

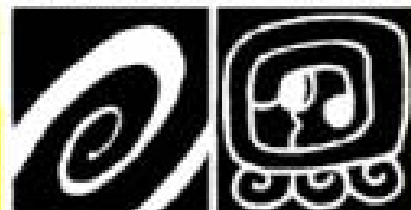
**PLAN PILOTO DE CAPACITACIÓN SOBRE EL
MONITOREO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL



Grupo de Apoyo Mutuo

Fundación Soros



Guatemala

GRUPO DE APOYO MUTUO -GAM-
PLAN PILOTO DE CAPACITACIÓN SOBRE EL
MONITOREO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

**Elementos teórico-conceptuales y
características generales en municipios
priorizados de Sacatepéquez y Escuintla**

**Elaborado por: Edgar Durini Cárdenas
Guatemala, Noviembre 2007**



*El presente documento fue reproducido con el apoyo financiero de la
Fundación SOROS Guatemala.*

*Las ideas, afirmaciones y opiniones que se expresan en este material
no son necesariamente las de la Fundación SOROS Guatemala. La
responsabilidad de las mismas pertenece únicamente a su autor.*

CONTENIDO

1. ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES SOBRE LA DEUDA PÚBLICA ...	1
1.1. Aspectos generales	1
1.1.1. La deuda pública, en sentido estricto y sentido amplio.....	1
1.1.2. La deuda como instrumento jurídico, político y presupuestario.....	2
1.1.3. Importancia económico-financiera de la deuda pública	2
1.2. Conceptos generales sobre deuda pública y endeudamiento.....	3
1.2.1. Deuda pública, endeudamiento y servicio de la deuda.....	3
1.2.2. Deuda pública interna y externa	4
1.2.3. Deuda pública y presupuesto.....	6
1.3. Conceptos particulares sobre aspectos básicos de la deuda.....	9
1.3.1. Conceptos y definiciones relacionados con los préstamos.....	9
• Conceptos vinculados a la gestión de deuda-préstamos.....	9
• Conceptos vinculados a las fases de los préstamos.....	10
• Conceptos vinculados al contrato de préstamo.....	10
1.3.2. Condiciones contractuales de la deuda.....	11
1.3.3. Deuda-endeudamiento en la estructura financiero-presupuestaria ..	12
• Conceptos vinculados con los montos y saldos de deuda.....	12
• Conceptos vinculados con los flujos de recursos.....	13
1.3.4. Programación financiera de los pagos de deuda.....	14
2. LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN GUATEMALA	15
2.1. Aspectos generales	15
2.1.1. Formas básicas de la deuda municipal	15
2.1.2. Aspectos normativos y administrativo-financieros	16
2.2. Visión general de la deuda municipal	17
2.2.1. Alcances y limitaciones de los datos	17
2.2.2. Endeudamiento en el presupuesto de ingresos (1998-2003)	19
2.2.3. Servicio de la deuda en el presupuesto de egresos (2000-2002) ...	20
2.2.4. Situación de la deuda municipal 2006	22
2.3. Endeudamiento y deuda en municipios priorizados.....	23
2.3.1. Los registros SIAF-Muni 2003-2007.....	23
2.3.2. Endeudamiento 2003-2007	25
2.3.3. Servicio de la deuda 2003-2007	25
2.3.4. Saldos de la deuda 2006	26

RECUADROS

Recuadro 1	Deuda Pública Interna (<i>Nota ampliatoria</i>)	5
Recuadro 2	Deuda Pública Externa (<i>Nota ampliatoria</i>)	6
Recuadro 3	Definiciones presupuestarias relacionadas con la Deuda Pública	8

1. ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES SOBRE LA DEUDA PÚBLICA

1.1 Aspectos generales

1.1.1 La deuda pública, en sentido estricto y sentido amplio

En general, en un sentido estricto, el concepto de **deuda** se refiere al conjunto de pasivos financieros sobre los cuales existe un compromiso de pago; representan obligaciones del presente, que provienen de operaciones del pasado (registradas en su oportunidad como ingresos) y que deben ser canceladas en el futuro (bajo la forma de egresos presupuestarios registrados como amortización de deuda).

En particular, la **deuda pública** consiste en el conjunto de pasivos financieros de los entes públicos (en el ámbito nacional, institucional o local) que han sido originados en compromisos contractuales de recursos utilizados para complementar el financiamiento de los presupuestos. Constituyen obligaciones que provienen de gastos públicos realizados con anterioridad, sobre los cuales existe un compromiso jurídico-financiero de pago, cuya cancelación va a afectar el flujo de recursos presupuestarios (nivel de gastos) de determinado ejercicio fiscal posterior.

Expresado en otros términos, la deuda pública comprende los diversos compromisos financieros que las instituciones públicas tienen con terceros, los cuales han sido contraídos para complementar el financiamiento de los gastos públicos, en especial los vinculados a la ejecución de proyectos de inversión.

Por otro lado, considerado en un sentido amplio, el concepto de deuda pública va a involucrar tres aspectos o momentos básicos:

- i) El **endeudamiento** público, registrado como ingreso presupuestario que financia determinado gasto;
- ii) La **deuda** pública propiamente dicha, registrada como un saldo que resulta del endeudamiento neto acumulado;
- iii) El **servicio de la deuda** pública, registrado como pagos o gastos por concepto de amortizaciones, intereses, comisiones y otros gastos de deuda.

La forma fundamental de deuda pública se genera mediante los compromisos vinculados al crédito público, tanto interno como externo. El mismo se obtiene básicamente por medio de préstamos, así como de crédito en valores públicos (emisión de bonos). Pero además, en un sentido distinto y más amplio, podría darse bajo la forma de crédito de proveedores o contratistas; asimismo, puede derivar del simple atraso en los pagos a los mismos (deuda flotante); o bien estar asociada a atrasos incurridos en el pago de ciertos servicios públicos (agua, energía eléctrica, comunicaciones) u obligaciones patronales (seguro social u otras cuotas).

1.1.2 La deuda como instrumento jurídico, político y presupuestario

Desde el punto de vista jurídico, para la adquisición de deuda pública es condición indispensable la existencia de una base legal (o normativa vigente), la cual está regulada por las disposiciones constitucionales y las establecidas en leyes ordinarias y reglamentos. Además, la contratación de obligaciones de deuda supone una base documentaria; o sea, un contrato de préstamo o una autorización para emitir valores públicos, debidamente formalizados y firmados por las autoridades públicas competentes que estén facultadas por alguna disposición legal aplicable.

En su dimensión política, la deuda pública implica la existencia de determinado poder de imperio de la autoridad pública competente; o sea, la capacidad para poder asumir compromisos financieros en nombre de determinada nación (o en su caso gobierno local); lo cual se encuentra debidamente refrendado por la legislación correspondiente, debiendo a la vez estar vinculado a su presupuesto. En última instancia, es la necesidad de financiamiento complementario de éste lo que va a justificar y dar origen a la deuda pública; siendo la esfera política la que permite concretar su viabilidad, a través de un proceso de toma de decisiones y su posterior negociación y contratación.

Desde la perspectiva económico-presupuestaria, la deuda pública se fundamenta en la necesidad de financiar la construcción de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios públicos, los cuales tienen necesariamente que estar incluidos en el presupuesto correspondiente. Todo ello fundamentado en decisiones y compromisos políticos, debidamente apoyados en la normativa vigente.

1.1.3 Importancia económico-financiera de la deuda pública

Considerado como ingreso por endeudamiento, la importancia de la deuda pública en términos absolutos está vinculada a la magnitud o monto en que se utilice; lo cual, a falta de suficientes ingresos propios y transferencias, significa la posibilidad de ejecutar el presupuesto respectivo. Como indicador, su importancia relativa se asocia especialmente a la proporción (o porcentaje) que el endeudamiento va a representar con respecto a los ingresos de determinado ejercicio fiscal; considerando que debiera ser una fuente complementaria y extraordinaria de recursos presupuestarios, y no una forma regular u ordinaria como en muchos casos suele ocurrir. En todo caso, el empleo recurrente de montos significativos de recursos provenientes de la contratación de deuda pública durante varios ejercicios implica un problema estructural en el financiamiento del presupuesto, que permite cubrir el déficit de recursos propios en lo inmediato pero genera obligaciones a futuro.

En un momento intermedio, la deuda pública supone su registro en los estados financieros (balance general de la nación, entidad o gobierno local), como un pasivo u obligación de pago pendiente; o sea la deuda pública propiamente dicha, considerada como un saldo acreedor. En este caso, se está afectando el nivel de los activos netos y la situación patrimonial del ente respectivo. Su significación o

importancia económico-financiera suele medirse a través de diversos indicadores, los cuales van a reflejar la mayor o menor capacidad económico-financiera (p.ej., a nivel nacional, mediante el coeficiente deuda/PIB; a cualquier nivel, la relación deuda/ingresos o deuda/patrimonio; o establecer la deuda por habitante; etc).

Considerada por el lado del gasto público, los compromisos de deuda suponen el pago gradual de su saldo (amortizaciones) y del costo financiero que representa (intereses y comisiones). Dichos pagos por servicio de la deuda pública implican la reducción de los recursos para financiar otros gastos durante el ejercicio; por consiguiente, cuanto mayores sean los compromisos de deuda, más se afectará la ejecución presupuestaria del ejercicio correspondiente, lo cual (si se considera la normal rigidez de muchos gastos de funcionamiento) de manera especial tiende a afectar las inversiones públicas.

Desde el punto de vista cuantitativo, la importancia de los compromisos de la deuda en el presupuesto suele medirse a través de la utilización de diversos indicadores, los cuales relacionan tales pagos con otras variables seleccionadas, según lo que se busque o desee establecer o medir (p.ej. sobre el PIB; sobre el total de gastos; sobre los ingresos totales, los ingresos propios o los ingresos tributarios; etc).

1.2 Conceptos generales sobre deuda pública y endeudamiento ¹

1.2.1 Deuda pública, endeudamiento y servicio de la deuda

Aunque suelen tomarse como sinónimos, es conveniente hacer la distinción entre **deuda y endeudamiento**, concibiendo éste como el proceso por medio del cual se contrae la primera. La deuda consiste en la acumulación de pasivos; mientras el endeudamiento consiste en la propia generación de dichos pasivos. La deuda es el resultado de diversas operaciones financieras que han sido realizadas en el pasado; en tanto que el endeudamiento serían las propias operaciones que se efectúan, las cuales se van a registrar de una sola vez. En términos cuantitativos, la deuda se va a expresar como un saldo, el cual es registrado en el balance general; por su parte, el endeudamiento debe concebirse como un flujo, que se va a registrar como un ingreso dentro del presupuesto de determinado ejercicio fiscal.

En sentido general, el **endeudamiento público** consiste en el proceso mediante el cual se procede a la negociación, contratación y/o utilización de recursos financieros de carácter extraordinario, básicamente provenientes del crédito público otorgado por fuentes internas y/o externas. En sentido estricto, el endeudamiento se produce al hacerse uso de los recursos, lo que se va a manifestar en el financiamiento de

¹ La mayoría de definiciones a los conceptos fueron extraídas de documentos o sitios web oficiales, en algunos casos con modificaciones y en otros en forma textual. En ciertos casos se originan en conceptos utilizados dentro del lenguaje del financiamiento; o bien constituyen adaptaciones apoyadas en diversas fuentes bibliográficas, o son elaboraciones propias del autor.

determinados gastos públicos (ya sea por instituciones de la administración central, las entidades descentralizadas o los gobiernos locales).

En sentido operativo y particularizado, el endeudamiento normalmente se expresa para un ejercicio fiscal (o presupuesto anual); o sea que se produce en determinado período, como resultado de la utilización de los recursos, e implica el aumento de los pasivos de determinado(s) ente(s) público(s). Como contraparte al endeudamiento hay una erogación por el lado del gasto, en los rubros a los cuales se destina.

El flujo anual ingresos Vrs pagos remite al concepto de **endeudamiento neto**, que resulta de restar a las nuevas operaciones de endeudamiento el monto que se cancela de la deuda ya existente; o sea, el endeudamiento bruto (negociación de bonos, desembolso de préstamos, etc.) menos las amortizaciones a capital. El endeudamiento neto positivo aumenta el saldo de deuda; si es negativo, lo reduce.

El **servicio de la deuda pública** se refiere a las erogaciones o pagos realizados por los entes públicos, con cargo a su presupuesto de egresos, que son destinados a cubrir los compromisos derivados del endeudamiento público adquirido. Dichos pagos comprenden tanto las amortizaciones al capital o principal de la deuda, como también los recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda contraída (conformado ante todo por intereses, pero incluye comisiones y otros gastos).

1.2.2 Deuda pública interna y externa

La clasificación de la deuda pública puede efectuarse desde los puntos de vista espacial y temporal. Desde la perspectiva espacial o geográfica, considerando el origen de los recursos financieros y otros aspectos complementarios, la deuda pública se divide en interna y externa.

- **Deuda pública interna**

Es aquella deuda que las instituciones públicas adquieren con personas individuales o jurídicas domiciliadas en el interior del país, que es contraída en moneda nacional². Su negociación puede realizarse mediante la utilización de mecanismos de mercado, o bien por medios compulsivos basados en la capacidad coercitiva del Estado.

Aunque puede adquirir la forma de préstamos directos, en Guatemala normalmente el crédito público interno del Gobierno Central se adquiere mediante la negociación de valores públicos o bonos del tesoro. En caso de gobiernos locales, salvo casos extraordinarios en que se autorizara emisión de bonos, la deuda municipal proviene fundamentalmente de préstamos internos del INFOM y del sistema bancario (aparte de atrasos en los pagos a contratistas, proveedores, seguro social o por servicios).

² En Guatemala, aun cuando sean adquiridos por personas o entidades domiciliadas en el país (sobre todo instituciones del sistema bancario nacional), los bonos del tesoro expresados en dólares son considerados y registrados como parte de la deuda pública externa.

Recuadro 1

Deuda Pública Interna (*Nota ampliatoria*)

Las formas fundamentales de deuda interna son los préstamos internos, las letras de tesorería, las notas y bonos del tesoro, la deuda flotante y otras acreedurías públicas.

- a) Los **préstamos internos** consisten en créditos otorgados a las entidades públicas por parte de otros entes (generalmente instituciones financieras, y más que todo bancos) que se encuentran domiciliados en el país. En caso de las municipalidades, los préstamos provienen del INFOM y del sistema bancario nacional.
- b) Las **letras de tesorería** constituyen deuda de corto plazo cuyo objetivo esencial es cubrir las deficiencias estacionales de caja (del Gobierno Central). Según la normativa en Guatemala, pueden emitirse hasta por un 20% de los ingresos ordinarios presupuestados; las adquiere el banco central mediante emisión monetaria y deben amortizarse en el mismo ejercicio fiscal en que se emitieron. En Guatemala esta figura ha dejado de utilizarse como mecanismo de financiamiento del presupuesto.
- c) Los **bonos del tesoro** consisten en valores públicos de largo plazo mediante los cuales se otorga crédito al sector público por parte de personas individuales o jurídicas, incluyendo las propias instituciones públicas. Son emitidos hasta por un plazo máximo de 15 años y han sido el principal mecanismo de financiamiento interno extraordinario. Por su parte, las **notas del tesoro** se diferencian en que su plazo es de 5 años; aunque ya no son utilizadas en nuestro medio.
- d) La **deuda flotante** es aquella deuda de corto plazo que se origina generalmente por déficit de caja; está constituida por los gastos presupuestarios que han sido causados o devengados, y que se encuentran pendientes de pago por la entidad pública responsable; o sea, las obligaciones no canceladas, que pueden provenir de obras construidas, bienes suministrados o servicios prestados por contratistas, proveedores u otros entes públicos o privados.

• **Deuda pública externa**

Son las obligaciones financieras que las instituciones públicas contraen con personas individuales o jurídicas domiciliadas en el exterior, la que generalmente reviste forma de crédito y se expresa en moneda extranjera. La forma fundamental la constituyen los préstamos externos, que son contratados con entidades financieras internacionales (multilaterales, bilaterales o privadas).

Aunque regularmente no son empleados en nuestro medio, también incluye valores públicos expresados en dólares u otras monedas a ser colocados en el exterior³. Así

³ Durante los años recientes, en el mercado interno se han hecho colocaciones de bonos expresados en dólares; pero los mismos se registran como parte de la deuda externa.

también, incluiría el crédito de proveedores externos; aunque esta figura ha dejado de utilizarse en Guatemala.

En caso de los gobiernos locales, aun cuando la ley los faculta (artículos 110 y 113 del Código Municipal), en función de su capacidad financiera y negociadora, más que todo la Municipalidad de Guatemala ha recurrido a contratar crédito externo. El resto de municipios pueden utilizar recursos originados en préstamos externos al Gobierno Central; pero si los mismos se obtienen en forma de préstamos del INFOM, desde la perspectiva municipal ello constituye un endeudamiento interno, aun cuando para la nación represente deuda externa.

Recuadro 2 **Deuda Pública Externa (*Nota ampliatoria*)**

La cooperación financiera externa puede ser **reembolsable y no reembolsable**. La no reembolsable comprende básicamente las donaciones en dinero o especie recibidas del exterior, que por no generar compromiso de pago a futuro no implican endeudamiento. La deuda pública externa se refiere a la cooperación o asistencia financiera de carácter reembolsable, la cual proviene fundamentalmente de organismos multilaterales, bilaterales y banca privada comercial.

- a) **Organismos financieros multilaterales.** Son instituciones internacionales de crédito constituidas con la participación de varios países, normalmente por medio de aportes al capital a través de la compra de acciones o participaciones voluntarias. Pueden ser de carácter subregional, regional o mundial. Los préstamos son concedidos con exclusividad a los países miembros; generalmente destinados a financiar proyectos de fomento al desarrollo económico y social, o a apoyar programas de estabilización económica. Los recursos financieros son destinados en su mayoría al sector público; también pueden canalizarse al sector privado, aunque avalados por el gobierno. Los principales acreedores de Guatemala son: Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, del Grupo del Banco Mundial); y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- b) **Organismos bilaterales.** Son las instituciones financieras constituidas normalmente por los gobiernos, para representarlos en sus relaciones de cooperación ante otros países o gobiernos. En algunos casos, los préstamos otorgados se basan en negociaciones y convenios intergubernamentales, y básicamente se destinan a financiar proyectos de desarrollo o de apoyo a la balanza de pagos. En otros casos, las negociaciones se hacen directamente con la agencia financiera, como sería el caso de los préstamos de AID, KFW, FIDA, OECF, OPEP y otros.
- c) **Banca privada internacional.** Está representada por el conjunto de bancos comerciales que operan en los mercados internacionales de capital, los cuales conceden préstamos bajo las condiciones ordinarias prevalecientes dentro del sistema financiero mundial, o sea las condiciones del mercado.

Por otro lado, atendiendo a su temporalidad o período para el cual haya sido contratada, la deuda pública puede ser de corto, mediano y largo plazo.

- a) La deuda de **corto plazo** incluye básicamente las letras de tesorería, la deuda flotante y los créditos externos de hasta un año -generalmente de tipo comercial, con proveedores del exterior-; se adicionarían los certificados representativos de bonos del tesoro con vencimiento máximo de hasta 360 días a partir de su colocación.
- b) La deuda pública a **mediano plazo** comprende los créditos con plazo mayor de 1 y hasta 5 años, así como los valores públicos que sean emitidos a dichos plazos y las notas del tesoro. Mientras la deuda pública de **largo plazo** incluye fundamentalmente los bonos del tesoro y los préstamos externos contratados a más de 5 años.

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, oficialmente se considera sólo la deuda a corto plazo (con “vencimiento menor a un año”) y a largo plazo (con “vencimiento superior a un año”)⁴; plazos aplicables tanto para la deuda interna como la deuda externa.

1.2.3 Deuda pública y presupuesto

El endeudamiento supone en un primer momento la incorporación como un ingreso presupuestario, así como su correspondiente erogación como egreso con destino a fines específicos; éstos referidos normalmente a inversión en obra pública, aunque en sentido extensivo puede estar asociada a gastos corrientes (sobre todo destinado a programas de funcionamiento), o bien a ciertos servicios u otras obligaciones no canceladas en su oportunidad.

En la práctica, ante las limitaciones o insuficiencias en la recaudación de ingresos tributarios y demás ingresos propios, e incluso de transferencias o aportes recibidos, el endeudamiento ha llegado a constituir una forma necesaria y recurrente como fuente de ingresos fiscales, que se va a expresar y reflejar como mecanismo de financiamiento del déficit presupuestario de determinado(s) ejercicio(s).

En el caso del saldo de la deuda pública, el mismo no afecta de manera directa el presupuesto anual, por no constituir un flujo sino un pasivo o saldo acreedor registrado en los estados financieros (balance general).

En un momento posterior y final, la deuda se va a expresar por el lado del gasto público; en este caso, como pagos que permiten cubrir el servicio de la misma. Los egresos por deuda pública pueden corresponder a las erogaciones para la amortización de su saldo, o bien al pago de intereses, comisiones u otros gastos en que se incurra, de conformidad con las disposiciones legales y contractuales.

⁴ Por alguna omisión, se hace referencia a que la deuda sea “menor” o “superior” a un año; pero no se contempla de manera explícita la que se contrate exactamente a un año. De hecho, se debe considerar que la deuda de corto plazo son obligaciones con vencimiento de “hasta un año”.

Las categorías de ingresos y egresos utilizados en Guatemala se definen en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, los que se sintetizan en el Recuadro 3.

Recuadro 3

Definiciones presupuestarias relacionadas con la Deuda Pública

A. INGRESOS (Clasificación de Recursos por Rubros)

CLASE 24: ENDEUDAMIENTO PÚBLICO INTERNO: Comprende los recursos provenientes de la colocación de bonos o títulos públicos en el país y de obtención de préstamos del sector privado y público, a corto y largo plazo. Se usan cuatro secciones:

24.1 Colocación de Obligaciones de Deuda Interna a Corto Plazo (bonos y otros valores)

24.2 Obtención de Préstamos Internos a Corto Plazo

24.3 Colocación de Obligaciones de Deuda Interna a Largo Plazo (bonos y otros valores)

24.4 Obtención de Préstamos Internos a Largo Plazo

CLASE 25: ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO

Comprende los recursos provenientes de la colocación de bonos o títulos públicos en el exterior y de la obtención de préstamos de gobiernos extranjeros y de organismos e instituciones internacionales y regionales, a corto y largo plazo.

25.1 Colocación de Obligaciones de Deuda Externa a Corto Plazo (bonos y otros valores)

25.2 Obtención de Préstamos Externos a Corto Plazo

25.3 Colocación de Obligaciones de Deuda Externa a Largo Plazo (bonos y otros valores)

24.4 Obtención de Préstamos Externos a Largo Plazo

B. EGRESOS (Clasificación por Objeto del Gasto)

GRUPO 7: SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA Y AMORTIZACIÓN DE OTROS PASIVOS: Comprende las erogaciones destinadas a atender el pago de intereses, gastos, comisiones y amortización de la deuda interna, de préstamos obtenidos, la disminución de cuentas y documentos a pagar, pasivos diferidos y la conversión de la deuda.

71 Servicio de la Deuda Pública Interna: intereses, comisiones, gastos y amortización de la deuda pública originada en la colocación de bonos, letras del tesoro o títulos en el país.

72 Servicio de la Deuda Pública Externa: intereses, comisiones, gastos y amortización de la deuda pública (colocación de bonos), en el exterior.

73 Intereses, Comisiones y Gastos por Préstamos Obtenidos (del sector privado, del sector público y del sector externo)

74 Amortización de Préstamos a Corto Plazo (del sector privado, del sector público, de gobiernos extranjeros, de organismos e instituciones regionales e internacionales)

75 Amortización de Préstamos a Largo Plazo (del sector privado, del sector público, de gobiernos extranjeros, de organismos e instituciones regionales e internacionales)

76 Disminución de Cuentas a Pagar a Corto y Largo Plazo (comerciales; con contratistas; gastos de personal; por impuestos, tasas y derechos; intereses; otras cuentas).

Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

1.3 Conceptos particulares sobre aspectos básicos de la deuda

1.3.1 Conceptos y definiciones relacionados con los préstamos

- **Conceptos vinculados a la gestión de deuda-préstamos**

Negociación de deuda: es el proceso mediante el cual el prestatario y el prestamista van a plantear, discutir y pactar ciertas condiciones para la concesión de un crédito, lo que finalmente se materializa en la suscripción y firma de un convenio.

En esta fase se genera el compromiso de endeudamiento, aunque éste sólo se va a concretar al procederse al desembolso de los recursos. En el caso de los gobiernos locales, el proceso de negociación involucra de manera indirecta al INFOM, de conformidad con lo preceptuado en la legislación aplicable.

Préstamo o crédito: consiste, de manera general, en los fondos o recursos financieros que son contratados y posteriormente desembolsados por el prestamista al prestatario, de conformidad con las condiciones establecidas en la negociación correspondiente.

Aplicado a los gobiernos locales, según el Módulo de Endeudamiento Municipal y Donaciones del SIAF⁵, el préstamo *se refiere a cada uno de los contratos de préstamo suscritos por la municipalidad*. En el Manual se distinguen tres categorías:

- ✓ Préstamos internos: préstamos contratados por la municipalidad con el sistema bancario nacional, el INFOM o empresas nacionales;
- ✓ Préstamos externos: préstamos contratados por la municipalidad con instituciones y bancos internacionales;
- ✓ Otras deudas: montos que se adeudan y que no figuran como préstamo; ej: IGSS, EEGSA, etc.

Prestamista: está constituido por la institución, agencia financiera, gobierno o persona que otorga el préstamo. Mientras que el **prestatario** es el gobierno (central o municipal), institución o persona que va a recibir dicho préstamo.

Cofinanciamiento: es el mecanismo mediante el cual dos o más organismos o entes financieros participan en el financiamiento de determinado proyecto. Por extensión, es aplicable a otras fuentes -incluso no crediticias- que contribuyan a financiar el proyecto.

Renegociación de deuda: consiste en la negociación de modificaciones a las condiciones contractuales originales establecidas en el convenio de préstamo, o en el instrumento equivalente. Generalmente se produce por incumplimiento de la parte deudora de las obligaciones establecidas, en especial por falta de pago. En condiciones normales, la renegociación básicamente se traduce en la redefinición de los plazos de amortización y de las tasas de interés, que por lo regular tienden a favorecer al deudor en relación a la situación anterior; ofrece una "solución" parcial y

⁵ Manual de Administración Financiera Integrada Municipal, SIAF 2003.

un alivio temporal, que va a disminuir o diferir la presión sobre los recursos financieros en el plazo inmediato.

- **Conceptos vinculados a las fases de los préstamos**

En el caso del gobierno central, especialmente relacionado con la gestión de créditos externos, según la fase de desarrollo o “momento político-administrativo” en que los mismos se encuentren, se suele hacer referencia a:

Préstamos en gestación: son aquellos que están vinculados a proyectos aceptados oficialmente como *bancables* (financiables o elegibles) por la entidad financiera, pero aún deben someterse a un proceso de negociación y legalización.

Préstamos solicitados: se refieren a aquellos para los cuales se ha presentado solicitud formal a una agencia financiera, junto con los estudios de factibilidad del proyecto a ejecutarse.

Préstamos en negociación: son aquellos cuyos normativos y borrador de contrato se encuentran en discusión entre el grupo de trabajo del gobierno (a nivel central, o su equivalente a nivel local) y la agencia financiera correspondiente, previo a la firma *ad-referéndum* del contrato.

Préstamos en legalización: incluyen aquellos contratos de préstamo que, habiendo sido firmados *ad-referéndum*, se encuentran en proceso de legalización ante el Congreso de la República, debiendo ser autorizados por éste mediante una ley y publicados en el Diario Oficial para que cobren vigencia.

Cuando se trata de préstamos a gestionar por gobiernos locales, los formalismos y procesos tienden a simplificarse, tanto por menores montos como por realizarse a nivel local. En todo caso, se debe atender lo establecido en el Capítulo II, Título VI del Código Municipal, artículos 110 al 117, y demás legislación aplicable.

- **Conceptos vinculados al contrato de préstamo**

Contrato de préstamo (o convenio de préstamo): es el que se suscribe entre las partes, después de ser analizado y negociado por el grupo de trabajo designado. Para el caso de las municipalidades, el préstamo debe ser aprobado por el Consejo Municipal, pero se requiere la opinión favorable del INFOM. En los préstamos externos, se requiere la ratificación mediante la emisión de un Decreto por parte del Congreso, o quien tenga a su cargo la función legislativa.

Identificación del préstamo: se refiere a las características básicas que permiten identificar al préstamo respectivo. El Manual para las municipalidades contempla:

- ✓ Número de préstamo; o sea el número o código que lo identifica.
- ✓ Acreedor; o nombre del banco, entidad o empresa que concede el préstamo.
- ✓ Monto contratado; referido al monto inicial pactado, en la moneda contratada.

- ✓ No. de Acta de aprobación; mediante la cual el Concejo Municipal aprueba el préstamo/deuda correspondiente.
- ✓ Fechas (en día, mes y año) de la contratación del préstamo, de inicio de pago de intereses, de la primera amortización y última fecha de amortización.
- ✓ Destino; o uso asignado a los recursos financieros del préstamo

1.3.2 Condiciones contractuales de la deuda

Se refieren a las condiciones o características particulares de financiamiento y pago, que deben quedar establecidas en las cláusulas de un contrato de préstamo. En sentido general, dichas condiciones básicamente incluyen:

- ✓ Monto, o valor del principal (capital) del préstamo;
- ✓ Plazo, o período de tiempo (medido en años/meses) durante el cual se debe utilizar y amortizar el préstamo;
- ✓ Tasa de interés, que expresa el costo financiero de los recursos, y puede ser distinta para el período de gracia, el resto del plazo y por mora en los pagos;
- ✓ Período de gracia, o etapa durante la cual se ejecuta el proyecto sin percibir sus beneficios, por lo que no se realizan pagos al capital;
- ✓ Comisiones, que debe pagar el prestatario según defina el prestamista;
- ✓ Las formas y fechas de pago.

Para el caso de las municipales, el Manual de Administración Financiera contempla las **condiciones financieras del préstamo**, las cuales incluyen:

- ✓ Tasa de interés anual (ordinaria); referida al porcentaje que cobra la entidad prestamista, que generalmente se aplica sobre el saldo pendiente de pago. En caso de atraso en los pagos se aplica una tasa de interés moratorio, que se calcula y cobra sobre el saldo vencido.
- ✓ Tipo de interés; indicando si es una tasa fija que permanece igual durante todo el plazo del préstamo, o bien si dicha tasa es variable o modificable.
- ✓ Base de cálculo de intereses; referido al número de días sobre el cual se calcula el pago de intereses (360 o 365).
- ✓ Plazo del préstamo; o duración desde la contratación hasta el vencimiento.
- ✓ Período de gracia; durante el cual el deudor (o municipalidad) sólo cancela los intereses, comisiones y otros gastos del préstamo, pero no amortiza capital.
- ✓ Período de amortización; en que se cancela capital, intereses y otros gastos, a cuenta del préstamo respectivo.
- ✓ Número de cuotas; según los pagos (de capital) en que se divide el préstamo.
- ✓ Periodicidad de cuotas; según sean anuales, semestrales, mensuales, etc.
- ✓ Valor última cuota (de capital); o pago final para la cancelación del préstamo.

- ✓ Garantía de la deuda; relativa al tipo de garantía que respalda el préstamo o deuda contraída (ingresos propios, IVA-Paz, etc).

1.3.3 Deuda y endeudamiento en la estructura financiero-presupuestaria

- **Conceptos vinculados con los montos y saldos de deuda**

Monto contratado: es la suma originalmente pactada o contratada con determinado acreedor financiero interno o externo; monto que va a quedar plasmado en el contrato de préstamo respectivo.

Monto desobligado: es la cantidad o parte de un préstamo que determinada unidad ejecutora o municipalidad no ha utilizado (ya sea por economías obtenidas o por vencimiento del plazo para el desembolso), y que ya no se va a desembolsar y utilizar, por lo que se acuerda cancelar con la entidad acreedora. Por tanto, va a reducir la obligación del deudor.

Monto comprometido: es la porción del financiamiento contemplada en la ejecución de un proyecto que tiene definido un destino específico, derivado de la realización de una obra, cuyo pago no se ha hecho efectivo. Expresado cuantitativamente, es la diferencia entre el monto contratado y el monto desobligado.

Monto desembolsado: es la cantidad de los recursos o valor del préstamo que la institución financiera ha entregado al deudor (en su caso la municipalidad), a cuenta del préstamo respectivo, la cual se respalda en documentos que deben tener registro como ingreso presupuestario. Por su parte, el **monto por desembolsar** es la cantidad de recursos que se encuentra pendiente de desembolso por la entidad acreedora; en términos cuantitativos, resulta de la diferencia entre el monto comprometido y el monto desembolsado.

Monto amortizado: es la suma acumulada de amortizaciones efectuadas al acreedor a determinada fecha, con cargo a un préstamo realizado con anterioridad; o sea, la suma o valor total que el deudor ha abonado al monto principal contratado, que ha sido desembolsado y utilizado.

Monto por amortizar (saldo de deuda): se refiere a la deuda neta o valor pendiente de pago; el valor que la municipalidad u otro ente adeuda, o que está pendiente de cancelar; equivalente al monto desembolsado por el prestamista menos el monto ya amortizado por el deudor. La suma de los montos por amortizar que corresponden a todos los préstamos contratados por las instituciones públicas (más el saldo de la deuda bonificada y otras formas) va a conformar el saldo total de la deuda pública.

En caso de atrasos o incumplimiento en el pago oportuno del servicio de la deuda, puede existir un **saldo de capital en mora o vencido**, el cual se conforma por el valor de las amortizaciones de capital que no se cancelaron en el plazo previsto. De igual forma podrían existir **intereses vencidos**, constituidos por el valor de los intereses (y recargos derivados), por el monto de los mismos que no fue cancelado en la fecha prevista.

❖ **Conceptos vinculados con los flujos de recursos**

Desembolso: es la cantidad reconocida y hecha efectiva por la agencia financiera, de la solicitud presentada. Los desembolsos son los que generan la deuda neta o deuda por pagar.

Amortización: es el reembolso en partes alícuotas del principal de un préstamo, según lo establecido en el convenio entre el prestamista y el prestatario. Consiste en la suma de dinero pagada o reembolsada a un acreedor del capital o principal del préstamo, lo cual permite reducir el adeudo en ese monto.

Intereses: también llamados intereses normales, son los recursos que deben ser pagados por el deudor al acreedor sobre el valor del principal, de conformidad con la tasa de interés establecida dentro de las condiciones contractuales pactadas. El monto de los intereses representa el costo financiero de los préstamos, el que debe ser absorbido por el deudor. Desde el punto de vista presupuestario, se consideran como parte de los gastos corrientes (no así de funcionamiento).

Intereses por mora: representan la cantidad o monto de intereses que debe ser pagado adicionalmente por el deudor, como consecuencia de los atrasos incurridos en la cancelación del principal de una deuda.

Comisión de compromiso o de crédito: es el porcentaje que cobra la agencia financiera, durante la fase de desembolsos, sobre los saldos no desembolsados del financiamiento convenido al suscribirse el contrato de préstamo. Los atrasos en la ejecución de los proyectos tienden a aumentar estas comisiones.

Comisión de inspección y vigilancia: es una cantidad fija que cobra directamente y por una sola vez la agencia financiera por la supervisión del programa o proyecto durante su fase de ejecución. Un costo financiero equivalente lo constituye la denominada **comisión de gestión**, cobrada por organismos bilaterales como costo de administración del préstamo. En casos particulares, y aunque para otros es similar a la de vigilancia, algunos se refieren a la **comisión de servicio** como el recargo financiero que se aplica, durante el período de vigencia del préstamo, sobre el saldo de la deuda contratada.

Servicio de la deuda: en sentido estricto o estrecho, es el pago por el costo del financiamiento sobre determinado principal pactado entre prestamista y prestatario; incluyendo el pago de los intereses, las comisiones y otros servicios. En un sentido amplio, suele incluirse dentro del concepto "servicio de la deuda" a todos los pagos que se realiza derivado de la misma, lo que además de lo anterior incluiría el monto de las amortizaciones.

1.3.4 Programación financiera de los pagos de deuda

La programación de pagos de la deuda pública es la previsión o estimación de los recursos financieros necesarios para la cancelación de las obligaciones de la deuda

pública. Son pagos insoslayables, por tratarse de compromisos derivados de créditos, de emisión de valores u otras obligaciones contractuales, los que han sido formalizados legalmente y tienen que ser cumplidos.

La programación de pagos debe contener la proyección de los recursos que se destinarán al pago de las amortizaciones, intereses, comisiones y otros gastos por concepto de deuda pública interna y externa para un ejercicio fiscal, y es parte de la elaboración del Presupuesto de Egresos tanto a nivel central como municipal.

En el caso del Gobierno Central, para la deuda interna bonificada la Dirección Técnica del Presupuesto realiza una programación estimativa que se incorpora al presupuesto del ejercicio siguiente; la programación final corresponde al Banco de Guatemala, y se utiliza como base para realizar los cargos durante el ejercicio correspondiente. Al tratarse de deuda externa, la Dirección Técnica del Presupuesto elabora las estimaciones apoyándose en información de la Dirección de Crédito Público. Los pagos por cada préstamo, al igual que por cada emisión de bonos, son integrados y consolidados para su incorporación al presupuesto.

La programación de la deuda pública es de carácter fiscal; pero también tiene un componente monetario-financiero, que debe ser manejado por el Banco de Guatemala. En el caso de la deuda externa, además de lo anterior debe realizarse programación en el ámbito cambiario, en base a los compromisos existentes.

En caso del endeudamiento de los gobiernos locales, en los procesos de negociación y contratación de préstamos debe tomarse en cuenta tanto los requisitos establecidos en la normativa general, como los procedimientos administrativos correspondientes; llevando asimismo los registros establecidos y presentando los informes que para el caso se requiera.

Por su parte, los aspectos relacionados con la programación financiera del servicio de la deuda municipal, corresponde a cada una de las oficinas correspondientes la previsión de los compromisos dentro de sus presupuestos anuales. En particular, con la introducción del SIAF-Muni se han logrado importantes avances en los distintos procesos vinculados con la administración financiera municipal. De manera específica, además de la programación presupuestaria propiamente dicha, dentro de las herramientas del SIAF se ha creado el Módulo de Endeudamiento Municipal y Donaciones, como parte del cual se han diseñado formularios uniformes sobre Informe Mensual de Préstamos Municipales y Libro de Deudas Acumuladas Renegociadas.

2. LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN GUATEMALA

2.1 Aspectos generales

2.1.1 Formas básicas de la deuda municipal

Considerada en un sentido amplio, el concepto de deuda municipal incluye formas adicionales a las convencionales mediante crédito público a que se hizo referencia en la sección precedente. En relación con ésta, cabe destacar las formas básicas del crédito público municipal, con sus propias modalidades específicas.

De acuerdo a la fuente de los recursos, entre las formas fundamentales que se utilizan de manera regular cabe destacar:

- Préstamos provenientes directamente del INFOM
 - Recursos del Fondo Patrimonial del INFOM
 - Recursos originados de crédito externo contratado por el Gobierno Central, constituidos a través del INFOM por medio del Programa de Desarrollo Municipal, Fase II (PDM II, Préstamo BID/PDM/882/SF-GU). En este caso, aunque para el país se genera deuda externa, para las municipalidades constituye endeudamiento interno con el INFOM.
- Préstamos del sistema bancario nacional (banca comercial local), los cuales pueden ser:
 - Con intermediación financiera del INFOM
 - Negociados y otorgados de manera directa a ciertas municipalidades

Otros mecanismos que se encuentran legalmente autorizados, y que requieren la participación del Organismo Ejecutivo y las autoridades monetarias, contemplan:

- Préstamos directos del exterior, canalizados por medio del Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Crédito Público, y sujetos a la política de endeudamiento del sector público.
- Emisión, negociación y colocación de títulos o valores (bonos municipales), tanto en el mercado nacional como en el exterior; en relación con lo cual además de la participación de la DCP-MINFIP debe haber opinión favorable de la Junta Monetaria.

Además de los referidos mecanismos de endeudamiento a través del crédito público, hay otras formas que constituyen deuda para las municipalidades⁶, entre ellas:

⁶ En un sentido amplio, la deuda municipal debe incluir las transacciones u operaciones realizadas por las unidades administrativas constituidas como empresas municipales (en especial las de agua y energía eléctrica); unidades que generalmente manejan un presupuesto específico y separado.

- Las deudas con contratistas de obra pública, por construcciones llevadas a cabo en base a contratos con la municipalidad; ya sea que se contemple dentro de las formas de pago definidas en las cláusulas de contrato, o bien por atraso en la cancelación de las mismas.
- Las deudas con proveedores de bienes, materiales y suministros
- Las deudas por servicios públicos recibidos (especialmente de energía eléctrica y de telefonía)
- Las deudas incurridas en mora por atrasos en las cuotas patronales al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).
- Las deudas con trabajadores municipales, por concepto de prestaciones laborales y fondos previsionales.
- Otras acreedurías diversas, que impliquen compromisos de pago a terceros con cargo al presupuesto municipal (y/o de las empresas adscritas).

2.1.2 Aspectos normativos y administrativo-financieros

Los diversos aspectos vinculados con la deuda municipal deben atender las normas y disposiciones establecidas en la legislación vigente en materia financiera-presupuestaria. En sentido general, dentro de la normativa básica se incluye:

- Lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala; en especial lo relacionado con el régimen general de los municipios (Capítulo VII, Título V, artículos 253-262.), así como con el régimen económico y social (artículos 118-134) y con el régimen financiero del Estado en general (artículos 237 a 243).
- Las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, especialmente las contenidas en el Título V del Decreto 101-97, así como en el Capítulo XII de su Reglamento
- Lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002.

De manera particular, los aspectos relacionados con el endeudamiento municipal se encuentran establecidos en el Capítulo II, Título VI del Código Municipal, artículos 110 al 117. Entre las disposiciones destaca:

- La normativa es aplicable a todas las municipalidades, sus empresas y demás entidades bajo su jurisdicción.
- Se debe cumplir con todos los requisitos legales establecidos
- El endeudamiento debe basarse en el principio de capacidad de pago; no exceder su capacidad según los ingresos ordinarios (ingresos propios y transferencias) y los gastos de funcionamiento y servicio de deuda, para no afectar las finanzas municipales ni comprometer las finanzas nacionales

- Pueden contratarse préstamos internos y externos, así como emitir y negociar títulos-valores en el mercado nacional o en el exterior. Los préstamos externos y los valores deben canalizarse por el Ministerio de Finanzas Públicas y sujetarse a la política de endeudamiento del Estado.
- El producto del endeudamiento debe destinarse a financiar la planificación, programación y ejecución de obras o servicios públicos municipales, o a la ampliación, mejoramiento y mantenimiento de los existentes. No pueden financiarse gastos corrientes u operativos.
- La operación de endeudamiento debe ser autorizada con el voto favorable de las dos terceras partes del Concejo Municipal; y salvo casos plenamente justificados, la operación no debe exceder su período de gobierno.
- La tasa de interés no debe exceder la tasa activa promedio establecida por el Banco de Guatemala.
- La pignoración de ingresos no debe exceder los ingresos previstos para el período de la administración municipal correspondiente
- Debe llevarse registro financiero especial sobre el endeudamiento y la deuda, llevando libros con información de cada préstamo y de las deudas renegociadas: El Concejo debe presentar mensualmente al Ministerio de Finanzas Públicas y al INFOM un detalle de los préstamos vigentes y el saldo de la deuda;
- Deberá informarse anualmente a la población (en febrero de cada año) sobre el destino y ejecución de los recursos provenientes de préstamos.

2.2 Visión general de la deuda municipal

2.2.1 Alcances y limitaciones de los datos

En términos generales, las cifras disponibles relacionadas con el presupuesto de los municipios (ingresos por endeudamiento y egresos por servicio de la deuda municipal) provienen básicamente de los registros del Portal de Transparencia Municipal SIAF-Muni⁷, basados en los reportes de ejecución presupuestaria de cada una de las municipalidades, que son incorporados al sistema. Algunos datos complementarios de referencia para los ejercicios 1998-2003 fueron tomados de publicaciones de FUNCEDE, que tienen como fuente la Unidad de Fortalecimiento Municipal del INFOM en base a los reportes que son elaborados y remitidos por las municipalidades respectivas.

Por su parte, la información relacionada con los saldos de deuda municipal se origina directa o indirectamente en registros del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), a través de la Sección de Cartera y Cobros de la División Financiera. En

⁷ Registros disponibles en: <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

algunos casos, obtenida a través de terceros o proveniente de datos incluidos en determinados estudios específicos; e incluso puede ser información que ha sido incluida en el portal web de otras entidades⁸.

Al margen de ciertos aspectos específicos, en general hay cierta reserva en cuanto a la veracidad y confiabilidad de algunos de los datos, sobre todo en relación con los egresos. De manera particular, algunos de los registros sobre pagos por servicio de la deuda municipal no tienen suficiente coherencia; aparte de que no hay registros a nivel de renglón de gasto (y hay que deducir lo que corresponde a amortizaciones y a intereses-comisiones de acuerdo a la finalidad), en muchos casos los montos registrados no tienen suficiente coherencia; sobre todo, si se trata de efectuar comparaciones en base a una serie histórica que contemple el proceso endeudamiento-saldos-amortizaciones-nuevos saldos.

En algunos casos se deduce o puede suponerse que los montos reales pueden ser distintos; siendo también posible la existencia de diferencias en ciertos datos para la misma fecha que se encuentran en distintos cuadros, incluso de la misma fuente. Sin embargo, salvo en situaciones muy evidentes y por conveniencia de presentación, se optó por no efectuar cambios o ajustes, dada la carencia de mayores elementos y de mejores criterios; respetando los datos registrados, con sus limitaciones e incoherencias, cuando las hay. Los casos en que las cifras son poco confiables o que deben ser manejadas con reserva no pueden quedar reflejados en los datos que se consignan en los cuadros, ni en los indicadores derivados de las relaciones entre los mismos.

Por lo tanto, considerando que lo planteado y otros aspectos afectan el análisis de las cifras reales y puede inducir a exponer resultados y/o conclusiones que no corresponden a la realidad, se opta por incluir los cuadros básicamente a manera de referencia. Aunque debe reconocerse que, no obstante las limitaciones que se dan en algunos casos, los datos presentados sí reflejan en gran medida las situaciones particulares de la deuda municipal en general y la situación específica de los municipios seleccionados para la realización del presente estudio.

En el caso de los saldos de la deuda municipal no existe el problema referido, pues los datos tienen mayor confiabilidad por provenir del INFOM, como fuente única que a la vez ejerce cierto control sobre la misma. Aunque también en este caso se han identificado limitaciones de otra índole, e incluso aparente errores, los que en alguna medida van a afectar cualquier análisis que se realice sobre la deuda municipal. A algunos de ellos se hace referencia más adelante.

2.2.2 Endeudamiento en el presupuesto de ingresos (1998-2003)

Para una referencia preliminar de la magnitud e importancia del endeudamiento municipal a nivel de la república, en el Cuadro 1 se presenta la evolución general

⁸ Por ejemplo, información de referencia relacionada con una investigación periodística sobre la deuda municipal, del 20 Agosto 2007 (<http://www.elperiodico.com.gt/es/20071210/investigacion/>).

de los ingresos durante 1998-2003⁹, en base a datos provenientes de estudios realizados por FUNCEDE,¹⁰ u obtenidos a partir de información del INFOM. Para los años indicados, se considera por separado los préstamos del INFOM y los créditos del sistema bancario. Como en otros casos, no hay plena coincidencia de los datos para los años que se dispone dicha información.

De acuerdo con las cifras disponibles, puede apreciarse la importancia tanto absoluta como relativa del endeudamiento durante 1998-1999, ejercicios en los que dichos ingresos aportaron más de la décima parte de los ingresos totales (12.4 y 11.3%, respectivamente); proporción que se redujo drásticamente a partir de 2000, como producto de la reducción absoluta en el monto de los préstamos combinada con el natural aumento de los ingresos de las municipalidades, con lo que el coeficiente se ha situado en un máximo de 6.5% para los años restantes.

Por otro lado, si bien no se disponen datos desagregados para 2000-2002, puede observarse también el cambio en el monto y la proporción correspondiente a los préstamos bancarios, cuya importancia ha tendido a disminuir durante los años más recientes; aunque ello también se asocia al aumento en la magnitud de los saldos de deuda, que limita la obtención de nuevo endeudamiento.

CUADRO 1
REPÚBLICA GUATEMALA: INGRESOS MUNICIPALES 1998-2003
REGISTROS DE INGRESOS TOTALES Y POR ENDEUDAMIENTO
Millones de Quetzales y Porcentajes

Año	Ingresos por Endeudamiento			Total de Ingresos	% Endeud. s/ total Ingresos
	Préstamos INFOM	Préstamos Bancarios	Total Pmos.		
1998	163.3	163.2	326.5	2,643.7	12.4
1999	101.2	176.8	278.0	2,469.2	11.3
2000 1/	n.d.	n.d.	111.8	2,604.2	4.3
2001	n.d.	n.d.	161.8	2,965.6	5.5
2002	n.d.	n.d.	236.2	3,644.1	6.5
2003 2/	170.7	42.0	212.7	4,079.4	5.2

n.d. Datos no disponibles

1/ Las cifras difieren del anexo 2.2.2-A, por discrepancias de la fuente.

Fuente: Elaboración en base a datos de FUNCEDE e INFOM.

A manera ilustrativa, en el **cuadro anexo 2.2.2-A** se presenta la composición de los ingresos municipales según categoría o tipo de fuente (recursos propios, transferencias y endeudamiento) para los ejercicios 2000 y 2003, a nivel república y para cada uno de los departamentos; mientras en el **cuadro anexo 2.2.2-B** se

⁹ No se dispone información consolidada para los ejercicios recientes (2004-2007). Los registros del Portal SIAF-Muni no presentan datos a nivel nacional; mientras que la información por municipio es incompleta, tanto por la falta de muchos ejercicios como la inclusión de año incompleto para ejercicios disponibles.

¹⁰ “Los Ingresos Municipales en Guatemala 1998-1999”, FUNCEDE 2001; y “Presupuestos Municipales en Guatemala 2000-2003”, FUNCEDE 2005.

puede apreciar la importancia del endeudamiento para los años 2000-2003 para los municipios de Escuintla y Sacatepéquez.

En ambos casos pueden observarse notables diferencias en cuanto a la utilización del endeudamiento entre departamentos y municipios; que también se dan dentro de estos mismos para diferentes ejercicios (incluso en la misma administración municipal), dado el carácter extraordinario de dicha fuente de ingresos. En el caso de Escuintla ha sido frecuente su utilización, sobre todo en algunos municipios importantes (salvo para 2003), por lo que normalmente supera los promedios nacionales. En los municipios de Sacatepéquez su uso ha sido más moderado en los distintos ejercicios fiscales, y suelen ubicarse por debajo de tales promedios.

2.2.3 Servicio de la deuda en el presupuesto de egresos (1998-2002)

La información sobre los egresos presupuestarios municipales presenta aún mayores problemas, no sólo en cuanto a su disponibilidad sino además en relación con la confiabilidad de las cifras; en especial, por la carencia de los reportes de muchos municipios, los cuales no son remitidos al INFOM aun cuando la normativa lo contempla. Por tanto, los datos absolutos que se disponen a nivel nacional no incluyen la información completa sobre los egresos totales de los municipios, menos aún sobre lo que corresponde a los pagos por servicio de la deuda municipal; aunque en términos del coeficiente del servicio de la deuda sobre los egresos totales, sí es posible tener una idea general de la importancia que los pagos de deuda han tenido dentro del presupuesto municipal.

En términos generales, el endeudamiento acumulado ha implicado el aumento absoluto del saldo de la deuda municipal, así como un mayor monto absoluto y una mayor proporción de los pagos por su servicio. Sin embargo, no existe suficiente claridad respecto a la distinción entre los pagos por amortizaciones y aquellos que corresponden a intereses, comisiones y otros gastos; éstos últimos considerados como gastos corrientes desde la perspectiva de la clasificación económica del gasto; mientras los primeros se toman por separado, y para efectos de financiamiento del déficit (cuando lo hay) se deducen del crédito nuevo para establecer el endeudamiento neto de determinado ejercicio.¹¹

En base a los datos disponibles (incompletos, debido a la carencia de información para muchos municipios), durante los ejercicios 1998-2002 los pagos totales por servicio de la deuda municipal representaron a nivel nacional entre 11.0 y 12.7%, aumentando a 16.8% en 2003; aunque éste último fue un ejercicio en que faltaron muchos datos y se observaron diversas incongruencias en los reportes de muchas

¹¹ Ciertas incongruencias en la información relacionada con la deuda municipal podrían establecerse al comparar durante varios períodos las cifras de endeudamiento-amortizaciones-saldos; en cualquier caso, la magnitud del endeudamiento neto (nuevo endeudamiento menos amortizaciones) debe ser de la misma en que aumenta el saldo de la deuda (o en que disminuya, si la diferencia es negativa). Sin embargo, en base a los datos disponibles hay muchos casos en que no es así, lo cual también va a afectar los resultados departamentales y nacionales.

de las municipalidades. Los coeficientes aludidos, con los respectivos montos de egresos totales y por servicio de la deuda pública, se incluyen en el **cuadro anexo 2.2.3** a nivel república y para los departamentos-municipios de Escuintla y Sacatepéquez. En los mismos se aprecia además la carencia de datos en varios ejercicios, limitación extensiva para toda la república;¹² aparte de la reserva de confiabilidad a que se ha aludido.

Un aspecto destacable es que la relación pagos por servicio de deuda/egresos totales es mucho mayor que la relación endeudamiento/ingresos totales; si se considera un similar nivel de ingresos y egresos, aparte de cierta reserva de confiabilidad y aún con el desfase mayor a un ejercicio fiscal (por los préstamos contratados a más de un año), tal diferencia de algún modo refleja el alto costo financiero del crédito, el cual debe ser absorbido con recursos de los presupuestos municipales.¹³

Según los datos disponibles, mientras el endeudamiento 2000-2003 representó entre 4.3 y 6.5% de los ingresos (12.4 y 11.3% en 1998-1999), los pagos por servicio de deuda absorben 11% o más del presupuesto de egresos a nivel nacional; y considerando que en muchos casos no se recurre a préstamos, en las municipalidades en donde sí se utilizan significa una merma significativa en la disponibilidad de recursos (p.ej. en La Gomera 2000-2003, o en muchos otros casos para años específicos). Además, son frecuentes los casos en que se deban pagar los compromisos financieros adquiridos por administraciones precedentes, que en algunas ocasiones no implicaron un gasto de impacto económico-social.

Para los años más recientes, no se dispone información suficiente a nivel de toda la república, dadas las limitaciones que se tienen en el Portal de Transparencia Municipal. Pero en todo caso, las consideraciones anteriores y la información de apoyo presentada en los cuadros anexos, permiten tener una visión general del problema y reflejan problemas existentes tanto en la magnitud y composición de los presupuestos municipales, como en lo relativo a su adecuada gestión.

2.2.5 Situación de la deuda municipal 2006

La composición de los montos y saldos de la deuda municipal a nivel república y departamental se presenta en el **cuadro anexo 2.2.4-A**, considerando las diversas fuentes de recursos INFOM (Fondo Patrimonial, Líneas de Crédito, Operaciones

¹² Para más de 70 municipalidades no se dispuso ninguna información; en varios casos el monto total de gastos registrados era mucho menor que el real; y ya sea con un total correcto o no, en varios casos no se tenía registro de pagos por servicio de deuda (aun cuando en algunos sí pudiera existir, lo cual haría suponer que la proporción sería un poco mayor). Por tanto, el indicado 16.8% no es más que un dato referencial, que tanto podría ser mayor como menor.

¹³ La tendencia normal, perceptible en el comportamiento durante varios años, es que los pagos sean mayores a los ingresos precedentes, debido al costo financiero; ello debido a los intereses que deben ser pagados, además de las amortización del principal de la deuda.

de Garantía y Reportos), así como lo obtenido a través del sistema bancario con intermediación financiera del mismo, según registros a Diciembre 2006.

De conformidad con datos de dicho cuadro para los préstamos aún vigentes, del monto otorgado por Q2,046 millones la mayor parte corresponde a crédito obtenido en el sistema bancario con intermediación financiera del INFOM, los cuales representan 58.6% del total; mientras el restante 41.4% ha sido concedido por el INFOM de diversas fuentes, en especial con recursos del Fondo Patrimonial (Q582 millones, equivalentes a 28.4% del total). En el caso de los departamentos de Escuintla (Q216 millones) y Sacatepéquez (Q67 millones), la participación del crédito bancario ha sido mucho más importante (73.7% y 65.8% del total), lo cual supone condiciones menos favorables que la media nacional, con repercusión en sus respectivos presupuestos.

Respecto a los saldos a Diciembre 2006, el monto global adeudado por todas las municipalidades asciende a Q1,250.8 millones, de lo cual Q708.9 millones (57%) corresponde a préstamos provenientes de bancos y los restantes Q541.9 millones está vinculado a préstamos del INFOM. Los municipios de Escuintla registran un saldo de Q112.7 millones¹⁴, que incluyen un 72% de crédito bancario; mientras los de Sacatepéquez adeudan en conjunto Q36.7 millones, de los cuales un 67% corresponde a préstamos bancarios.

Para una referencia más amplia, en el **cuadro anexo 2.2.4-B** se incluye un detalle a nivel de municipio de los montos otorgados y los saldos adeudados a Diciembre 2006. En este caso, se consignan montos y saldos parciales distinguiendo el tipo de garantía de los respectivos préstamos (aporte constitucional o IVA-Paz) y los otorgados por bancos con intermediación financiera del INFOM. Para todos los casos, se incluyen indicadores que relacionan los saldos (total o parciales) con los montos que corresponden a las transferencias gubernamentales.

Cabe observar que la suma de montos totales (primera columna) no coincide con la suma de montos parciales a nivel república; sólo hay coincidencia en las sumas de saldos. Tampoco coincide el monto total nacional de Q1,978.4 millones, ni el saldo total por Q1,212.1 millones, con los datos del anexo 2.2.4-A (Q2,046.2 y Q1,250.8 millones, respectivamente); aunque ello puede derivar de que los montos y saldos faltantes correspondan a préstamos con garantía distinta o sin ella, o bien del uso de distintos criterios de agrupación o inclusión de los datos.

2.3 Endeudamiento y deuda en municipios priorizados

2.3.1 Los registros SIAF-Muni 2003-2007

¹⁴ Según el cuadro específico para el departamento, los municipios de Escuintla adeudan Q122.7 millones (Q10 millones exactos de diferencia, según cuadro anexo 2.3.1), estimándose que éste sería el dato incorrecto, por tener uno de los registros de San José un saldo por Q11.9 millones que es mayor que el monto otorgado de Q10.4 millones.

Una limitación de la información del portal SIAF-Muni, radica en lo incompleto de las cifras para distintos ejercicios, en parte por incluir cifras incompletas que no corresponden al cierre al mes de Diciembre. A manera de referencia, en los cuadros siguientes se sintetiza la situación de los datos disponibles para los municipios seleccionados de los departamentos de Escuintla y Sacatepéquez.

CUADRO 2
DISPONIBILIDAD DE DATOS DE INGRESOS, DEPTO. DE ESCUINTLA
Revisión Portal SIAF-Muni, Ejercicios Fiscales 2003-2007

Cód.	Municipio	Ingresos SIAF (Clasificación por Clase)
270	Escuintla	No hay datos 2003-2004; no hay entrada 2005; 2007 a Mayo
271	Santa Lucía Cotzumalguapa	No hay datos 2003; no hay entrada 2005; 2004 a Nov; 2007 a Septiembre.
278	Puerto San José	No hay datos 2003-2004; no hay entrada 2005; 2007 a Mayo
280	Palín	No hay datos 2003; no hay entrada 2005; 2007 a Septiembre.

FUENTE: Portal de Transparencia Municipal, SIAF-Muni.

CUADRO 3
DISPONIBILIDAD DE DATOS DE INGRESOS, DEPTO. DE SACATEPÉQUEZ
Revisión Portal SIAF-Muni, Ejercicios Fiscales 2003-2007

Cód.	Municipio	Ingresos SIAF (Clasificación por Clase)
235	Sumpango	No hay datos 2003-2004; no hay entrada 2005; 2007 a Septiembre.
236	Santo Domingo Xenacoj	No hay datos 2003-2004; no hay entrada 2005; 2006 a Octubre; 2007 a Octubre.
242	Santa María de Jesús	No hay datos 2003; 2004 a Junio; no hay entrada 2005; 2007 a Agosto.
245	Alotenango	No hay datos 2003; no hay entrada 2005; 2007 a Octubre.
246	San Antonio Aguas Calientes	No hay datos 2003; no hay entrada 2005; 2007 a Septiembre.
247	Santa Catarina Barahona	No hay datos 2003-2004; no hay entrada 2005; 2007 a Julio

FUENTE: Portal de Transparencia Municipal, SIAF-Muni.

En caso de los ingresos, es suficiente disponer de datos a nivel de clase según la Clasificación de Recursos por Rubros, con la apertura "Clase 24: Endeudamiento Público Interno". Sin embargo, para los egresos se tiene la limitación de que los datos se presentan a nivel de Grupo de Gasto, y se incluye todo en "Grupo 7: Servicios de la Deuda Pública y Amortización de Otros Pasivos"

Para el caso de los egresos se tienen mayores limitaciones en la existencia de datos, al margen de las posibles inconsistencias o reservas de credibilidad. La disponibilidad en los departamentos-municipios referidos para los ejercicios 2003-2007, se resume en los cuadros 4 y 5 que se presentan a continuación.

CUADRO 4
DISPONIBILIDAD DE DATOS DE EGRESOS, DEPTO. DE ESCUINTLA
Revisión Portal SIAF-Muni, Ejercicios Fiscales 2003-2007

Cód.	Municipio	Egresos (Clasific. Grupo y Programa)
270	Escuintla	No hay acceso 2003-2005; 2007 a Mayo
271	Santa Lucía Cotzumalguapa	No hay acceso 2003; 2004 a Noviembre; 2007 a Septiembre.
278	Puerto San José	No hay acceso 2003-2005; 2007 a Mayo
280	Palín	No hay datos 2003

FUENTE: Portal de Transparencia Municipal, SIAF-Muni.

CUADRO 5
DISPONIBILIDAD DE DATOS DE EGRESOS, DEPTO. DE SACATEPÉQUEZ
Revisión Portal SIAF-Muni, Ejercicios Fiscales 2003-2007

Cód.	Municipio	Egresos (Clasific. Grupo y Programa)
235	Sumpango	No hay acceso 2003-2005; 2007 a Septiembre.
236	Santo Domingo Xenacoj	No hay acceso 2003-2005; 2007 a Octubre.
242	Santa María de Jesús	No hay acceso 2003; 2004 a Junio; 2007 a Octubre.
245	Alotenango	No hay acceso 2003; 2007 a Octubre.
246	San Antonio Aguas Calientes	No hay acceso 2003; 2005 a Septiembre; 2007 a Septiembre.
247	Santa Catarina Barahona	No hay acceso 2003; 2007 a Agosto.

FUENTE: Portal de Transparencia Municipal, SIAF-Muni.

Según se deduce de las referencias anteriores para los ingresos y los egresos en los municipios priorizados, resulta difícil proceder a un análisis adecuado de las características del endeudamiento municipal y los pagos por servicios de la deuda. En virtud de la carencia de datos en algunos de los municipios, así como por las reservas de confiabilidad en varios de los disponibles (sobre todo en los egresos), los datos de algunos de los cuadros se considera parcial y puramente referencial. Particularmente, además de referirlos en los cuadros anteriores, en los anexos 2.3.2 y 2.3.3 se indican los ejercicios para los que no se tiene datos en distintos municipios, ya sea porque el sistema no registra algún ejercicio (n.e.), porque no hay acceso a datos para ciertos ejercicios (n.a.), o simplemente porque no hay datos registrados (n.d.)

En relación con los egresos, en muchos casos resulta difícil la distinción entre intereses y amortizaciones, lo cual sólo es formalmente posible en los casos en que se presentan datos según la clasificación por Finalidad del gasto.¹⁵ Además, tales limitaciones inciden en la dificultad para obtener indicadores relacionados con los flujos de ingresos y egresos ligados a la deuda municipal.

2.3.2 Endeudamiento 2003-2007

Partiendo de la información disponible en el portal SIAF-Muni, en el **cuadro anexo 2.3.2** se presenta una síntesis de los ingresos totales y los obtenidos por medio del endeudamiento en cada uno de los municipios de Escuintla y Sacatepéquez que fueron priorizados, así como los indicadores sobre la proporción que éstos representan respecto al total de ingresos. La falta de información para la mayoría de ejercicios y lo incompleto de la disponible sobre 2007 constituyen un obstáculo insoslayable para efectuar un análisis adecuado.

Como puede apreciarse en la escasa información de dicho cuadro, continúa la tendencia hacia el endeudamiento en el municipio de Escuintla, que durante 2007 alcanzó un monto significativo (Q19.5 millones) y una proporción alta respecto a la recaudación total; mientras los otros tres municipios han restringido el uso de esa fuente para los dos últimos ejercicios.

En el caso de los municipios de Sacatepéquez, es notable la importancia que para 2006 tuvo el endeudamiento en Sumpango y en Santa María de Jesús (Q10.2 y Q7.4 millones), sobre todo por la importancia relativa dentro de su presupuesto de ingresos (29 y 35% del total). En el resto de municipios el endeudamiento no ha tenido mayor importancia, lo cual tampoco va a afectarles por el lado de las obligaciones a futuro y los pagos por concepto de servicio de la deuda.

2.3.3 Servicio de la deuda 2003-2007

No obstante las referidas limitaciones de información, de las cifras e indicadores presentados en el **cuadro anexo 2.3.3** puede inferirse la importancia que los pagos por servicio de la deuda llegan a tener en algunos de los municipios, afectando con ello la disponibilidad de sus recursos presupuestarios e incidiendo en la realización de obras de inversión municipal y en los propios gastos destinados a la administración municipal.

En el caso de los municipios de Escuintla, la cabecera departamental presenta la situación más dramática, pues los pagos de deuda representan más de la mitad

¹⁵ La Finalidad "Deuda Pública" incluye solamente los "Intereses, Comisiones y Otros Gastos"; mientras las amortizaciones se clasifican en la Finalidad "Otros no Clasificables", junto a otros dos rubros generalmente sin uso. El problema es que no siempre hay registros en tal clasificación; y cuando los hay, en muchos casos sólo se utiliza una de las dos finalidades, lo cual le resta credibilidad.

de los egresos para los ejercicios 2006-2007; y aunque no se tienen datos de los años precedentes, puede inferirse que los pagos son importantes si se atiende a los niveles de endeudamiento previo. Ello es especialmente importante en Santa Lucía Cotzumalguapa, cuyos pagos derivados de los compromisos de la anterior administración significaron dos tercios de los gastos en 2004 y se han mantenido entre 17-20% de los mismos para 2005-2007. También en el Puerto San José el coeficiente es alto para los únicos dos ejercicios disponibles; mientras en Palín fue bastante significativo en 2004 y luego tendió a descender pero sin llegar a perder significación relativa.

Para los municipios de Sacatepéquez la situación general es bastante positiva en tres de los casos (Santo Domingo X., San Antonio A.C. y Santa Catarina B.; pero se presenta muy adversa en los municipios de San Juan Alotenango (12-33% de los egresos 2004-2007) y Sumpango (18-26% en 2006-2007), así como en dos ejercicios para el caso de Santa María de Jesús.

Puede asumirse que para el ejercicio 2007 influye el mes de referencia de la información, ya que la ejecución del gasto aún no ha avanzado lo suficiente y los pagos de deuda se efectúan con relativa anticipación. Pero ello no excluye que en general tales pagos absorben montos apreciables de recursos presupuestarios y tienden a erosionar la capacidad financiera de las municipalidades.

2.3.4 Saldos de la deuda 2006

En relación con los saldos de la deuda municipal, además de la información por departamento y el detalle por municipio referidos en los cuadros 2.2.4-A y 2.2.4-B, un resumen de los montos-saldos y sus respectivos indicadores se presenta en los **cuadros anexos 2.3.4-A y 2.3.4-B**, que contienen cifras para los municipios de Escuintla y Sacatepéquez, respectivamente, que a la fecha de referencia mantenían algún saldo vigente de préstamos.

En el caso de Escuintla se incluyen 12 de sus 13 municipios, con la sola excepción de Siquinalá. En el caso de Sacatepéquez incluye 9 de sus 16 municipios, entre ellos Sumpango, Santa María de Jesús y San Juan Alotenango. Por su parte, Santo Domingo Xenacoj y San Antonio A.C. no registran ningún saldo ni movimiento por endeudamiento y/o pagos en los ejercicios considerados; mientras Santa Catarina, aun sin ningún saldo, registra un pequeño pago de deuda por Q48 mil en 2007.

En los cuadros referidos pueden también apreciarse indicadores básicos que van a expresar la importancia relativa de los saldos adeudados; además de los parciales referidos al 10% constitucional, IVA-Paz e intermediación, en especial interesa el consolidado que expresa la relación entre el saldo de la deuda y el monto de las transferencias recibidas, sobre todo siendo éstas la principal fuente de recursos por parte de la gran mayoría de municipios.

Una síntesis de los anexos indicados se presenta en el siguiente cuadro, el cual contiene los montos en millones de quetzales de deuda y transferencias, así como los indicadores respectivos. Cuanto menor sea el valor del indicador menos adversa

será la posición relativa del municipio en cuestión, pues ello significa que los recursos percibidos mediante transferencias no se encuentran comprometidos en grado significativo; por el contrario un valor cercano a uno, y sobre todo superior, es un referente de una situación financiera frágil que afecta la ejecución de programas y actividades por parte de los municipios correspondientes.

CUADRO 6

**INDICADORES BÁSICOS DE DEUDA EN MUNICIPIOS PRIORIZADOS 1/
RELACIÓN DE SALDOS DE LA DEUDA, POR TIPO DE GARANTÍA, AL 31 DICIEMBRE 2006
MILLONES DE QUETZALES Y PORCENTAJES**

Corr.	Municipalidad	Monto Deuda (Mill. Q)	Saldo Deuda (Mill. Q)	Total Transfer. (Mill. Q)	Relación Saldo / Transfer.	Relación Saldo / Ap. 10%	Relación Saldo/ap IVA-PAZ	Rel. Saldo/ Intermediación
21	Puerto San José	25.580	21.885	14.226	1.54	1.00	1.84	-0.42
24	Escuintla	55.454	27.197	19.662	1.38	0.06	0.33	1.47
37	Sumpango	15.316	11.961	11.500	1.04	0.03	0.20	1.04
45	Santa Lucía Cotzum.	22.465	13.612	13.966	0.97	0.57	0.08	0.96
46	San Juan Alotenango	3.675	3.675	8.173	0.45	0.00	0.36	0.34
111	Sta María de Jesús	6.030	3.793	11.495	0.33	0.13	0.58	0.00
183	Palín	4.867	0.701	6.789	0.10	0.02	0.00	0.10

1/ No hay saldos registrados en Sto Domingo Xenacoj, San Antonio A.C. y Sta Catarina Barahona

NOTA: Las tres columnas finales derivan de relacionar montos vinculados a cada tipo de garantía.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Sección de Cartera INFOM (Cuadro anexo 2.2.4-B)

Finalmente, en el **cuadro anexo 2.3.4-C** se incluye una referencia general sobre los préstamos otorgados por el INFOM a las municipalidades que han sido priorizadas para los efectos del presente documento. A juzgar por dicha información, salvo los otorgados a Santa Lucía y San José desde 2001, la mayoría de préstamos vigentes corresponden a deudas contraídas durante los ejercicios 2006 y 2007; lo cual parece sugerir que la mayor proporción de las obligaciones actuales y de los pagos realizados por servicio de la deuda municipal guarda relación con los préstamos que han sido obtenidos a través del sistema bancario nacional.