



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

**Programa de Descentralización y
Gobernabilidad Local**

Recomendaciones para Implementación de Propuestas sobre Endeudamiento Municipal en Guatemala

Consultoría realizada por:
Antonio Huerta
para el Programa de Descentralización y
Gobernabilidad Local de USAID

Guatemala, agosto 2006

Documento GEN-11-06

“Esta publicación se hizo posible gracias al apoyo proporcionado por la Oficina de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), conforme a los términos del Acuerdo No. GS-10F-0048L/520-M-00-05-0037-00. Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional”



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Programa de Descentralización y
Gobernabilidad Local

Recomendaciones para Implementación de Propuestas sobre Endeudamiento Municipal en Guatemala

Submitted to:
Alfredo Calderón, Cognizant Technical Officer
USAID/Guatemala Democracy and Governance Office

Submitted by:
DevTech Systems, Inc.
Contract No. GS-10F-0048L, Order No. 520-M-00-05-0037-00
Central America and Mexico Strategic Objective 1: Ruling Justly: More
responsive,
Transparent governance

Agosto 2006



TABLA DE CONTENIDOS

Recomendaciones para Implementación de Propuestas sobre Endeudamiento Municipal en Guatemala	1
Corto Plazo	2
Mediano Plazo	3
Largo Plazo	4



Recomendaciones para Implementación de Propuestas sobre Endeudamiento Municipal en Guatemala

En una serie de reuniones celebradas el Jueves 17 y Viernes 18 de Agosto, con diversos actores del proceso crediticio en Guatemala como la Ministra de Finanzas, el Consejo Directivo del INFOM y el Secretario de Planeación, entre otros, fueron validadas una serie de conceptos emanados del reporte “*Consultaría para la Definición de una Política de Regulación de Endeudamiento Municipal en Guatemala*”. Este ejercicio permitió plantear las bases para el diseño de una estrategia que regule la accesibilidad ordenada de las municipalidades al proceso crediticio y a su vez permita servir de herramienta para el fortalecimiento institucional y financiero de las municipalidades Guatemaltecas.

A continuación se detallan los conceptos que fundamentan la futura herramienta regulatoria que permitiría consolidar el proceso de endeudamiento municipal:

1. Garantizar el acceso ordenado y sistematizado del crédito a las municipalidades. Este proceso no mediante la negación o control excesivo del crédito, sino entendiendo al proceso crediticios como una herramienta que pudiese permitir la aceleración de un bienestar social, mediante el compromiso de flujos futuros.
2. Resaltar la importancia de buscar mecanismos que permitan aliviar las presiones de liquidez que experimentan las municipalidades en el corto plazo y que ante la inexistencia de mecanismos formales de financiamiento provoca un aumento de deuda flotante, compuesta por diversos actores como proveedores, rezago de pago de servicios e incluso hasta el empleo de agiotistas – Prestamistas.
3. Reconocer que las autoridades regulatorias y los diseñadores de políticas públicas no cuentan con elementos para evaluar y registrar el proceso de endeudamiento de las municipalidades. No existe un ente que integre tanto deuda bancaria ni los convenios con proveedores u otros entes gubernamentales – IGSS, INDE, SAT, etc. El país carece de un registro nacional de endeudamiento que le permita monitorear de manera estadística la evolución del crédito municipal.
4. Si bien el ultimo reporte indica que la deuda subnacional representa el 1.2% del PIB, lo cual no es un monto elevado de acuerdo a la experiencia internacional, se reconoce que existen casos en los cuales los niveles de compromiso para el servicio a deuda de transferencia centrales ascienden un nivel crítico que afectan la operación y creación de infraestructura de ciertas municipalidades. Así mismo, se reconocen condiciones de acceso desordenado al crédito que pudiesen involucrar a un mayor número de municipalidades a un nivel apremiante de estrés financiero.



5. El exceso de liquidez, bajas tasas de interés, la estabilidad económica, proceso electoral, combinado con el significativo déficit de infraestructura que experimentan las municipalidades son condiciones propicias para la expansión crediticia en Guatemala.
6. El modelo crediticio se basa únicamente en las garantías pignoradas de transferencia por lo que existe un laxo análisis crediticio y un nulo monitoreo tanto sobre la calidad como de la rentabilidad de las inversiones.
7. Existe una ausencia de alineación de criterios crediticios con relación a un modelo deseado de fortalecimiento municipal, ya que el mercado no reconoce los distintos grados de desarrollo institucional y fortalecimiento financiero, ya que el crédito al basarse en garantías brinda la misma tasa y acceso a recursos a todas las municipalidades por igual, así como también no reconoce los distintos grados de retorno de inversión o rentabilidad social de los proyectos a financiar.

Corto Plazo

- Fortalecimiento de las capacidades analíticas de crédito tanto de banca comercial como del INFOM, principalmente hacia un mayor énfasis en flujos de efectivo y evaluación de proyectos.
- Evolución de la regulación bancaria tendiente hacia la evolución de Basilea II, destacando un mayor monitoreo y control de los procesos internos.
- Condicionalidad de créditos por parte del INFOM – en cualquiera de sus formatos como crédito directo, otorgamiento de garantías o convenios-, en la actualización y utilización del SIAF-Muni de la municipalidad solicitante del crédito.
- Capacitación por parte del INFOM a las municipalidades sobre administración y control de flujo de efectivo, así como evaluación de proyectos.
- Modificación del reglamento interno del INFOM, para que dicho ente se sujete a la armonización y supervisión de la regulación de la Superintendencia de Bancos.
- Creación de un grupo intersecretarial responsable de la integración de la información total de crédito como banca comercial, INFOM, IGSS, SAT, empresas eléctricas, entre otros. Este grupo tendera a ser menos activo en la medida que la totalidad de dicha información se registre en el SIAF-MUNI. El producto final de dicho grupo deberá orientarse a consolidar un Registro Nacional de Deuda Municipal, *RENADEM*.
- Fortalecimiento del área de análisis y control de crédito municipal, por parte de Ministerio de Finanzas. El área pudiese trabajar en el monitoreo de la deuda a través de tendencia e indicadores así como la administración, actualización y control del Registro Nacional de Deuda Municipal.



- Garantizar que el acceso a la información de endeudamiento municipal en todo momento sea pública y con acceso a cualquier ciudadano o actor del proceso crediticio. En una etapa inicial este mecanismo podría contribuir a que el mercado a través de la información establezca controles hacia una expansión irresponsable o desproporcionada del crédito. El ciudadano podría monitorear a sus autoridades municipales, adicionalmente, los acreedores contarían con mayor información para administrar el riesgo de otorgar nuevos créditos a las municipalidades.

Mediano Plazo

- Modificación de la Ley que rige al reglamento del INFOM para que esta regule y armonice las actividades crediticias de acuerdo al marco regulatorio vigente al resto de la banca comercial. Este proceso podría estar acompañado con medidas como el establecimiento de reservas de capital de acuerdo al grado de riesgo, valuación de riesgo de la cartera y fortalecimiento de los procesos analíticos y fortalecimiento de procesos de control de riesgos.
- Diseño de una ruta crítica entre Ministerio de Finanzas, ANAM, INFOM, Subsecretaría de Descentralización para consolidar una mayor capacidad institucional y fortaleza financiera de las municipalidades. En plan requiere un significativo esfuerzo para capacitar a los funcionarios municipales. El presente ejerció además de fortalecer la prudente administración de riesgos podría crear el andamiaje institucional para continuar con el proceso de descentralización que requiere el país.
- Alinear tanto la disponibilidad del crédito como diferenciar las tasas de interés de acuerdo al grado de fortalecimiento institucional y sostenimiento de las finanzas públicas de las municipalidades solicitantes del crédito. De manera que se incentive a través del crédito la responsabilidad fiscal del nivel municipal y permita al mercado distinguir entre distintos esfuerzos financieros e institucionales entre las municipalidades.
- Condicionamiento del otorgamiento de crédito hacia aquellas municipales que aseguren, no solo la garantía de transferencias centrales, sino también la comprobación de la generación del flujo suficiente para el repagó del crédito, sin perjuicio negativo a la hacienda municipal. Por ejemplo en el caso de proyectos de agua se requerirá la autorización por parte de la corporación municipal para incrementar las tarifas de agua de manera que cubra el costo de operación y repago de crédito, situación similar con las tarifas de cobro sobre mercados y otros servicios.
- Incorporar los lineamientos de crédito y medidas concretas para fortalecer tanto la capacidad institucional como financiera en el Código Financiero Municipal.



- Publicación de información hacendaria, - ingresos, gasto, deuda y pasivos contingentes – generada a través del SIAF MUNI, con la intención de que la totalidad de actores del mercado y ciudadanos puedan distinguir los distintos niveles de riesgos que existen en el universo de municipalidades. La información deberá incluir series de tiempo que permitan medir el comportamiento de la municipalidad en el tiempo y no solo la administración de una corporación en específico, ya que el mercado debe distinguir evolución de municipalidades y no solo el comportamiento de una sola corporación de cuatro años.

Largo Plazo

- Incorporación de un mecanismo que permita al mercado distinguir los distintos niveles de riesgo inherente al proceso crediticio de las municipalidades a través de las calificaciones de riesgo crediticio.
- Establecimiento de un nivel de reservas de capital relacionadas de manera proporcional al grado de riesgo de la calificación de riesgo crediticio, tanto de la banca comercial como del INFOM. Este mecanismo podría contribuir a encarecer o inhibir el acceso al crédito de aquellas municipalidades con débil desarrollo institucional, alto nivel de endeudamiento o bien ausencia de sustentabilidad de las finanzas públicas.
- Sin afectación alguna a la autonomía municipal, el mercado premiaría aquellas municipalidades más responsables y con mejor administración, de manera que podría crearse un incentivo tan fuerte que administraciones municipales deficientes emularían intrínsecamente aquellas con mejor desempeño en beneficio del país.
- Posibilidad de migrar paulatinamente el proceso crediticio de una base vigente de sobre pignoración de transferencias centrales hacia un modelo de *Project Finance*, mediante el cual los flujos del proyecto sirvan de fuente primordial para el soporte de análisis crediticio, así como de fuente de pago. Este proceso sería muy conveniente para un país como Guatemala en el cual la débil base fiscal del país, en términos del PIB, podría saturar las garantías crediticias, relativamente pronto, sin que ello hubiese contribuido a disminuir el significativo déficit de infraestructura que existe a nivel municipal. Este proceso demandaría una calificación de riesgo crediticio por proyecto en particular.