la Transformación seguirán estando activas, ya sea por separado o fusionadas, y contarán con el apoyo de una secretaría técnica, se habrá avanzado en la agenda concertada y se habrán establecido mecanismos de seguimiento y supervisión.

2. Reforma tributaria y del gasto

- 1.28 Este componente continuará apoyando al Gobierno de Jamaica para el desarrollo de un sistema tributario sencillo, eficiente y justo que fomente la inversión, la toma de riesgos, el espíritu de empresa y el desarrollo de los mercados de activos. Para esta segunda operación, la reforma tributaria se centrará fundamentalmente en la administración tributaria a fin de ampliar la base impositiva y contar con un sistema de recaudación más eficiente y transparente.
- 1.29 **Reducción de las distorsiones en el sistema tributario.** El Gobierno de Jamaica ha avanzado en el logro de los parámetros de referencia acordados en el plan de acción para la reforma tributaria tendientes a un sistema tributario eficiente y justo.

Específicamente se ha logrado lo siguiente: (i) eliminación del impuesto a los dividendos de accionistas de empresas que no cotizan en bolsa; (ii) reducción del 5,5% al 4% en los derechos de timbre y del 7,5% al 3% en los impuestos de traspaso, una reducción significativamente mayor que la establecida en los parámetros de referencia acordados en el plan de acción; (iii) incremento del impuesto especial al consumo de gasolina; (iv) aplicación del impuesto del 33,33% a los dividendos ganados por accionistas no residentes; (v) aumento del impuesto especial al consumo de cigarrillos; y (vi) reestructuración y aumento del impuesto especial al consumo de bebidas alcohólicas. Además, se ha adoptado una serie de importantes medidas impositivas que se encontraban incluidas en la agenda de diálogo del Banco⁶, a saber: (i) reforma del impuesto general al consumo mediante la reducción de la cantidad de artículos exentos y (ii) incremento del umbral del impuesto general a la renta.⁷ Se está elaborando un informe integral sobre el gasto impositivo y se han incorporado las recomendaciones de mejoras adicionales en la administración impositiva y la política tributaria como parte de las condiciones establecidas para la tercera operación, al tiempo que se ha brindado capacitación sobre establecimiento de modelos de políticas fiscales a los funcionarios del gobierno del país.

- 1.30 Como **condición para el desembolso** de la segunda operación, el Ministerio de Finanzas y Servicio Público deberá presentar pruebas del avance del plan de acción con plazo determinado acordado para la primera operación para la reducción de las distorsiones tributarias, que incluye: (i) reducción de los derechos de timbre e impuestos de traspaso; (ii) eliminación del impuesto a los dividendos de accionistas de empresas que no cotizan en bolsa; (iii) implementación de medidas impositivas adicionales; (iv) aprobación del documento “Racionalización de los impuestos sobre la nómina”; (v) preparación y difusión de un estudio sobre el gasto impositivo; y (vi) capacitación en establecimiento de modelos de políticas fiscales. Como requisito para el inicio de la tercera operación (i) el Gobierno de Jamaica deberá haber avanzado en la implementación del plan de acción actualizado, incluidos los pasos tendientes a armonizar el impuesto a la renta personal y el impuesto a la renta de las empresas, así como a la racionalización de los impuestos laborales, (ii) estará en uso el establecimiento de modelos de políticas fiscales y (iii) implementación de las recomendaciones de corto plazo del Informe sobre el Gasto Impositivo en marcha.
- 1.31 **Simplificación de la administración impositiva.** El Gobierno de Jamaica ha avanzado en la implementación del plan de acción para simplificar y reducir el costo del pago de impuestos. En este sentido, se ha logrado lo siguiente: (i) el buzón electrónico se ha implementado y está en funcionamiento; (ii) el portal de pago electrónico está en funcionamiento y los programas y equipos informáticos que

⁶ Las medidas estaban contempladas en el 2005 *Mathalon Report* que se basó en una cooperación técnica financiada por el Banco y llevada a cabo por la Universidad Estatal de Georgia.

⁷ El umbral se incrementó de J\$220.000 a J\$320.376, con vigencia entre el 9 de julio y el 31 de diciembre de 2009.

- utiliza están actualizados; (iii) el componente técnico del proyecto de recaudación por medio de terceros está completado y la aplicación ha sido probada; (iv) la ejecución de la primera fase del centro de llamadas entrantes/salientes se completó en abril de 2009; y (v) la implementación del servicio de recordatorios al contribuyente está en curso, las pruebas de control de calidad han sido completadas, se ha implementado la aplicación de los programas informáticos y se ha seleccionado a los proveedores del servicio.
- 1.32 Se están implementando acciones adicionales a las acordadas originalmente en el plan de acción con relación a (i) incremento de la eficiencia del servicio de impuestos internos; (ii) establecimiento de una Oficina de Grandes Contribuyentes; (iii) creación de una Unidad de Datos de Inteligencia Forense; (iv) mejora en los procedimientos de recaudación; y (v) creación de equipos encargados de asegurar el cumplimiento, que incluyen los equipos de alta intensidad (HIT), que emplean todos los mecanismos de persuasión moral y canales jurídicos para aumentar la recaudación, y los equipos especiales de cumplimiento (SET), que aplican una acción directa para embargar activos de evasores fiscales tras haberse agotado todas las demás medidas.
- 1.33 Como **condición para el desembolso** de este segundo préstamo, el Gobierno de Jamaica deberá presentar pruebas del cumplimiento de los parámetros de referencia establecidos en el plan de acción acordado y actualizado para simplificar la presentación de declaraciones de impuestos, que demuestren el avance en los ámbitos mencionados, incluidas las órdenes para la implementación de (i) un buzón electrónico, (ii) un kiosco de pago electrónico, (iii) un proyecto de recaudación por medio de terceros, (iv) un centro de llamadas entrantes/salientes, (v) un servicio de recordatorios al contribuyente y (vi) medidas adicionales para fortalecer los procedimientos de cumplimiento. La tercera operación se iniciará una vez implementadas las medidas adicionales para reducir los costos de recaudación de impuestos.
- 1.34 **Racionalización del gasto.** El Gobierno de Jamaica ha logrado un avance sustancial en las actividades tendientes a reducir el apoyo a las empresas estatales: se ha procedido a la venta de dos ingenios azucareros y está previsto vender los restantes ingenios antes de fin de año. Se ha avanzado mucho en la reducción del apoyo presupuestario para las empresas estatales, particularmente en relación con Air Jamaica. Parte de la reducción presupuestaria es consecuencia del retiro voluntario y, en el caso de la industria azucarera, la UE proporciona un apoyo considerable (J\$2.100 millones) para que el gobierno nacional se haga cargo de las iniciativas de inversión social que anteriormente eran responsabilidad de Sugar Company en su área de influencia. El programa comprende servicios sociales, diversificación económica y componentes de sostenibilidad ambiental.
- 1.35 Como **condición para el desembolso**, el Gobierno de Jamaica deberá presentar pruebas del avance en el logro de los parámetros de referencia establecidos en el plan de acción para la racionalización de empresas públicas, demostrando la reducción del apoyo presupuestario por lo menos para una empresa estatal. Para la

tercera operación se eliminará el apoyo en el presupuesto por lo menos para una de estas empresas.

3. Mejor acceso al financiamiento y desarrollo de los mercados financieros

- 1.36 **Marco de transacciones garantizadas.** Ya se han realizado las consultas con el gabinete y las partes interesadas del sector privado que están contempladas en los parámetros de referencia acordados en el plan de acción. Asimismo, el Ministerio de Finanzas y Servicio Público presentó ante el gabinete la versión preliminar de un documento del gabinete sobre transacciones garantizadas, que fue aprobada. Se constituyó un equipo para preparar las instrucciones de redacción detalladas necesarias para que el Jefe del Consejo Parlamentario elabore el proyecto de ley.
- 1.37 Como **condición para el desembolso** del segundo préstamo, el Gobierno de Jamaica deberá presentar pruebas del avance en el logro de los parámetros de referencia establecidos en el plan de acción acordado, en particular, la aprobación por el gabinete del documento de posición y las pruebas de la realización de los diversos talleres con las partes interesadas. Para la tercera operación se habrán implementado medidas para facilitar y establecer el registro central y el gabinete deberá haber aprobado el anteproyecto de ley de transacciones garantizadas.
- 1.38 **Creación de oficinas de crédito.** El Gobierno de Jamaica ha avanzado en el logro de los parámetros de referencia establecidos en el plan de acción acordado, como se describe a continuación: (i) el anteproyecto de ley de informes crediticios y la normativa preliminar conexa fueron presentados ante el Parlamento y se remitieron a una Comisión Especial Conjunta, la cual analizó el proyecto de ley y logró consenso sobre las modificaciones de puntos cruciales tales como el organismo de supervisión designado (ahora el Banco de Jamaica), la presentación voluntaria de informes y la gestión de información extraterritorial; (ii) el Banco de Jamaica ha presentado un plan de acción y una estrategia para la supervisión de las oficinas de crédito, que incluyen: (a) una campaña de educación pública, (b) la creación de una unidad especializada para la supervisión de las oficinas de crédito en el marco de la División de Supervisión de Instituciones Financieras, (c) la metodología de implementación del proceso de concesión de licencias, (d) un plan de supervisión continua y (e) un análisis externo de debida diligencia.
- 1.39 Como **condición para el desembolso** del segundo préstamo, el Ministerio de Finanzas y Servicio Público deberá presentar pruebas del avance en el logro de los parámetros establecidos en los siguientes ámbitos: (i) informe al Parlamento de la Comisión Especial Conjunta acerca de la Ley de informes crediticios; (ii) plan de acción con plazo determinado para fortalecer la capacidad de supervisión del Banco de Jamaica; y (iii) evaluación de las disposiciones para la presentación voluntaria de historiales de crédito a las oficinas de crédito. Para la tercera operación deberán haberse alcanzado los restantes parámetros de referencia, incluidos los requisitos de contar con un marco jurídico e institucional de supervisión plenamente operativo, la sanción de la Ley de informes crediticios y la implementación por parte del Banco de Jamaica del plan de acción para la supervisión de las oficinas de crédito.

- 1.40 **Facilitación de las transacciones electrónicas.** Se ha concluido el plan de acción para la implementación del marco jurídico, normativo e institucional para el uso de dispositivos móviles en las transacciones financieras y, además, se han llevado a cabo debates y talleres con las partes interesadas y se concluyó la normativa preliminar para la Ley de transacciones electrónicas. El documento final fue presentado ante la Oficina del Jefe del Consejo Parlamentario, en tanto que el Jefe del Consejo Parlamentario elaboró el anteproyecto de ley del sistema nacional de pagos, que fue comentado por el Ministerio de Finanzas y Servicio Público y el Banco de Jamaica. Se están introduciendo modificaciones a la Ley de auditoría y administración financiera para que contenga una definición jurídica de “recibo electrónico” y, en consecuencia, permita la realización de pagos electrónicos. Según los abogados del Ministerio de Finanzas y Servicio Público, no son necesarias reglamentaciones adicionales a esta modificación de la ley. Una vez que se hayan recibido los comentarios sobre las modificaciones propuestas, el Ministerio de Finanzas y Servicio Público enviará al gabinete una solicitud para la emisión de instrucciones de redacción para el Jefe del Consejo Parlamentario.
- 1.41 Como **condición para el desembolso** del segundo préstamo, (i) la Ley de transacciones electrónicas deberá haber entrado en vigor; (ii) el gabinete habrá emitido para el Jefe del Consejo Parlamentario instrucciones de redacción para las modificaciones a la Ley de auditoría y administración financiera en relación con los pagos electrónicos; (iii) un anteproyecto de ley del sistema nacional de pagos se habrá presentado ante el gabinete; y (iv) el Instituto de Planificación de Jamaica deberá haber presentado un plan de acción aprobado para la implementación del marco jurídico, normativo e institucional para el uso de dispositivos móviles en transacciones financieras. Para la tercera operación, el marco jurídico, normativo e institucional para banca móvil deberá haberse implementado en forma integral.

4. Reducción de los costos de las actividades empresariales mediante la agilización de la titulación de tierras

- 1.42 El Ministerio de Agricultura ha avanzado en la reducción de los costos de titulación y registro catastral al declarar que un nuevo distrito (Clarendon) y parte de los distritos de Saint Thomas, Saint Elizabeth, Manchester y Saint James son áreas alcanzadas por el Programa de Administración y Ordenación de Tierras (LAMP) en el marco de la Ley de reglamentación especial. Como consecuencia de la declaración de las zonas alcanzadas por dicho programa, se ha reducido el costo de registro de un nuevo título en aproximadamente un 75% y el tiempo requerido de siete a dos semanas para una parcela común. La tasa de aprobación de las solicitudes de titulación bajo este programa es de alrededor del 88%, mientras que la tasa de aprobación de las solicitudes procesadas por abogados en la práctica privada es mucho menor, aproximadamente entre el 20% y el 40%. En una urbanización reciente, se ofreció la titulación bajo dicho programa a clientes del Fideicomiso Nacional de la Vivienda y de los bancos cooperativos a través del programa de “certificado de cumplimiento”. Este programa amplía efectivamente el

alcance del Programa de Administración y Ordenación de Tierras a terratenientes seleccionados en toda la isla.

- 1.43 Por otra parte, el Ministerio ha venido desarrollando una intensa actividad en la titulación de propiedades, con la concesión de 640 títulos en 2008 y una meta de 470 nuevos títulos para el período comprendido entre septiembre y diciembre de 2009. Además, el Ministerio de Agricultura ha llevado a cabo actividades de cartografía base y ha puesto en operación trece estaciones de referencia virtuales que utilizan tecnología GPS, proporcionando así cobertura en toda la isla. No obstante, aún quedan por abordar temas burocráticos y tecnológicos para permitir que el proceso de titulación de tierras en toda la isla logre un crecimiento sustancial.
- 1.44 Como **condición previa al desembolso** del segundo préstamo, el Gobierno de Jamaica deberá haber aprobado y presentado pruebas del avance en el logro de los parámetros de referencia del plan de acción con plazo determinado, que incluyan las metas de reducción de costos en la titulación de tierras. Para la tercera operación deberán haberse alcanzado los parámetros de referencia respecto al cumplimiento de las actividades identificadas en el plan de acción, incluida la puesta en marcha de actividades encaminadas a reducir el costo del registro catastral, disminuir el tiempo que toma la titulación de tierras y resolver los obstáculos normativos.

D. Indicadores de resultados clave

- 1.45 Los indicadores clave se resumen como sigue: a nivel de productos del programa, los indicadores de resultados clave son los compromisos de políticas asumidos por el prestatario con respecto a cada uno de los tres préstamos en apoyo de reformas de políticas, así como las pruebas de que ha cumplido con éxito con estos compromisos. Estas reformas serán los indicadores clave de los resultados positivos del programa. (Véase la Matriz de Resultados.)
- 1.46 Una comprensión amplia de las reformas requeridas, su aceptación por todas las partes interesadas y, por último, la implementación de un marco jurídico e institucional confiable y de bajo costo para el uso de bienes muebles como garantía crediticia será otro indicador de resultados clave del programa. Actualmente, el crédito bancario, en particular a pequeñas y medianas empresas, se ve restringido por diversos factores. No obstante, un sistema de transacciones garantizadas con base en bienes muebles, que a menudo constituyen los activos de propiedad más comunes entre las PYME, servirá para aumentar en gran medida las oportunidades de las empresas para obtener créditos, a la vez que se reducen para los acreedores los riesgos de otorgar créditos fuera de su círculo de prestatarios establecidos, bien conocidos y usualmente de mayor tamaño. La creación de oficinas de crédito aumentará sustancialmente la capacidad de los prestamistas de evaluar la solvencia de los prestatarios potenciales, más allá de sus clientes tradicionales, al tiempo que reduce los costos de transacción de la aprobación de préstamos tanto para los prestatarios como para los prestamistas. Así pues, la aprobación por parte del Parlamento de la legislación sobre informes crediticios y el éxito en la

implementación del marco normativo para la supervisión de las oficinas de crédito privadas constituirán uno de los indicadores de resultados clave.

- 1.47 Al reducir los costos y tiempos del proceso de titulación y registro catastral, los terratenientes, en particular aquellos cuyas propiedades son más pequeñas, podrán utilizar sus tierras como garantía para actividades comerciales y para mejorar sus propiedades gracias a haber adquirido la calidad de dueños. Además, varios estudios han demostrado que la propiedad de las tierras reduce la delincuencia en los vecindarios, lo cual mejora el entorno empresarial e indirectamente contribuye a la competitividad en Jamaica.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 Esta operación se financiará mediante un préstamo en apoyo de reformas de política utilizando la modalidad programática. Para el financiamiento de esta segunda operación se utilizarán recursos del Capital Ordinario del Banco por un monto de US\$60 millones en un solo tramo.

B. Aspecto ambiental

- 2.2 Dada la naturaleza de las medidas y actividades contempladas en esta operación y sus efectos ambientales y sociales potenciales (aunque mayoritariamente indirectos), no se requerirá efectuar una labor analítica previo pero el apoyo técnico paralelo para el programa incluirá una labor analítica pertinente para actividades específicas. Se prevé que el programa tendrá efectos sociales positivos al promover el acceso de los segmentos más pobres de la población a servicios financieros y actividades productivas a través de la banca móvil y de iniciativas de mejoras en la titulación de tierras. En función de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta operación no tienen ningún efecto sobre el medio ambiente y no es necesario darle una clasificación al respecto. En los ámbitos relacionados con la reducción del apoyo a empresas estatales, parte de la reducción presupuestaria se ha producido como resultado del retiro voluntario y, en el caso de la industria azucarera, se está implementando una serie de planes en las regiones afectadas, por medio de los cuales el Gobierno de Jamaica se está haciendo cargo de las iniciativas de inversión social que anteriormente eran responsabilidad de Sugar Company en su área de influencia. En materia de titulación y registro catastral, el Banco está apoyando la implementación del plan de acción mediante fondos de cooperación técnica (Titulación y registro catastral, operación JA-T1020) además de actividades de divulgación y consulta a fin de que los sectores más pobres de la población tengan conocimiento del programa LAMP para la titulación y registro catastral.

C. Otros riesgos y temas clave

- 2.3 Las condiciones para el desembolso de la segunda operación representan la continuación de un compromiso a largo plazo respecto de importantes reformas

para promover el desarrollo del sector privado y mejorar las condiciones comerciales de las pequeñas y medianas empresas. Aunque algunas condiciones incluyen la aprobación de leyes, cuyo trámite legislativo está adelantado, otras se refieren al cumplimiento de planes de acción que a largo plazo requieren otras iniciativas de políticas y la redacción y aprobación de otras leyes. Los cambios que puedan darse con el tiempo en las prioridades de políticas para el gobierno constituyen un riesgo conexo, que se mitiga con el diálogo continuo entre los sectores público y privado que está incluido en el diseño del programa y que se prevé ha de fomentar una continuidad en cuanto a las acciones clave. Las acciones que deben emprenderse en materia de reforma tributaria y racionalización del gasto público requieren voluntad política y afectarán a distintos grupos de interés. Este riesgo se mitiga mediante el apoyo técnico que ha prestado el Banco para analizar el impacto sobre distintos casos hipotéticos de reforma tributaria y con el apoyo a través de cooperación técnica para las acciones de racionalización de las empresas estatales⁸. En particular, algunas de las reformas tributarias propuestas podrían afectar la recaudación bajo condiciones fiscales muy rigurosas. Además, la información actual referida al impuesto a la renta y los incentivos fiscales no ofrece una noción muy clara de los posibles efectos de una reforma. En este sentido, la elaboración de un Informe sobre el Gasto Impositivo proporcionará información y recomendaciones sobre la mejora de la gestión de información que será la base para una toma de decisiones fundamentadas en relación con la reforma tributaria. Por otra parte, otras medidas impositivas como, por ejemplo, la racionalización de los impuestos laborales, exigen un análisis cuidadoso de las reglamentaciones de cada fondo y las implicancias de los cambios propuestos en los costos laborales reales. El segundo préstamo de la operación programática propuesta conformada por tres préstamos continúa el diálogo a largo plazo entre el Banco y el país sobre temas relacionados con la competitividad y el desarrollo del sector privado.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los mecanismos de implementación

- 3.1 La implementación del programa está a cargo del Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ) con el apoyo del Ministerio de Finanzas y Servicio Público. Otras instituciones del Gobierno de Jamaica que participarán en la ejecución del programa son el Banco de Jamaica, el Ministerio de Agricultura y Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Oficina del Primer Ministro. Otras partes interesadas del sector privado, como la Organización del Sector Privado de Jamaica (PSOJ), participan en el programa. Se ha establecido un comité coordinador

⁸ La operación de Titulación y registro de tierras (JA-T1020) apoya el diagnóstico y la implementación del plan de acción para la titulación de tierras. El entorno propicio para la banca móvil es respaldado por la operación JA-T1021, Servicios financieros a través de dispositivos móviles, y la Iniciativa sobre el clima de negocios brindó apoyo al documento de posición y a las consultas de las partes interesadas sobre transacciones garantizadas. La venta de Air Jamaica cuenta con el apoyo de la Estrategia para la venta de Air Jamaica (operación JA-L1037).

operativo, encabezado por el PIOJ e integrado por organismos gubernamentales, privados y sindicales, para hacer el seguimiento del programa.

B. Resumen de las disposiciones para el seguimiento de los resultados

- 3.2 El PIOJ es responsable del seguimiento de los resultados del programa. Dicho instituto depende de la Oficina del Primer Ministro y tiene a su cargo la coordinación de las políticas de desarrollo en Jamaica. El PIOJ tiene experiencia en la coordinación de múltiples instituciones de desarrollo públicas, privadas e internacionales para alcanzar metas de desarrollo, así como en la gestión de programas de cooperación externa. Además, ha trabajado anteriormente con el Banco en el diseño y la coordinación y ejecución de préstamos de inversión y operaciones programáticas, incluido el primer préstamo en apoyo de reformas de política para el Programa de Aumento de la Competitividad de Jamaica.

**Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Resumen**

Criterio	Puntaje	Puntaje máximo
I. Pertinencia estratégica	Bajo-alto	
Sección 1. Objetivos estratégicos del BID en materia de desarrollo	2.2	10
Diversificación de países	2.2	2
Iniciativas corporativas	0.0	2.5
Armonización y alineación	0.0	3.5
Focalización de la población beneficiaria	0.0	2
Sección 2. Objetivos de desarrollo de la Estrategia de País	7.6	10
Diagnóstico del sector en la Estrategia de País	6.0	6
Objetivo e indicador del sector en la Estrategia de País	1.6	4
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Parcialmente satisfactorio	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.6	10
4. Plan de evaluación y seguimiento	4.1	10
5. Costo-beneficio o eficacia en función del costo	0.0	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	7.5	10
III. Función del BID - Adicionalidad		
Sección 7. Adicionalidad	10.0	10
Asistencia técnica proporcionada antes del proyecto	3.0	3
Mejoras en la gestión de controles internos en los ámbitos financiero, estadístico, de adquisiciones o de seguimiento	4.0	4
Mejoras en el desempeño ambiental, laboral y de salud	3.0	3

I. Pertinencia estratégica: Esta operación se ejecuta en Jamaica, considerado país del grupo C, a través del instrumento de préstamo en apoyo de reformas de política. Su objetivo no está vinculado a las actuales iniciativas corporativas del Banco (agua y saneamiento, infraestructura, energía y cambio climático, educación e innovación u oportunidades para la mayoría). Asimismo, no se utilizarán los sistemas nacionales de administración financiera, adquisiciones, seguimiento y evaluación, o gestión ambiental. El proyecto presenta un diagnóstico de las necesidades de desarrollo del sector que se sustenta en evidencia empírica y está vinculado a la Estrategia de País correspondiente.

II. Evaluabilidad: El proyecto es claro en sus objetivos y su lógica de intervención es congruente. Se presenta evidencia empírica sobre la magnitud del problema y parámetros de medición para dar seguimiento y evaluar los resultados esperados. El programa tiene mecanismos definidos para el seguimiento de los resultados esperados. Está considerando aplicar una evaluación reflexiva (previa y posterior) que permita medir los resultados del programa al finalizar la intervención. No existe un plan de evaluación preciso que presente las principales actividades a llevar a cabo (incluida la recopilación de datos) ni los responsables de cada una de ellas. Asimismo, no se ha realizado un análisis del beneficio en función de los costos o de la eficacia en función de los costos de la intervención. El proyecto no requiere clasificación. Se han identificado los principales riesgos ambientales y sociales, así como las medidas de mitigación necesarias. No se presentan valores básicos de referencia ni metas que permitan dar seguimiento a la implementación de dichas medidas de mitigación.

III. Adicionalidad: Para apoyar el diseño y ejecución del proyecto se cuenta con las siguientes cooperaciones técnicas: Land Titling and Registration (JA-T1020), Enabling Environment for m-banking (JA-T1021), Strategy for the Divestiture of Air Jamaica (JA-T1037). Con el proyecto se espera contribuir al mejoramiento de la gestión y el desempeño laboral del organismo ejecutor.

MATRIZ DE POLÍTICA PROPUESTA

Objetivos	Compromisos para la primera operación (2008)	Compromisos para la segunda operación	Factores activadores de la tercera operación
I. Sostenibilidad macroeconómica			
Apoyar y facilitar la ejecución del programa	✓ El mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas adecuado es congruente con los objetivos del programa.	✓ Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas adecuado.	✓ Mantenimiento de un marco de políticas macroeconómicas adecuado.
II. Marco de implementación de la competitividad			
Promover un foro sostenible de diálogo entre los sectores público y privado para mejorar la competitividad	✓ Funcionamiento de un Comité Directivo sindical público-privado con representación de funcionarios sindicales, gubernamentales y del sector privado para dar seguimiento al programa.	✓ Foro sindical público-privado establecido. ✓ Secretaría técnica del foro establecida y prestando apoyo al foro. ✓ Programa de promoción de la competitividad acordado por el foro.	✓ El foro mantiene reuniones periódicas. ✓ Se han llevado a cabo las actividades prioritarias para el segundo año del programa de competitividad.
III. Reforma impositiva y del gasto			
A. Reducir las distorsiones de los actuales sistemas impositivos	✓ Plan de acción sujeto a plazo aprobado por el Ministerio de Finanzas y Servicio Público para reducción de distorsiones, que incluye como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> • Un programa legislativo de reforma tributaria, que incluye: <ul style="list-style-type: none"> ○ Reforma de los derechos de timbre y racionalización del impuesto a la renta de las empresas. ○ Racionalización de los impuestos laborales. • Términos de referencia para realizar un estudio sobre el gasto impositivo. • Capacitación de funcionarios públicos clave sobre el establecimiento de modelos de políticas tributarias. 	✓ Parámetros de referencia intermedios de la reforma tributaria alcanzados, que incluyen, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> • Reforma de los derechos de timbre e implementación de medidas impositivas para mejorar la recaudación. • Documento sobre racionalización de los impuestos laborales aprobados por el Ministerio de Finanzas y Servicio Público. ✓ Preparación y divulgación de un informe sobre el gasto impositivo. ✓ Capacitación sobre establecimiento de modelos de impuestos para funcionarios públicos.	✓ Avance satisfactorio en la implementación de las iniciativas legislativas para reducir las distorsiones en el sistema tributario, que incluye, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> • Reforma de los derechos de timbre y racionalización del impuesto a la renta de las empresas. • Racionalización de los impuestos laborales. ✓ Modelo de políticas tributarias, en uso.

Objetivos	Compromisos para la primera operación (2008)	Compromisos para la segunda operación	Factores activadores de la tercera operación
B. Simplificación de la administración tributaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Ministerio de Finanzas y Servicio Público implementa iniciativas para mejorar los servicios al contribuyente, incluidas las instalaciones de “pago fácil” y el “centro de llamadas salientes”. ✓ Plan de acción sujeto a plazo aprobado por el Ministerio de Finanzas y Servicio Público para simplificar y facilitar la presentación de declaraciones de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parámetros de referencia intermedios de simplificación de la recaudación, alcanzados. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parámetros de referencia restantes en cuanto a la simplificación de la recaudación tributaria, alcanzados, incluidos, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> • Ajustes en la implementación del buzón electrónico para retirar recibos oficiales. • Funcionamiento de los kioscos de pago electrónico. • Ampliación de la aplicación del proyecto de recaudación por medio de terceros. • Puesta en marcha del análisis de riesgo de la Unidad de Datos de Inteligencia Forense.
C. Racionalización del gasto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de acción aprobado por el Ministerio de Finanzas y Servicio Público para la racionalización de las empresas públicas con el objetivo de reducir el apoyo gubernamental a dichas entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción del apoyo del presupuesto público por lo menos a una empresa estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Eliminación del apoyo del presupuesto público por lo menos a una empresa estatal.
IV. Mejor acceso al financiamiento y desarrollo de los mercados financieros			
A. Reforma del marco de transacciones garantizadas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de acción sujeto a plazo aprobado por el Ministerio de Finanzas y Servicio Público para realizar consultas con las partes interesadas del sector privado y entrega al Gabinete para generar consenso sobre las reformas legislativas y normativas necesarias para adoptar un marco de transacciones garantizadas y establecer un registro central de activos ofrecidos en prenda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parámetros de referencia intermedios de transacciones garantizadas alcanzados para generar consenso sobre las reformas legislativas necesarias para adoptar un marco de transacciones garantizadas y establecer un registro central de activos ofrecidos en prenda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parámetros de referencia restantes de transacciones garantizadas alcanzados para generar consenso sobre las reformas legislativas necesarias para adoptar un marco de transacciones garantizadas y establecer un registro central de activos ofrecidos en prenda, incluidos, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> • Anteproyecto de ley de transacciones garantizadas aprobado por el Gabinete. • Aprobación del plan de negocios para el registro central de activos ofrecidos en prenda.

Objetivos	Compromisos para la primera operación (2008)	Compromisos para la segunda operación	Factores activadores de la tercera operación
B. Creación de oficinas de crédito	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Envío al Gabinete por parte del Ministro de Finanzas y Servicio Público de la ley de informes crediticios actualmente propuesta. ✓ Plan de acción sujeto a plazo aprobado por el Ministerio de Finanzas y Servicio Público para implementación, incluida la reglamentación y el establecimiento de un marco institucional para supervisión. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parámetros de referencia intermedios alcanzados, incluidos, entre otros, los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la capacidad del Banco de Jamaica para supervisar las oficinas de crédito. • Finalización de la evaluación de las disposiciones para la presentación voluntaria de historiales de crédito a las oficinas de crédito. • Consenso logrado en la Comisión Especial Conjunta sobre el proyecto de ley de informes crediticios y proyecto remitido al Parlamento en pleno para la votación final. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parámetros de referencia restantes alcanzados para un marco plenamente operativo de reglamentación y supervisión de las oficinas de crédito. <ul style="list-style-type: none"> • Sanción de la Ley de informes crediticios. • El Banco de Jamaica ha implementado el plan de acción para la supervisión de las oficinas de crédito.
C. Facilitación de las transferencias electrónicas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sanción de la nueva Ley de transacciones electrónicas. ✓ Envío al Gabinete por parte del Ministro de Finanzas y Servicio Público de una propuesta de ley del sistema nacional de pagos. ✓ Finalización del borrador de las reglamentaciones sobre pago electrónico y realización de consultas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aprobación, por el Secretario Financiero del Ministerio de Finanzas y Servicio Público, de un plan de acción con plazo determinado para la implementación de un marco jurídico, normativo e institucional para el uso de dispositivos móviles en transacciones financieras. ✓ Ley de transacciones electrónicas, en plena vigencia, incluida la promulgación de las reglamentaciones correspondientes. ✓ Presentación por el Jefe del Consejo Parlamentario ante el Gabinete de la legislación sobre el sistema nacional de pagos. ✓ Instrucciones de redacción para las modificaciones a la Ley de auditoría y administración financiera relativas a pagos electrónicos emitidas por el Gabinete para el Jefe del Consejo Parlamentario. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Parámetros de referencia alcanzados para la plena implementación del marco jurídico, normativo e institucional para el uso de dispositivos móviles en transacciones financieras, incluidos, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> ○ Consultas con partes interesadas. ○ Elaboración del marco de política adecuado. ✓ Sistema nacional de pagos, en vigor. ✓ Normativa sobre pagos electrónicos, en vigor.

Objetivos	Compromisos para la primera operación (2008)	Compromisos para la segunda operación	Factores activadores de la tercera operación
V. Reducción de los costos de las actividades empresariales mediante la agilización de la titulación de tierras			
Fortalecimiento de los derechos de propiedad de la tierra	✓ Plan de acción sujeto a plazo aprobado por el Ministerio de Agricultura para: <ul style="list-style-type: none"> • Permitir que el registro catastral y la titulación de tierras, actualmente informal, sean de bajo costo. • Reducir los cargos, las comisiones y los derechos relativos a las transacciones de tierras. 	✓ Parámetros de referencia intermedios alcanzados para fortalecer los derechos de propiedad de la tierra, que incluyen, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> • Acciones para reducir los costos del registro catastral y de la titulación de tierras. 	✓ Parámetros de referencia restantes de derechos de propiedad de la tierra, alcanzados, que incluyen, entre otras cosas: <ul style="list-style-type: none"> • Acciones para reducir los costos del registro catastral y de la titulación de tierras. • Reducciones del 5% en los cargos, las comisiones y los derechos de las transacciones de tierras en comparación con los datos básicos de referencia de 2008.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/10

Jamaica. Préstamo ____/OC-JA a Jamaica
Programa de Aumento de la Competitividad II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Gobierno de Jamaica, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Aumento de la Competitividad II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$60.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de ____ de 2010)

LEG/SGO/JA-2253577-10
JA-L1010