

## CAJAS MUNICIPALES Y GOVERNABILIDAD

Hacia la independencia del Directorio y el Buen Gobierno Corporativo

Por María del Pilar Vilela Proaño

En esta oportunidad disertaremos sobre un tema que consideramos vital para el reforzamiento de la gobernabilidad de las Cajas Municipales, como paso previo para facilitar la independencia del Directorio, elemento necesario para un Buen Gobierno Corporativo. Estos elementos resultan ser cruciales para acceder a una buena u óptima calificación de riesgo, especialmente cuando se trata de emitir títulos de capital o de deuda, con la finalidad de acceder a un reforzamiento patrimonial.

Las Cajas Municipales, en adelante CMAC, como es sabido, constituyen entidades de propiedad de los gobiernos locales. No obstante, por mandato legal, dicha "propiedad" contiene ciertos límites para evitar que tales empresas tengan un tratamiento similar al resto de empresas municipales y como tal, se pierda el sentido y finalidad para el cual han sido creados, al permitirse un manejo político más que técnico.

En esa perspectiva, la Ley de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, DS 157-90-EF, contempla un esquema muy singular para tales entidades, el cual se funda en el modelo de las Cajas alemanas.

En las CMAC, la Junta de Accionistas, representada por la Municipalidad, no puede intervenir directamente en la dirección y gestión de la empresa. Es decir, la Junta no puede desconocer los acuerdos adoptados por el Directorio y a su vez, este colegiado no puede intervenir en los fueros de la Gerencia Mancomunada, al carecer de facultades ejecutivas por mandato legal.

En suma, desde fuera se aprecia una estructura orgánica eficiente, que se adelantó varios lustros a su época, al sentar las bases del buen gobierno corporativo, donde cada órgano societario tiene definidas sus funciones y actúa sin generar duplicidades perniciosas que entorpezcan la buena marcha de la empresa.

No obstante, hoy en día, podemos advertir en la práctica que el modelo –como toda obra humana- adolece de algunas deficiencias, sin embargo subsanables. Una de ellas radica en la imposibilidad de lograr la plena independencia del Directorio. Este Colegiado, en las CMAC, está conformado por 7 miembros, elegidos a través de un procedimiento distinto al contemplado en la Ley General de Sociedades, en tanto el accionariado permanezca de manera mayoritaria en la Municipalidad.

En la designación de los directores participan además de la Municipalidad como accionista único, otras entidades de la comunidad, tales como el clero, COFIDE, la Cámara de Comercio y el gremio de las MYPES más representativo de la región donde la CMAC tiene su sede u oficina principal.

Así, los cuatro directores independientes facilitan y "garantizan" el accionar técnico de las Cajas, evitando toda injerencia política que afecte su desarrollo y sostenibilidad, lo cual es garantía –en sentido lato- para los ahorristas y el público en general; además las CMAC están bajo la supervisión de la Federación de Cajas Municipales y de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

¿Por qué es importante velar por la independencia del Directorio? Porque, justamente dicho Colegiado constituye un órgano de dirección y de supervisión al interior de la empresa. El Directorio encarna el control de la empresa, vela por el cumplimiento de las políticas y normas que rigen el accionar de la misma, asimismo, es responsable ante los

accionistas y terceros por los daños y perjuicios irrogados a la sociedad por negligencia grave o dolo.

Sin embargo, encontramos que esa independencia del Directorio se quiebra por un aspecto que con el correr del tiempo se ha tornado cada vez más latente y amenazador. Nos referimos al Art. 11 de la Ley de Cajas Municipales. Dicha norma establece que los directores son "nominados" por el Consejo Municipal. Y a esa norma se añade lo establecido en el Anexo de la Res. 114-2004 modificatoria de la Res. 410-97, sobre conversión de la CMAC en sociedades anónimas y designación de directores. Así, la Municipalidad pasa a *detentar una potestad* que empleada con fines meramente políticos viene generando situaciones que atentan contra la gobernabilidad y futuro de las CMAC, al vulnerar la independencia del Directorio, interviniendo en la gestión de las CMAC de manera antitécnica, contraviniendo las prácticas del buen gobierno corporativo.

#### ¿Cómo se produce esa injerencia política o mal uso de la potestad de nominación?

En principio, la nominación constituye un segundo paso dentro del proceso de elección de los directores. Si bien, la Municipalidad no puede cuestionar la designación, salvo que existan elementos objetivos de falta de idoneidad técnica o moral del designado; sin embargo, si el director no es nominado, no podrá ejercer el cargo, según lo establecido por la SBS en la norma reglamentaria antes indicada.

A la sazón, si la Municipalidad quisiera detentar poder en la CMAC a través de los directores, bastaría con dejar de nominar a los directores independientes, por ejemplo, de cuatro nominaría sólo a uno, de modo que el directorio sesionaría con cuatro de sus miembros, de los cuales tres serían del gobierno local y podrían adoptar acuerdos por mayoría. Es decir, podrían remover gerentes, modificar las normas de austeridad, etc.

Esa situación sutil o desapercibida por el Órgano de Supervisión, puede constituir

una espada de Damocles sobre la gobernabilidad de las CMAC, especialmente cuando los alcaldes se consideran dueños y señores de las Cajas Municipales y por lo mismo, desean influenciar en la designación o remoción de los gerentes, sobre fundamentos poco técnicos y más bien políticos; generando situaciones de inestabilidad, que afectan la continuidad del negocio.

La situación descrita se observa principalmente con los cambios de gobierno local, donde el alcalde entrante se encuentra forzado a pagar la factura electoral y muchas veces las Cajas son vistas como nichos interesantes para generar fuentes de empleo politizadas, al ser vistas de manera errónea como un estamento más de la Municipalidad.

Este comentario apunta a eliminar todo resquicio a través del cual el accionista único pueda detentar una potestad que afecte los intereses de la empresa, en su calidad de intermediario financiero que trabaja con recursos del público, de la comunidad y no meramente estatales.

#### ¿Cómo resolver esta situación?

La SBS interpretando la Ley de Cajas Municipales, al amparo de las facultades conferidas por su Ley Orgánica, contenida en la Ley 26702, estableció un procedimiento para la designación de directores, y en él, hace referencia a los efectos de la nominación de directores por parte del Municipio.

En esa misma línea, consideramos que correspondería a la SBS resolver esta situación, al amparo de la potestad interpretativa que le asiste, fijando un plazo para la nominación, vencido el cual, si no existen elementos objetivos para rechazar la designación, *la nominación procederá de manera automática o de oficio.*

La solución propuesta encuentra sustento en el hecho que la nominación no representa un *derecho* del accionista único; sino más bien un *deber*, al constituir *un filtro* para verificar que los directores designados cumplen los requisitos mínimos de idoneidad técnica y moral, preservando así la observancia de las normas.

Al erigirse como instancia previa de control ante la SBS, no puede, en modo alguno, ejercer dicha potestad *con discrecionalidad y de manera ilimitada*, pues, la potestad de supervisión en última instancia corresponde a la SBS, la cual podrá dejar sin efecto la designación de advertir que los directores no cumplen los requisitos de idoneidad técnica y moral, exigidos por la ley y las normas reglamentarias.

En la práctica se han visto casos en los cuales las nominaciones han tardado tanto como el período por el cual se designó al director, lo cual ha constituido un *subterfugio para impedir el ingreso de directores independientes en la gestión de la CMAC*.

Es decir, el cargo de director y cualquier mandato o poder conferido a un representante se entiende aceptado con el ejercicio del mismo. En el presente caso, la Municipalidad si bien es accionista único y, pese a ello, no puede designar a la totalidad de los directores, por las razones antes mencionadas, al detentar la potestad de su nominación –y al constituir esta una condición sine qua non para ejercer el cargo- estaría en la práctica contrarrestando la independencia del Directorio, y la gobernabilidad de la empresa.

Se propone incorporar como segundo párrafo del numeral 3.2 del Anexo de la Res. 114-2004 el texto resaltado en “negrita”.

### **“ 3.2 Nominación.**

*Es de precisar que el Concejo Municipal no puede contradecir las designaciones y sólo puede rehusarse a*

*efectuar la nominación, si el representante designado por cualquiera de las partes se encuentra incurso en alguno de los impedimentos establecidos en la Ley General, la Ley General de Sociedades, o disposición específica de su estatuto social. De presentarse causales para rehusar la nominación, éstas deberán ser puestas en conocimiento del designante, con copia a esta Superintendencia, para que éste vuelva a designar a otra persona conforme la normatividad sobre la materia.*

***La nominación o la presentación de las causales para rehusar la misma, deberán efectuarse dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha en que la entidad designante comunicó la designación al Concejo Municipal. Vencido dicho plazo, la nominación operará de oficio y el director designado quedará habilitado para ejercer el cargo”.***

La independencia del Directorio es un *derecho de los ahorristas* y su preservación constituye un *deber de los accionistas de la entidad financiera*, especialmente en el caso de las CMAC, según las normas sobre gestión integral de riesgos, en las cuales se plasma de manera expresa la necesidad de contar con directores independientes en las empresas del sistema financiero, como una forma de atenuar los riesgos, especialmente de operación y continuidad del negocio.

Consideramos que dicha modificación podría ser planteada a la SBS, por los directores independientes a través de las propias CMAC en las que participan o de manera gremial a través de la FEPCMAC.

Lima, 14.07.09