

**Versión preliminar**

**FORO NACIONAL  
LA MODERNIZACIÓN DE LAS FINANZAS  
MUNICIPALES**

---

***“EL ENDEUDAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS  
GUATEMALTECOS”***

**Versión editada sobre la base de un borrador preparado por Edgar Balsells**

**Guatemala, 14-15 de noviembre, 2001**

# CONTENIDO

	Páginas
<b>INTRODUCCION</b>	<b>3</b>
<b>I. VENTAJAS Y PELIGROS DE LA CONTRATACIÓN DE PRÉSTAMOS</b>	<b>5</b>
<b>II. SITUACIÓN ACTUAL DEL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS A LAS MUNICIPALIDADES Y SUS CONSECUENCIAS</b>	<b>7</b>
<b>III. MARCO LEGAL</b>	<b>11</b>
3.1 Marco Legal del Endeudamiento Municipal	11
3.2 Facultades Legales de los Gobiernos locales para contratar Préstamos y Empréstitos	12
<b>IV. ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA CREDITICIO DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL</b>	<b>13</b>
4.1 Breves Comparaciones	13
4.2 Descripción de Algunos Instrumentos Importantes	13
4.2.1 Programa de Fomento al Sector Municipal FSM	14
4.2.2 El Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala	15
4.2.3 Fideicomiso con Líneas de Crédito sindicadas para la Municipalidad de Mixco- FIDEMIXCO-	15
4.2.4 Bonos Municipales	15
4.2.5 Establecimiento de un Sistema Crediticio de Apoyo al Desarrollo Local	16
<b>V. EL MARCO REGULATORIO DEL CRÉDITO MUNICIPAL Y LA NECESIDAD DE APROBAR UNA LEY DE ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL</b>	<b>19</b>
5.1. Orientaciones Generales	19
5.2 Características del Marco Regulatorio del Crédito Municipal	20
5.3 Propuesta de Normativa de Crédito Municipal	21
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>24</b>

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años la problemática del endeudamiento municipal ha pasado a ser una nueva preocupación pública en Guatemala, al igual que en diversos países de América Latina.

Si bien este nuevo fenómeno no tiene la importancia macroeconómica que ha adquirido en otros países como Argentina, Colombia o Brasil, la deuda de los municipios en Guatemala sí representa un hecho que merece atención en el corto plazo y la adopción de reformas para prevenir una crisis que podría afectar a las políticas fiscal y monetaria, así como provocar el descontento de la población en el interior de la República.

Se puede afirmar que la contratación de créditos municipales puede representar beneficios para el desarrollo local. Existen argumentos de naturaleza económica que señalan las bondades de este tipo de operaciones, tales como la ampliación de la infraestructura básica y de apoyo a la producción en los municipios, la promoción de la economía local, la satisfacción de las demandas prioritarias de la población y en general la posibilidad de apalancar el desarrollo de los municipios.

Sin embargo, como se advierte en el presente estudio, el elevado endeudamiento de un grupo de municipios guatemaltecos revela la necesidad de establecer un marco normativo que fije responsabilidades definidas a las instituciones públicas relacionadas con este tema. Además, este hecho debe ser tomado en cuenta para racionalizar las nuevas operaciones de crédito que con el respaldo del gobierno central se lleven a cabo para apoyar la descentralización.

La alarma del endeudamiento de los municipios guatemaltecos fue sonada por la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, luego de que los nuevos alcaldes electos tomaron posesión de sus cargos a principios del año 2000. De esa fecha hasta el presente se han llevado a cabo diversas acciones que van desde una mayor intervención del INFOM para asistir las emergencias, hasta iniciativas para impulsar un proyecto de Ley de Endeudamiento Municipal.

El papel del INFOM ha consistido tanto en apoyar proyectos específicos, como aprobar créditos de emergencia para financiar gastos de funcionamiento de los gobiernos locales. Esas últimas acciones se han justificado porque algunas municipalidades no contaban con recursos para hacer frente a sus gastos básicos de operación, además de haber incurrido en múltiples moras con sus proveedores.

En diversos casos los ofrecimientos de los alcaldes no concordaron con el nivel de compromisos adquiridos previamente por las autoridades salientes. Ese fue el caso de la Municipalidad de Mixco, en donde la promesa electoral de la planilla ganadora fue la de suprimir la contribución por mejoras, sin tener en cuenta el grado de compromiso de este tributo respecto a un préstamo de Q 100 millones otorgado por varios bancos.

Ese tipo de eventos ha provocado una falta de credibilidad en la seriedad con que las administraciones municipales honran los compromisos adquiridos con los bancos y en general con sus acreedores. Son elementos de riesgo que sin duda influyen en las oportunidades y la capacidad de acceso de los gobiernos locales en el mercado de capitales y a otras fuentes institucionales.

El sistema de crédito que se propone en esta ponencia se fundamenta en la convicción en la institucionalización de procesos, aspecto que en la vida financiera cobra vigencia con la convivencia entre la búsqueda de mejoras en la asignación de los recursos y la presencia activa de agentes no gubernamentales y privados. Lo anterior se debe complementar con criterios reguladores preventivos, claros y vigorosos, que garanticen la sostenibilidad de los procesos.

Dos hechos podrían contribuir a consolidar un sistema de tal naturaleza. La probable introducción de una reforma municipal, que abarcará diversos ámbitos de las finanzas municipales y el lanzamiento de una operación importante de bonos municipales, que servirá tanto para estabilizar el sistema, como para relanzar la etapa de implementación de proyectos bajo un esquema técnico más sistematizado. El programa de reforma municipal debiera constituir la base sobre la cual edificar los esfuerzos de cooperación y asistencia técnica y financiera.

Considerando este marco y siguiendo el principio básico que guía la administración financiera moderna, se proponen lineamientos de regulación que apoyan la descentralización operativa pero adoptando una centralización normativa. En este último aspecto el Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General de Cuentas de la Nación deben asumir un papel rector de primer orden.

Tomando en cuenta estos factores, la ponencia comienza con un breve resumen de las ventajas y peligros de la contratación de préstamos, seguida de un análisis de la situación actual del otorgamiento de créditos a las municipalidades. Se debe advertir, sin embargo, que debido a que en Guatemala prevalece el secreto bancario y que no existen registros completos de la deuda local, este trabajo presenta las insuficiencias lógicas de tales carencias.

Este estudio presenta además un resumen del marco legal del financiamiento municipal, que sirve de base para formular alternativas en materia de regulación. Asimismo, se incluyen propuestas sobre los principales instrumentos de crédito municipal y se formulan recomendaciones para crear una normativa que regule la deuda.

## **I. VENTAJAS Y PELIGROS DE LA CONTRATACIÓN DE PRÉSTAMOS**

La contratación de préstamos para financiar proyectos municipales permite que los municipios locales puedan responder a las demandas poblacionales más urgentes y prioritarias. Sin embargo, como política general se considera que el endeudamiento no debiera sustituir el autofinanciamiento municipal, ni las diferentes transferencias del gobierno central, sino solamente complementarlos.

La orientación de la Constitución en favor de los municipios, ha permitido que los gobiernos locales puedan obtener recursos provenientes del gobierno central para invertirlos en sus comunidades. Luego de más de tres lustros de experiencia, es importante tratar de obtener mayores efectos multiplicadores del gasto municipal, a través de la complementación de recursos provenientes de diversas fuentes crediticias.

Los recursos crediticios debieran de destinarse al financiamiento de programas y proyectos que a la vez de caracterizarse por sus efectos multiplicadores en la economía local, puedan ser autofinanciables y permitir el repago de las obligaciones. Este tipo de financiamiento debiera de canalizarse a proyectos que se adecuen a criterios estrictos de elegibilidad, que incluyan contar con recursos humanos capacitados y haber madurado la fase de preinversión de proyectos. Además, los proyectos debieran estar acompañados de medidas para introducir sistemas tarifarios adecuados, que modernicen y hagan eficientes los servicios municipales, al tiempo que provean de fuentes de repago a los créditos obtenidos.

El sistema de crédito ofrece también la ventaja de complementar las otras fuentes de recursos otorgadas por el gobierno central y de esa manera potenciar la descentralización mediante inversiones más complejas, lo cual resulta de vital importancia, considerando la recesión imperante en Guatemala en este último año. Desde el punto de vista del gobierno local, visualizar de esta forma el crédito le permite modernizar diversos sistemas de servicio público y ejecutar proyectos impostergables, dadas las extremas necesidades de los municipios guatemaltecos. Con ello los vecinos pueden lograr acceso a servicios que antes eran inexistentes en sus comunidades.

Desde la perspectiva del sistema bancario, el financiamiento de proyectos municipales representa una nueva estrategia de colocación de recursos y de negocios, que antes del lanzamiento del Programa PROMUNI en Guatemala era poco conocida, pero que con el uso de las transferencias del gobierno central como garantía, ha permitido la aprobación de importantes operaciones de crédito.

Como toda modalidad de financiamiento, el crédito municipal también involucra peligros y riesgos diversos. Para las municipalidades, por ejemplo, los últimos años han demostrado que un acceso indiscriminado al crédito bancario, en períodos de liberalización financiera, puede representar un alto impacto en sus gastos financieros y como consecuencia un deterioro de sus finanzas, en detrimento de la generación de mayor inversión municipal hacia el futuro.

Desde el punto de vista de los vecinos, el uso indiscriminado y caro del crédito puede eventualmente afectar de manera directa su ingreso disponible al encarecer el costo de los servicios locales, además de impedir la ejecución de nuevos proyectos.

Para el sistema bancario, su apertura agresiva hacia financiamientos municipales diversos y en algunos casos poco sostenibles, ha representado riesgos adicionales, tal y como lo ha ilustrado fehacientemente el caso de FIDEMIXCO. Esta compleja operación de crédito sindicado por un monto de Q.100 millones, tuvo como destino el financiamiento de proyectos viales y su reembolso se pactó en su oportunidad mediante un sistema de contribución de mejoras, que como ya se indicó quedó truncado debido a factores político-electorales.

Para el gobierno central los peligros del impago de deudas municipales representan una amenaza real, en virtud de que esas obligaciones forman parte de los denominados “pasivos contingentes”. En las recientes discusiones sobre el Pacto Fiscal en Guatemala, el tema de dichos pasivos y el peso que en el mismo tienen los compromisos municipales, fue motivo de especial preocupación en virtud de que traslada nuevas responsabilidades al Ministerio de Finanzas Públicas y por ende a los contribuyentes en general.

Luego de más de tres lustros de apoyo a las municipalidades, a través del aporte constitucional y de otras transferencias y de ocurrir en el país un grave problema de endeudamiento de algunos municipios, se hace necesario comenzar a discutir la necesidad de contar con un sistema crediticio municipal que asegure la priorización de proyectos, de acuerdo a las demandas reales de la población (es decir sin injerencia de factores políticos), y que contribuya con los mayores efectos positivos posibles.

El sistema debe contar con una diversificación de instrumentos, de acuerdo a las ventajas que ofrezca el sistema financiero nacional y permita a la vez el financiamiento del desarrollo, aprovechando las potencialidades de los municipios y satisfaciendo en forma jerarquizada las necesidades de los mismos.

Complementariamente, se considera indispensable adoptar un nuevo marco regulatorio que propicie un esquema más responsable de endeudamiento y ofrezca a diversas instituciones y al público en general, mecanismos de monitoreo del desempeño municipal, evitando efectos no deseables en los municipios.

## **II. SITUACIÓN ACTUAL DEL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS A LAS MUNICIPALIDADES Y SUS CONSECUENCIAS**

Diversas municipalidades del país confrontaron una crisis de pagos por la contratación de créditos municipales en el período 1997-1999, la cual aún tiene repercusiones negativas en términos de la generación e implementación de proyectos municipales.

Debido a que las tasas de Interés que se negociaron fueron elevadas, uno de los efectos más negativos de dicha crisis es el alto impacto de los gastos financieros dentro de los presupuestos de las comunas. A lo anterior se suma un plazo de amortización demasiado corto (en promedio un año). La mayoría de los préstamos se obtuvo mediante gestiones del INFOM y su pago fue garantizado pignorando el aporte constitucional y la transferencia del IVA-PAZ.

No se ha determinado con exactitud cuándo las municipalidades decidieron utilizar la alternativa del financiamiento bancario, sin embargo, expertos consultados coinciden en mencionar al denominado Programa PROMUNI como uno de los factores que contribuyó decisivamente a allanar las reticencias que hasta entonces habían impedido ese acceso.

PROMUNI consistió en un programa de financiamiento municipal, que fue auspiciado al inicio por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América –USAID-, y estuvo orientado a financiar proyectos de infraestructura municipal, por medio de intermediarios financieros bancarios o no, elegibles para el Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-.

Como es bien sabido, la modalidad de trabajo del BCIE durante los últimos años ha sido la de una típica banca de segundo piso, canalizando recursos hacia los bancos del sistema, bajo las prácticas generalizadas de la banca privada guatemalteca. PROMUNI fijó una tasa de intermediación que osciló entre 6 y 8 puntos y los riesgos por la recuperación de los préstamos eran asumidos por el intermediario financiero, quien a una fecha pactada efectuaba los pagos al BCIE, independientemente de que el usuario final los hubiera realizado al banco.

La puesta en contacto de los agentes comerciales de los bancos, con los alcaldes y corporaciones municipales, a través de PROMUNI, entretejió una serie de relaciones que han perdurado hasta el presente, permitiendo a las municipalidades, en el ejercicio de su autonomía, consolidar relaciones bilaterales con dichos bancos sin la intervención del INFOM o algún otro ente gubernamental.

Uno de los factores que indirectamente ha permitido esa relación y que se observó con especial importancia en el período 1996-2000, consistió en la canalización de los fondos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS- hacia los bancos del sistema. Aún cuando no pareciera existir relación entre el fenómeno anterior y las municipalidades, es un hecho que esas captaciones aumentaron los recursos prestables de los bancos, los cuales posteriormente se otorgaron en parte a las municipalidades.

## ?? Situación de la deuda municipal

Cuando la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- hizo pública, a mediados del mes de marzo de 2000, la existencia de un problema de “sobreendeudamiento de las municipalidades del país”, se refirió a seis tipos de deuda, de acuerdo a las siguientes categorías:

- ✂✂ Con el Instituto de Fomento Municipal –INFOM-
- ✂✂ Con la banca comercial
- ✂✂ Con la banca comercial mediante intermediación del INFOM
- ✂✂ Con proveedores y firmas de construcción
- ✂✂ Por prestación de servicios
- ✂✂ Por empréstitos

A las deudas reportadas por ANAM habría que agregar otras acreedorías municipales tales como las siguientes:

- ✂✂ Deudas contraídas con el IGSS
- ✂✂ Adeudos por prestaciones y déficit de fondos previsionales
- ✂✂ Deudas de las empresas municipales.

De acuerdo a información reportada por las fuentes más confiables, al primer trimestre de 2000 el saldo de los préstamos de las municipalidades ascendía a Q343 millones.

Por su parte, el INFOM tiene registradas deudas que comprenden básicamente tres tipos de operaciones: i) préstamos otorgados directamente por INFOM con recursos propios; ii) préstamos otorgados por INFOM con recursos de los fideicomisos constituidos por el Ministerio de Finanzas Públicas; y iii) préstamos otorgados por la banca comercial con intermediación financiera del INFOM.

Según un estudio elaborado en 2000<sup>1</sup>, el INFOM no sabía entonces a cuánto ascendía el monto de los créditos contratados por las municipalidades directamente con la banca privada. Esa omisión en la información se debe a que el secreto bancario, contenido en Ley de Bancos, ha permitido efectuar negociaciones a las comunas sin que ningún órgano estatal, aparte de la Superintendencia de Bancos (que no divulga esos datos) se enterase de dichas operaciones.

Este hecho demuestra los efectos que puede tener una autonomía extrema, sin controles mínimos, en el marco del desorden financiero que se ha ocasionado en Guatemala por las debilidades de la regulación financiera y municipal en momentos de férrea competencia interbancaria.

La información sobre el endeudamiento municipal reporta saldos distintos de acuerdo a la fuente consultada, debido a múltiples inconvenientes y formas de

---

<sup>1</sup> Poner nombre del estudio

registro. Ello obliga a concluir que la búsqueda de consensos técnicos para el futuro registro de compromisos financieros municipales es una prioridad de primer orden. Dichos registros deben adecuarse a los más modernos principios de contabilidad, a las estipulaciones del Sistema Integrado de Administración Financiera y de Auditoría Gubernamental –SIAF-SAG- y a experiencias prácticas de análisis financiero municipal.

Ante la situación del sobreendeudamiento municipal, a partir del segundo trimestre de 2001 el INFOM estructuró un Programa de Rescate Municipal, que “surgió como una respuesta a la crisis financiera en que muchas municipalidades se encuentran”<sup>2</sup>. A juicio del Gerente del INFOM<sup>3</sup>, el programa de rescate consistió en apoyar a las municipalidades principalmente en sus esfuerzos de renegociación de la deuda con los bancos del sistema y profundizar los esfuerzos de apoyo del INFOM hacia las municipalidades más endeudadas, mediante el apoyo financiero y la intermediación del INFOM. Actualmente el INFOM reporta la siguiente información de la situación de la deuda municipal, según cada fuente de financiamiento (en miles de Quetzales):

**Tabla 1**  
**INFOM: Veinte Municipalidades con más Deudas al 6/09/2001**

Municipios	Tipo de Fondos			Total Saldos
	Propios	Externos	Intermediaciones	
Coatepeque	0.00	48,896.0	0.00	48,896.0
Puerto Barrios	280.0	10,308.4	12,000.0	22,588.4
Escuintla	0.00	7,336.5	15,000.0	22,336.5
Santa Lucía Cotz.	1,174.9	2,744.0	16,000.0	19,918.9
Catarina	761.7	265.0	15,000.0	16,026.7
La Gomera	386.0	0.00	14,000.0	14,386.0
Rethaluleu	548.7	0.00	12,000.0	12,548.1
Mazatenango	200.0	0.00	12,000.0	12,200.0
San Antonio	0.00	5,322.2	5,000.0	10,322.2
Villa Canales	0.00	9,601.7	0.00	9,601.7
Chinautla	9,725.9	200.0	0.00	9,925.9
San Francisco Zap.	510.0	0.00	8,000.0	8,510.0
Jalapa	310.0	2,000.0	5,000.0	7,310.0
Camotán	2,860.4	0.00	4,000.0	6,860.4
Mixco	1,932.6	4,527.1	0.00	6,459.7
San Marcos	0.00	764.6	4,500.0	5,264.6
Jutiapa	0.00	4,522.7	0.00	4,522.7
El Palmar	220.0	1,709.0	1,900.0	3,829.0
Poptún	398.0	3,330.0	0.00	3,728.0
San Benito	166.6	3,480.0	0.00	3,646.6
Gualán	2,049.7	1,484.9	0.00	3,534.6
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>21,524.0</b>	<b>106,492.1</b>	<b>124,400.0</b>	<b>252,416.0</b>

Fuente: Subgerencia Financiera del INFOM.

<sup>2</sup> Ver a este respecto: INFOM, “Agenda Municipal 2001”, sin fecha.

<sup>3</sup> Entrevista efectuada al actual Gerente de INFOM el 30 de agosto de 2001.

A juicio de la Gerencia de INFOM, la solución al problema de la deuda municipal en estos momentos consiste en la renegociación con los bancos del sistema, de manera que se acuerden plazos más largos de amortización y tasas de Interés más convenientes. La asistencia financiera del INFOM ha consistido además en apoyar los programas de funcionamiento de las municipalidades más endeudadas.

Por ejemplo, la información siguiente presenta la asistencia financiera adicional, otorgada a cinco municipalidades que a principios del año 2000 presentaban altos niveles de deuda. El análisis que a continuación se efectúa es para reflejar el apoyo financiero que se recibe de INFOM, en estos momentos.

Adicionalmente, el INFOM ha otorgado créditos con recursos de los fideicomisos constituidos por el gobierno central, cuya fuente de financiamiento son préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo. La asistencia financiera reportada, siempre considerando tan sólo al grupo más endeudado, es la siguiente:

**Tabla 2**  
**Financiamiento Otorgado con Fondos de los Fideicomisos del INFOM a cinco municipalidades altamente endeudadas el 31 de agosto de 2001**

Municipio	Monto Préstamo (Miles de Q.)	Fecha de Concesión	Fecha de Vencimiento	Saldo a la Fecha	Tasa	Destino
Santa Lucía	1,675	28-04-91	31-10-10	929.90	4.85	Acueducto
Coatepeque	1,453	12-10-85	12-08-17	815	4.85	Acueducto
	53,880	03-12-98	03-12-16	4,880	13.5	Mercado
<b>Total Coatepeque</b>	<b>55,330</b>			<b>5,695</b>		
Retaluleu	297	25-04-91	25-04-10	79	5	Acueducto
	581	17-01-91	17-10-21	259	5	Alcantarillado
<b>Total Retaluleu</b>	<b>878</b>			<b>338</b>		

Fuente: Subgerencia Financiera del INFOM.

Las nuevas líneas de crédito establecidas por la nueva administración del INFOM constituyen otra modalidad de apoyo. Siempre en relación con las municipalidades que se han focalizado, el apoyo financiero otorgado es el siguiente:

**Tabla 3**  
**Financiamiento Otorgado Mediante la intermediación del INFOM con el Sistema Bancario Nacional**

Municipio	Monto Préstamo Miles de Q.	Fecha de Concesión	Fecha Vencimiento	Saldo a la Fecha	Tasa
Escuintla	149	06-02-01	31-10-03	123	19.5
	1,543	18-04-01	31-01-07	1,483	19.5
	800	12-07-01	30-04-02	340	19.5
	5,000	22-12-99	31-01-04	3,390	26
<b>Total Escuintla</b>	<b>7,492</b>			<b>5,336</b>	
Santa Lucía	375	12-06-01	31-05-02	344	19.5
	200	01-08-01	31-07-02	200	17.5
	200	01-08-01	31-05-02	200	17.5
<b>Total Sta. Lucia</b>	<b>775</b>			<b>744</b>	

Fuente: Subgerencia Financiera de INFOM

### III. MARCO LEGAL

#### 3.1 Marco Legal del Endeudamiento Municipal

El marco legal en materia municipal se encuentra contenido en la Constitución Política, el Código Municipal y la Ley Orgánica del INFOM. El artículo 132 de la Constitución establece que “las actividades monetarias bancarias y financieras están organizadas bajo el sistema de banca central, el cual ejerce vigilancia sobre todo lo relativo a la circulación del dinero y la deuda pública”. Actualmente la legislación monetaria y bancaria está siendo objeto de una amplia discusión y revisión en el Congreso de la República, a la luz de las negativas experiencias de quiebras financieras experimentadas desde 1998.

El Código Municipal, Decreto No. 58-88 del Congreso de la República, faculta a las municipalidades para obtener préstamos, empréstitos y constituir fideicomisos. Sin embargo establece algunas regulaciones para cada modalidad de financiamiento.

Los préstamos obtenidos en los bancos y “otras entidades financieras de crédito autorizadas para operar en Guatemala”, requieren únicamente del dictamen del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la región (artículo 89). La contratación de empréstitos, deben ser aprobados por el Congreso de la República, a propuesta del Ejecutivo, previo dictámenes favorables de la Junta Monetaria, el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la región y del INFOM, los cuales “opinarán sobre la conveniencia de las operaciones proyectadas y la capacidad que tiene la municipalidad de pagar la deuda en el plazo contemplado” (artículo 90).

La ley vigente requiere de las dos terceras partes de los votos del Concejo para su

aprobación, que las obras y servicios sean autofinanciables y que las tasas, rentas, derechos y demás contribuciones alcancen a cubrir su operación, administración, mantenimiento, mejora y ampliación cuando fuere el caso, así como el pago del servicio de la deuda (inciso c).

La figura del fideicomiso aparece como un medio para “obtener fondos corrientes directamente del Gobierno de la República y por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas” (artículo 92). En este caso también se requiere del dictamen del INFOM.

En relación con la Ley Orgánica del INFOM, el artículo 4 prescribe que el INFOM puede optar por el otorgamiento de préstamos y adquisición de valores provenientes de empréstitos, para que las municipalidades realicen obras y servicios públicos de carácter municipal o la explotación de sus bienes o empresas patrimoniales. Esta ley prevé además el descuento de letras de tesorería o anticipos sobre las mismas, el garantizar en todo o en parte la amortización de los préstamos otorgados a las municipalidades.

El artículo 5 autoriza al INFOM a contratar préstamos o empréstitos con instituciones bancarias, financieras o de inversión, nacionales o internacionales, con la garantía de determinados activos de su cartera. Para esta clase de operaciones el INFOM puede emitir Bonos, Títulos u obligaciones de cualquier naturaleza. La emisión está sujeta a los reglamentos que dicte el Instituto, previo dictamen favorable de la Comisión de Valores del Banco de Guatemala. Finalmente, los bonos, títulos y obligaciones que emita el INFOM gozan de la plena garantía del Estado por el solo hecho de su emisión.

### **3.2 Facultades Legales de los Gobiernos locales para contratar Préstamos y Empréstitos**

Como ya se indicó, conforme al Código Municipal los préstamos que obtenga la municipalidad en bancos y otras entidades financieras de crédito autorizadas para operar en Guatemala, no requieren autorización ni aprobación del Ejecutivo ni dictamen favorable de la Junta Monetaria, bastando únicamente el dictamen del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de la Región.

En relación con la Ley de Bancos, es importante mencionar lo concerniente a las garantías (Artículos 89 y 90). Esta ley prescribe que los créditos sujetos a garantía no podrán exceder del 80% del valor de las garantías prendarías cuando se trate de valores negociables comprendidos en el Artículo 107 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala; del 70% del valor de otras garantías prendarías, ni del 80% del valor de las garantías hipotecarias. No obstante, los adelantos que concedan los bancos con garantía de sus propias obligaciones o de títulos a cargo del Banco de Guatemala, podrán representar porcentajes superiores a los que se indican.

## **IV. ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA CREDITICIO DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL**

### **4.1 Breves Comparaciones**

Normalmente cuando se analizan otros instrumentos de financiamiento municipal, los expertos aluden a los vinculados al mercado de capitales y al financiamiento del desarrollo.

Dichos instrumentos tienen la particularidad de financiar proyectos de largo plazo, con base en la incorporación de inversionistas privados y corporaciones, motivados por incentivos tales como: tasas atractivas de interés, escudos fiscales y seguridad de la inversión, usualmente respaldada por mecanismos estatales de garantía o por sistemas privados de seguro.

Al referirse a estas modalidades, autores como Modigliani (1996, página 360), señala que en Estados Unidos, por ejemplo, el aseguramiento de bonos municipales ha estado disponible desde 1971. “Los valores municipales en Estados Unidos son emitidos por los gobiernos local y estatal y sus autoridades, con el interés de que la mayoría de sus emisiones esté exenta de impuestos de ingresos federales.

Estas modalidades de financiamiento agrupan a un importante número de inversionistas institucionales: fondos mutuos, pensionados, fondos de hipotecas aseguradas, corporaciones de seguro, etc. Dichos valores son negociados en los mercados primarios bursátiles, existiendo además un mercado secundario muy profundo para tales instrumentos.

En Guatemala, la crisis de 1998 ha afectado negativamente las posibilidades de consolidación del mercado bursátil mediante este tipo de instrumentos. A lo anterior se añade la visión de corto plazo que subyace como producto de la política monetaria imperante y del modelo financiero seguido. Todo ello ha determinado que el financiamiento municipal deba desarrollarse dentro del financiamiento bancario tradicional, del cual han surgido últimamente algunas modalidades un tanto novedosas, pero carentes del perfeccionamiento de un sistema adecuado de garantías.

### **4.2 Descripción de Algunos Instrumentos Importantes**

#### **4.2.1 Programa de Fomento al Sector Municipal FSM**

Este Programa está constituido con recursos transferidos por el gobierno central con financiamiento del BID, los recursos adicionales del aporte local y aportes de las municipalidades. Su objetivo es apoyar el proceso de descentralización en Guatemala y fortalecer el desarrollo municipal, estableciendo mecanismos más equitativos y eficientes para la provisión y el financiamiento de los servicios municipales.

Según se ha previsto, el Programa comprenderá dos etapas, cada una con una duración de tres años de ejecución.

**La Fase I:** Desarrollará y probará un conjunto de reformas en el sector municipal y en el INFOM.

**La Fase II:** Las políticas e instrumentos serían implementados en su totalidad.

El costo total estimado del Programa es de US\$ 65.9 Millones: El BID financiará US\$ 52.6 millones. Cada fase será financiada mediante un préstamo: la Fase I US\$ 19.5 millones y la Fase II US\$ 33.1 millones. La contrapartida nacional será equivalente a US\$ 5.0 millones y US\$ 8.3 millones para cada fase respectivamente.

### **Componentes de Programa:**

Componente 1: De Reforma Institucional del INFOM y Desarrollo de una Estrategia para el Sector Municipal. (US\$ 3.8 millones). Comprende la reorganización del INFOM, los gastos de administración y estrategias para el desarrollo municipal a mediano plazo.

Componente 2: Fortalecimiento de la Capacidad promoción (US\$ 3.5 Millones), que comprende asistencia Técnica a las municipalidades y al INFOM, como apoyo a su actuación como RENICAM.

Componente 3: Promoción de una Oferta Competitiva de Financiamiento y de servicios por parte del sector privado (US\$ 0.6 Millones). Incluye la mejora de la información del sector municipal, condiciones para fomentar la participación del sector privado y crear un marco legal para la provisión de servicios y financiamiento por parte del sector privado.

Componente 4: Financiamiento de Inversiones en Infraestructura (US\$ 16 Millones)

#### **4.2.2 El Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala**

Este instrumento financiero proviene de la Ley de Fomento al Transporte de la Ciudad Capital y Áreas de Influencia Urbana, emitida por el Congreso de la República en 1997. De conformidad con esa ley la Municipalidad de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas constituyeron el 6 de julio de 1997 el denominado Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala –FIDEMUNI-.

FIDEMUNI tiene como fideicomitente a la Municipalidad de Guatemala y al Ministerio de Finanzas Públicas. El Fiduciario es el Crédito Hipotecario Nacional, mientras que el Fideicomisario es el Estado de Guatemala.

#### 4.2.3 Fideicomiso con Líneas de Crédito sindicadas para la Municipalidad de Mixco- FIDEMIXCO-

A finales de 1998 el Crédito Hipotecario Nacional, el Banco del Agro, el Banco de Exportación, el Banco UNO y la Financiera UNO se asociaron para participar en una operación sindicada de financiamiento a la Municipalidad de Mixco. La línea de crédito totalizó Q100 millones y fue otorgada a una tasa de interés inicial del 18.25%, a un plazo de 3 años.

La forma de pago pactada fue de 24 cuotas mensuales y consecutivas de capital a pagarse a partir del décimo tercer mes. En el contrato se estableció que la fuente de pago serían los ingresos de la Municipalidad de Mixco, asignados mediante instrucción irrevocable al Fideicomiso de Administración y Garantía que se constituyó en la Financiera Uno y se denominó “Fideicomiso de Obras de Infraestructura para el Municipio de Mixco” –FIDEMIXCO-.

#### 4.2.4 Bonos Municipales.

En los anexos de este documento se presentan dos propuestas elaboradas para el INFOM en 1,999, con relación a instrumentos municipales apoyados por el mercado Bursátil.

#### 4.2.5 Establecimiento de un Sistema Crediticio de Apoyo al Desarrollo Local.

##### 4.2.5.1 Hacia un Sistema de Financiamiento Municipal Sostenible.

###### ?? Emisión de Bonos del INFOM

El INFOM está actualmente promoviendo una emisión de bonos por un monto de Q 600 millones para refinanciar al subsistema municipal más endeudado. El objetivo fundamental de esos títulos es refinanciar las deudas que las comunas contrataron, principalmente en el período 1997-1999, con tasas de interés de hasta 35 por ciento y plazos sumamente cortos. Además, la operación contempla financiar proyectos de inversión municipal.

Según estimaciones del INFOM, la negociación de los bonos podría durar tres años. La deuda calculada de los municipios que podría ser refinanciada sería de hasta unos Q500 millones, aún cuando el INFOM no tiene cifras exactas. La intención del refinanciamiento es liberar recursos de las municipalidades para ejecutar nuevos proyectos locales, que han estado siendo pospuestos debido a las dificultades financieras de los gobiernos municipales.

La propuesta de refinanciamiento municipal tiene las siguientes características:

- ✍ La emisión es hasta por Q. 600 millones.
- ✍ Los valores nominales son de un mil, cinco mil, diez mil, quinientos mil y un millón de quetzales, a plazos de hasta diez años, contados a partir de la

fecha de su creación de tasa de interés, que podrá ser fija o variable dependiendo de la serie de que se trate.

- ☞ Los bonos gozan de la plena garantía del Estado y, por lo tanto, serán títulos valores de Primera Clase o de Primer Orden.
- ☞ Los destinos son: otorgar préstamos a las municipalidades del país; el pago de deuda contratada con el sistema bancario nacional; el desarrollo de programas, proyectos, obras de infraestructura y servicios públicos que sean autosostenibles y autofinanciables.
- ☞ La tasa de interés y demás condiciones financieras de los préstamos que otorgue el INFOM serán pactadas libremente.
- ☞ El INFOM deberá constituir un Fondo de Amortización con la finalidad de efectuar el pago de capital, intereses, comisiones y demás gastos del servicio de la deuda.

#### 4.2.5.2 La Incorporación de otros Instrumentos y Recursos.

A continuación se enumeran los principales instrumentos de crédito, con alta potencialidad en el futuro del crédito municipal en Guatemala. Se intenta una breve sistematización de los mismos y evaluar sus potencialidades dentro de un sistema de financiamiento municipal.

Financiamiento con Recursos Externos: En Guatemala este tipo de créditos tradicionalmente ha sido otorgado al Ministerio de Finanzas Públicas, para que éste a su vez los canalice a las municipalidades por intermedio del INFOM. Asimismo, la municipalidad de Guatemala también ha tenido acceso a esta fuente de financiamiento.

Un ejemplo es el denominado Programa de Fomento al Sector Municipal, FSM, que ya se describió anteriormente y que se espera permitirá apoyar el proceso de descentralización, estableciendo mecanismos diversos para la provisión de servicios municipales.

En el futuro este tipo de financiamiento podría ser aprovechado por otras municipalidades, por ejemplo asociándose en mancomunidades, que por el tamaño y monto de las operaciones puedan justificar una operación de esta naturaleza. Los bancos de desarrollo, en particular el BID, dentro de sus nuevas políticas de apoyo al desarrollo local están considerando atender este tipo de solicitudes de crédito

Bonos Municipales: Los bonos municipales tienen una alta viabilidad en Guatemala. Un ejemplo evidente es el proyecto de emisión de bonos del INFOM, que después de haber agotado todas las fases técnicas de su diseño y haber sido aprobados por la Junta Directiva del INFOM está en discusión en el Congreso de la República. La iniciativa contempla reestructurar deudas municipales de corto plazo, contratadas con la banca privada, así como financiar proyectos municipales.

Los gobiernos locales, ya sea en forma individual o mediante la creación de figuras institucionales adecuadas, podrían también eventualmente contemplar la posibilidad de realizar estas operaciones.

Fondos de Garantía: La inestabilidad financiera y la problemática en torno a la gestión de las propias municipalidades parecen aconsejar la creación de fondos de garantía y de cobertura. El crédito municipal podría registrar un acelerado desarrollo si existiera un sistema de aseguradoras privadas y públicas con la aportación estatal y municipal.

El aseguramiento de activos es una de las condiciones para disminuir el riesgo en el financiamiento municipal. El proceso involucra la recolección o agrupación de préstamos y la venta de valores respaldados por estos préstamos. Dicho sistema es radicalmente diferente al sistema tradicional para la adquisición de activos y consiste en el involucramiento de las siguientes entidades:

- ☞☞ Un banco comercial puede originar un préstamo para financiar préstamos municipales.
- ☞☞ El banco comercial puede emitir valores respaldados por esos préstamos.
- ☞☞ El banco comercial puede obtener un seguro por riesgo de crédito para el conjunto de préstamos, proveniente de una compañía de seguros.
- ☞☞ El banco comercial puede vender el derecho de servicio de los préstamos a otras instituciones o empresas (venta de cartera) que se especializaría en el servicio de los préstamos.
- ☞☞ El banco comercial puede usar los servicios de una casa de bolsa para distribuir los valores a inversionistas individuales o institucionales.
- ☞☞ Los participantes aquí son: el banco comercial que hace el préstamo original, una compañía de seguros, otra institución que da servicio a los préstamos, una casa de bolsa e inversionistas individuales y de otras instituciones.

En virtud de que en Guatemala el mercado de capitales está poco desarrollado, una de las opciones más concretas y realistas sería la actuar tal y como se hizo con el seguro obligatorio para el transporte extraurbano de personas. Es decir un aporte obligatorio para crear un seguro de garantía en el manejo de proyectos municipales. Tal y como se está analizando en materia del seguro obligatorio al transporte, dicho seguro de proyectos podría estar amparado por un contrato de coaseguro con otras entidades.

Líneas de Crédito de los Bancos del Sistema: Las reformas que se introducirán próximamente a las principales leyes bancarias guatemaltecas conllevan una figura importante para el futuro financiamiento al desarrollo: los bancos de inversión. Estas entidades serán los sustitutos de las actuales sociedades financieras reguladas y sus operaciones estarán enfocadas al financiamiento productivo a largo plazo y actividades como la compra de valores. En tal sentido, un solo banco de inversión (o varios) podría comprar los valores emitidos por el INFOM y luego colocarlos en el mercado a través de casas de bolsa.

Este debiera ser el tipo de operaciones que convendría realizar a las municipalidades con el sistema financiero: créditos a largo plazo, combinados con opciones bursátiles, a tasas de interés reales más adecuadas y que las actividades y sujetos de crédito a financiar sean analizados profesionalmente.

Como se sabe, uno de los factores que explica la crisis de la deuda municipal es el escaso análisis de riesgo de los bancos y de la poca o nula evaluación de los proyectos a ser financiados. En buena medida los bancos otorgaron los créditos a las municipalidades solamente sobre la base de las garantías que representan los aportes constitucionales pignorados.

Fideicomisos: Constituyen mecanismos de administración e inversión de recursos, que pueden complementar las líneas de crédito bancarias o simplemente asegurar la buena marcha de proyectos concretos.

Lo interesante de esta complementación (líneas de crédito y fideicomisos) es que pone en juego a dos entidades bancarias diferentes: una que realiza la función de fiduciario del fideicomiso y otra que aporta los recursos.

Un ejemplo de esta modalidad es la reciente línea de crédito otorgada por el Crédito Hipotecario Nacional a la Municipalidad de Antigua, a la cual se le aprobó un crédito de Q.12 millones para financiar la construcción de una nueva ala del mercado municipal de la ciudad y un salón de convenciones. La figura que se utilizó fue un fideicomiso de administración e inversión que será contratado con otro banco del sistema.

Ajustes Tarifarios: Las tarifas no constituyen propiamente instrumentos crediticios pero permiten asegurar un menor riesgo. Sirven para adecuar los grados de autosostenibilidad que se exigen en materia crediticia. Desafortunadamente, los ajustes tarifarios han sido escasamente aplicados debido a su alto costo político.

Sistemas de Contribución por Mejoras: Más que un instrumento financiero, la contribución por mejoras es una garantía de la autosostenibilidad del proyecto. En el caso de las líneas de crédito más convencionales privadas, la contribución por mejoras debiera ser una de las fuentes más utilizadas para asegurar el repago de los préstamos. Al igual que lo que sucede con los aportes constitucionales y otros ingresos municipales como el IUSI, la tasa municipal por alumbrado público, etc. las contribuciones por mejoras constituyen complementos importantes del financiamiento y pueden estar atadas a la concesión de los créditos

Aportes Municipales Diversos (Incluyendo recursos de los Fondos Sociales): Aún cuando no pueden ser calificados como instrumentos crediticios (al igual que los sistemas de contribución por mejoras) estos aportes contribuyen a garantizar el repago de los créditos.

## **V. EL MARCO REGULATORIO DEL CRÉDITO MUNICIPAL Y LA NECESIDAD DE APROBAR UNA LEY DE ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL**

### **5.1 Orientaciones Generales**

Se considera que la contratación de deuda por sí misma no es negativa, sino por el contrario, permite implementar proyectos rentables, tanto desde el punto de vista financiero como social, sin tener que esperar que se disponga de la totalidad de los recursos propios. Como un principio general debe procurarse recuperar los costos del proyecto durante un período de tiempo adecuado que permita liberar recursos para nuevo endeudamiento u otras inversiones a ser financiadas con recursos propios.

En el caso de los proyectos financieramente viables, la lógica es inapelable: se ejecuta el proyecto y los recursos que genera cubren el servicio de su deuda y los gastos de mantenimiento. Esto podría ser el caso de proyectos de construcción de mercados, centros de acopio, introducción de agua potable, electrificación y otros.

Como ya se indicó, de acuerdo con el Código Municipal vigente, para contratar préstamos con entidades financieras autorizadas se requiere del dictamen del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural regional. Ello implica que por lo menos en teoría en el proceso de contratación de la deuda ha intervenido en forma importante el gobierno central. La nueva normativa en materia de deuda que se apruebe debe evitar que este paso se politice o sea puramente burocrático y propiciar que los órganos técnicos que asuman esa responsabilidad juntamente con el INFOM, monitoreen y apoyen un proceso sano y responsable de endeudamiento.

El papel del INFOM en esa nueva normativa debería ser la de apoyar al Ministerio de Finanzas Públicas en todas aquellas fases técnicas vinculadas con el registro y consolidación de la deuda municipal, la facilitación de acciones para priorizar proyectos municipales, y ante todo, impulsar la modernización sectorial del área municipal mediante la profesionalización de las unidades técnicas municipales, buscando que el endeudamiento genere efectos multiplicadores.

El nuevo marco regulatorio del crédito municipal debe tener las siguientes características:

- ☞ Debe incentivar la planeación participativa de proyectos, incorporándola adecuadamente dentro de un ordenamiento técnico basado en el análisis de preinversión.
- ☞ El sistema debe promover una mayor auditoría social y consolidar el seguimiento y control de proyectos de inversión municipal.
- ☞ Debe adecuarse a los cambios introducidos en el sector público, en particular al Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental –SIAF-SAG-.

- ☞☞ La orientación del sistema debe seguir el principio general de la centralización normativa con descentralización operativa. En relación con tal principio, se propone como ente rector al Ministerio de Finanzas Públicas (adaptando el módulo de crédito público del SIAF), y como órgano técnico de apoyo al INFOM.
- ☞☞ Al mercado de capitales le corresponde jugar un papel de fundamental importancia para la consolidación del sistema de crédito municipal, siendo que los bonos municipales se constituyen en estos momentos como el instrumento de vanguardia que permita poner a participar a bancos comerciales, bancos de inversión, casas de bolsa, bolsas de valores, dentro de nuevos paradigmas de financiamiento, evitando el financierismo especulativo del pasado.
- ☞☞ Vinculado a lo anterior, la presencia del INFOM como banco de segundo piso o ente garantizador de financiamiento municipal, constituyen la base de un mercado financiero de títulos municipales dinámico e innovador, que a la vez le imprima dinamismo al alicaído mercado bursátil guatemalteco.

## 5.2 Características del Marco Regulator del Crédito Municipal

Las principales características del nuevo marco regulador propuesto son las siguientes:

- ☞☞ Se deben fijar límites al endeudamiento municipal. Para ello el Ministerio de Finanzas Públicas como máximo responsable de la política de endeudamiento del sector público debe asumir una importante labor normativa y de seguimiento (centralización normativa).
- ☞☞ Al INFOM le debiera corresponder la labor de apoyar técnicamente el cumplimiento de la ley, contribuyendo además a la creación y fortalecimiento de los registros contables y respaldar técnicamente procesos decisorios municipales, basados en un análisis financiero adecuado y proyecciones de deuda municipal.
- ☞☞ La Contraloría General de Cuentas de la Nación debiera fiscalizar y controlar todas aquellas acciones derivadas de la contratación de préstamos municipales.
- ☞☞ Se debe obligar a las municipalidades a rendir cuentas a la población sobre las fuentes y destino de los recursos, que permita a los vecinos ejercer una mayor auditoría social.
- ☞☞ En congruencia con la política de modernización del Estado, las municipalidades deben seguir criterios de trabajo y técnicas acordes con la planificación, el presupuesto, el servicio civil y demás órganos de apoyo de la administración estatal.

En referencia a las responsabilidades institucionales, contenidas en el nuevo marco regulador, la nueva Ley debe adherirse a la Ley Orgánica del Presupuesto, en el sentido de que el Órgano Rector del Sistema de Crédito Público (Artículo 48), es la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos (hoy Dirección de Crédito Público), dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas.

En el caso del INFOM, la modernización institucional de esa entidad apunta a reforzar su papel como facilitador de recursos, participante y facilitador en negociaciones con los bancos del sistema y encargado del monitoreo de los planes de desempeño municipal.

Por su parte, la Contraloría General de Cuentas de la Nación debe participar en auditorías ágiles y especiales, sobre todo con respecto a las municipalidades que presentan mayores problemas de endeudamiento.

### **5.3 Propuesta de Normativa de Crédito Municipal**

El Registro de la Deuda Municipal: Se ha podido corroborar durante la realización del presente trabajo y otros anteriores, que los registros de la deuda municipal son sumamente deficientes. A esto ha contribuido la falta de una regulación clara al respecto y la secretividad con que los bancos privados manejan sus operaciones bilaterales con las municipalidades.

La reforma municipal contempla introducir el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental, el cual debe incluir un subsistema de crédito público. A medida que se incorporen las municipalidades elegibles para la asistencia técnica y financiera, se irá avanzando en un proceso de información consolidada de crédito público. También se debe coordinar con la Superintendencia de Bancos, para que dicho ente pueda contribuir a consolidar un sistema de monitoreo de deudas bancarias comerciales,

Las Responsabilidades Institucionales: En el mediano plazo se espera que el proyecto financiado parcialmente por el BID contribuya a modernizar el sector municipal y especialmente al Instituto de Fomento Municipal. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas Públicas debe asumir un papel más activo, especialmente en los aspectos normativos, desarrollando el subsistema de crédito dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera y especializando una unidad en la Dirección de Crédito Público.

En cuanto al control gubernamental a la Contraloría de Cuentas le corresponde las funciones preventivas y coadyuvar en el análisis actual de la deuda municipal, así como de las diferentes fuentes de financiamiento municipal.

En relación con las municipalidades, es recomendable que las más endeudadas se sometan voluntariamente a planes de desempeño municipal y desarrollen, bajo procesos de autogestión serios intentos de preinversión, estableciendo además parámetros generalizados, como los pertenecientes al proyecto de control de la deuda municipal, que se presenta en el anexo respectivo, con respecto a sus niveles de endeudamiento.

En general las municipalidades del país no poseen sistemas adecuados de gestión financiera. A este respecto es vital que se les proporcione asesoría para generalizar el uso del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental. Ese sistema permite que cualquier ente estatal pueda modernizar

sus procesos de gestión y monitoreo financiero, existiendo hoy en día incluso empresas privadas de asesoría profesional que cuentan con modernos programas de computación para implementarlo.

### Normativa sobre el Endeudamiento Municipal

Se propone que en Guatemala se adopte una legislación específica sobre el endeudamiento municipal, que puede estar constituida por una ley o un capítulo del Código Municipal (o ley de municipios). Esta normativa debiera seguir los criterios o principios que se indican a continuación y que son similares a los que rigen en algunos países de América Latina que confrontan problemas de sobreendeudamiento de los gobiernos locales<sup>4</sup>:

- ?? El endeudamiento de las municipalidades en ningún caso debiera exceder su capacidad de pago. Para tales efectos se debiera entender como límite máximo de la capacidad de pago para cualquier año, el ahorro disponible que permite financiar de manera adecuada y sin incurrir en mora, todos los compromisos pendientes y/o programados del presupuesto de capital, incluyendo los gastos de inversión programados, transferencias de capital y el servicio de la deuda que se desea contratar<sup>5</sup>.
- ?? Las municipalidades sólo debieran comprometer como límite máximo para cada año en concepto de servicio de la deuda, el equivalente del cincuenta (50) por ciento de su ahorro disponible.
- ?? Cuando el servicio de la deuda sea menor del cincuenta (50) por ciento del ahorro disponible, solamente debiera exigirse una resolución favorable del Consejo Departamental de Desarrollo del que forme parte el municipio. Para este efecto, el Consejo Departamental de Desarrollo sería responsable de verificar que se cumplan con las condiciones establecidas en la Ley. En el caso de que cualquier nuevo endeudamiento que se proponga contratar una municipalidad incremente el servicio anual de la deuda a un porcentaje mayor del cincuenta (50) por ciento del ahorro disponible, el endeudamiento sólo podrá ser autorizado por el Ministerio de Finanzas Públicas. En ningún caso el Ministerio de Finanzas Públicas podría autorizar la contratación de un préstamo, cuando represente un servicio de la deuda mayor del ochenta (80) por ciento del ahorro disponible proyectado.
- ?? Las municipalidades solamente deben pignorar los ingresos propios o las transferencias provenientes del gobierno central, cuando los recursos del crédito que se garantice por medio de la pignoración tenga como único propósito financiar el mismo tipo de gasto o la provisión de los mismos

---

<sup>4</sup> Esta propuesta se basa en el anteproyecto de ley de endeudamiento municipal elaborado con la cooperación del Proyecto NEXUS Municipal de USAID.

<sup>5</sup> El ahorro disponible es el resultado de restar de los ingresos de las municipalidades los egresos por concepto de funcionamiento y transferencias corrientes.

servicios, actividades y sectores a los cuales deben asignarse los ingresos o transferencias correspondientes. El monto de recursos pignorado no debe ser mayor a los recursos necesarios para cubrir el servicio de la deuda durante la vigencia del crédito.

- ?? Para asegurar la correcta aplicación de la Ley y hacer posible la formulación de una política de endeudamiento eficaz, el Ministerio de Finanzas Públicas debe establecer y mantener un sistema obligatorio de registro de la deuda y de los compromisos financieros de las municipalidades, así como de las garantías que otorguen, incluyendo la organización de un archivo con las copias de los contratos o documentos equivalentes en que se formalicen las operaciones de crédito o de reconocimiento de deuda.
- ?? Cuando sea necesario se deben de aplicar de manera voluntaria planes de saneamiento financiero a las municipalidades para asegurar su solvencia económica y financiera. Estos planes deben contener medidas tendientes a racionalizar los gastos, mejorar la recaudación de los ingresos propios y de ser necesario renegociar los créditos. El incumplimiento de los planes de saneamiento financiero deberían de dar lugar a la suspensión obligatoria de todo nuevo endeudamiento por parte de la municipalidad de que se trate.
- ?? Las corporaciones municipales que utilicen créditos deberían informar en el mes de febrero de cada año a la población sobre el destino de los créditos desembolsados y sobre la situación analítica de la deuda del municipio. Este informe se debería hacer del conocimiento público utilizando los sistemas masivos de comunicación que tengan mayor audiencia en el municipio, como la radio, televisión, medios de comunicación escritos locales o regionales y en el caso del municipio de Guatemala también por medio de un sitio en internet. La Contraloría General de Cuentas sería la encargada de supervisar el cumplimiento de esta disposición.

## BIBLIOGRAFÍA

- ?? Argueta, Mario  
“Proyecciones sobre el Financiamiento Municipal”  
Elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-  
BID-INFOM.  
Guatemala, 1999
- ?? Barrillas, Glenda  
“Propuesta de ANAM sobre Endeudamiento de las Municipalidades del País”  
Guatemala, febrero 2000
- ?? Consult Centroamericana, S.A. y Proyecto NEXUS Municipal de USAID  
“Análisis de las Políticas de Endeudamiento Municipal”  
Guatemala, julio 2000
- ?? Consult Centroamericana, S.A.  
“El Contexto Macroeconómico y Social del Área Metropolitana”  
Guatemala
- ?? Crédito Hipotecario Nacional  
“Estado de los Juicios Promovidos por FIDEMIXCO y en Contra de FIDEMIXCO”  
Actas No. 04-99, 02-2000  
Guatemala, agosto 2000
- ?? Darche, Benjamín  
“Instrumentos de Financiamiento relacionados con el Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo al Gobierno de Guatemala para el Programa PDM-III del INFOM”  
Guatemala, marzo 1999
- ?? Guerra, Telésforo  
“Marco Legal de Opciones de Financiamiento Municipal y Desarrollo Local.”  
Guatemala, enero 1999
- ?? Huascar Eguino, Fabrice Henry  
“La modernización de las Finanzas Municipales: Un Paso Esencial para la Consolidación Institucional”  
Antigua, Guatemala 1998
- ?? Instituto de Fomento Municipal –INFOM-  
“Información sobre la situación de las distintas Municipalidades”  
Guatemala, septiembre 2001

- ?? Instituto de Fomento Municipal –INFOM-  
Intermediación Financiera  
Guatemala, agosto 2001
- ?? Instituto de Fomento Municipal –INFOM-  
“Municipalidades con más Deudas”  
Guatemala, septiembre 2001
- ?? Instituto de Fomento Municipal –INFOM-  
Transcripción No. 198-98 “Proyecto de Intermediación Financiera del  
INFOM en negociaciones entre las Municipalidades e Instituciones del  
Sistema Bancario Nacional”  
Acta No. 55-98  
Guatemala, 30 julio 1998
- ?? Municipalidad de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas  
“Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala –FIDEMUNI-”  
Guatemala, julio 1997
- ?? Modigliani, Franco  
“Mercados e Instituciones Financieras”  
Editorial: Print - Haln  
1996