

Cooperación financiera entre autoridades locales en países en desarrollo

Lars M Andersson



Cooperación financiera entre autoridades locales en países en desarrollo

Introducción

Un problema común a varios países en desarrollo es la rápida urbanización. Por ejemplo, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) estima en 300 millones el crecimiento de la población en las áreas urbanas de África durante las próximas dos décadas. Esto genera una enorme necesidad de inversión en infraestructura: vivienda, transporte, carreteras, agua y alcantarillado, etc. BAfD calcula que las necesidades de financiamiento de las ciudades africanas son USD 90 billones anuales. En Asia, India sola necesitará alrededor de USD 2.2 trillones en los próximos 20 años para colmar la requerida inversión urbana. Muchos países en América Latina se están enfrentando a situaciones similares.

Una de las maneras de responder a estos desafíos es creando Agencias de Financiamiento del Gobierno Local (AFGL). Una AFGL es un medio para la cooperación financiera entre autoridades locales. El proceso que lleva a la creación de dichas agencias apoya el establecimiento de solvencia crediticia, ayuda a crear mercados locales e incrementa la transparencia en la toma de decisiones del gobierno local. Cuando se crea la agencia, ésta tiene el potencial de reducir los costos de financiamiento, los costos de procesamiento y de limitar los riesgos. Además, una AFGL es auto-reguladora en el sentido que prohíbe préstamos excesivos.

Qué es una AFGL?

Una AFGL es un proyecto de cooperación entre las autoridades locales de un país. Esto significa que las autoridades locales son dueñas conjuntas de la agencia, a veces con una participación parcial del estado. La misión de la agencia es reunir las necesidades de las autoridades locales y emitir bonos en los mercados de capital. Las recaudaciones de estos bonos son luego dadas en préstamo a las autoridades locales. La agencia está creada para el bien de las autoridades locales y no busca generar ganancias. Las agencias de financiamiento municipal operan (en materia de préstamos) únicamente dentro de las fronteras de sus respectivos países.

El establecimiento de AFGLs se justifica por varias razones:

- Las autoridades locales son, por definición, entidades pequeñas. Debido a que una gran parte de los mercados financieros están cerrados a los pequeños prestatarios, sean entidades públicas o privadas, para obtener mejores condiciones de préstamos las autoridades locales necesitan unirse.
- En todos los casos conocidos, la creación de una AFGL ha conducido a la reducción de costos en gestión financiera para las autoridades locales. Esto se refiere tanto a los costos de interés como a los costos de procesamiento.

- La AFGL ofrece apoyo e incentivo para mejorar la solvencia crediticia de las autoridades locales y amplía la solvencia crediticia común del grupo cooperante.
- La pericia financiera de las autoridades locales suele ser baja ya que su principal objetivo es proveer al público los servicios básicos apropiados. Una AFGL puede convertirse en un centro de transmisión de conocimiento a las autoridades locales en las áreas de financiamiento, asuntos legales y asuntos administrativos en general.
- Si la AFGL opera en un mercado libre sin beneficios o privilegios estatales, la competencia se potencia. La ausencia de una AFGL suele conducir a mercados caracterizados por el oligopolio.

Una AFGL exitosa debe incorporar los siguientes valores:

Igualdad: todas las autoridades locales deben ser tratadas por **igual**. Todas las excepciones (por ejemplo márgenes distintos) deben ser **lógicas** y **justas**.

Transparencia: la agencia debe ser tan **abierta** como fuera posible con las autoridades locales y los mercados financieros en lo que concierne a la **información** sobre sus actividades.

Participación: las autoridades locales deben sentir que se trata de **su proyecto**, del que cada una también es **responsable**.

La situación actual

En un número cada vez más alto de países las autoridades locales cooperan en AFGLs. Los países escandinavos y Holanda han tenido agencias de financiamiento por mucho tiempo pero ahora la corriente está llegando rápidamente a otras partes de Europa. Las autoridades locales francesas crearon su agencia en el 2013 y la Asociación Inglesa de Gobiernos Locales está estudiando las posibilidades de crear una agencia. La ola se expande más allá de Europa. Nueva Zelanda creó su agencia hace unos años y la discusión tiene ahora lugar en Australia. La cooperación en el marco de una AFGL ha, en todos los casos conocidos, resultado en menores costos de préstamo, de transacción, menores riesgos, mayor diversificación y mayor solvencia de autoridades locales.

Las inversiones de las autoridades locales son, en muchos casos, muy importantes para el crecimiento de un país. Entre los países de la OCDE, las autoridades locales son responsables de dos tercios de toda la inversión pública. Esto significa que si el nivel de inversión local baja, la economía del país sufre severos problemas.

Como resultado de las recientes crisis financieras, las autoridades locales han sido duramente golpeadas. Las transferencias del gobierno central son impredecibles, pero en general más bajas. Esto sucede mientras autoridades locales alrededor del mundo enfrentan grandes desafíos resultantes de la rápida urbanización, lo que dispara la necesidad de nuevas inversiones en infraestructura y de maneras de financiarlas.

La recesión de la economía global ha afectado severamente a los países en desarrollo. Un crecimiento más lento, o incluso economías encogidas en todo el mundo son el resultado de las crisis. Los países en desarrollo han optado, adicionalmente, por hacer rebajas en la ayuda para el desarrollo y en sus inversiones extranjeras. Más aún, el desempleo en países desarrollados ha reducido las remesas enviadas del exterior a los países en desarrollo, las mismas que juegan un papel importante en las economías de muchos de éstos. Todo esto ha llevado a que las ciudades en crecimiento sean las más afectadas.

Entonces, la pregunta es: Cómo podrían las ciudades en crecimiento financiar nueva infraestructura local?

La necesidad de tal infraestructura es tan grande que sólo podría ser financiada, al menos en parte, por préstamos del sector público. Algunas ciudades ya han emitido bonos, como por ejemplo Ahmedabad y Bangalore en India, y Johannesburgo y Kigali en África.

Como se ha notado anteriormente, la cooperación inter-municipal en asuntos financieros ya es muy frecuente y exitosa en los países desarrollados. Las AFGL podrían también llegar a jugar un papel importante en los países en desarrollo.

Desarrollando capacidad crediticia y mercados

Una AFGL, con las características expuestas antes, incentivaría el incremento de la solvencia crediticia y, al mismo tiempo, disuadiría a las autoridades locales de recurrir a préstamos excesivos. Esto es porque una agencia para el sector público local, cuyo dueño es el mismo sector público, otorga una gran responsabilidad a ese sector para mejorar y mantener una buena solvencia. Esto puede lograrse aceptando sólo a autoridades locales cuyas finanzas estén en orden a formar parte de la agencia y vigilando la situación de los miembros existentes. Esto genera una presión sustancial entre iguales, lo que ha resultado ser más efectivo que la supervisión de las autoridades del gobierno central. Esto hará que los no miembros, al ver que los miembros acceden de manera estable a préstamos costo-eficientes, traten de mejorar su situación financiera para poder ser miembros.

Los préstamos de las autoridades locales a través de una agencia deben comenzar siendo en moneda local. Los principales inversores potenciales podrían ser compañías aseguradoras y fondos de pensión. También existe, en muchos países en desarrollo, una clase media en crecimiento, que podría necesitar una alternativa segura para sus ahorros. Para atraer este dinero una agencia podría introducir bonos minoristas (bonos con denominaciones más pequeñas). Entonces, una AFGL exitosamente creada sería instrumental en el desarrollo de mercados financieros locales.

Transmisión de conocimiento

Además de disminuir los costos de interés, los costos de transacción y los riesgos, una AFGL, y el proceso que conduce a su creación, es ideal para transmitir conocimientos a las autoridades locales. Una agencia tiene la posibilidad de emplear expertos financieros para hacerse cargo de las actividades. Esto no excluye que una agencia también necesite gente con un entendimiento

exhaustivo del sector de gobierno local. Tanto la AFGL sueca, Kommuninvest, como la francesa, Agence France Locale, han implementado una estructura de gobernación que toma en cuenta dichos aspectos. Estas agencias están organizadas en dos niveles separados entre sí. El nivel superior consiste en una sociedad madre, empresa/ cooperativa, de la que las autoridades locales forman parte como accionistas/miembros. En el directorio del nivel superior, son políticos municipales quienes ocupan todas las plazas. El nivel inferior es una compañía limitada en la que se llevan a cabo todas las transacciones financieras. El directorio de esta compañía está compuesto por una mayoría de profesionales con experiencia en el mercado financiero y el sector público.

Kommuninvest trabaja activamente en la transmisión de conocimiento a las autoridades locales involucradas. La transmisión de conocimiento se da en las actividades diarias y en varios eventos o actividades especiales.

Al Directorio de la Sociedad Cooperativa Kommuninvest, conformado por políticos municipales, se le ofrece un programa de capacitación. Las discusiones con el directorio proveen conocimiento adicional a cerca de las posibilidades y condiciones de los mercados financieros. El directorio es también una arena para el intercambio de conocimientos sobre las mejores prácticas mercantiles y de soluciones para las autoridades locales que los miembros del directorio representan.

La agencia sueca también posee un Comité Financiero y de Investigación de Crédito, cuyos miembros se asignan en la Reunión Anual General de la Sociedad Cooperativa. El Comité es responsable de monitorear el estatus financiero de los municipios miembros así como los desarrollos en el sector local en su totalidad. Al directorio de la Sociedad también se le asigna el procesamiento de las nuevas candidaturas de membresía. El Comité está formado por directores financieros de autoridades locales miembros de Kommuninvest. Las instrucciones del Comité especifican que éste debe representar diferentes partes de Suecia, tener experiencia de diversos tipos de municipalidades y conocimiento de operaciones de financiamiento. Este Comité es importante para las actividades de Kommuninvest, pero también constituye una manera de diseminar el conocimiento y concientizar sobre asuntos relacionados a los mercados e instrumentos financieros, riesgos y solvencia.

Más aún, cada año Kommuninvest organiza un número de seminarios sobre temas relacionados a sus actividades. Tanto los políticos como los oficiales municipales asisten a estos seminarios. La agencia sueca también organiza anualmente las así llamadas Consultas de Miembros. Estas son conferencias, en toda Suecia, en las que se discute la estrategia global para Kommuninvest, así como también los asuntos actuales.

Una agencia cumple el rol de intérprete entre los mercados financieros internacionales y las autoridades locales. El área de comunicación es, en consecuencia, una de las más importantes para una AFGL. Naturalmente, deben hacerse grandes esfuerzos para mantener a los inversores informados sobre los mercados financieros de la agencia, sus clientes y sus actividades. Un programa intensivo de ferias móviles debe ser implementado. Pero también es crucial mantener a las autoridades locales informadas y transmitirles experiencias sobre mercados financieros, instrumentos financieros y, quizás por sobre todas las cosas, sobre gestión de riesgos.

El valor del proceso

Todo uso de mercados financieros para préstamos se construye sobre una buena solvencia crediticia. La situación de las autoridades locales varía bastante entre diversos países. Para algunos países en desarrollo una AFGL es perfectamente factible, mientras que las autoridades locales de otros países carecen de fuentes estables de ingresos y de un marco regulatorio sólido. Sin embargo, todos los países y sus autoridades locales podrían obtener beneficios substanciales del camino hacia la formación de una AFGL.

Un proyecto cuyo objetivo es poner en marcha la cooperación financiera entre ciudades en un país en desarrollo, toca casi todas las partes que son vitales para el buen funcionamiento de las autoridades locales. Por ejemplo,

- Las relaciones, tanto legales como financieras, entre las autoridades locales y el gobierno central.
- El flujo de ganancias: estabilidad, previsibilidad, diversificación, tendencias (especialmente de las bases tributarias), sistema de recaudación, tarifas de recaudación y la posibilidad de contar con nuevos impuestos municipales.
- Estructura de costos: manejo y control.
- Deuda: monto, pago de intereses, vencimientos, registro de pagos y restricciones del gobierno local.
- Factores institucionales: organización, sistema contable, auditorías, buen nivel de conocimiento y capacidades.

Todo lo anterior caracteriza a una autoridad local en buen funcionamiento, con alta solvencia crediticia.

Conectar todas estas partes mediante un proyecto que apunta a resolver un gran problema, es decir, el financiamiento de inversiones en infraestructura, puede ser muy eficiente. Se podrían pensar las reformas necesarias en el contexto de una visión global para el futuro. Un proyecto estaría organizado tomando en cuenta las inter-relaciones entre diferentes pasos para fortalecer la ciudad. Ya que este tipo de proyectos involucran a un número de ciudades, las demandas al gobierno central podrían ser más contundentes y más estrictas. El poder de negociación que tal proyecto podría alcanzar es alto, ya que éste intenta resolver la necesidad indisputable de financiar infraestructura local y estaría compuesto por un grupo de autoridades locales fuertes con una solvencia crediticia comparativamente alta.

Apoyo del gobierno central

Hoy en día observamos en muchos países, incluidos países en desarrollo, el deseo de descentralizar poderes hacia las autoridades locales. El apoyo del gobierno central en el proceso de crear una AFGL podría ser una de las maneras más eficientes de descentralizar de una forma ordenada. Como podemos ver en la lista de los determinantes de la solvencia crediticia, existen muchos problemas que pueden ser resueltos por los gobiernos centrales. Más aún, las reglas centrales que rigen los préstamos de autoridades locales son importantes. En el informe “Finanzas Municipales: Recursos innovadores para la infraestructura municipal y la provisión de servicios” de Ilias Dirie para el Forum de Gobierno Local de la Mancomunidad de Naciones (2006), este asunto está resumido de la siguiente manera: *“hasta el momento pocos países han introducido reglas claras sobre los préstamos al gobierno local. Debe ser resaltado que los préstamos del gobierno local deberían estar regulados por el prestador/mercado financiero, basados en la solvencia crediticia de los ayuntamientos”*. El mercado es generalmente un regulador mucho más eficiente de deuda que los controles del gobierno central.

Finalmente, es necesario que haya un total compromiso con la descentralización tanto a nivel central como local.

Conclusión

Las circunstancias propias a cada país determinan sus posibilidades de crear una AFGL. Sin embargo, en vista de las grandes necesidades de financiamiento que casi todos los países en desarrollo tienen, como resultado de una rápida urbanización, esta ruta debería ser examinada. Autoridades locales trabajando conjuntamente tienen mucho mayores chances de enfrentar los desafíos mencionados anteriormente, y con el apoyo del gobierno central, una AFGL conduciría a mejores oportunidades de financiamiento y a la cooperación estable y a largo plazo entre autoridades locales. El camino hacia la creación de una AFGL también podría ser tan beneficioso en términos estructurales como una agencia activa y en funcionamiento lo sería en términos financieros.

Lars M Andersson

Lars M Andersson impulsó la creación de Kommuninvest, la Agencia sueca de financiamiento de los gobiernos locales en 1986, convirtiéndose en su primer Director General. Dirigió las operaciones de esta entidad hasta el año 2001.

Durante los últimos veinte años, trabajó como consultor de autoridades locales en varias partes del mundo. Recientemente participó en proyectos para crear Agencias de Bonos Municipales en Francia y el Reino Unido.

Lars M Andersson es miembro del Consejo de Supervisión de Agence France Locale y el Presidente del Comité de Estrategia de dicho Consejo. Es miembro también del Consejo de Administración del Fondo Mundial para el Desarrollo de Ciudades (FMDV, *Fonds Mondial pour le Développement des Villes*) y Presidente del Comité del Fondo de Investigación de Kommuninvest.

Teléfono: 0046705911789

Web: www.maproductions.se

Email: lars.m.andersson@maproductions.se

Twitter: @LarsMarten