



Dirección de Crédito Público
Documentos de trabajo DCP 01/2014

Dirección de Crédito Público. Agenda Estratégica 2014-2016:
Operaciones en la búsqueda de resultados valiosos

Enero de 2014

Saludo y presentación

Es un gusto para la Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Finanzas Públicas presentar su Agenda Estratégica 2014-2016. En esta, el equipo de la Dirección plantea la conducción estratégica del Sistema de Crédito Público mediante un conjunto de objetivos que permitirán brindar un mejor servicio a clientes y usuarios(as), siguiendo los lineamientos del Ministerio de Finanzas Públicas sobre gestión pública, como se indica, por ejemplo, en el último informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas para Guatemala (PEFA) y en respuesta a la normativa vigente, incluyendo las recientes reformas al Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Históricamente en Guatemala, distintos proyectos públicos han sido financiados por Operaciones de Crédito Público (OCP), ya sea mediante Préstamos Externos o por Bonos del Tesoro; a través de ellos, las OCP han cubierto las necesidades de financiamiento. Establecer operaciones para proveer medios de financiamiento no ha sido tarea fácil, especialmente si se considera que estas han estado, y siguen estando, sujetas a factores importantes, algunos negativos, como el escaso desarrollo del mercado de capitales, que condiciona los costos de la deuda bonificada, y otros positivos, como lo son: la estructuración de un portafolio con riesgos manejables, el razonable apetito por títulos valores y una suficiente oferta de medios de financiamiento para préstamos.

Considerando lo anterior, después de 6 meses de trabajo, es un gusto presentar la siguiente Agenda Estratégica, la cual busca ser un instrumento de gestión en la búsqueda de mejores resultados para los años 2014-2016. Posterior a considerar las tendencias más importantes relacionadas al Crédito Público, se plantea en el documento el enfoque de gestión del Sistema de Crédito Público; sobre dicha base la agenda declara la misión, y plantea el mapa estratégico que engloba entre otros componentes tres metas y nueve objetivos estratégicos.

Queda a su disposición, esperando que la gestión organizacional se traduzca en mayor valor público para la población.

Fredy Gómez
Director

Misión

Ejercer la rectoría del Sistema de Crédito Público, mediante la prestación de servicios de alta calidad que faciliten el cumplimiento de los fines de las Operaciones de Crédito Público, por parte de las organizaciones o unidades ejecutoras, y el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los acreedores.

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Saludo y presentación | i |
| Misión..... | ii |
| 1. Nuestros principales resultados del año 2013 y las tendencias sobresalientes en el Crédito Público..... | 1 |
| 1.1. Nuestros principales resultados..... | 1 |
| 1.2. Un mercado con apetito por Títulos Públicos y una oferta de Préstamos disponible para las necesidades de financiamiento | 2 |
| 1.3. El tránsito hacia la gerencia por resultados | 5 |
| 1.4. Un alto costo interno de financiamiento, dado el grado de desarrollo del mercado interno de capitales..... | 7 |
| 2. Agenda estratégica..... | 8 |
| 2.1. Enfoque de encuadre inicial: El Sistema de Crédito Público bajo una perspectiva estratégica orientada a resultados..... | 8 |
| 2.2. Metas y objetivos estratégicos de la Agenda Estratégica | 9 |
| 2.3. M1. Mejorar la efectividad de las operaciones de crédito público..... | 11 |
| 2.3.1. OE1. Aumentar el valor público de las intervenciones fondeadas | 11 |
| 2.3.2. OE2. Reducir el costo gestionando el riesgo asociado | 11 |
| 2.4. M2: Generar mayor valor a nuestros clientes y usuarios | 12 |
| 2.4.1. OE3: Mejorar la gestión para la provisión de medios de financiamiento..... | 12 |
| 2.4.2. OE4: Enfocar la gestión de operaciones de préstamos hacia la gerencia de resultados..... | 12 |
| 2.4.3. OE5: Cumplir oportunamente con las obligaciones contraídas con los acreedores. 13 | |
| 2.4.4. OE6. Mantener una relación cercana con los acreedores actuales y potenciales | 13 |
| 2.5. M3. Potenciar la efectividad institucional..... | 13 |
| 2.5.1. OE7. Gestión bajo un horizonte de Política de Crédito Público. | 14 |
| 2.5.2. OE8. Aportar al desarrollo del mercado interno de títulos valores | 14 |
| 2.5.3. OE9. Promover la innovación, aprendizaje y el trabajo en red..... | 15 |
| 3. Gestión de la agenda, seguimiento y evaluación..... | 15 |

1. Nuestros principales resultados del año 2013 y las tendencias sobresalientes en el Crédito Público

Los resultados de la gestión del Crédito Público para el año 2013 se pueden sintetizar en el logro de financiamiento, la ejecución de operaciones y en el cumplimiento de obligaciones. Estos y otros logros se enmarcan en tendencias que caracterizan al Sistema de Crédito Público (SCP), entre los cuales se encuentran: el contexto de la oferta y demanda de operaciones, la situación de pasivos y riesgos asociados al Portafolio de Operaciones de Crédito Público (POCP) y el grado del desarrollo de los instrumentos para la gestión. Los anteriores aspectos se desarrollan a continuación.

1.1. Nuestros principales resultados

Conforme la norma, el Sistema de Crédito Público (SCP) está orientado a la gestión de Operaciones de Crédito Público (OCP) que permita la provisión de medios de financiamiento; el SCP es un conjunto complejo de elementos que interactúan dinámicamente y del cual el Rector es la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas¹. Entre otros resultados de la gestión del SCP se encuentran: la obtención de medios de financiamiento; las actividades propias de la ejecución de las operaciones vigentes, desde el ámbito propio del Ministerio; y al pago de obligaciones.

En el año 2013 las necesidades de financiamiento brutas, conforme el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal², se definieron por Q15,448.2 millones (equivalentes a un 3.3% del PIB), modificándose las mismas a Q. 15,489.2 millones al cierre del año. De estas últimas, se realizaron OCP de la forma siguiente: en desembolsos por préstamos externos Q5,241.0 millones, de los cuales por nuevo financiamiento fueron Q3,523.5 millones; en financiamiento bonificado interno Q2,693.0 millones y en financiamiento bonificado externo Q5,447.8 millones³, para ambos se incluyen las necesidades de Roll Over por Q2,754.3 millones, obteniéndose una ejecución del 86.59 %. Otras características de las nuevas operaciones son: un costo promedio ponderado bajo; un plazo promedio de 14.11 años y para las colocaciones en el mercado internacional, la tasa de rendimiento fue del 5.0% a un plazo de 15 años⁴.

**Cuadro No. 1: Necesidades de financiamiento y OCP
Ejercicio fiscal 2013. (Cifras en millones de quetzales y porcentajes)**

| Necesidad de financiamiento por rubro | Presupuesto | | % |
|---------------------------------------|-------------|-----------|---------|
| | Vigente | Ejecutado | |
| Total de la cobertura | 15,489.2 | 13,412.4 | 86.59% |
| Préstamos | 7,318.4 | 5,241.6 | 71.62% |
| Deuda bonificada | 8,170.8 | 8,170.8 | 100.00% |

1/ Datos según de acuerdo a información indicada en el Decreto No. 30-2012. 2/ Información proporcionada por el Departamento de Gestión y Negociación de la Cooperación Internacional.

3/ Información proporcionada por el departamento de Negociación y Colocación de Valores.

Fuente: Elaboración de la Dirección de Crédito Público.

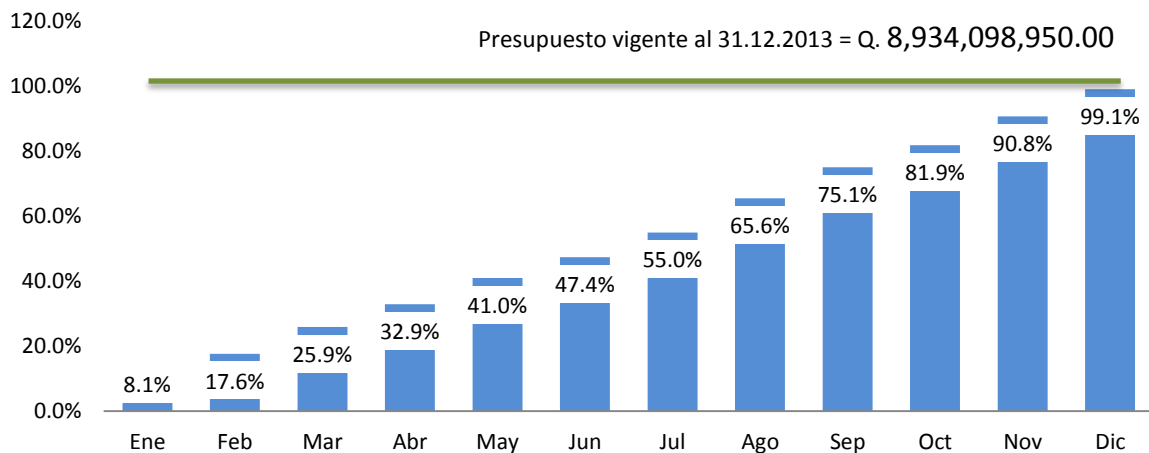
¹ Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo No. 240-98. fiscal 2013 vigente para el 2014 (Decreto No. 30-2012).

³ Informe "Bonos y Letras de Tesorería". Dirección de Crédito Público. Departamento de Colocación y Negociación de Valores. Guatemala (Diciembre 2013).

⁴ La tasa de rendimiento es la que ajusta la tasa de cupón por los resultados de la negociación vía precio.

Respecto a las actividades relacionadas a la ejecución, estas se realizaron en materia de registro, programación y apoyo a la ejecución, y que se refieren a todas las que permiten los desembolsos conforme la ejecución física gestionada por cada unidad ejecutora⁵.

**Gráfica No. 1: Cumplimiento de obligaciones
Monto mensual pagado, período 2013 1/
(Cifras en porcentajes)**



1/ Se cumplió con el valor total de las obligaciones. 2/ Excluye capital bonificado.

Nota: Valor estimado al 31-12-2013 = Q8,934.1.

Fuente: Departamento de Administración de la Deuda Pública Externa.

En materia de pago de obligaciones, estas alcanzaron Q8,857.6 millones, de los cuales, 47.08% se dirigió al pago de obligaciones por deuda interna y 52.92% para obligaciones por deuda externa. Con ello, se cumplió a cabalidad el total de compromisos adquiridos para el año 2013, conforme los vencimientos en las fechas requeridas; entre dichos pagos sobresale el pago del Eurobono por un monto de US\$300.0 millones que se efectuó el 01 de agosto de 2013.

En resumen: los resultados alcanzados permitieron financiar las necesidades; cubrir a cabalidad las obligaciones; facilitar la provisión de bienes y servicios. Como se verá en las tendencias, los esfuerzos por mejorar estos resultados parten de reenforzar las gestiones internas a efecto de generar mayor valor público.

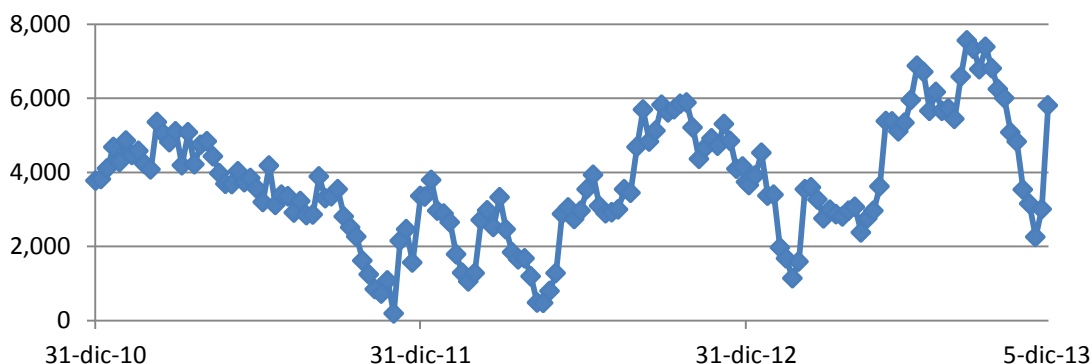
1.2. Un mercado con apetito por Títulos Públicos y una oferta de Préstamos disponible para las necesidades de financiamiento

Las necesidades de financiamiento han sido cubiertas considerando una amplia oferta de potenciales acreedores, lo que muestra una confianza importante. En materia de endeudamiento bonificado, para

⁵ Existen varias razones de la no ejecución, algunas son atribuidas a la capacidad de ejecución de los organismos ejecutores, como puede observarse en el documento "Programa de Apoyo a la Gerencia de Operaciones" (2013), y a la no aprobación de OCP por parte del Congreso de la República de Guatemala, a pesar que las mismas fueron ingresadas para su aprobación.

la colocación en el mercado externo en el año 2013, se recibieron ofertas en el orden de 5 a 1, en tanto en el endeudamiento bonificado interno la demanda fue cubierta en tan solo 7 eventos durante los meses de enero y febrero. Dicha demanda, en el orden interno, puede explicarse por un apetito no satisfecho por instrumentos de largo plazo, los cuales de forma conjunta con otras disponibilidades, sumó alrededor de Q5,419.0 millones en 2012⁶ y de Q7,097.7 millones al mes de diciembre en 2013, lo que se refleja en la tendencia histórica de la liquidez del sistema.

Gráfica 2: Sistema Bancario
Recursos líquidos disponibles
Montos anuales, períodos 2011 – 2013. (Cifras en millones de quetzales)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala. Departamento de Estudios Económicos, Sección de Programación Financiera. Guatemala 2013.

En materia de oferta de organismos internacionales, las carteras han estado abiertas, dada la persistencia de necesidad de desarrollo, que son de interés compartido, y porque las ventanillas siguen abiertas por el estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas.

El Portafolio de Operaciones de Crédito Público (POCP) presenta riesgos manejables. A finales de 2013, se estima que el POCP agrupe obligaciones por Q106,715.6 millones de quetzales, las cuales se integraría con un 38.0% correspondiente a obligaciones con banca multilateral, un 2.2% con banca bilateral y en 59.8% con deuda bonificada, de la cual 12.3% es externa⁷.

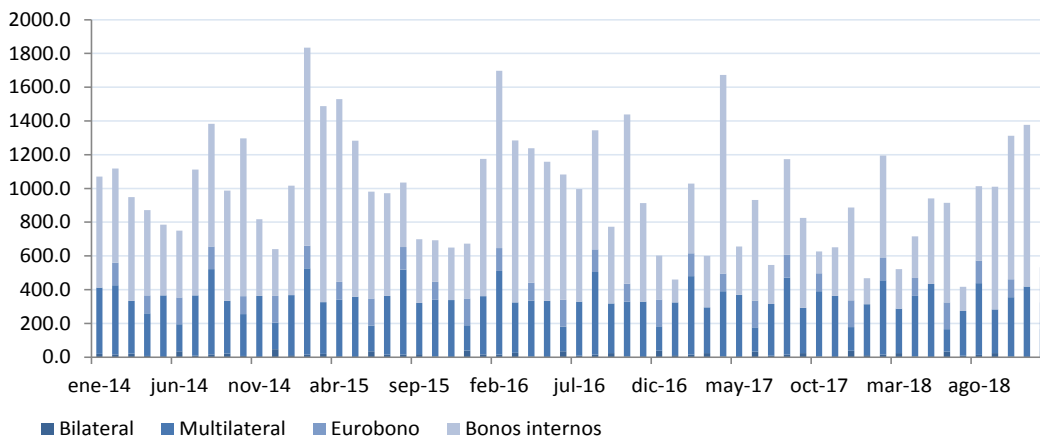
El servicio de la deuda, que integra el pago del monto de deuda contraído, el pago de interés y otros recargos, se despliega a lo largo de varios años; utilizando el indicador pago de intereses de la deuda pública sobre ingresos corrientes, el cual es superior a la media de otros países⁸. En los próximos cinco años, la media del monto de pago es de US\$980.1 millones, con una dispersión de US\$331.0, como se observa en la gráfica no existen concentraciones alarmantes.

⁶ No incluye los bonos para reconocer las deficiencias netas del BANGUAT.

⁷ Estimación elaborada por el departamento de Diseño de Estrategia de Deuda Pública.

⁸ El indicador de pago de intereses de la deuda pública sobre ingresos observado fue de 13.2% para 2012; mientras, la media observada de este indicador durante los últimos 10 años, para países con una calificación crediticia BB fue de 6.7%. *Fitch Ratings, Guatemala Full Rating Report*, (New York: July, 2013).

Gráfica No. 3: Servicio de la deuda pública
Montos mensuales estimados, períodos 2014 - 2018
(Cifras en millones de quetzales)



Fuente: Departamento de Administración de la Deuda Pública, Dirección de Crédito Público.

Respecto a los riesgos de mercado, en términos de los precios, el portafolio tiene un 29.6% en tasa de interés variable y un 59.0% en moneda extranjera⁹; en los últimos tres años ha existido un estancamiento en el porcentaje de deuda en moneda extranjera, por lo que la exposición al riesgo cambiario se mantiene. Respecto a los riesgos asociados a la liquidez, derivados de una concentración de pagos extendidos, como se ha mencionado, no es alarmante.

Por último, los riesgos de solvencia son controlados. En Guatemala, las operaciones de crédito público representan un 25.1% del PIB¹⁰; según estándares internacionales este podría ser de 40%, en términos de solvencia, distintos shocks muestran que se requerirían impactos considerables para suponer un alto riesgo de solvencia¹¹.

Estos riesgos junto a otras características, se sintetizan en el perfil de riesgo de la deuda soberna, la cual a diciembre de 2013 se clasifica del tipo BB de Standard & Poor's, Ba1 de Moody's y BB+ FitchRatings.

⁹ Estimación elaborada por el departamento de Diseño de Estrategia de Deuda Pública.

¹⁰ Estimación elaborada por el departamento de Diseño de Estrategia de Deuda Pública.

¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo. "Evaluación de sostenibilidad macroeconómica". MSA. GU-MSA—2013. (Guatemala: junio 2013). (Documento de carácter Confidencial).

Cuadro No. 2: Calificaciones de deuda externa a largo plazo
Calificaciones otorgadas a Guatemala^{1/}

| Escala de Calificaciones de Riesgo | | | | |
|--|--------------------|------------|------------|-------|
| Descripción | | S&P | Moody's | Fitch |
| La más alta calidad crediticia | Grado de inversión | AAA | Aaa | AAA |
| Alta calidad crediticia | | AA+ | Aa1 | AA+ |
| | | AA | Aa2 | AA |
| | | AA- | Aa3 | AA- |
| Fuerte capacidad de pago | | A+ | A1 | A+ |
| | | A | A2 | A |
| | | A- | A3 | A- |
| Adecuada capacidad de pago | | BBB+ | Baa | BBB+ |
| | | BBB | Baa2 | BBB |
| | | BBB- | Baa3 | BBB- |
| Probabilidad de cumplir con sus obligaciones, con cierta incertidumbre | BB+ | Ba1 | BB+ | |
| | BB | Ba2 | BB | |
| | BB- | Ba3 | BB- | |
| Alto riesgo crediticio | Grado especulativo | B+ | B1 | B+ |
| | | B | B2 | B |
| | | B- | B3 | B- |
| Muy alto riesgo crediticio | | CCC+ | Caa1 | CCC |
| | | CCC | Caa2 | CC |
| | | CCC- | Caa3 | C |
| Cerca del incumplimiento con posibilidades de recuperación | | CC | Ca | CC |
| | | | | C |
| Incumplimiento | | SD | C | DDD |
| | | D | | DD |
| | | | D | |

Fuente: Sitios WEB de calificadoras, información actualizada al 04-11-2013.

<http://dcp-web.minfin.gob.gt/Documentos/Titulos-Valores/Otra%20Informacion/Agencias%20calificadoras.pdf>

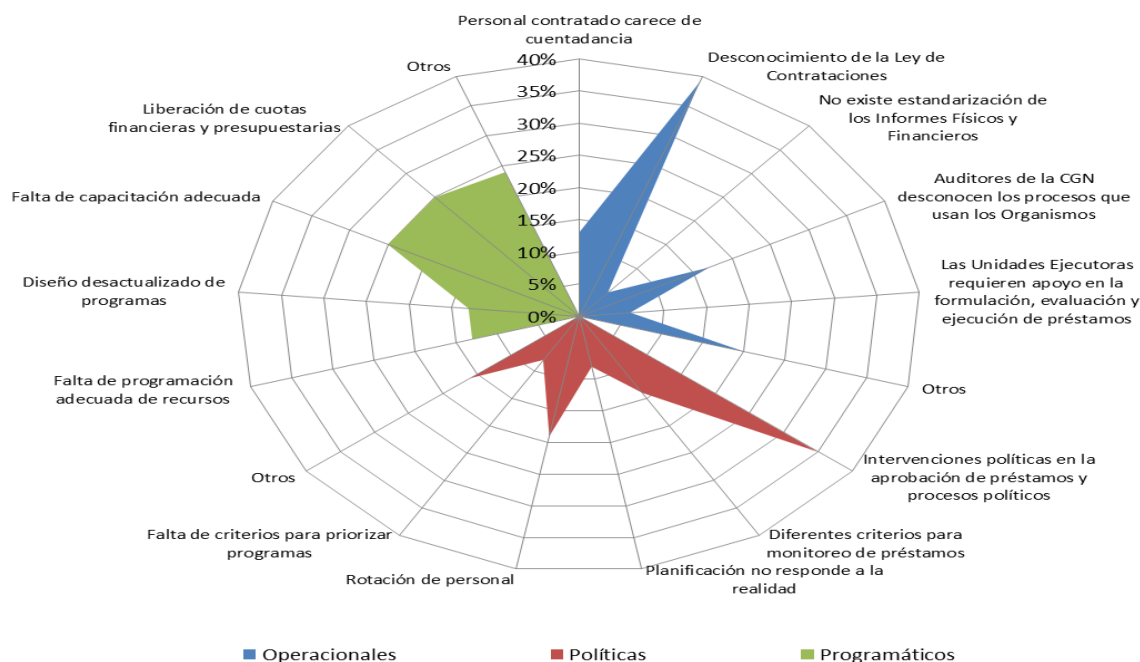
1.3. El tránsito hacia la gerencia por resultados

En años recientes, desde el inicio del SIAF en el año 1996, la gestión gubernamental ha transitado hacia un enfoque por resultados, lo que ha implicado entre otras cosas el fortalecimiento de las capacidades de gestión, la planificación para un mediano plazo, la utilización de instrumentos como políticas, planes estratégicos y, recientemente, la programación presupuestaria por resultados.

Para las OCP definidas como préstamos, el enfoque a resultados es parte de la gestión propia de los principales organismos internacionales.¹² En el caso de Guatemala, hay varias actividades ya establecidas en las operaciones de préstamos, como son los indicadores de desempeño en las operaciones del préstamo No. BCIE-2025, denominado “Apoyo al Registro Nacional de las Personas (RENAP), el No. BIRF 7430 “Proyecto Calidad Educativa y Ampliación de la Educación Secundaria” y las evaluaciones de impacto, como en el caso de los Nos. BID-1733 y BIRF-7374, “Desarrollo Económico Desde lo Rural” y el No. BIRF-7169 “Segundo Proyecto de Caminos Rurales y Carreteras Principales”.

Los problemas de gestión son variados, ejemplo de ello es el recurrente el cambio de personal, lo no adecuado del diseño original y otros, como se muestra a continuación:

**Gráfica No. 4: Programa de apoyo a la gerencia de OCP
(Valores en porcentajes)**



Fuente: Departamento de Ejecución y Seguimiento de Proyectos.

Avanzar en la gestión por resultados implicará: i) orientar la gestión hacia la gerencia; ii) definir sistemas de monitoreo y evaluación centrados en resultados y iii) acoplar sistemas de incentivos.

¹² Como se puede observar en los documentos “Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados”, del Banco Mundial (2004); “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009); y “La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe” del Banco interamericano de Desarrollo. (2010).

1.4. Un alto costo interno de financiamiento, dado el grado de desarrollo del mercado interno de capitales

Un mercado desarrollado de capitales implica instrumentos líquidos, negociables y seguros que sean negociados en un contexto competitivo. Para las OCP esto se traduce en un mercado con una base diversificada de inversionistas e instrumentos que sean de fácil negociación, lo cual se presume, reduce los costos de financiamiento, ya que los resultados de un mercado competitivo son más eficientes que un mercado con características no competitivas. Por otro lado, de acuerdo al desarrollo de mercados financieros¹³, el desarrollo del mercado de capital pasa por el desarrollo del mercado de bonos del tesoro.

En el año 2003, el proyecto de armonización de deuda planteaba adoptar una serie de estándares internacionales en la administración de la deuda titularizada, estructurar la emisión con un mismo nominal, cupón y fecha de vencimiento; realizar las negociaciones basadas en precio y desmaterialización de las emisiones¹⁴, lo cual se ha insistido y se sintetiza en el concepto de fungibilidad de las emisiones.

Figura No. 1: Emisión de Bonos del Tesoro

| Características | PRESENTE | ESTANDARES DESEADOS |
|--------------------------|--|--|
| 1. Representación | a) Certificado Representativo Físico . b) Certificado representativo registrado electrónicamente en custodia en el Banco de Guatemala. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anotación en Cuenta: Emisiones Desmaterializadas de títulos valores. <u>Registro electrónico</u> / cuenta corriente. |
| 2. Nominales | <ul style="list-style-type: none"> • 4 nominales. • Q10,000, Q100,000 • Q1,000,000 y Q10,000,000 Asignados de mayor a menor. Sin posibilidad de fragmentar posterior a su emisión. | <ul style="list-style-type: none"> • UNICO. Por ejemplo de "Q10,000.00" u otro que defina el MFP. |
| 3. Liquidación | <ul style="list-style-type: none"> • Por precio limpio. No se incluyen los intereses corridos, limitando la comparación financiera entre las transacciones posteriores. <ul style="list-style-type: none"> • No se observa el principio de entrega contra pago. | <ul style="list-style-type: none"> • Por precio sucio. Se incluyen los intereses corridos. <ul style="list-style-type: none"> • Entrega contra pago. Elimina el riesgo de contraparte. |

Fuente: Departamento de Negociación y colocación de Valores /DCP. Presentación estandarización de bonos del Tesoro. Guatemala, noviembre 2013. Estándares en la gráfica debe tildarse.

Para las emisiones de Bonos del Tesoro en el mercado doméstico del año 2012 las emisiones, se hicieron bajo la modalidad de creación de series, identificadas por una fecha de vencimiento, cupón

¹³ *Financial Market Development: Sequencing of Reforms to Ensure Stability* .V. Sundararajan, Cem Karacadag, y Jennifer Elliott. (April 2003).

¹⁴ Dirección de Crédito Público. *Estandarización de Títulos Valores Públicos*. (Guatemala: Febrero 2010).

preestablecido y la colocación y adjudicación de bonos se realizaron por precio¹⁵. En el año 2013 fueron colocados Q2,693.0 millones bajo dicha modalidad de emisión, representando el 33% del cupo disponible de Bonos del Tesoro a colocar en dicho período. El resto fue colocado en el mercado internacional, el cual requiere de estándares más modernos de los que se realizaron en Guatemala.

Dado el grado de desarrollo de los instrumentos y su efecto en el mercado de capitales, es oportuno avanzar en un sistema informático transaccional y de registro, que permita la desmaterialización de las emisiones y unificar los nominales de los títulos a un solo monto de emisión (por ejemplo Q10,000.00), lo cual contribuya a que se cumpla con requisito de fungibilidad de los bonos del tesoro, contribuyendo a dar profundidad a las emisiones, además de estimular la ampliación de la base de inversionistas, a través del desarrollo del mercado secundario.

2. Agenda estratégica

El Ministerio de Finanzas Públicas promueve un enfoque de acción basado en resultados¹⁶. Dicho enfoque se basa en tres pilares principales: planificación estratégica, programación y ejecución presupuestaria y monitoreo y evaluación de resultados. Considerando lo anterior, la agenda estratégica de la Dirección de Crédito Público para los años 2014-2016 propone un enfoque de gestión del Sistema de Crédito Público bajo el cual plantea su misión, metas globales y objetivos estratégicos.

2.1. Enfoque de encuadre inicial: El Sistema de Crédito Público bajo una perspectiva estratégica orientada a resultados

Para la gestión del SCP se han planteado distintos enfoques, como por ejemplo el ver al SCP como un sistema complejo¹⁷.

Para la gestión del SCP se ha propuesto el Modelo de Apoyo a la Gerencia de Operaciones, que se refiere a intervenciones en cada etapa del ciclo de operaciones, articuladas conceptualmente y orientadas a superar los problemas surgidos en la cooperación¹⁸. El modelo parte de reconocer la complejidad del Sistema de Crédito Público y del cómo el rector es a la vez “coproductor” con otras organizaciones públicas en el logro de resultados. La rectoría del SCP pasa por organizar la acción pública para concretar hitos principales en el **ciclo de operaciones**, los cuales pueden relacionarse a la negociación, contratación, presupuesto, ejecución, y cumplimiento de obligaciones. Dichas acciones se vienen a sumar al conjunto de operaciones previas, dando forma al portafolio de operaciones, lo que caracteriza a la situación de estas obligaciones que deben ser monitoreadas y evaluadas para su consecución.

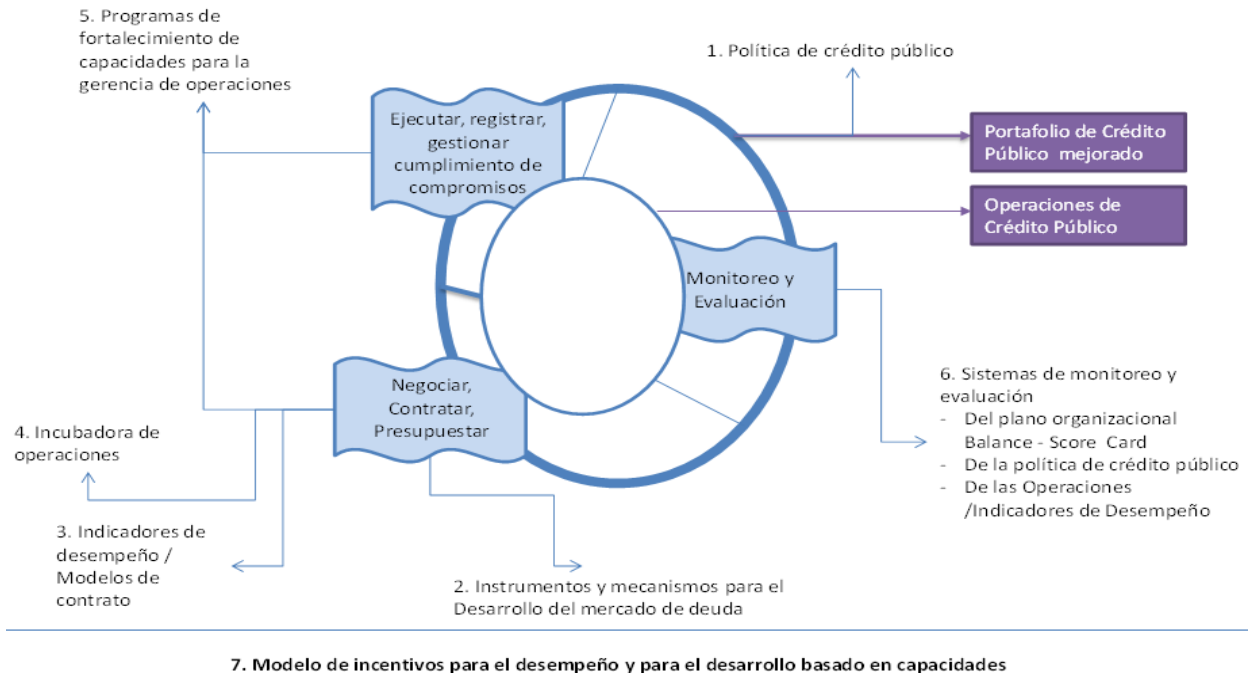
¹⁵ En parte esto es resultado de la postura de la dirección por continuar con los esfuerzos de 2004, como se plasma en el documento Nuevo Modelo de Negocio para la Dirección de Crédito Público, elaborado por Oscar Morales.

¹⁶ Guía conceptual de Planificación y presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala. MINFIN-SEGEPLAN. Primera edición Enero 2013.

¹⁷ Gómez, F. 2013. “Un enfoque para la gestión del Sistema de Crédito Público en Guatemala” (Documento inédito) del Ministerio de Finanzas Públicas. Dirección de Crédito Público.

¹⁸ Dirección de crédito Público. 2013. Presentación “Modelo de Apoyo a la Gerencia de Operaciones de Crédito Público”, la cual versa sobre la propuesta del modelo. Guatemala.

Figura No. 2: Modelo de Gestión del Sistema de Crédito Público



Fuente: Dirección de Crédito Público “Un enfoque para la gestión del Sistema de Crédito Público en Guatemala” (Documento inédito).

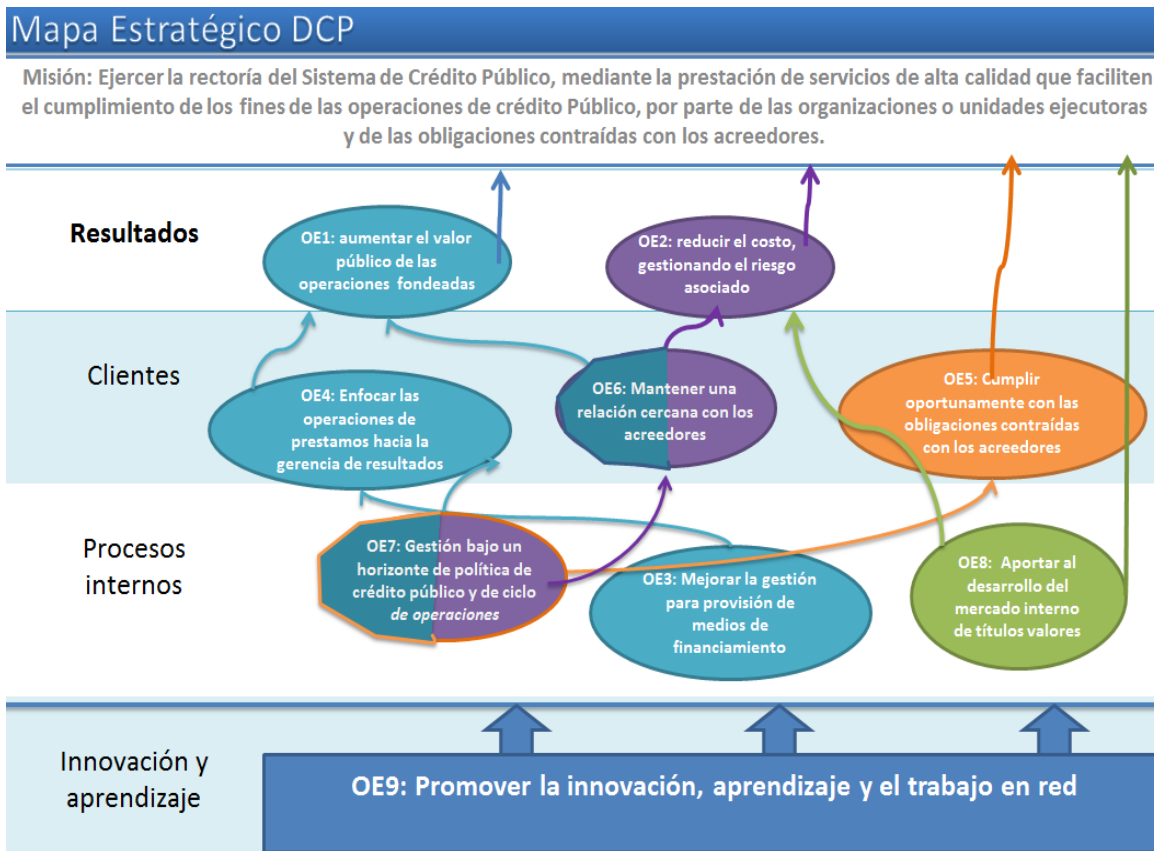
Derivado de tal enfoque, se programan intervenciones como: plantear una Política de Crédito Público (PCP) enfocada a la gestión; diseñar un sistema de preoperación; la creación de indicadores de desempeño, sistemas de monitoreo y evaluación y fortalecimiento de las capacidades de gestión. De una u otra forma estas intervenciones se mezclan y orientan las metas y objetivos de la agenda estratégica.

2.2. Metas y objetivos estratégicos de la Agenda Estratégica

La DCP ha planteado su misión:

Ejercer la rectoría del Sistema de Crédito Público, mediante la prestación de servicios de alta calidad que faciliten el cumplimiento de los fines de las Operaciones de Crédito Público, por parte de las organizaciones o unidades ejecutoras, y el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los acreedores.

Figura No. 3: Mapa estratégico de la Dirección de Crédito Público



Fuente: Dirección de Crédito Público. Presentación “Agenda Estratégica DCP: Validación y despliegue a jefaturas” Guatemala, diciembre 2013, encargada de la rectoría del Sistema de Crédito Público, mediante la prestación de servicios de alta calidad que faciliten el cumplimiento de los fines de las Operaciones de Crédito Público.

Para la observancia de dicha misión se han delineado 9 objetivos, contenidos en tres metas:

- Mejorar la efectividad de las Operaciones de Crédito Público.
- Generar mayor valor a nuestros clientes y usuarios.
- Potenciar la efectividad institucional.

Lo anterior se expresa en el siguiente mapa estratégico que refleja el aporte de cada objetivo, según el área de intervención, para el logro de la misión.

2.3. M1. Mejorar la efectividad de las operaciones de crédito público

Conforme el nuevo modelo de negocio¹⁹, el logro de la misión pasa por realizar la propuesta de valor, la que implica el logro de resultados por las intervenciones que son financiadas por OCP y por minimizar los costos del financiamiento establecido, tanto del realizado en un año anterior, como del acumulado por las operaciones. Dado el entorno complejo en que se desarrollan las operaciones²⁰, minimizar el costo no se refiere solamente al costo histórico sino al costo de referencia que prevalecería en ciertas condiciones.

2.3.1. OE1. Aumentar el valor público de las intervenciones fondeadas

En el marco de la gestión por resultados, distintas iniciativas han sido establecidas como el *Project Management for Results* -PM4R-, el cual ha sido implementado en operaciones de préstamo como el BID-1905/OC-GU “Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal”; y el Sistema de Gestión de Resultados e Impactos -RIMS- (siglas en inglés). Actualmente, no existe un modelo de gestión del desempeño explícito en el área de préstamos, y por ende no hay línea basal sobre el valor público que se ha gestionado. La inexistencia de un mecanismo impone que el primer paso sea diseñar una forma de gestionar la efectividad de las intervenciones, considerando los avances a la fecha.

2.3.2. OE2. Reducir el costo gestionando el riesgo asociado

A partir del año 2014, se esperan incrementos de hasta 200 puntos base en las tasas de referencia de los bonos del tesoro de los Estados Unidos de América²¹, lo que podría afectar las tasas internas. Dicho escenario, refuerza la necesidad de una permanente búsqueda de las condiciones de crédito más favorables; cabe recordar que en el año 2013 las nuevas operaciones se pactaron a una tasa promedio ponderada de 8.76% para las colocaciones de bonos del tesoro en moneda nacional y 5.0% para las colocaciones en el mercado internacional, con el eventual riesgo cambiario relacionado²².

Los riesgos asociados varían en cada instrumento, así es viable reducir el costo, vía colocaciones de corto plazo, aumentando el riesgo de liquidez por concentración. De igual forma existe la oportunidad de fondearse con préstamos, si se encuentran condiciones que permiten lo oportuno de la disponibilidad de recursos y la ejecución, estas y otras disposiciones requieren la orientación de política.

De dicha cuenta, reducir el costo hacia las mejores opciones es un objetivo permanente en la gestión de operaciones, trabajar el riesgo asociado es la otra cara de la moneda.

¹⁹ Nuevo modelo de negocio para la Dirección de Crédito Público, elaborado por el consultor Morales, Oscar (2013)

²⁰ Como se cita en el documento “Un enfoque para la gestión del Sistema de Crédito Público en Guatemala” Gómez, F. (2013).

²¹ Presentación realizada por la Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas (2013), la cual contiene información relacionada a Escenarios de Colocación Bonos del Tesoro 2014 y Gastos e Ingresos de Deuda.

²² Informe “Bonos y Letras de Tesorería”. Dirección de Crédito Público. Guatemala (Diciembre 2013).

2.4. M2: Generar mayor valor a nuestros clientes y usuarios

Para nuestros acreedores, como clientes externos, nos interesa velar por el oportuno y satisfactorio pago de las obligaciones contraídas; esto es así puesto que son esos medios de financiamiento, lo que nos permite atender a nuestros clientes internos, ya sean las Direcciones del Ministerio, a través del agregado del presupuesto, como a los clientes internos del aparato del Estado quienes desean medios de financiamiento²³.

Por otra parte, las actividades financieras que se requieren en la ejecución pretenden facilitar la gestión integral de las operaciones y para que las unidades ejecutoras, como usuarios, puedan lograr los fines que justifican las operaciones.

Un caso especial de atención a nuestros potenciales acreedores en Guatemala, pasa por realizar distintas actividades que permitan el desarrollo del mercado interno y reducir los tradicionales riesgos de mercado relacionados al precio de la moneda extranjera.

2.4.1. OE3: Mejorar la gestión para la provisión de medios de financiamiento

Como se ha indicado, las OCP son resultantes de la interacción de un conjunto amplio de actores, de allí que en ciertas partes del proceso se estanquen, aspecto que puede escapar a la gestión interna, lo que reduce las posibilidades de atender las necesidades de financiamiento. Considerando esto, es viable mejorar la gestión, por ejemplo reduciendo el riesgo de no aprobación por parte del Honorable Congreso de la República, como ocurre, en la aprobación de préstamos.

Para avanzar en la reducción de los retrasos, distintas modalidades pueden explorarse para mejorar lo oportuno de las operaciones, entre estas se encuentra la mejora del diseño técnico, la priorización política o el enfoque a operaciones viables técnicas y políticamente.

2.4.2. OE4: Enfocar la gestión de operaciones de préstamos hacia la gerencia de resultados

Las operaciones de préstamo se desarrollan en sistemas complejos donde intervienen múltiples organizaciones, tanto públicas, privadas, ONGs, nacionales e internacionales. Las responsabilidades son variadas, así los organismos internacionales dan seguimiento y evalúan la acción²⁴, la contraloría fiscaliza y distintas organizaciones le dan seguimiento al avance físico. Previo a estas actividades, en el marco de la gestión, resulta apropiado enfocar las operaciones hacia la gerencia de resultados.

La gerencia implica por definición la búsqueda de resultados. Dicho enfoque incluye el esclarecimiento de indicadores de desempeño y su utilización para reorientarse a ellos; de igual forma incluye la evaluación, en sus distintas definiciones, las mejoras en el diseño y desde luego, el diseño de incentivos, por mencionar algunos factores.

²³ Modelo de negocio para la gestión de operaciones. Dirección de Crédito Público. Separata.

²⁴ Presentación "Modelo de Apoyo a la Gerencia de Operaciones de Crédito Público", la cual versa sobre la propuesta del modelo. Guatemala (Noviembre 2013).

Estos y otros procesos solo pueden realizarse si existe el conjunto de capacidades para la adopción, ejecución y desde luego el monitoreo y evaluación; procesos que deben ser compatibles con las posturas promovidas por la gestión y presupuesto por resultados.

2.4.3. OE5: Cumplir oportunamente con las obligaciones contraídas con los acreedores

Las obligaciones contraídas siguen siendo la otra cara de la moneda en la gestión de OCP. Con la entrada en vigencia de las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 13-2013), se mejoran los instrumentos para una adecuada programación en el cumplimiento, a efecto de continuar manteniendo el récord de pagos del país.

El cumplimiento oportuno conlleva el análisis de riesgo de mercado y liquidez, especialmente el cubrirse ante eventuales cambios en las variables sensibles a precios, como tasas de interés o tipos de cambio. En general, se promoverá un enfoque de gestión de pasivos congruente con los lineamientos de Política de Crédito Público.

2.4.4. OE6. Mantener una relación cercana con los acreedores actuales y potenciales

Distintas estrategias de endeudamiento han mostrado que el estrechamiento de relaciones con los acreedores y con potenciales acreedores mejora la información y le da cierta certidumbre al mercado²⁵. Dicho objetivo engloba componentes comunicacionales que van desde estandarizar y facilitar información mediante medios de difusión como internet, hasta reuniones de coordinación mediante redes de trabajo.

Parte fundamental es la transmisión de información de forma concreta, entre otros temas se puede incluir tasas de interés presentes y futuras de colocación, presencia en el mercado y reportes sobre las necesidades de financiamiento a ser fondeadas.

2.5. M3. Potenciar la efectividad institucional

Al igual que en otros mercados de bajo desarrollo, especialmente de los mercados de deuda, existe una carencia de bases institucionales que limitan el ejercicio de operaciones sofisticadas. De igual forma, la carencia de institucionalidad, tanto de normas como de organizaciones reguladoras, limita considerablemente el eventual desarrollo de intervenciones más efectivas.

Considerando ello, deseamos continuar los esfuerzos para intervenciones bajo un horizonte de política, entre otras cosas, esto permitirá un enfoque amplio para el manejo del riesgo, la gestión de pasivos, así como la legitimidad de distintas intervenciones por parte de los actores involucrados. Por otra parte, el

²⁵ García M., Enrique, Lima S., Luis: (2013) "Nota conceptual preliminar de la Estrategia de Comunicación para Inversionistas". Guatemala (Noviembre 2013).

mercado interno de títulos valores presenta ciertas características de poco desarrollo²⁶, la modernización del mercado implica un conjunto de actividades, algunas no necesariamente bajo el control de la DCP; sin embargo, resulta preciso aportar en la medida de lo posible. Por último, las operaciones ocurren en un conjunto amplio de dimensiones, actores, e involucrados, razón que impone una gestión basada en redes a efecto de promover la innovación, mejoras y aprendizajes.

2.5.1. OE7. Gestión bajo un horizonte de Política de Crédito Público.

Derivado al cambio de enfoque de la gestión del sistema de Crédito Público (SCP), iniciado a mediados de 2013, se consensuó que la orientación de la política de crédito público debía complementar su perspectiva financiera con una de gestión programática de las OCP²⁷.

De esa cuenta, el 26 de diciembre de 2013 fue aprobada la Política de Crédito Público para el ejercicio fiscal 2014 mediante el Acuerdo Ministerial No. 402-2013, la cual establece como objetivo ser un instrumento de gestión de las OCP y del POCP en la búsqueda de costos financieros bajos, el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas, la gestión de riesgo y el logro de los resultados inherentes al Crédito Público.

La nueva PCP define como instrumentos las tasas de interés aplicadas a las OCP, las operaciones de gestión de pasivos, las iniciativas para el manejo de riesgos, los instrumentos relacionados al apoyo a la ejecución de las operaciones vigentes y otros instrumentos relacionados a la gestión de operaciones, incluyendo la gestión de plazo y la estructuración de las OCP. En este párrafo se repite mucho el término gestión no sé si se utilicen otros términos para enumerar estos.

Derivado de la naturaleza dinámica de las OCP, la PCP promoverá recurrentemente su adaptabilidad frente a los desafíos futuros sobre las condiciones institucionales que deben darse para modernizar dichas operaciones.

2.5.2. OE8. Aportar al desarrollo del mercado interno de títulos valores

Como se ha mencionado en las tendencias, han existido pasos considerables en la modernización del mercado de títulos valores en Guatemala. Apoyar al desarrollo del mercado interno de estos tiene importantes consideraciones para el país y especialmente para la gestión de las operaciones. Entre estas sobresale el desarrollo del mercado secundario, que puede dar una idea precisa de la curva de rendimiento, la ampliación de la base de inversionistas y la reducción del costo.

Existen diversas iniciativas técnicas para avanzar en dicho objetivo, tal como modernos sistemas de negociación, colocación y liquidación de títulos valores o el propio acercamiento a inversionistas.

²⁶ Esta información puede observarse en el documento “Estandarización de Títulos Valores de Deuda Pública en el marco del programa de armonización de los Mercados de deuda pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana” (Documento base para discusión) (2004) de la Dirección de Crédito Público, Ministerio de Finanzas Públicas.

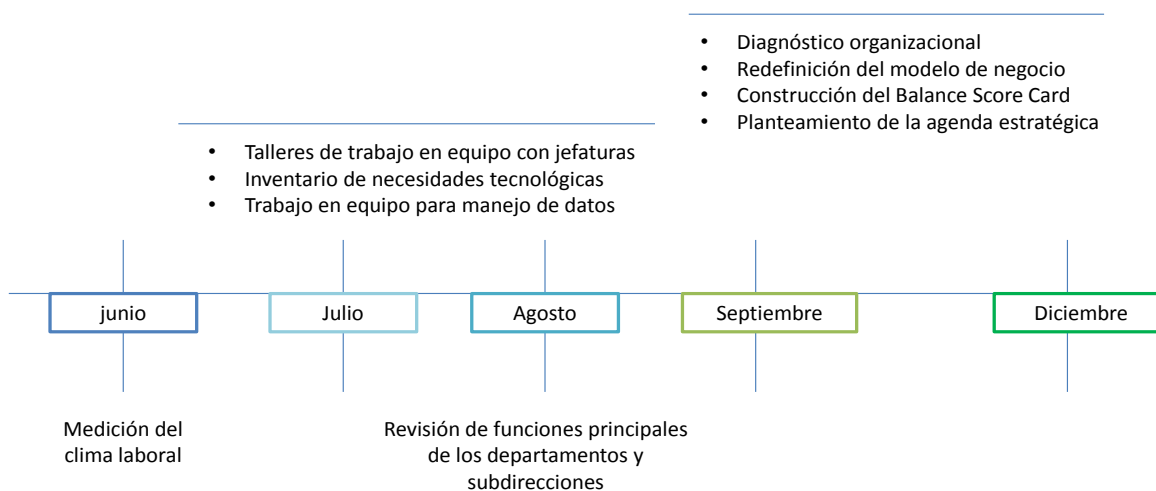
²⁷ MINFIN. Guatemala: Guía conceptual y metodológica de la Política de Crédito Público. Departamento de Análisis y Programación. Dirección de Crédito Público (Guatemala: noviembre, 2013) p. 1.

2.5.3. OE9. Promover la innovación, aprendizaje y el trabajo en red

En el caso de préstamos, en Guatemala la inversión pública es movida considerablemente por los recursos de préstamos, el trabajo en red puede potenciar la iniciativa así como crear incentivos para mejorar la gestión por resultados. La iniciativa primaria en este sector es la gestión de la red de colaboradores.

3. Gestión de la agenda, seguimiento y evaluación

El proceso de formulación de la agenda implicó un conjunto de actividades que se desplegaron en cerca de seis meses de trabajo, por ejemplo se llevaron a cabo cerca de 10 reuniones de trabajo con los Jefes de Departamento y el *Staff* (equipo conformado por Subdirectores, Asesorías y Dirección); en estos talleres se enfatizó en lo que actualmente hace la Dirección, los recursos humanos, económicos y materiales con los que cuenta para hacerlo, así como el análisis minucioso de los clientes que se tienen a nivel interno y externo de la misma. Entre otros productos de dichas reuniones se estableció el Modelo de negocio actual y esperado de la Dirección de Crédito Público.



Para su gestión, se continua el trabajo y la responsabilidad recae sobre la DCP. Dada la amplia variedad de indicadores e informaciones, se diseñará un mecanismo de seguimiento basado en el *Balance Score Card*, preferentemente. Las evaluaciones se realizarán en función del desvío de los indicadores establecidos, si se considera conveniente.