

Factores que sustentan el futuro de las CMAC

Cambiando paradigmas

Por María del Pilar Vilela Proaño

En esta oportunidad abordaremos un tema relevante para el futuro sostenible de las Cajas Municipales como empresas del sistema microfinanciero, que pese a su crecimiento y liderazgo en dicho sistema, paradójicamente, hoy en día, ven acercarse con fuerza desmedida a las Edpymes -transformadas en financieras-, y las Cajas Rurales "reloaded" con capitales foráneos, ávidas de tomar la posta de la hegemonía del sistema microfinanciero regulado.

Y es que, a nuestro modo de ver, son tres los factores principales que podrán sustentar el futuro despegue sostenible de las CMAC, a saber: Institucionalidad, Reforzamiento Patrimonial y el salto tecnológico.

(i) Institucionalidad.-

Haciendo un poco de historia, las Cajas Municipales comenzaron a operar en la década de los años 80 del siglo pasado, posteriormente, el DS 157-90-EF "reglamentó" el decreto de ley 23039 que creó las Cajas Municipales; convirtiéndose aquella norma en la nueva Ley de Cajas Municipales, al adquirir el estatus de ley material.

Paralelamente, en la década de los 90, el sistema financiero peruano sufrió una de las transformaciones más notorias de la historia de la banca. El Estado renunció a su rol de "agente económico", procediendo a liquidar a toda la banca estatal y de fomento – salvo COFIDE y el Banco de la Nación; así también, las mutuales –gestoras del ahorro popular y del microcrédito-, que comenzaron su deceso hacia fines de los 80', y en los 90' ya eran especies en extinción.

Así, la tarea de *democratización del crédito* quedaba en manos de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (en adelante CMAC), creadas como contrapeso de la Caja de Ahorro y Crédito Popular de Lima, bajo un anticuado modelo de regionalización de la banca, ya que las primeras sólo podían operar en provincias, en tanto que la segunda sólo en Lima. Así, las Cajas Municipales iniciaron operaciones en las capitales de provincia y a la fecha existen 12 de ellas, que operan en más de una ciudad capital, incluida la ciudad de Lima, habiéndose iniciado una abierta y feroz competencia entre ellas mismas, además de la competencia natural con la banca privada, la cual posee más del 75% del mercado financiero nacional.

Las CMAC vieron la luz como entidades "sin fines de lucro". No adoptaron una forma societaria conocida en la ley de sociedades ni en el Código Civil. No obstante, hacia el año 96, con la dación de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y de Seguros, se buscó consolidar su transformación a sociedades anónimas, con la "ingenua" esperanza de facilitar su privatización, es decir, la posibilidad de que las municipalidades

compartieran la calidad de socios con privados. No obstante, pese a todos los esfuerzos desplegados, ello no prosperó, por una cuestión ¿política?, ¿intereses soterrados? o porque ¿aún no era el momento? Eso sólo lo dirá el tiempo. Consideramos que en este asunto faltó una “visión de negocio” seria y madura de parte de los burgomaestres de turno. Así, pese a todos los esfuerzos de la Superintendencia, con sus alambicadas resoluciones no ha podido evitar que tales entidades sean aún “estamentos” de los políticos de turno que buscan enquistarse en el poder o estar muy cerca de él.

Este breve comentario sobre la historia de las Cajas Municipales, nos ayudará a conocer su cosmovisión –la de quienes las gobiernan- y el por qué de esa falta de institucionalidad, pese a ser entidades reguladas por la Superintendencia y fiscalizadas por la Contraloría General de la República.

¿Qué factores constituyen la causa de esa carencia de institucionalidad? Es importante no confundir institucionalidad con gobierno. Parecen lo mismo, pero en el fondo no lo son. La institucionalidad si bien se asienta en el “gobierno”, lo *trasciende*. Aquella, representa la *conducción* de la entidad con primacía de los intereses sociales (entidad) y no de quienes las conducen. Dicho de otro modo, existe *institucionalidad*, cuando reina la *meritocracia*, es decir, cuando *el gobierno se ejerce en interés de la sociedad* y los temas personales e intereses privados de los funcionarios, sean directores, gerentes, jefes y asesores en general, no afectan la *sana gestión de la empresa*, al punto de socavarla y minarla por dentro, aunque hacia fuera “todo parezca

normal” hasta que los ratios y cifras de gestión comienzan a reflejar cómo está realmente por dentro la empresa.

¿Cómo se advierte la carencia de institucionalidad en las cajas municipales? En dichas entidades el accionista único no tiene injerencia en la gestión de manera directa, como sí lo tiene una junta de accionistas de una sociedad anónima ordinaria. Esta limitación sana se sustenta en la finalidad de evitar su politización, dada la naturaleza del accionista único; por lo que el lado débil de la *conducción institucional* de las cajas nace en la elección de los directores, quienes tienen la potestad de remover a los gerentes, ejecutivos en cuyas manos descansa realmente la administración y verdadera gestión de la empresa, pues los directores sólo ejercen una representación institucional, de acuerdo a su ley especial.

Entonces, elegir directores competentes e independientes constituye una forma de caminar hacia la institucionalidad, más allá de aprobar “normas” sobre buen gobierno corporativo. En el plano internacional existen empresas estatales con una gestión de primera, porque la misma es encargada a profesionales exitosos, tecnócratas que conocen su trabajo, y pueden desempeñarse con autonomía, esto es, sin injerencia política de parte de quienes los designan, ni menos aún actúan en provecho propio. ¿Es posible replicar dichos modelos en las Cajas Municipales? por supuesto que sí.

(ii) Reforzamiento Patrimonial y apertura del accionariado.-

El incremento del patrimonio no sólo debiera concebirse como una forma de acrecentar las posibilidades de *apalancamiento* de la empresa financiera, ya que el mismo, trasciende el panorama técnico crediticio. Consideramos que el reforzamiento patrimonial constituye un factor preponderante para contrarrestar la carencia de institucionalidad, en la medida que se puedan generar sinergias proactivas, a través de la apertura del accionariado, permitiendo el ingreso a la sociedad de profesionales con experiencia en la materia.

Existen diversas formas que puede revestir el reforzamiento patrimonial, que van desde nuevos aportes con recursos del propio accionista, capitalización de utilidades, así como la emisión de acciones preferentes hasta la *apertura del accionariado*. En esta oportunidad analizaremos los efectos de esta última forma con miras a brindar un panorama real, rompiendo "mitos" sobre ella.

La *apertura del accionariado* en las CMAC siempre ha sido vista como una forma de "vender" las cajas a la banca privada, que avorazada desde siempre, dejaría sin banca a los pobres...., mil y un comentarios similares, "mitos" o simplemente "ardides sutiles" o meros "pretextos" para mantener el *estatus quo*. No, por el contrario, creemos que más bien, continuar manteniendo a las CMAC en *propiedad exclusiva de los gobiernos locales* las debilita cada día más, minándolas de manera imperceptible e irreversible.

La apertura del accionariado se puede dar de varias formas, una de ellas es la emisión de *nuevas acciones comunes*. Bajo esta modalidad, los inversionistas aportarán *capital fresco, know how y tecnología*. Esto es lo que ha sucedido con la banca local. Es hora de abrir los ojos, todos los bancos locales de primer nivel cuentan con accionistas "bancos del exterior" y ello ha contribuido a consolidar su crecimiento de manera sostenible. En los inicios de la presente década, por ejemplo, tuvo lugar la compra de un banco local casi centenario, por un grupo italo-francés, pasando luego a manos de un grupo canadiense. Esa es la tendencia actual. No es ni buena ni mala, es sólo una transición necesaria para que el empresario local se profesionalice, madure y sea capaz de generar empresa, manteniéndose en el mercado.

¿Por qué sería importante abrir el accionariado? Por tres razones: i) Aporte de recursos financieros suficientes; ii) mejora de la gestión, e incluso podrían dejar de ser *empresas híbridas*, pasando a ser empresas netamente privadas; y iii) Acceso a nueva y mejor tecnología.

¿Se requiere de una ley para que las Cajas Municipales puedan abrir su accionariado? Analizando la normativa general y específica podemos afirmar que no es necesario. *El marco normativo vigente ya permite dicha apertura.*

Las normas especiales que rigen a las empresas del sistema financiero, así como la ley de sociedades, permiten la participación de terceros en el accionariado de las cajas municipales. Una pregunta natural que surge a colación es si las municipalidades estarían expuestas a



ser absorbidas (licuadas) por los accionistas privados. En efecto, es un riesgo latente, en la medida que la municipalidad sea accionista minoritario, no obstante, *la ley permite que los accionistas celebren ciertos pactos para evitar dicha situación extrema*. Por tanto, es un riesgo controlable.

¿Cuáles serían los efectos inmediatos de la apertura del accionariado?

Se pueden agrupar en dos supuestos: Si los nuevos accionistas asumen el control de la empresa, es decir, adquieren más del 50% de las acciones, la CMAC pasaría a regirse por la ley de sociedades en lo concerniente a la elección de directores, con lo cual la sociedad civil dejaría de tener participación en la Caja a través de la designación de dichos funcionarios. No obstante, las Cajas seguirían reguladas por su ley de creación, salvo las excepciones contenidas en la ley del Sistema Financiero. Más aún, de acuerdo a las leyes que regulan la participación del Estado como accionista de empresas, *la CMAC ya no sería considerada como entidad estatal pública, sino más bien como empresa privada, sin que le sean de aplicación las normas presupuestarias así como el control de la Contraloría General de la República*. Esto es importante considerarlo, especialmente porque ello supondría dejar de lado el reinado de los OCI, esto es, el control interno pasaría a profesionales elegidos directamente por la alta dirección de la empresa, como sucede actualmente en la banca privada.

En cambio, si la municipalidad conserva la mayoría de las acciones de la empresa –más del 50%-, la participación de los accionistas privados sólo contribuiría a restarle

presencia a aquella en el directorio; entre tanto, la sociedad civil mantendría su participación activa en la elección de dichos funcionarios y finalmente, la CMAC continuaría bajo las normas de derecho público que actualmente rigen a las empresas estatales, donde el control está en manos del Estado, hecho que nos parece un error conceptual y de interpretación; que incluso ha generado un disentimiento entre el Congreso y el Ejecutivo -por la forma en que ha sido abordado- al punto de retrasar la promulgación de una ley que excluya a las CMAC de la aplicación de las normas presupuestarias estatales¹.

Sea cual fuere el camino que se siga de inicio, consideramos que la apertura del accionariado es *per se* un paso trascendental y necesario para relanzar el sistema de cajas municipales, porque, aun cuando los nuevos accionistas no asuman el control de la empresa, su sola participación garantizará una mejora cualitativa en la gestión de las cajas municipales, ya que el inversionista tendrá mucho interés en “no perder” la inversión realizada.

(iii) Salto tecnológico.-

La tecnología constituye una *herramienta* necesaria para el despegue de las Cajas Municipales, como lo fuera para la banca privada

¹ El jueves 15 de abril de 2010, el Congreso aprobó la “insistencia” del Proyecto de Ley de Mejora de la Competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito del Perú, lo cual significaría que –según el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR del Consejo Directivo del Congreso de la República- dicha Ley estaría lista para su promulgación por el Presidente del Congreso. Esperemos que así sea.

en las últimas dos décadas. La fidelización de los clientes, la optimización de recursos y todo lo que genere rendimiento y crecimiento para la empresa parte de contar con tecnología de punta, especialmente software, que facilite la creación de nuevos productos sin que ello suponga rediseñar el mismo, o invertir cuantiosas sumas en su escalamiento, conforme lo requiera el negocio.

Por ejemplo, el paradigma de la tecnología informática basada en el binomio cliente-servidor, empleado en las décadas pasadas, viene siendo desplazado por el paradigma de la tecnología basada en componentes, sin embargo las CMAC continúan invirtiendo importantes sumas de dinero en la adquisición o desarrollo, según sea el caso, de plataformas informáticas basadas en tecnología obsoleta.

Con ello queremos graficar que es necesario desterrar el mito de la hegemonía de los sistemas tecnológicos, ya que los mismos no son un fin en sí mismos, sino sólo un medio o canal para lograr que el negocio crezca y se consolide. Por lo tanto, es importante contar con tecnología de punta, concebida bajo nuevos paradigmas, que favorezca el crecimiento dinámico de la organización, lo cual significa que la creación de nuevos productos o la mejora de los existentes no esté supeditada al software, sino más bien que este último esté supeditado al negocio y evolucione naturalmente según las exigencias del mercado, siendo factible salir con servicios innovadores en el corto plazo y a menor costo y sin sacrificar la seguridad de la información.

Otra ventaja competitiva de la tecnología basada en componentes radica en que requiere de menor hardware y lo que es más importante, maximiza su empleo, sin desperdiciar recursos como sucede hoy en día. Es más, dichas soluciones facilitan un desarrollo seguro, según las prioridades del negocio microfinanciero.

En conclusión, podemos afirmar que la asunción y aplicación correcta de los tres factores mencionados, permitirá un futuro promisorio para las Cajas Municipales, pero ello depende de las decisiones que se tomen en el presente. Continuar solos no es ya una solución sana, desconfiar de la inversión privada y de la innovación tecnológica tampoco. La receta puede no ser nueva, no obstante, tomar la decisión de acogerla se torna urgente y necesaria; sino ¿Quo vadis CMAC?