

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **Informe Final Consultoría en Endeudamiento Municipal**

A solicitud del Proyecto SIAF-SAG, el Programa de Gobiernos Locales de USAID inició su colaboración hacia el Ministerio de Finanzas Públicas en materia de Endeudamiento Municipal, a partir del mes de octubre 2003, a través de la consultoría del Dr. Benjamin Darche, por medio de visitas de una semana por mes hasta el mes de marzo 2004. El Informe Final de la misma está contenido en tres partes:

- i) Diagnóstico de la situación del endeudamiento municipal en Guatemala
- ii) Propuesta de Política y Estrategia de Endeudamiento Municipal
- iii) Propuesta de fortalecimiento de la Unidad de Endeudamiento Municipal del Ministerio de Finanzas Públicas (Dirección de Crédito Público).

En el estudio realizado se presentan una serie de conclusiones, destacando como las más importantes las siguientes:

#### **A. DIAGNÓSTICO DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL**

1. Diagnóstico Legal. Se determina que existe tensión entre la autonomía municipal y las competencias legales de otros órganos del Estado tales como el Congreso de la República, la Contraloría de Cuentas, el Ministerio de Finanzas Públicas. Asimismo, se indica que existen serios vacíos y/o contradicciones entre lo que establecen el Código Municipal, la Ley Orgánica del Presupuesto, Ley Orgánica del INFOM respecto al endeudamiento de las municipalidades. También se advierte que se necesitan definiciones más precisas sobre qué se entenderá como “capacidad de pago” y cuáles deben ser los indicadores que la midan. Entre los aspectos legales se menciona las restricciones impuestas por la Superintendencia de Bancos a través de la Resolución JM-141-2003, que establece como requisito para el otorgamiento de créditos por parte de los bancos a las municipalidades, efectuar una evaluación de riesgo por medio de los estados financieros los cuales los municipios no generan hasta la fecha, y que podría incidir ya sea en el incremento de las tasas de interés, o bien, en que no se tenga acceso a estos recursos de crédito por el riesgo que representa para los bancos.

2. Diagnóstico Financiero. Se considera necesario desarrollar un sistema de monitoreo del endeudamiento municipal, a pesar que actualmente el mismo no representa amenazas para el balance fiscal del gobierno, sin embargo, en un futuro de continuarse con cierta tendencia, podría significar serios problemas financieros que eventualmente tendría que afrontar el gobierno. Para junio 2003 el 73% del saldo de la deuda municipal es con el INFOM. Además, se tienen créditos con bancos comerciales, y otras deudas acumuladas con el IGSS, Plan de Prestaciones, INDE, etc. que van cobrando cada vez más importancia en su pasivo. Se estableció que las municipalidades se endeudan no sólo para gastos de inversión, sino también para gastos de funcionamiento, lo cual no es una práctica sana.

3. Diagnóstico administrativo/institucional/operacional. Se indica que las municipalidades no tienen estándares propios para el registro de la deuda municipal ni tampoco la Contraloría General de Cuentas para efectuar su fiscalización. A pesar que en el Código Municipal está establecido el envío de información al Ministerio de Finanzas Públicas e INFOM sobre el saldo de sus deudas, existe un serio retraso en el mismo, y

en muchos casos, las municipalidades no cumplen con esta disposición, a ello hay que agregar la poca confiabilidad en la información que se genera.

El consultor recomienda desarrollar un sistema de multas o incentivos para la obtención de esta información, así como que el Sistema SIAF-MUNI tome en consideración cómo recabarla. En cuanto a la obtención de información por parte de los bancos comerciales, se sugiere una mayor colaboración entre el MFP y la Superintendencia de Bancos. Se menciona en este apartado el otorgamiento de préstamos por parte del INFOM con recursos provenientes de préstamos del BID y del Banco Mundial, los cuales son generalmente por montos importantes y plazos muy largos, que comprometen a futuras administraciones municipales

## **B. PROPUESTA DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA**

### **1. Propuesta de Política de Endeudamiento Municipal**

Se mencionan 4 objetivos:

- Utilización de los ingresos municipales provenientes de endeudamiento, de una manera eficaz y eficiente,
- Mantener el sistema financiero municipal sano e impedir una crisis fiscal en las municipalidades,
- Establecer reglamentos y metodologías para que las municipalidades del país cuenten con elementos de juicio para la toma de decisiones con respecto a su endeudamiento,
- Permitir a la Dirección de Crédito Público (DCP) del MFP efectuar un monitoreo, evaluación y control del endeudamiento municipal,

El Informe establece dos categorías “mayores” para las Políticas:

- Obligaciones de deuda “anticipo”, y
- Obligaciones de deuda “inversión”

También menciona otras dos categorías según el tipo de acreedor:

- Una para el sistema financiero nacional (incluyendo INFOM), y
- Otra para las demás obligaciones que incluye préstamos de bancos internacionales y bonos emitidos en el mercado nacional e internacional.

Se hace énfasis en que la metodología para las Políticas tiene que evolucionar en el corto, mediano y largo plazo y finalmente llegar a una metodología como las CALIFICADORAS DE RIESGO.

En el corto plazo se recomienda un indicador cuantitativo de Capacidad de Pago de 1.25, es decir que el servicio de la deuda de las municipalidades no puede ser más de 75% de las transferencias de capital que reciben por parte del Gobierno, o sea que si tienen 1.25 veces más ingresos que servicio de deuda durante el año vigente, pueden pagar su deuda. Adicionalmente, se presenta un *check-list* con los requisitos que en el corto, mediano y largo plazo debiesen cumplir las municipalidades, previo a utilizar la metodología de calificadoras de riesgo, así como una serie de recomendaciones para considerar en el mediano y largo plazo, tales como presentación de flujos de caja, mecanismo de recuperación de la inversión, la solicitud de 3 propuestas de bancos para contratar préstamos con estas entidades, etc.

## 2. Estrategia

Constituye la forma de implementar la Política. El Informe presenta 2 opciones:

- a) Formar un “Comité de Acción” (*task force*) para la preparación e implementación de las Políticas, de un Manual de Reglamento sobre Endeudamiento Municipal, administrar la implementación del Manual, decidir las multas y sanciones, mantener un banco de datos, y proporcionar asistencia técnica. Se recomienda conformarlo por MFP (DCP), SEGEPLAN, Contraloría General de Cuentas, INFOM, Superintendencia de Bancos, Proyecto SIAF-SAG, así como representantes de ANAM y AGAAI. El MFP sería el encargado del Comité, pero la implementación se mantiene bajo las competencias de cada institución.
- b) El MFP hace él solo la preparación e implementación de las políticas, a través de la DCP, con las mismas responsabilidades indicadas en el literal a).

### **C. PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL EN LA DCP, ASÍ COMO PARA EL REGISTRO, CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL**

Se presentan varias recomendaciones sobre el rol de las instituciones involucradas en el endeudamiento municipal, Ministerio de Finanzas, Contraloría General de Cuentas, Proyecto SIAF-SAG, INFOM, para el corto y mediano plazo.

Destaca la necesidad de fortalecer a la Unidad de Endeudamiento Municipal de la Dirección de Crédito Público, para que pueda realizar las siguientes actividades:

- Contar con la definición del contenido de las Políticas y los indicadores
- Introducir los indicadores durante la implementación del SIAF-MUNI
- Prestar asistencia técnica a las municipalidades durante la implementación del SIAF-MUNI
- Desarrollar un sistema de alerta del endeudamiento municipal

Para esos efectos, se considera indispensable apoyar a esta Unidad en los siguientes aspectos:

- Proveer asistencia técnica a través de un consultor especialista en análisis de riesgo municipal según la metodología de las calificadoras de riesgo.
- Asistencia técnica a través de un consultor local para el desarrollo de un sistema de indicadores de capacidad de pago de las municipalidades y sistema de alerta.
- Integración del servicio de deuda municipal de las diferentes fuentes para los 331 municipios en el sistema de indicadores
- Diseño de un sistema para recaudar el servicio de la deuda de los préstamos directos con los bancos comerciales
- Asistencia técnica por un consultor local especialista en desarrollar un sistema de sanciones y multas para las municipalidades que no cumplen con sus responsabilidades sobre el envío de su información acerca de su endeudamiento.