

Versión Preliminar
FORO NACIONAL

LA MODERNIZACIÓN DE LAS FINANZAS
MUNICIPALES

POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS EN OTROS
PAÍSES EN TORNO AL CRÉDITO MUNICIPAL

Transcripción editada sobre la base de la presentación del
Dr. Benjamín Darche

Guatemala, 14-15 de noviembre de 2001

CONTENIDO

Página

Introducción

1. Necesidad y desafíos de un sistema de apoyo crediticio a los gobiernos locales
2. Instrumentos de crédito
 - 2.1 Bancos de segundo piso
 - 2.2 Fondos de desarrollo municipal
 - 2.3 Crédito privado
3. Marco regulatorio
4. Lecciones de la experiencia internacional

Introducción

Esta ponencia pretende examinar los aspectos más sobresalientes que se han registrado en América Latina en los últimos años sobre el tema del crédito a los gobiernos locales y extraer de ese análisis las lecciones que se considera puedan ser de mayor interés, utilidad o por lo menos de referencia para los formuladores de política en Guatemala.

El documento está organizado en cuatro capítulos: el primero se refiere a las necesidades y desafíos de un sistema de apoyo crediticio a los gobiernos locales, para lo que se mencionan algunas pautas orientadoras; el segundo evalúa los instrumentos de crédito que se utilizan normalmente en la práctica cotidiana, tratando de enfocar experiencias concretas de países latinoamericanos, en particular países medianos y pequeños que guardan ciertos rasgos y características comunes con Guatemala.

El tercer capítulo analiza el marco regulatorio que como se sabe está más directamente vinculado con las autoridades financieras y, en el caso concreto de Guatemala, con el Ministerio de Finanzas Públicas, debido al impacto macroeconómico que potencialmente pueden significar los préstamos a los municipios, cuando por ejemplo hay necesidad de rescatar un gobierno local con problemas de pago de la deuda; y finalmente, en el cuarto apartado, se enumeran algunas de las lecciones y enseñanzas de la experiencia internacional y algunos de los desafíos que han surgido como producto de nuevos escenarios en las finanzas locales.

La presentación fue elaborada para que sirviera de base a los debates y discusiones sobre el tema del crédito municipal y su objetivo consistió en proporcionar a los asistentes al Foro Nacional sobre la Modernización de las Finanzas Municipales, un marco general sobre la experiencia latinoamericana y sobre todo evaluar los avances y logros en la Región en materia de sistemas crediticios de apoyo al desarrollo local y la implantación de marcos regulatorios que permitan evitar los problemas de sobreendeudamiento municipal.

1. Necesidad y desafíos de un sistema de apoyo crediticio a los gobiernos locales

En teoría se puede esperar que los gobiernos locales tengan necesidades crediticias tanto para cubrir sus gastos corrientes como los de capital o inversión. Al respecto, existen dos pautas importantes en términos del otorgamiento de préstamos que han sido fijadas por las empresas y organizaciones que se dedican a la calificación de riesgos, que en el caso de los países desarrollados por ejemplo generalmente intervienen cuando se necesita analizar el crédito y evaluar la capacidad de pago de las municipalidades.

La primera pauta se refiere a que es importantísimo que no se contraiga una deuda para cubrir gastos corrientes, salvo que se destine a cubrir desfases temporales o retrasos de corto plazo, por ejemplo, cuando los ingresos son de carácter estacional y se espera recaudar los recursos después de pagar los gastos presupuestados.

Este podría ser el caso de un municipio que tiene ingresos importantes por concepto del impuesto sobre inmuebles o predial como también se le denomina a este gravamen. Como es sabido, el impuesto sobre inmuebles se puede recaudar, según cada país, en dos o cuatro pagos en el año (en forma semestral o trimestral), pero lo normal es que los gobiernos locales tengan obligaciones constantes de gastos durante todo el año. Si el impuesto sobre inmuebles constituyera el 75% de los ingresos totales de una municipalidad y los ingresos se percibieran dos veces en el año, entonces sí se justificaría acudir a un banco a prestar dinero, aunque en este caso no se debiera de solicitar un monto mayor de lo que se puede amortizar con sus ingresos corrientes, provenientes del impuesto predial. Este sería un caso típico de préstamos para financiar gastos de naturaleza corriente.

Sin embargo, como principio general los créditos sólo debieran financiar gastos de inversión o de capital. Los recursos de los préstamos se deberían de dedicar exclusivamente a ejecutar proyectos u obras, pero antes obtener los créditos, el municipio debiera de balancear sus ingresos corrientes con los egresos corrientes, porque si se solicitan préstamos y se registra un déficit en las operaciones corrientes, nunca se tendría capacidad de pagar la deuda. Como conclusión, se puede indicar entonces que una pauta importante para los gobiernos locales sería no recurrir al endeudamiento en tanto no se logre un balance positivo entre los ingresos y los egresos corrientes.

Las municipalidades enfrentan el desafío de mantener la disciplina presupuestaria. Como primer punto es obligatorio alcanzar el objetivo de lograr la viabilidad de las finanzas municipales, que como ya se indicó consiste en mantener un balance positivo entre los ingresos y gastos corrientes. En segundo lugar, es prudente solicitar créditos solamente para financiar inversiones. Además, como tercer punto se debe de tomar en cuenta que los proyectos y obras, adicionalmente a los gastos en construcción, requieren de recursos para su operación y mantenimiento. Por consiguiente, cuando se evalúa o analiza una obra, antes de solicitar un préstamo se debe de asegurar la fuente específica de recursos para su mantenimiento. De lo contrario, pueden surgir problemas posteriores. Es decir, se debe de identificar claramente la fuente de recursos que cubrirá los gastos corrientes ocasionados por el mantenimiento de las obras, una vez que éstas estén construidas y operando.

Indicadores

Para que un municipio pueda tener unas finanzas sanas debería de mantener un indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos corrientes que no sobrepase

ciertos valores. Este es un indicador que normalmente es utilizado por los calificadores de riesgo cuando analizan un municipio para determinar si son viables financieramente. La regla que aplican las empresas calificadoras consiste más o menos en que un municipio calificado como sano no debe tener más del equivalente del 20% del pago del servicio de la deuda sobre sus ingresos corrientes.

Además de la regla indicada, cuando se trata de indicadores cuantitativos es importante saber cómo se está computando y registrando la información básica. Esto es así porque si los registros en que se basa el indicador no son adecuados, el indicador tampoco será confiable. De allí la importancia de contar con estados financieros completos del municipio, incluyendo los balances, flujos de caja, estado de resultados y los demás registros contables. Si la información no se registra bien ello significará que la norma o regla financiera no reflejará la situación actual. El indicador entonces no podría ser utilizado, como ocurre en muchas ocasiones en América Latina, donde en algunos casos se cuenta con este tipo de indicadores pero la información que sirve de base no es confiable.

Otro punto importante que representa un desafío para un municipio sano es mantener reservas financieras. Las calificadoras de riesgo cuando juzgan a un municipio aprecian muy positivamente, por ejemplo, si éste logra mantener una reserva anual del equivalente del 5% de los gastos corrientes. Se entiende que esta reserva o margen puede ser utilizado eventualmente si se confronta con un problema imprevisto y se tiene que reaccionar para solucionar o resolver una crisis.

2. Instrumentos de crédito

2.1. Bancos de segundo piso

Los instrumentos crediticios pueden clasificarse en dos categorías: instrumentos bancarios o instrumentos que no son propiamente bancarios tales como los bonos o títulos-valores. En las dos clases de instrumentos hay convenios con bancos comerciales domésticos y también puede haber con bancos extranjeros. En el caso de los bonos, éstos pueden colocarse en el mercado interno o en el mercado internacional. Para los casos de municipios medianos y pequeños en realidad solamente se tiene acceso a los préstamos de los bancos domésticos nacionales y en el mejor de los escenarios también a bonos domésticos, pero no hay posibilidades reales de emitir bonos o gestionar préstamos en los bancos internacionales.

Un ejemplo internacional muy conocido de un banco de segundo piso es la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (FINDETER) de Colombia. Esta entidad fue una de las primeras que logró obtener créditos de los organismos financieros internacionales de carácter multilateral. FINDETER es una institución del Estado que realiza funciones de banco de desarrollo local y de acuerdo con sus estatutos

negocia convenios con otros bancos comerciales privados y otorga garantías, para que éstos otorguen créditos a los gobiernos municipales.

Para otorgar créditos respaldados por FINDETER se han fijado reglas y condiciones. Una de las reglas consiste en que se debe de completar el ciclo de los proyectos; es decir, debe haber un diseño, un cálculo de los costos de ingeniería, preparar un cronograma de trabajo, elaborar un análisis de factibilidad financiera, evaluar el impacto ambiental de los proyectos, y presentar evaluaciones de costo/beneficio y otros tipos de análisis. Los análisis que se consideran más importantes son los de factibilidad financiera, mediante los cuales se determina la capacidad del proyecto para repagar la deuda. Por ejemplo, se verifica si en un servicio municipal como puede ser el agua potable las tarifas que se están contemplado son suficientes para cubrir los costos de operación, el costo de los intereses y la amortización de capital.

En numerosas ocasiones las tarifas por los servicios tienen que ser mucho más altas para cubrir estos pagos, lo que puede causar conflictos con los usuarios y por tanto se plantea el problema de tener que otorgar subsidios. Cuando se fijan subsidios se debe de demostrar a los acreedores que existirán otras fuentes de recursos para cubrir los compromisos de deuda, porque como es obvio si no se asegura una fuente de financiamiento para los subsidios los municipios no estarían en capacidad de pagar la deuda. Este asunto es de particular importancia, puesto que uno de los problemas que tiene el banco de segundo piso es recuperar los fondos invertidos y repagar a las instituciones que le proporcionaron los recursos, en particular cuando han sido otorgados por fuentes bancarias internacionales.

Otro de los problemas que se han presentado en este tipo de operaciones de los bancos de segundo piso es el riesgo cambiario en que incurren los bancos nacionales. Muchos de los alcaldes buscan contratar préstamos a intereses bajos, lo que podría ser lógico si se toma en cuenta que los intereses internacionales normalmente son más bajos que los intereses domésticos, pero se debe de considerar que esto puede ser sólo aparente, pues se deben de contemplar los costos financieros adicionales que implica el riesgo cambiario.

Los bancos de segundo piso tienen que cubrir el riesgo cambiario y en consecuencia aumentar la tasa de interés que cobran en la proporción que corresponda, pues de lo contrario se podrían descapitalizar fácilmente. Este problema es de impacto nacional porque cuando la Nación incurre en deudas soberanas en el exterior por intermedio de los ministerios de hacienda, debe de cubrir el riesgo cambiario con organismos como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto es así porque los préstamos externos se tienen que amortizar en moneda extranjera mientras que los municipios lo deben hacer en moneda nacional.

2.2 Fondos de desarrollo municipal

Otro tipo de instrumento crediticio es el fondo de desarrollo municipal. Esta fue la herramienta original que respaldaron los organismos financieros internacionales en los programas de crédito dirigidos a los municipios. Los primeros fondos fueron creados en Brasil y Bolivia, así como en otros países. En el caso de Guatemala la institución que opera un fondo de esta naturaleza es el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM). La modalidad que usualmente se utiliza consiste en que un banco multilateral presta dinero a la banca nacional para que ésta a su vez canalice los recursos a las municipalidades. En el caso de Brasil los estados eran los que tenían algunos fondos de desarrollo municipal y posteriormente crearon su propia entidad, la que presta dinero directamente a los municipios. Los requisitos que se exigen son similares a los bancos de segundo piso, en el sentido de que se necesita hacer los análisis de factibilidad financiera, impacto ambiental y los demás que se requieren normalmente.

La ventaja que tiene el fondo de desarrollo municipal consiste en que puede atender a toda clase de municipios, incluyendo tanto a los pequeños como a los medianos y grandes. Su misión es otorgar préstamos para obras urbanas de infraestructura con períodos de amortización de largo plazo. Esto es posible porque los bancos multilaterales generalmente autorizan créditos a estos fondos a plazos de 15 a 17 años, a diferencia de los mercados privados y de los bancos comerciales que en general operan a corto plazo.

Una de las desventajas de los fondos de desarrollo municipal, al igual que sucede con los bancos de segundo piso, radica en que se requieren de demasiados trámites. El proceso de tramitación es muy prolongado porque se necesita preparar una serie de documentos exigidos por los bancos internacionales. También se presenta el problema de los subsidios escondidos u ocultos por medio de tasas de interés subsidiadas, en los que se debe de convenir quién debe de pagar el subsidio. En la mayoría de casos los subsidios en que incurren los fondos de desarrollo municipal son absorbidos por la Nación. Este caso es similar a lo que ocurre en los bancos de segundo piso en los que frecuentemente el subsidio escondido se traslada por medio de la tasa de interés, sin aplicar el margen que supone el riesgo cambiario.

Existe otro tipo de fondos de desarrollo municipal, como por ejemplo el del Ecuador, que están evolucionando hacia nuevas modalidades de crédito. En este fondo específico, el que otorga los préstamos a los gobiernos locales también es un banco estatal que concede plazos largos de amortización, pero se diferencia de los demás en que en una operación financiada por el BID están introduciendo ajustes, que consisten en asignar calificaciones de riesgo a los municipios antes de otorgar los créditos.

Esta operación de préstamo del BID todavía no está en ejecución sino que se encuentra en una fase de análisis, pero la idea que se está impulsando es que el Banco del Estado prepare un análisis de crédito del municipio para determinar si

éste puede o no cancelar la deuda y esa entidad emita una calificación. Esta calificación usualmente se expresa en un orden de letras, que permiten una comparación de la probabilidad del repago de la deuda y puede ser enfocada desde dos perspectivas. La primera perspectiva es la capacidad de repagar las deudas, es decir si efectivamente el posible deudor cuenta con recursos y si los ingresos corrientes son mayores que los gastos corrientes, con lo cual habría un superávit, el que sería un indicador seguro de que se puede cubrir el servicio de la deuda.

La segunda perspectiva, que ha recibido poca atención de los bancos multilaterales y aunque tiene cierta importancia es muy difícil de medir, es la voluntad misma de repagar. Es decir, el comportamiento de los deudores en el sentido del grado de cumplimiento que se observa en sus compromisos crediticios. Este aspecto está relacionado con la mentalidad de pago pero también está vinculado con el denominado riesgo moral. El riesgo moral en términos prácticos ocurre cuando por ejemplo un alcalde confía en que si tiene problemas de pago puede acudir a alguien, como un diputado u otro funcionario similar, para solicitarle que intervenga ante el INFOM con el fin de que se pospongan sus obligaciones. Este tipo de relación se llama riesgo moral y se caracteriza porque los municipios demandan que el gobierno central pague la deuda, con lo cual estos créditos eventualmente pueden afectar de forma negativa la estabilidad macroeconómica de los países.

Afortunadamente este no es todavía el caso de Guatemala, aunque el gobierno central de este país ya se ha hecho cargo de un préstamo de la municipalidad de Guatemala ante el incumplimiento de ésta con el Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-. Sin embargo, en otros países como Brasil y Argentina se han registrado problemas serios que han desembocado en crisis de alcance nacional. En Argentina, por ejemplo, la crisis se ha originado en los desequilibrios fiscales que registran las provincias al no poder pagar su deuda, por lo que han necesitado aumentar las transferencias que reciben del gobierno federal. Cuando el gobierno federal tampoco puede o quiere pagar estas deudas sobrevienen las crisis y los conflictos.

En el caso de Brasil los estados siempre vieron a la Nación como la responsable de rescatarlos. Las deudas de los estados han crecido de manera sostenida hasta alcanzar montos significativos. Solamente los cuatro estados más grandes llegaron a acumular deudas por un valor superior a los US\$ 50,000 millones que representa el equivalente de un 5.4% del producto interno bruto de Brasil. Debido a los problemas de incumplimiento de la deuda de los estados, el gobierno federal (la Nación) debió intervenir para evitar una crisis mayor. Como resultado, actualmente en Brasil los municipios ya no pueden obtener créditos, porque la Nación no garantiza su pago y no puede rescatarlos

2.3 Crédito privado

Dentro de los instrumentos de crédito a las municipalidades también se puede incluir al crédito privado. Estas son: operaciones de préstamos bancarios y la emisión y colocación de bonos municipales en los mercados de capitales. Aquí se registran algunos ejemplos interesantes de pignoración de recursos, como en el caso de Argentina. En ese país existe un sistema donde las transferencias que reciben los gobiernos locales se pueden pignorar, lo que significa que en lugar de que las transferencias lleguen directamente a las provincias o a los municipios se destinan a pagar su servicio de deuda en la cuenta del banco acreedor.

El problema que se ha registrado con este tipo de instrumento en Argentina ha sido un inadecuado sistema de monitoreo, porque muchas provincias han asumido deudas por montos mayores a los que efectivamente podían cubrir con sus transferencias. De hecho, varias provincias argentinas dependen en un 80% de las transferencias del gobierno federal para financiar sus gastos corrientes y necesitan de estos recursos para pagar las actividades de funcionamiento del municipio, pero si tienen pignoradas estas transferencias primero deben pagar sus compromisos de deuda. Las transferencias van entonces directamente a los bancos que prestaron el dinero y no quedan remanentes de recursos suficientes para que los gobiernos locales operen normalmente, incluso para hacer efectivas las planillas de sueldos y salarios a los empleados municipales.

Otro tipo de pignoración que se utiliza en algunos países es la emisión de bonos garantizados con impuestos específicos de la municipalidad. Se puede pignorar todo tipo de impuestos como por ejemplo un impuesto local sobre las ventas de las empresas. Colombia tiene una amplia experiencia en la emisión de bonos municipales y departamentales que utilizan este mecanismo. El sistema funciona pignorando un impuesto que cuando se recauda, por ejemplo el impuesto sobre actividades comerciales, los recursos de ese gravamen no se depositan en las cuentas bancarias de la municipalidad sino que se acreditan a un fideicomiso. Para esos efectos, se utilizan distintos tipos de fideicomisos, cuya constitución en algunos de los casos no precisa de la aprobación de una entidad nacional.

Otro tipo de instrumento es el préstamo directo de un banco comercial a una municipalidad para mejorar por ejemplo un sistema de saneamiento o el transporte urbano. En Ecuador, en la ciudad de Cuenca, se ha aplicado un mecanismo de préstamo bancario que cuando los usuarios pagan sus tarifas, los recursos que se depositan en las sucursales del banco no se trasladan a las cajas del municipio sino que son acreditados a cuenta de los créditos. En esos casos, en el convenio de préstamo entre el banco acreedor y la empresa municipal se establece una cláusula en la que se indica que los pagos por el servicio municipal de que se trate, deben ser percibidos directamente por el banco y aplicados a cancelar sus obligaciones.

Existe otro tipo de instrumentos que se utilizan, por ejemplo en Honduras, que consisten en préstamos bancarios de corto plazo para cubrir gastos corrientes,

pero estos pueden ocasionar problemas. Como ya se indicó, una de las pautas que debieran de seguirse como política general de crédito es no utilizar préstamos para financiar gastos corrientes. Sin embargo, en algunos países de todos modos se usan de esta manera. En Honduras también se registró un problema con un bono doméstico que fue emitido para financiar un complejo deportivo, pero que el gobierno local no fue capaz de pagar la deuda por los sobrecostos en que se incurrió. Posteriormente ese municipio emitió más bonos y al final el gobierno central tuvo que rescatarlo y actualmente todavía se está negociando el repago, después de más de cinco años de discutir este asunto.

3. Marco regulatorio

Como ya se indicó, el marco regulatorio es un asunto que compete sobre todo a los ministerios de hacienda o finanzas por ser éstos los responsables de las políticas nacionales de endeudamiento. En tanto los gobiernos locales no puedan sobrevivir sin incurrir en deudas será necesario establecer un sistema de control y monitoreo sobre los créditos que contratan. Al respecto, existen tres puntos importantes que debieran ser considerados: a) la carga de la deuda; b) la calificación de riesgo; y c) el monitoreo que ejerce la superintendencia de bancos en el caso de los préstamos bancarios.

a) Carga de la deuda

Respecto a la carga de la deuda existen tres indicadores que usan los ministerios de finanzas en otros países de América Latina. Uno de ellos es relacionar el monto total de la deuda con los ingresos corrientes. Por ejemplo, si una municipalidad tiene un saldo acumulado de deuda de Q.400 y sus ingresos corrientes anuales ascienden a Q 1000, el indicador respectivo entonces será de 40%. En Colombia se usa este tipo de indicadores, que se gradúan conforme el porcentaje del indicador aumenta. El sistema se conoce popularmente como de semáforos. Las luces de los semáforos pueden estar en rojo, amarillo y verde dependiendo del porcentaje que registre el indicador. No se puede emitir un bono o no se puede otorgar préstamos a un municipio si el porcentaje de deuda sobre sus ingresos corrientes es de 80%. Si es mayor de 80% simplemente ese municipio no puede contratar un préstamo.

Otro indicador que es muy ilustrativo de la situación crediticia de un gobierno local es la relación que muestra entre el pago anual del servicio de la deuda y sus ingresos corrientes. La mayoría de los países utilizan este indicador. En Brasil, Argentina, Ecuador y en otros países se usan aunque hay que señalar que con criterios distintos y con diferentes porcentajes. Como ya se indicó, el porcentaje usualmente aceptado como límite máximo para calificar de sanas las finanzas de una municipalidad es del 20%.

Además de los indicadores mencionados existen otros factores que se toman en cuenta en la calificación de riesgo. Generalmente no se considera un solo indicador sino varios. El criterio que tal vez más se usa es la relación entre el pago

anual de servicio de deuda y los ingresos corrientes. Este criterio también es utilizado por Colombia en donde los municipios que no pueden superar un porcentaje del 40% deben obtener ciertas aprobaciones previas. Otra de las pautas que se aplican consisten en que los ingresos corrientes deben ser superiores a los gastos corrientes (es decir un ahorro corriente positivo).

b) Calificación de riesgo

La calificación de riesgo es un sistema que también se aplica para analizar el crédito municipal. En América Latina se tienen dos ejemplos: México y Ecuador. En estos países se ha establecido en la legislación respectiva que previamente a emitir un bono o contratar un préstamo los gobiernos subnacionales deben de obtener una calificación de riesgo. En México, por ejemplo, los estados y los municipios pueden emitir bonos y contratar préstamos bancarios, pero antes deben obtener dos calificaciones de riesgo de entidades especializadas en estos servicios, ya sea por calificadoras Internacionales reconocidas o por calificadores nacionales.

En realidad no se puede decir que existe un sistema uniforme de calificación propiamente dicho, pues cada calificadora tiene diferentes metodologías y criterios para calificar, algunos más complejos que otros. En cualquier caso, el punto clave es que en esos dos países; México y Ecuador, si un municipio quiere emitir un bono debe obtener previamente una calificación de riesgo.

Naturalmente que existen otras maneras de controlar el endeudamiento. El requisito de constituir un fideicomiso es uno de ellos, también el llamado "memorándum de información". En Colombia y Ecuador, por ejemplo, si un municipio o departamento desea emitir un bono, debe entregar un informe sobre los riesgos potenciales que se pueden presentar a los inversionistas e indicar cuáles son estos riesgos. En general, los riesgos dependen de la garantía del repago que puede ofrecer el deudor. Si se trata de un bono se debe de explicar si tiene alguna pignoración con un impuesto específico. Por ejemplo, en Colombia debido a que algunos departamentos recaudan impuestos sobre la venta de licores y alcoholes, el enfoque de los calificadores de riesgo puede consistir en analizar si ese impuesto puede generar suficientes ingresos para cubrir el pago del servicio de la deuda. El memorándum de información se enfoca más en la proyección económica, en el consumo previsto de bebidas alcohólicas y si hay suficiente generación de este impuesto.

El análisis o evaluación también se puede enfocar sobre los riesgos y problemas legales que implica la operación de crédito; por ejemplo, si un fideicomiso está debidamente elaborado y llena todos los requisitos exigidos por la normativa nacional o si es totalmente legal el hecho mismo de recaudar el impuesto y entregar el producto de la recaudación a los fiduciarios.

En el caso de los préstamos externos existen controles más rigurosos que generalmente deben cumplir los municipios o gobiernos subnacionales de casi

todos los países de América Latina. Previo a emitir un bono a ser colocado en el exterior o contratar un préstamo con una entidad bancaria internacional se necesita la aprobación de los ministerios de hacienda o finanzas y en algunos casos de los Congresos o Asambleas Legislativas.

Finalmente, otro mecanismo de control y de regulación está constituido por la actividad y regulaciones que impone la banca central o las superintendencias de bancos en el caso de los préstamos bancarios. La mayoría de los municipios acude a los bancos comerciales y en algunos países las superintendencias bancarias no han puesto suficiente atención al riesgo que puede implicar para la estabilidad del sistema, ni han ejercido ningún tipo de control sobre estas operaciones. Sin embargo, como resultado de los problemas de sobreendeudamiento de algunos municipios, estados o departamentos, en algunos países ya se está empezando a analizar este problema, porque en la medida en que la cartera bancaria se deteriora por la morosidad de los gobiernos locales, puede poner en riesgo el capital o patrimonio de los bancos. Actualmente esta situación está cambiando y en países como Brasil los bancos comerciales no pueden prestar dinero si la cartera en riesgo con relación a su patrimonio es superior al 40%.

4. Lecciones de la experiencia internacional

La experiencia internacional muestra algunos casos más efectivos y exitosos que otros. En lo que se refiere a los bancos de segundo piso se puede calificar como efectivo a FINDETER, que aún cuando ha confrontado sus propios problemas, ha mostrado avances significativos. Primero, esa institución logró involucrar a los bancos comerciales en operaciones de crédito con los municipios. Esto por sí mismo ya supone un cambio importante, pues los bancos comerciales consideran a los gobiernos municipales como sujetos de crédito y como parte natural de su mercado. Gracias a las nuevas relaciones que se han logrado establecer, los bancos pueden conocer a las municipalidades y se ha creado una nueva fuente de recursos para los municipios.

También en lo que se refiere a la magnitud de los proyectos que se financian ha habido un cambio cualitativo, así como en el grado en que participan las comunidades. En muchas ocasiones, cuando se planifican los proyectos, los bancos de segundo piso han tenido que relacionarse con las comunidades para formular los estudios. Dentro de los problemas detectados que todavía persisten están el riesgo cambiario, los largos trámites y la insuficiente capacidad profesional de las entidades prestatarias.

Entre las lecciones aprendidas se logró constatar que debido a que se contaba con muy poca experiencia en el otorgamiento de los créditos privados a los municipios, cuando se empezó a aprobar préstamos se crearon nuevos mercados, especialmente en el tema de los bonos en Colombia y Argentina, pero han surgido problemas cuando se han presentado crisis macroeconómicas. En estos casos se ha afectado al municipio y a los mismos mercados de capitales. De todas maneras

el elemento positivo es que ya se ha creado un mercado de capital en el que existe una alta demanda de crédito municipal.

Los municipios registran necesidades crecientes de financiamiento para ejecutar sus proyectos y obras pero se han enfrentado con una escasez de recursos. En algunos países como Colombia el mercado de créditos a los gobiernos locales ha crecido sustancialmente, al punto que se ha generado suficiente confianza para que los inversionistas institucionales como los fondos de pensiones y como los bancos atiendan esas demandas. Estos mercados están creciendo y se han convertido en una fuente importantísima de recursos, con la ventaja de no tener riesgos cambiarios debido a que los préstamos son en moneda local.

Se han desarrollado nuevos mecanismos financieros como los fideicomisos. En Colombia los bancos pueden asegurar el repago de los bonos municipales. El municipio tiene que pagar una especie de premio y cubre al banco el pago del servicio así como los intereses y amortizaciones. El uso de las calificadoras de riesgo también se puede considerar un avance pues es positivo que una institución independiente analice la capacidad de los municipios de repagar su deuda. Asimismo, los bancos multilaterales están cooperando en la capacitación de los directores financieros municipales y en los sistemas de contabilidad en que se registran las finanzas municipales.

Como ya se ha señalado, persisten problemas vinculados al riesgo moral y la falta de análisis de crédito, especialmente con los bancos comerciales. Todavía se observa que los bancos que tienen liquidez le prestan a un municipio sin hacer ningún análisis de riesgo. Ese es un problema en el que seguramente las superintendencias de bancos deberán poner más atención en el futuro.

Lecciones de la Experiencia Internacional	
Tipo de instrumentos o políticas	Logros o desafíos
1. Instrumentos de crédito más efectivos	
?? Bancos de segundo piso	Promoción de operaciones crediticias de los bancos comerciales con las municipalidades
	Financiamiento de proyectos de mayor magnitud y una mayor participación de la comunidad
	Mejorar la capacidad profesional para el análisis de los préstamos, evitar el riesgo cambiario y acortar los trámites burocráticos
?? Créditos privados	Creación de nuevos mercados para los créditos municipales
	Participación de los fondos de pensión
	Utilización de fondos en moneda local
	Uso de nuevas modalidades: fideicomisos y garantías
	Crecimiento del mercado de seguros del crédito
	Uso de calificadoras de riesgo
	Participación de la comunidad en el financiamiento de los proyectos mediante aportes como por ejemplo las contribuciones de mejoras
	Promoción de la autorregulación
2. Problemas principales	
?? Regulación de la deuda	Fenómenos de sobreendeudamiento por falta de normativas que regulen los créditos
	Falta de un sistema de información y de informes adecuados
	Inestabilidad macroeconómica
	Falta de seguimiento de las entidades calificadoras de riesgo
	Se requiere mejorar los sistemas de información y regulación
?? Introducción de estándares internacionales para los informes financieros	Revisar el valor de "capital de riesgo" para los préstamos de los bancos comerciales a las municipalidades
	Revisar las reglas de la superintendencias de bancos sobre los requisitos que deben llenar los préstamos a los gobiernos locales