

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO**



TÍTULO:

“El Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) como promotor de la bancarización y la inclusión financiera en el Perú. Un estudio retrospectivo de 1980 a 2014”

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO**

AUTOR:

Miguel Alonso Álvarez.

ASESOR:

John Richard Pineda Galarza.

JURADOS:

Óscar Boris Pascual Gutiérrez.

Edison Paul Tabra Ochoa.

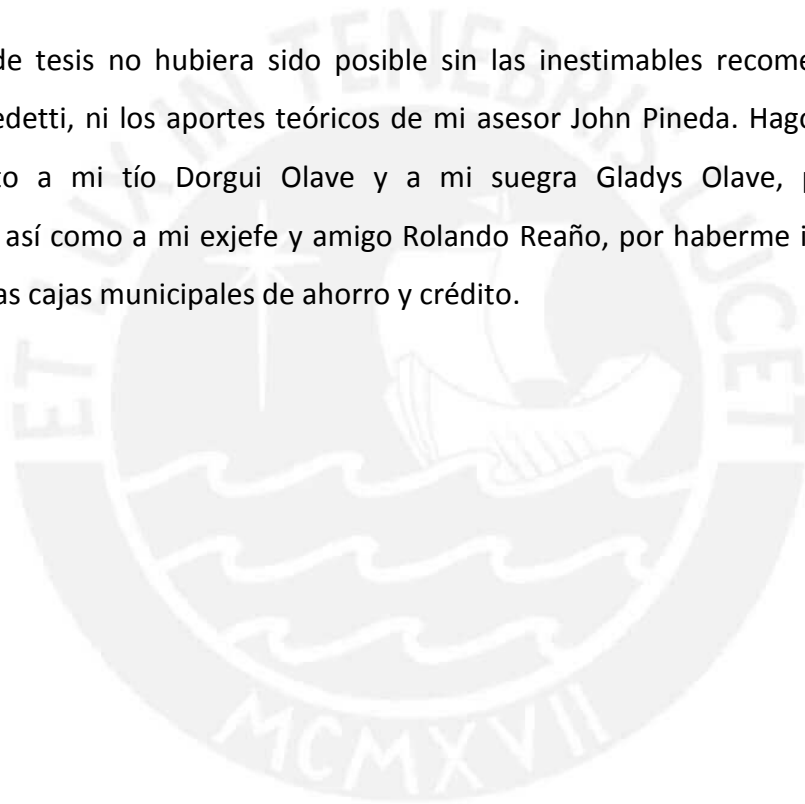
Lima, 2016.

DEDICATORIA:

A mi esposa, Yahaira, por su soporte moral, paciencia y buen humor, y a mis padres, María José y Francisco, por todo el apoyo que he recibido de ellos.

AGRADECIMIENTOS:

Este trabajo de tesis no hubiera sido posible sin las inestimables recomendaciones de Bruno Debenedetti, ni los aportes teóricos de mi asesor John Pineda. Hago extensivo mi agradecimiento a mi tío Dorgui Olave y a mi suegra Gladys Olave, por su apoyo incondicional, así como a mi jefe y amigo Rolando Reaño, por haberme introducido en el mundo de las cajas municipales de ahorro y crédito.



ÍNDICE:

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	CAPÍTULO PRIMERO.....	6
	II.1. ¿Por qué las CMAC? Naturaleza jurídica de las CMAC y diferenciación entre las mismas y otras entidades microfinancieras.....	6
	II.2. Introducción a los conceptos de bancarización e inclusión financiera.....	11
	II.2.1. Bancarización.....	11
	II.2.2. Inclusión financiera.....	13
	II.3. Evolución del régimen jurídico de las CMAC desde 1980 hasta la actualidad. Consideraciones acerca de los regímenes económico constitucionales del Perú en dicho periodo.....	15
	III.3.1 Etapa del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980).....	16
	III.3.2. Etapa de vigencia de la Constitución de 1979.....	17
	II.3.3. Especial consideración al Decreto Supremo 157-90-EF (promulgado bajo la vigencia de la Constitución de 1979).....	20
	II.3.4. Etapa de vigencia de la Constitución Política de 1993.....	20

II. 4. Breves apuntes sobre crecimiento económico y reducción de la pobreza en el Perú desde 1980 hasta la actualidad.....	23
II. 5. Tendencias sobre bancarización, reducción de la pobreza y crecimiento económico a nivel mundial: especial consideración al sector microfinanciero.....	25
II.5.1: Capital muerto y capital vivo.....	25
II.5.2. ¿Son las CMAC instituciones económicas inclusivas?.....	32
III. CAPÍTULO SEGUNDO.....	35
III. 1. Una Visión de conjunto.....	35
III.1.1 Aspectos institucionales.....	35
III.1.2. Cantidad de entidades existentes en la actualidad e inicio de sus operaciones.....	38
III.1.3. Distribución territorial.....	40
III. 2. Los primeros pasos del sistema CMAC: de 1980 a 1990.....	43
III.2.1. Planteamiento.....	43
III.2.2. El informe de Zeitinger y el establecimiento de las reglas del juego.....	43

III.2.3.	La creación y consolidación de la FEPCMAC.....	46
III.2.4.	Desempeño del sistema CMAC en los años 80.....	48
III. 3.	El “despegue” del sistema CMAC: de 1990 al 2000.....	51
III.3.1.	Planteamiento.....	51
III.3.2.	Los 90 en cifras.....	52
III.3.3.	Las reformas institucionales de los años 90.....	56
III.3.4.	Balance de la década de los 90.....	57
III. 4.	La consolidación del sistema CMAC: del 2000 al 2014.....	58
III.4.1.	Panorama general de los últimos años.....	58
III.4.2.	Evolución de la cartera de captaciones y colocaciones.....	59
III.4.3.	Balance del periodo de tiempo comprendido entre los años 2000 y 2014.....	62
IV.	CONCLUSIONES.....	64
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	65
VI.	ANEXO 1.....	69

I. INTRODUCCIÓN.-

Conforme se detalla en el Examen Diagnóstico de Protección al Consumidor y Alfabetización Financiera en el Perú,¹ elaborado por el Banco Mundial en el año 2013², el 20.5% de los peruanos adultos indicó, en una encuesta realizada para la base de datos “Global Findex”³, que tiene una cuenta de ahorro en una institución financiera. Asimismo, un 8.6% de los encuestados ahorró en una institución financiera el año anterior, mientras que un 12.7% de la muestra admitió haber recibido un préstamo otorgado por una empresa del sistema financiero el año anterior. A pesar de lo desolador que, “prima facie” puede parecer este panorama, máxime si comparamos el caso peruano con otros países latinoamericanos,⁴ el mismo informe detalla que, en la primera década del siglo XXI, el sector financiero peruano ha experimentado un crecimiento sostenido, ello gracias a la estable situación financiera y macroeconómica que se evidenció en dicha década. También asevera el referido informe que los peruanos recurren frecuentemente al mercado formal de créditos bancarios. No obstante, en lo que se refiere al consumo de productos pasivos, la población peruana sigue manteniéndose rezagada con respecto al promedio latinoamericano de titularidad de cuentas bancarias y ahorro.⁵

¹ BYSKOV, Steen, JAEGER, Johana, CAAL, Guillermo, DEN-TOLL, Karen, KARMALI, Nadeem y THOMAS, David. *Examen Diagnóstico de Protección al Consumidor y Alfabetización Financiera en el Perú*. Editado por Banco Mundial, oficina de Lima. 2013. P. 3.

² El referido examen diagnóstico tiene por finalidad proporcionar “(...) una evaluación detallada del marco institucional, jurídico y reglamentario para la protección del consumidor en cuatro segmentos del sector financiero: servicios bancarios, microfinanzas, pensiones y seguros.” Ibidem. P. 1.

³ La base de datos internacional “Global Findex” consta de un conjunto de indicadores que tienen por finalidad medir la manera en la que las personas gestionan sus ahorros, préstamos, pagos, y su comportamiento frente al riesgo. En 2011, sus resultados se obtuvieron a partir de una muestra al azar de más de 150,000 personas mayores de 15 años en 148 países. HOPKINS, Raúl. *El Desafío de la Inclusión Financiera: El Perú en América Latina y el Mundo*. En Centrum Strategia. Año 8. N° 29. P. 19.

⁴ Según el referido examen, en 2013, un 55.9% de los brasileños encuestados eran titulares de una cuenta de ahorro. En un país del entorno andino, como Bolivia, dicho porcentaje ascendió al 28.0%.

⁵ BYSKOV, Steen, JAEGER, Johana, CAAL, Guillermo, DEN-TOLL, Karen, KARMALI, Nadeem y THOMAS, David. Ob. Cit. P. 3.

En este sentido, resulta evidente que se han logrado considerables avances en lo que a la bancarización y el acceso al crédito se refiere en los últimos años. Estos datos positivos han sido objeto de reconocimiento internacional.

En efecto, según el Informe Microscopio Global 2014, Análisis del Entorno para la Inclusión Financiera, realizado por “The Economist Intelligence Unit”, por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Perú obtuvo el primer lugar entre los 55 países en desarrollo que ofrecen un mejor entorno para el desarrollo de las microfinanzas (seguido de Colombia Y Filipinas). En este sentido, el Perú obtuvo este primer puesto luego de evaluarse doce ámbitos relativos a la inclusión financiera, tales como el marco regulatorio y de supervisión bancaria, los productos financieros ofrecidos, el acceso a medios de pago y canales de atención al usuario, transparencia informativa, así como la protección al consumidor de productos financieros, entre otros factores.⁶

No obstante, las estadísticas más recientes siguen manifestando un porcentaje muy reducido de población bancarizada.⁷

Por ende, el peor error que podría cometer el planificador social en materia de inclusión financiera sería el de “dormirse en los laureles”, habida cuenta de los buenos resultados obtenidos últimamente. Por el contrario, los sectores público y privado deben seguir trabajando incasablemente para fomentar la inclusión financiera, con el objetivo último (lejano, pero no inalcanzable con unas adecuadas políticas públicas) de que el Perú llegue a niveles de bancarización propios de los llamados países desarrollados.⁸

⁶ Información obtenida a través de noticias publicadas en el Diario Gestión, con fecha 06 de noviembre de 2014 (Enlace: <http://gestion.pe/economia/peru-ofrece-mejor-entorno-negocios-microfinanzas-nivel-mundial-2113137>), y en la agencia de noticias Andina, en la misma fecha (Enlace: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-peru-ocupa-primer-lugar-como-pais-con-mejor-entorno-para-las-microfinanzas-530511.aspx>).

⁷ Sobre el particular, en el primer capítulo del presente trabajo de investigación se brindarán alcances acerca de los conceptos de bancarización e inclusión financiera.

⁸ Según una noticia publicada en el diario “Gestión” el 27 de abril de 2015, en una encuesta realizada por el Banco Mundial en el 2011, el 94% de los estadounidenses mayores de edad dijeron tener una cuenta bancaria. Dicho porcentaje llegaba al 100% en países como Noruega, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Nueva Zelanda.

Así entonces, la presente tesis pretende estudiar la evolución de la bancarización y el crecimiento económico en el Perú desde la perspectiva de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC).

En tal orden de ideas, partiremos de la hipótesis inicial, conforme a la cual, las CMAC han ayudado notablemente a elevar los niveles de bancarización e inclusión financiera en el Perú a lo largo del periodo comprendido entre 1980 y 2014, propiciando el acceso al crédito de amplios sectores poblacionales hasta entonces excluidos de los mercados financieros tradicionales.

Con tal objetivo, iniciaremos la presente investigación justificando, al inicio del primer capítulo, la elección de las CMAC como objeto de estudio de la presente tesis.

Posteriormente, en dicho capítulo se expondrán conceptos clave para la presente tesis, tales como bancarización e inclusión financiera.

A continuación, se tratará la evolución del régimen legal y económico de las referidas entidades financieras, desde su creación, en el año 1980, hasta la actualidad; así como la evolución del desenvolvimiento financiero y del tipo de clientes que han experimentado las CMAC a lo largo del referido periodo, el cual va desde la crisis económica e institucional que experimentó el Perú en los años 80 hasta el actual ciclo de crecimiento económico, que se inició con las políticas de liberalización económica de los 90, y que, con ciertos altibajos ha durado hasta la actualidad, a pesar de la desaceleración que experimenta el crecimiento del PBI peruano desde el año 2014.

A modo de conclusión del primer capítulo, se expondrán someramente algunas de las más importantes tendencias en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y bancarización a nivel internacional.

Enlace:<http://gestion.pe/tu-dinero/banco-mundial-2000-millones-adultos-usan-solo-dinero-efectivo-2130105>

No obstante, el análisis planteado se quedaría corto de limitarse a la mera exposición de hechos, normas, estadísticas y análisis económicos en forma abstracta y general, sin aventurarse en el terreno de los hechos empíricos.

Por ello, en el capítulo segundo de la presente investigación, se procederá al estudio de la evolución del sistema de cajas municipales de ahorro y crédito desde sus inicios, en los años 80 del pasado siglo, hasta el año 2014. Dicho análisis estará dividido en cuatro etapas cronológicas (a saber, de 1980 a 1990, de 1990 al 2000 y del 2000 al 2014)

En tal sentido, el referido análisis se llevará a cabo a partir de un método de estudio que se estructurará de la siguiente manera:

- **Perspectiva institucional:** es decir, el análisis de la regulación del sistema de cajas municipales de ahorro y crédito ("institucionalidad formal") e interacción del sistema CMAC con sus usuarios ("institucionalidad informal").
- **Perspectiva económica:** a saber, de los estados financieros, clasificación de riesgo, características de los clientes (qué tipo de personas y/o entidades son), pasivos, cartera de crédito y expansión territorial de las CMAC.

Así entonces, el capítulo segundo consistirá en la demostración, en el ámbito de los hechos empíricos, de que la creación y el desarrollo del sistema de cajas ha contribuido al aumento de la bancarización y del de la inclusión financiera en el Perú, es decir, se trata de una demostración de la hipótesis planteada.

Ello es así en atención a que se estudiará la evolución de las entidades en un periodo coincidente con el desarrollo económico y la reducción de la pobreza (desde los años 80 hasta la actualidad). A tal efecto, podremos constatar las siguientes circunstancias a partir del método analítico planteado:

- Mediante el estudio de los clientes de las CMAC apreciaremos si sus depositantes y prestatarios son personas que, antes de la existencia del sistema de cajas, habían estado históricamente excluidas del mercado financiero formal.
- Se verificará la contribución de las CMAC al crecimiento y fortalecimiento del tejido empresarial mediante el estudio de los préstamos destinados al fomento de la pequeña y mediana empresa y a otros fines sociales.
- A través del análisis de la expansión territorial de las CMAC se considerará cuán importante ha sido el papel de estas entidades en la descentralización del sistema financiero.
- Partiendo del análisis de la regulación legal del sistema CMAC, se apreciará como el mismo ha condicionado la evolución y el crecimiento de dichas entidades.
- Finalmente, se apreciará como el establecimiento de unas "reglas del juego" (régimen legal común a todas las CMAC) se han traducido en un aumento de la bancarización y de la inclusión financiera.

No obstante, sería del todo inadecuado que el referido análisis se limitara a la verificación de la hipótesis de esta tesis sin entrar al estudio crítico de los principales aspectos regulatorios y económico-financieros de las entidades analizadas. Así entonces, en el segundo capítulo también se pretenden sacar a colación las más remarcables virtudes y defectos del sistema peruano de cajas municipales de ahorro y crédito. Estas últimas conclusiones también se obtendrán a partir del estudio de las variables teóricas señaladas, realizado bajo la lupa del método analítico de carácter económico-institucional que se ha planteado líneas arriba.

II. CAPÍTULO PRIMERO.-

II.1. ¿Por qué las CMAC? Naturaleza jurídica de las CMAC y diferenciación entre las mismas y otras entidades microfinancieras:

Siguiendo a PORTOCARRERO MAISCH, en el Perú, las principales empresas del sistema financiero cuya especialidad consiste en el otorgamiento de préstamos a la pequeña y mediana empresa son las CMAC, las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) y las Entidades de Desarrollo y de la Pequeña y Mediana Empresa (EDPYME).⁹

Dichas empresas se encuentran definidas en el artículo 282 de la Ley N° 26702, Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Ley General) de la siguiente forma:

- **Cajas Municipales de Ahorro y Crédito - CMAC (numeral 4):** aquellas empresas del sistema financiero dedicadas a la captación de recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y micro empresas.
- **Cajas Rurales de Ahorro y Crédito - CRAC (numeral 3):** entidades que captan recursos del público y cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a la mediana, pequeña y micro empresa del ámbito rural.
- **Entidades de Desarrollo y de la Pequeña y Mediana Empresa - EDPYME (numeral 5):** empresas del sistema financiero cuya especialidad consiste en realizar

⁹ PORTOCARRERO MAISCH, Felipe. *Microfinanzas en el Perú. Experiencias y Perspectivas*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, 2003. Pp. 13-15.

operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y micro empresas.¹⁰

De este modo, tenemos que en el Perú existen tres tipos de empresas del sistema financiero legalmente reconocidas cuyo principal objetivo es el otorgamiento de créditos a la pequeña y mediana empresa, así como a otros sectores poblacionales y económicos tradicionalmente excluidos del mercado financiero formal.

Así entonces, surge la cuestión de por qué se elige en la presente tesis como objeto de investigación a las CMAC, mientras que obviamos del presente estudio al resto de entidades del sistema financiero relacionadas con las microfinanzas.

A continuación, detallaremos las razones por las cuales el presente trabajo de investigación se ha decantado por el estudio de las CMAC en forma exclusiva:

- **Antigüedad:** Las CMAC son creadas en el año 1980¹¹, mientras que las CRAC y EDPYMES fueron establecidas, respectivamente, en 1994 y 1998.¹² De este modo, el estudio de la evolución de las CMAC nos otorga una visión mucho más amplia en el plano temporal que el análisis de la regulación y el desenvolvimiento de otras empresas del sistema financiero dedicadas a las microfinanzas.
- **Mayor cartera de depósitos y créditos en comparación con otras entidades microfinancieras:** Desde los años 90 hasta la actualidad, las CMAC han sido las entidades microfinancieras que han concentrado una mayor cantidad de cartera de créditos y depósitos. En este sentido, es destacable que, en 1998, las entidades especializadas en el microcrédito (CMAC, CRAC y EDPYME) reunían al 72.6% de los préstamos otorgados a la

¹⁰ Conforme al artículo 288 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS, en concordancia con el artículo 221 de la referida norma, las EDPYME, están facultadas a la captación de ahorros del público.

¹¹ Año de promulgación del Decreto Ley N° 23039 de 14 de mayo de 1980, mediante el cual se crean las CMAC en los Concejos Provinciales del País.

¹² PORTOCARRERO MAISCH, Felipe. Ob. Cit. P. 14.

pequeña y mediana empresa, y el 42.7% de la cartera vigente, siendo que, dentro de este grupo, las CMAC contaban con la mayor gravitación, concentrando el 38.0% del número de clientes y el 19.6% del portafolio crediticio, ello a pesar de que, por aquel entonces, las CMAC no operaban en Lima Metropolitana (ver figura 1) ¹³, ya que no fue hasta la entrada en vigencia de la Ley General del Sistema Financiero, en 1996 (artículo 30) que se eliminaron definitivamente las restricciones a la apertura de agencias fuera de la demarcación de su provincia.¹⁴

Recientemente, según el Resumen Ejecutivo de la Asociación de Instituciones Financieras del Perú (ASOMIF Perú) de 31 de mayo de 2013¹⁵, en mayo de 2013, se registró un total de S/. 26, 830 millones de nuevos soles en colocaciones crediticias, de los cuales, S/. 11,712 millones fueron colocados por las CMAC (lo cual representa un 39.5% del total de colocaciones), en contraste con los S/. 1,446 millones colocados por las CRAC y los S/. 1,060 millones colocados por las EDPYME (ver figura 2). En cuanto a los productos pasivos, la cartera total de depósitos del sistema microfinanciero en la misma fecha ascendió a S/. 22,336 millones, de los cuales S/. 12,011 millones (correspondientes al 53% del total) eran de participación de las CMAC. Ello también en un claro contraste con los S/. 1, 622 millones de titularidad de las CRAC y los S/. 4,814 millones de las financieras (ver figura 3). Finalmente, cabe advertir que, según el antes citado examen diagnóstico del Banco Mundial, el total de activos del sector de las microfinanzas en el Perú representa un total del 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) peruano. Dicho porcentaje incluye a las CMAC (2.7% del PIB), las CRAC (0.5% del PIB) y las EDPYME (0.2% del PIB).

Con respecto a los datos más actuales proporcionados por la SBS, en la figura 4 se puede apreciar que los créditos directos colocados por las CMAC representaron un 86.5% del total de la cartera de colocaciones ofertada por las entidades microfinancieras peruanas.

¹³ Ibidem. P. 15.

¹⁴ Pese a ello, cabe señalar que la primera caja autorizada para operar en Lima fue la CMAC Arequipa, recién en el año 2003. FEDERACIÓN PERUANA DE CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO. P. 7. Enlace: <http://www.fpcmac.org.pe/files/librofepcmac.pdf>.

¹⁵ Resumen Ejecutivo de la Asociación de Instituciones Financieras del Perú (ASOMIF Perú) de 31 de mayo de 2013. Extraído de: <file:///C:/Users/miguel/Desktop/ResEjecMay2013.pdf>.

De este modo, al hablar los números por si solos, resulta evidente que la participación de las CMAC en el mercado de las microfinanzas es mucho más significativa que la del resto de entidades especializadas en este sector.

FIGURA 1: CRÉDITOS OFERTADOS A LA MICROEMPRESA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1998.¹⁶

Tipo de entidad:	Cartera vigente		Créditos vigentes		Promedio US\$	Cartera atrasada/colocaciones totales (%)	Retorno sobre el patrimonio
	Millones de US\$:	(%)	Número	(%)			
CMAC	70.3	19.6	84,945	38.0	827	5.9	19.9
CRAC	58.5	16.3	31,933	14.3	1,827	17.5	1.9
EDPYME	13.0	3.6	10,372	4.6	1,253	6.6	7.2
MIBANCO	11.9	3.3	35,000	15.7	340	2.6	2.7
Bancos tradicionales:	205.7	57.3	61,192	27.4	3,361	6.5	9.1
TOTAL:	359.4	100.0	223,412	100.0	1,609	s.i.	s.i.

FIGURA 2: CRÉDITOS DIRECTOS OTORGADOS POR EL SISTEMA FINANCIERO PERUANO EN MAYO DE 2012 Y MAYO DE 2013 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES).¹⁷

Tipo de entidad:	Monto:		Crecimiento (%):
	Mayo de 2012	Mayo de 2013	
CMAC	10,404,363	11,711,198	12.56
CRAC	2,072,011	1,446,126	-30.21
EDPYME	1,184,293	1,060,416	-10.46
Financieras	7,207,662	8,705,598	20.79
MIBANCO	4,409,014	4,689,018	6.35
Bancos tradicionales:	133,140,162	149,741,182	12.47
TOTAL sistema financiero:	154,008,480	172,664,819	12.11

¹⁶ Extraído de PORTOCARRERO MAISCH, Felipe. ob. cit. p. 15.

¹⁷ Extraído de ASOMIF Perú. Ob. Cit. P. 1.

FIGURA 3: DEPÓSITOS TOTALES EN EL SISTEMA FINANCIERO PERUANO EN MAYO DE 2012 Y MAYO DE 2013 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES).¹⁸			
Tipo de entidad:	Monto:		Crecimiento (%):
	Mayo de 2012	Mayo de 2013	
CMAC	9,963,317	12,011,094	20.6
CRAC	2,130,609	1,622,678	-23.8
Financieras	4,163,630	4,814,852	16.1
MIBANCO	3,660,953	4,689,018	8.0
Bancos tradicionales	133,089,684	151,992,263	14.20
TOTAL sistema financiero	149,347,210	170,440,970	14.12

FIGURA 4: PARTICIPACIÓN EN COLOCACIONES TOTALES DE LAS ENTIDADES MICROFINANCIERAS PERUANAS EN DICIEMBRE DE 2015 (TOTAL: S/. 16, 983 MILLONES).¹⁹		
Tipo de entidad:	Participación sobre el total (%)	Crecimiento respecto al año anterior (%):
CMAC	86.5	9.4
CRAC	2.7	-70.9
EDPYME	10.7	38.5

- **Público más amplio:** A pesar de que tanto las CMAC, las CRAC se encuentran autorizadas por la Ley General para la realización de operaciones de depósito y colocación de cartera (no así las EDPYMES, autorizadas exclusivamente a llevar a cabo operaciones de colocación), tenemos que las CMAC, a diferencia de las CRAC, son entidades dedicadas, especialmente, al desarrollo de la pequeña y mediana empresa en general, mientras que las últimas se encuentran enfocadas de manera más concreta al desarrollo rural. De tal modo, ya que las CMAC presentan un ámbito de especialización, o “target” de clientes mucho más amplio, su estudio resulta más fructífero y útil para la comprensión de la evolución del acceso al crédito, la bancarización y el crecimiento económico en el Perú.

¹⁸ Extraído de Ibidem.

¹⁹ Extraído de SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP. “Evolución del Sistema Financiero a diciembre de 2015”. P. 20. Enlace: <https://intranet1.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2015/Diciembre/SF-2103-di2015.PDF>

II.2. Breve mención a los conceptos de bancarización e inclusión financiera.

Con la finalidad de entender adecuadamente los conceptos clave de bancarización e inclusión financiera, a los cuales nos referimos en el presente trabajo de investigación, seguidamente procedemos a desarrollarlos.

II.2.1. Bancarización:

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el verbo “bancarizar” (del cual deriva el sustantivo “bancarización”) como *“Hacer que alguien o algo, como un grupo social o un país desarrolle o resuelva las actividades económicas a través de la banca”*.²⁰

De conformidad con esta acepción tan amplia de la Real Academia, el concepto de bancarización es definido por MORALES y YÁÑEZ, citados por RUIZ en un artículo publicado en el Banco de España, como *“(…) el establecimiento de relaciones estables y amplias entre las instituciones financieras y sus usuarios, respecto de un conjunto de servicios financieros disponibles”*.²¹ Sobre el particular, el citado autor se refiere a tres dimensiones de la bancarización. A saber: (i) Profundidad: entendida como la importancia agregada del sistema financiero a la economía; siendo que el indicador más común de profundidad se refiere al volumen total de créditos y depósitos sobre el Producto Bruto Interno (PBI) de un país. (ii) Cobertura: se asocia a la distribución y el acceso a los servicios financieros entre los usuarios. Sus indicadores de mayor uso son el número de medios de pago entre la población o la cantidad de agencias bancarias y cajeros automáticos por un determinado número de habitantes, entre otros. (iii)

²⁰ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (RAE). “Diccionario de la Lengua Española”. Edición del Tricentenario. Obtenido a través de la página web de la RAE. Enlace: <http://dle.rae.es/?id=4wft6gF>

²¹ RUIZ, José María. “La Bancarización en Latinoamérica. Un desafío para los grupos bancarios españoles”. En revista “Estabilidad Financiera”. Editada por Banco de España. N° 13. 2007. P. 126. Enlace: <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/07/Fic/IEF200713-6.pdf>

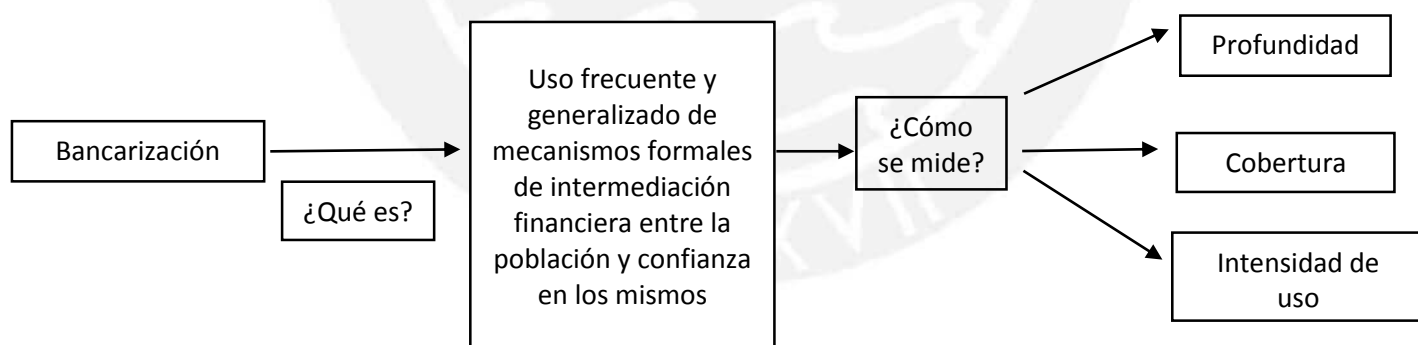
Intensidad de uso: se refiere a la cantidad de operaciones bancarias realizada por un determinado grupo de población.²²

Por su parte, a nivel nacional MAZA RODRÍGUEZ se refiere a otros indicadores del grado de bancarización de una economía, tales como el nivel de homogeneidad de la cobertura geográfica de ciertos servicios bancarios.²³

Así entonces, en resumidas cuentas, podemos definir a la bancarización como el grado de utilización de mecanismos formales de intermediación financiera en una economía, además de la existencia de una relación de confianza estable y duradera entre el consumidor y el proveedor de servicios de intermediación financiera.

Asimismo, existen varios indicadores para medir el grado de bancarización de una economía, entre los cuales se destacan la profundidad, la cobertura y la intensidad de uso.

Finalmente, se adjunta el siguiente esquema para facilitar la asimilación de este concepto:



²² Ibidem.

²³ MAZA RODRIGUEZ, José Antonio. *Efectos de la bancarización en el Perú: Una contrastación empírica*. En: Horizonte Económico. Universidad Nacional del Callao. N° 2. Callao, Enero-Junio de 2012. P. 6.

II.2.2. Inclusión financiera:

En el Perú, la inclusión financiera es definida por la Estrategia Nacional de Inclusión (ENIF), elaborado por la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF) ²⁴ como “El acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población”.²⁵

En lo que se refiere a la medición de la inclusión financiera, como ya se ha señalado en un pie de página de la introducción del presente trabajo, la información concerniente a la misma se encuentra contenida en la base de datos “Global Findex”, gestionada por el Banco Mundial, la cual proporciona indicadores sobre las conductas de ahorro, endeudamiento, realización de pagos y gestión de riesgos a través de mecanismos formales de intermediación financiera en 148 países, a través de entrevistas realizadas al azar a un total de 150,000 personas mayores de 15 años.²⁶

En este orden de ideas, la inclusión financiera es considerada por organismos internacionales tales como el Banco Mundial, la “Alliance for Financial Inclusion”, la OECD, el G20 y el Fondo Monetario Internacional como un mecanismo necesario para el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y el empoderamiento de las personas naturales, así como para la productividad de las empresas. Por tal motivo,

²⁴ Mediante Decreto Supremo N° 029-2014-EF, de fecha 14 de febrero de 2014, se creó la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF), la cual está conformada por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Banco Central de Reserva del Perú y el Banco de la Nación. Conforme el artículo 2 del citado Decreto Supremo, la CMIF fue creada con el objeto “(...) de proponer el diseño y realizar el seguimiento de la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (...) así como la emisión de informes técnicos respecto de sus avances y resultados.” En tal sentido, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 191-2015-EF, de 22 de julio de 2015.

²⁵ COMISIÓN MULTISECTORIAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. 22 de julio de 2015. Obtenido de la página web del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Enlace: http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/mid_estrategia_enif_2015.pdf

²⁶ DEMIRGUC-KUNT, Asli, KLAPPER, Leora y RANDALL, Douglas. *La base de datos Global Findex. La Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe*. Nota N° 5. Agosto de 2012. Obtenido a través de la página web del Banco Mundial. Enlace: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Research/GlobalFindex/PDF/old%20pdfs/N5lacSP2_08202012.pdf

dichos órganos promueven las políticas públicas de promoción de la inclusión financiera entre los estados.²⁷

En tal sentido, en el ENIF se han establecido siete líneas de acción que los sectores público y privado deben implementar coordinadamente con la finalidad de promover la inclusión financiera en el Perú.²⁸ Ello con la finalidad de que el Perú llegue a unos estándares elevados y aceptables de inclusión financiera para el año 2021.²⁹

De este modo, en la siguiente tabla se resumen las referidas líneas de actuación:

FIGURA 5: Las siete líneas de acción de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.³⁰

Línea de acción	Objetivo	Entidad encargada
Pagos.	Promover el desarrollo de canales e instrumentos digitales de pagos minoristas.	Banco Central de Reserva (BCR).
Ahorro.	Fomentar el ahorro formal para todos los segmentos de la población de manera segura, confiable y adecuada a sus necesidades.	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).
Financiamiento	Fomentar el acceso y profundización del financiamiento, con productos adecuados a las necesidades de las personas y las empresas, de manera responsable.	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Seguros.	Fomentar el acceso y uso de productos y servicios de seguros	SBS.
Protección al consumidor.	Proteger los derechos de los consumidores, garantizando la transparencia de la información, el establecimiento de sistemas de resolución de conflictos adecuados, así como de incentivos para la generación de prácticas de negocios adecuadas.	SBS.
Educación financiera.	Mejorar las competencias y capacidades financieras de todos los segmentos de la población para una adecuada toma de decisiones y un mejor control de sus propias decisiones financieras	Ministerio de Educación/SBS.
Grupos vulnerables.	Promover la inclusión financiera de la población vulnerable, para que acceda a los servicios y mercados financieros formales a través de la ejecución de acciones y medidas de acuerdo a sus necesidades, mejorando su calidad de vida.	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

²⁷ VEGA, Milton, VÁSQUEZ, José Luis y ABAD, Liliana. *La Estrategia de Inclusión Financiera y el rol del Banco Central*. En "Moneda". Banco Central de Reserva del Perú. Setiembre de 2015. N° 163. P. 18.

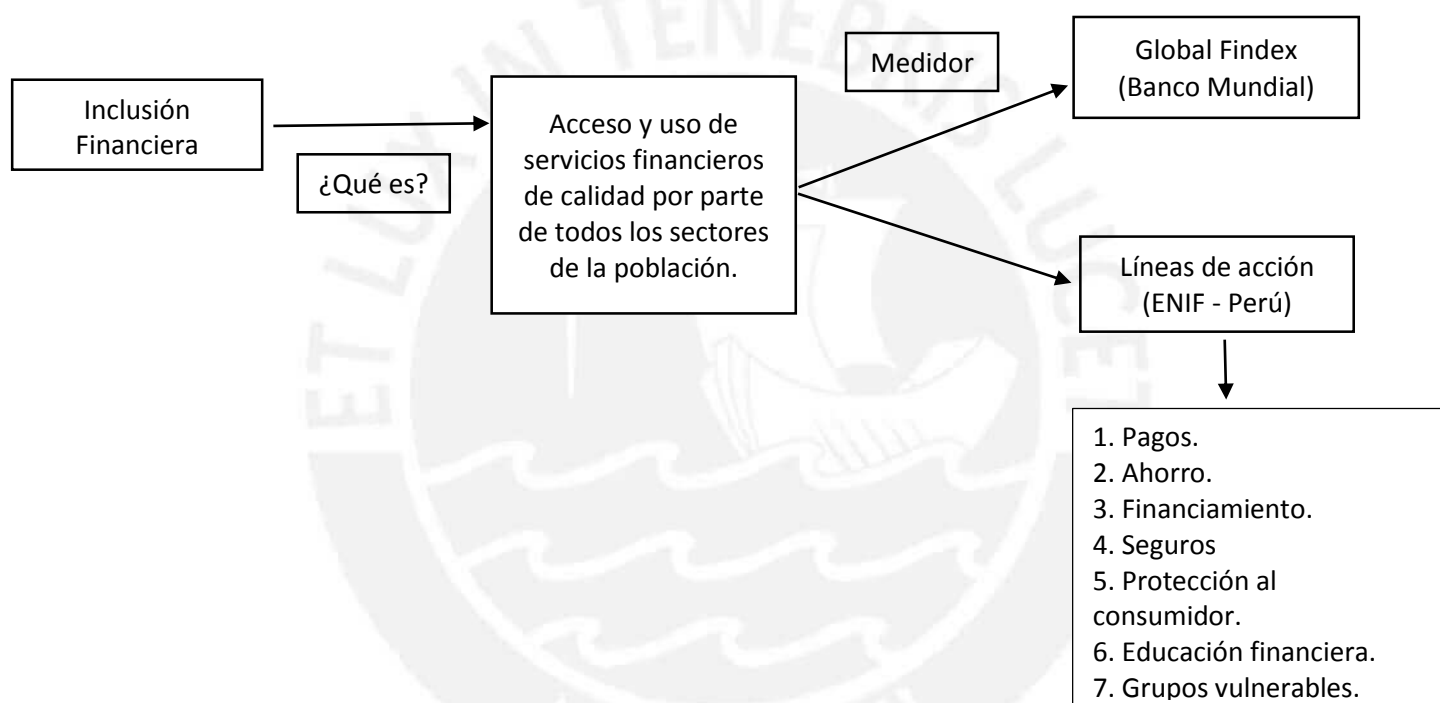
²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem. P. 20.

³⁰ Obtenido de Ibidem.

Así entonces, es propicio definir a la inclusión como el acceso y utilización de servicios financieros de calidad y formales por parte de la inmensa mayoría de la población. El acceso a tales servicios es medido por la base de datos “Global” Findex, gestionada por el Banco Mundial, que a su vez promueve políticas de fomento de la inclusión financiera en distintos países. En el caso peruano, a través de la ENIF, se han propuesto un total de siete líneas de actuación para promover la inclusión financiera (ver figura 5).

A modo de conclusión, adjuntamos el siguiente esquema, con la intención de facilitar una mejor comprensión del concepto de inclusión financiera.



II.3. Evolución del régimen jurídico de las CMAC desde 1980 hasta la actualidad. Consideraciones acerca de los regímenes económico constitucionales del Perú en dicho periodo.

Antes de entrar al estudio de las hipótesis planteadas en la presente investigación, resulta necesario esbozar un panorama general de la evolución del régimen jurídico de las CMAC en el periodo que atañe a la presente investigación (de 1980 a 2014). Asimismo, para tener una visión de conjunto, y no meramente normativa de dicha evolución, en el presente acápite se desarrollarán brevemente los sucesivos hitos

normativos, contextualizándolos en el régimen económico constitucional, así como en la política económica, vigentes en el momento de la entrada en vigencia de cada una de las normas que procedemos a desarrollar.

Por otro lado, para facilitar al lector la comprensión de estos sucesivos hitos regulatorios (lo cual, evidentemente, resulta tedioso), en el Anexo I del presente trabajo, se apreciarán los mismos de forma esquematizada.

II.3.1. Etapa del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980):

Las CMAC nacen a raíz del Decreto Ley N° 23039, de 14 de mayo de 1980, mediante el cual se crean las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en los Concejos Municipales del País. Dicho Decreto Ley se da en las postrimerías del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980), el cual, siguiendo a KRESALJA y OCHOA³¹, consta de dos fases: la primera, liderada por el General Velasco Alvarado (1968-1975), quien impulsó profundas reformas económicas de carácter estatista, consistentes en una política de nacionalizaciones, en virtud de la cual, muchas empresas y recursos productivos pasaron a manos del Estado. Posteriormente, la segunda fase del gobierno revolucionario (1975-1980) estuvo dirigida por el General Morales Bermúdez, quien derrocó a Velasco en agosto de 1975.

En esta última fase, la dictadura militar implementó políticas económicas distintas a las promovidas por Velasco, frenando las reformas de este último, en un contexto de crisis económica permanente. Así entonces, es en este contexto de la segunda fase en el cual debe enmarcarse la creación de las CMAC a través del Decreto Ley N° 23039.

En tal sentido, el referido decreto ley resulta acorde con las políticas desarrollistas de la dictadura militar, ello teniendo en cuenta que las CMAC nacen como un instrumento para reforzar el desarrollo regional del país y la descentralización del crédito mediante la creación de entidades de ahorro y crédito por parte de los gobiernos regionales. No

³¹ KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. *Derecho Constitucional Económico*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2009. Pp. 116-119.

obstante, es de destacar que, desde el momento de su creación, las CMAC son consideradas entidades financieras, y que se equiparan a las empresas tradicionales del mercado financiero, en la medida que se estableció (artículo 9) que las mismas se encontrarían supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y por el Sistema Nacional de Control (artículo 9), habida cuenta de su condición de empresas públicas.

II.3.2. Etapa de vigencia de la Constitución de 1979:

Es ya bajo la vigencia de la Constitución Política de 1979 que se da el siguiente hito normativo de trascendencia en la regulación de las CMAC, a saber, el Decreto Supremo N° 147-81-EF, mediante el cual se reglamenta el dispositivo que autoriza la creación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

Como se acaba de señalar, dicha norma se promulgó bajo al amparo del régimen económico de la Carta Magna de 1979, la cual, en su Título III, desarrolla un modelo económico planificado, estableciendo unas “reglas del juego” potencialmente intervencionistas, pero reconociendo un cierto margen de iniciativa privada (artículo 115).³²

Asimismo, en palabras de KRESALJA y OCHOA, *“En materia de iniciativa empresarial pública y privada, previó dos normas que son fundamentales: la del artículo 112, que, afirmando el pluralismo económico, reconocía el principio de igualdad jurídica entre los competidores; y la del artículo 114, que previó la facultad del Estado de reservarse actividades productivas y de servicios [esto último, bajo las causales de interés social y seguridad nacional]”*.³³

En cuanto a la actividad bancaria, como es evidente, estaba sometida al principio de interés social, de modo que el artículo 152 de la Constitución de 1979 establecía que:

³² KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. *El Régimen económico de la Constitución de 1993*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2012. Pp.43-46.

³³ Ibidem. P. 54.

“La actividad bancaria y financiera cumple función social de apoyo a la economía del país en sus diversas regiones y a todos los sectores de actividad y población de acuerdo con los planes de desarrollo.”

Es entonces en este contexto que se promulga el Decreto Supremo N° 147-81-EF, el cual reglamenta la actividad de las CMAC en armonía con unos entonces vigentes principios económico-constitucionales marcadamente proteccionistas. Así entonces, es destacable que esta norma, en primer lugar, delimitara las actividades económicas de las CMAC a la demarcación territorial del Concejo Provincial correspondiente (artículo 1), y limitara a estas entidades a operaciones de captación y colocación de depósitos establecidas en el Decreto Ley N° 23039, por un plazo no mayor a dos años (artículo 11) siendo que para realizar actividades conexas a dichas operaciones, las CMAC requerirían autorización de la SBS (artículo 10).

En esta línea de evolución normativa, se dicta el Decreto Supremo N° 191-86-EF, mediante el cual se dictan medidas para el cumplimiento de los objetivos fundamentales de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Sobre esta norma, es destacable que la misma tiene por finalidad combatir la usura y las actividades de intermediación financiera informales, usando a las CMAC como instrumentos legales del Estado para garantizar el acceso al crédito formal por parte de los sectores populares. En este sentido, fortalece a las CMAC como entidades de carácter público, reconociéndolas como empresas municipales dotadas de autonomía administrativa, económica y financiera (artículo 2), pero estableciendo un régimen de gerencia mancomunada y de trabajadores afectos al régimen laboral privado (artículo 15). Asimismo, también establece límites a la concentración crediticia y de depósitos (artículo 10). Es destacable que este último decreto supremo introduce un listado de operaciones permitidas más restrictivo y detallado que sus normas predecesoras e impone límites al valor de los créditos otorgados en garantía prendaria (artículo 10).

Otro aspecto importante de esta norma es que crea una entonces embrionaria Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC), como entidad de derecho público encargada de coordinar las actividades de las CMAC a nivel nacional. Cabe señalar que el decreto supremo analizado entró en vigencia durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990), el cual, en el aspecto económico, se caracterizó por una política de subsidios y medidas proteccionistas destinadas a reestructurar la economía. Asimismo, el país se encontraba inmerso en un proceso de dolarización de su sistema financiero, como consecuencia de la pérdida de valor de la moneda nacional a causa de la hiperinflación, lo cual reducía ostensiblemente la oferta de crédito por parte de los bancos comerciales, lo cual generó un mercado informal de créditos, y la coexistencia de un mercado cambiario financiero oficial y otro “negro”, ya que el Estado, a través del Banco Central de Reserva, controlaba la venta de divisas mediante la asignación de licencias.³⁴ De este modo, el Decreto Supremo N° 191-86-EF, tenía la finalidad de combatir la usura y la intermediación financiera informal a través de las CMAC, como instrumento de acceso al crédito formal por parte de los sectores populares.

A posteriori, se promulgó el Decreto Supremo N° 225-87-EF, mediante el cual se dictaron disposiciones para fortalecer a la FEPCMAC. Dicha norma tuvo por objeto fortalecer las atribuciones de la FEPCMAC, como persona jurídica no estatal de derecho público dotada de autonomía económica y presupuestal (artículo 1); y autorizando a dicha entidad a realizar depósitos a plazo y operaciones de crédito a favor de las CMAC (artículo 2). Asimismo, esta norma otorgó una finalidad controladora o supervisora a la referida entidad, pues facultó a la FEPCMAC a reportar a la SBS supuestas faltas cometidas por las CMAC, así como a recomendar al organismo supervisor su intervención y/o liquidación por acuerdo calificado de su directorio. Ello en un claro ejemplo de la política estatal intervencionista en materia bancaria de aquel entonces.

³⁴³⁴ Departamento de Estudios Económicos de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) *La Banca peruana en el siglo XXI. Más sólida y robusta que nunca*. En: ASBANC Semanal. N° 100. Año 4. 4 de abril de 2014. Pp. 1-2.
Enlace:http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%B0100_20140404060005555.pdf

II.3.3. Especial consideración al Decreto Supremo 157-90-EF (promulgado bajo la vigencia de la Constitución de 1979):

El Decreto Supremo 157-90-EF mediante el cual se normó el funcionamiento en el país de las CMAC (posteriormente elevado a rango de ley por el Decreto Legislativo N° 700) reviste especial importancia en atención a que, a pesar de que parte de su articulado se encuentra derogado en nuestros días, estableció los actuales órganos de gobierno de las CMAC, compuestos por una gerencia mancomunada y un Comité Directivo, así como la obligación de las CMAC de destinar el 50% de sus utilidades reales al incremento de reservas y el 50% restante a obras de beneficio social (para mayor detalle acerca de los órganos de gobierno, consultar Anexo 1).

Por otro lado, la referida norma creó el Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (en adelante, Fondo de Cajas) como una persona jurídica no estatal de derecho público, con la finalidad de canalizar recursos financieros de entidades nacionales y extranjeras en beneficio de las CMAC (artículo 32). Dicho fondo (existente en la actualidad) se compone en un 50% por aportes realizados por las CMAC, y hasta en un 49%, por aportes desembolsados por entidades extranjeras.

Finalmente, cabe destacar que la disposición materia de comentario derogó los decretos supremos N° 147-81-EF, N° 191-86-EF, y N° 225-87-EF.

II.3.4. Etapa de vigencia de la Constitución Política de 1993:

El régimen económico impuesto por la Carta Magna de 1993 supuso un cambio radical con respecto al del texto constitucional anterior. En palabras de KRESALJA y OCHOA, *“Del Estado intervencionista, prestador, productor y planificador de los años 70, se pasó al Estado Mínimo de la década de los 90”*. De tal suerte, la nueva Constitución se afirmó en dotar de seguridad a la inversión mediante los contratos ley y la igualdad de trato

entre la inversión nacional y extranjera, así como se estableció el principio de subsidiariedad.³⁵

No obstante, en lo relativo al régimen bancario y monetario, el Capítulo V del Título III de la Constitución de 1993, prácticamente repitió las disposiciones de la carta anterior, siendo que el actual régimen económico-financiero constitucional, al igual que el anterior, consta de cuatro propósitos principales:³⁶

- Establecimiento del monopolio del Estado en la emisión de monedas y billetes.
- Regulación del Banco Central de Reserva, determinando su finalidad y atribuciones.
- La protección del ahorro privado.
- El establecimiento de la SBS como entidad encargada de la supervisión de las empresas del sistema financiero.

Entrando en análisis de los hitos normativos en materia de cajas promulgados bajo la vigencia de la Constitución de 1993, en primer lugar tenemos el Decreto Legislativo N° 770, mediante el cual se aprueba el texto de la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros (antigua Ley de Banca). Dicha norma reconoció explícitamente a las CMAC como entidades del sistema financiero y elevó el Decreto Supremo N° 157-90-EF al rango de ley (en los aspectos relativos a la organización y funciones de las CMAC y la FEPCMAC).

Asimismo, en consonancia con la por aquel entonces incipiente tendencia liberalizadora, dio libertad a los concejos provinciales para la constitución de nuevas CMAC entre varios de ellos (en calidad de accionistas conjuntos) y eliminó las anteriores restricciones burocráticas conforme a las cuales las CMAC debían limitar sus actividades al área de demarcación geográfica del concejo municipal correspondiente.

³⁵ KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. Ob. Cit. 2009. P. 222.

³⁶ Ibidem. P. 599.

La siguiente norma de importancia que se promulgó en materia de cajas fue la Ley N° 26483, de 31 de mayo de 1995 mediante la cual se adicionó el artículo 38 a la Ley Orgánica de Municipalidades, el cual prohibió a los regidores ocupar cargos de confianza en los organismos de gobierno societario de las empresas municipales, entre ellas las CMAC.

Seguidamente, la entrada en vigencia de la actual Ley General del Sistema Financiero, en 1996, introdujo importantes reformas liberalizadoras del régimen jurídico de las CMAC, entre las que se destacan las siguientes: (i) conversión de las CMAC en sociedades anónimas, sin que les sea aplicable el requisito de pluralidad de accionistas; (ii) los respectivos Concejos Municipales pueden aprobar la participación de personas jurídicas o naturales en el accionariado de las cajas, previa opinión de la FEPCMAC (Décimo cuarta Disposición Transitoria).

Por otro lado, dicha ley estableció un listado de operaciones que las CMAC se encuentran autorizadas a realizar, sin perjuicio de las operaciones reconocidas por la legislación especial de estas entidades (art. 286), y reconoció expresamente que los regidores de los concejos municipales no podrán ser miembros del Consejo Directivo de las CMAC. (Quinta Disposición Complementaria y Final).

Por último, cabe señalar que la Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las CMAC en el Perú, de 2010 ha confirmado esta tendencia liberalizadora o de privatización de las CMAC.³⁷

En tal sentido, la referida ley excluyó a las CMAC de toda ley o reglamento perteneciente al Sistema Nacional de Presupuesto, así como del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones con el Estado y su Reglamento.

³⁷ Sin embargo, las CMAC conservan actualmente su carácter de empresas públicas, en la medida que su accionariado sigue estando, en la totalidad de los casos, en manos municipales, así como tomando en consideración la obligación que impone el Decreto Supremo 157-90-EF (elevado a rango de ley por el Decreto Legislativo N° 770) a estas entidades de destinar la totalidad de sus fondos a finalidades sociales y reservas.

II. 4. Breves apuntes sobre crecimiento económico y reducción de la pobreza en el Perú desde 1980 hasta la actualidad:

Para contextualizar la evolución de las CMAC en el periodo que se pretende estudiar en la presente tesis, resulta también necesario exponer brevemente la evolución económica y de los niveles de pobreza en el Perú desde los 80 hasta la actualidad:

Siguiendo a KRESALJA y OCHOA, el modelo desarrollista implantado por el gobierno revolucionario de las fuerzas armadas entre 1968 y 1980, en el cual las industrias nacionalizadas deberían jugar un papel dinamizador del desarrollo, en sustitución de las importaciones, llegó a su colapso durante el primer quinquenio aprista (1985-1990), en el cual la economía peruana decreció y experimentó una de las hiperinflaciones más altas de la historia mundial. Ello debido a la acumulación de factores negativos tales como la caída drástica de las exportaciones, la caída del precio de los “comoditties”, la explosión de la deuda latinoamericana, el fracaso de las políticas de subsidios y altos aranceles a las importaciones, y por si fuera poco, la inestabilidad política y social provocada por el terrorismo de Sendero Luminoso.³⁸

En cuanto a las variables macroeconómicas, tenemos que, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), durante el periodo comprendido entre 1981 y 1990, el PIB peruano experimentó un crecimiento promedio anual negativo del 1.0%.³⁹

En el aspecto monetario, en el periodo comprendido entre 1985 y 1990, la tasa de interés real era negativa, lo cual se tradujo en una clara disminución del ahorro. Asimismo, en 1987 se dispuso la nacionalización de la Banca, norma que no llegó a aplicarse por el rechazo social que generó.⁴⁰

³⁸ KRESALJA, Baldo y OCHOA César. Ob. Cit. 2009. Pp. 119-122.

³⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Comportamiento de la Economía Peruana. 1950-2013*. 2013. P. 20.
Enlace: http://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1160/cap01.pdf

⁴⁰ Departamento de Estudios Económicos de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) Ob. Cit. Pp. 1-2.

Posteriormente, con la llegada al poder de Alberto Fujimori (1990-2001), se inició un programa neoliberal de privatización económica y desnacionalización de la producción, bajo el amparo de los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y los lineamientos del denominado “Consenso de Washington”.⁴¹

En materia de banca y finanzas, el gobierno fujimorista dispuso, a inicios de los 90, mediante el denominado “shock”, dispuso una serie de medidas para corregir los principales problemas de índole macroeconómica, tales como el déficit y el fraude fiscal, una balanza comercial negativa, así como la elevada hiperinflación.

La opción de la política macroeconómica fue la del sinceramiento brusco (vía shock) de los precios de bienes y servicios públicos (que redujo la hiperinflación anterior a una inflación de “tan solo” el 7,65% del IPC en 1990), un ajuste fiscal y la elección de un ancla monetaria, en lugar de una cambiaria. El efecto de esta combinación fue considerablemente recesivo para la economía, pero logró detener la inercia inflacionaria.⁴²

No obstante, y a pesar del dolor del “shock” en sus primeros años, la economía peruana ha mantenido un crecimiento constante desde mediados de los 90, a pesar de los altibajos que supusieron las crisis asiática y rusa de finales de dicha década y la crisis financiera internacional de 2009. En tal orden de ideas, según los datos del INEI, el PIB peruano creció a una tasa anual promedio del 3.9% entre 1991 y el 2000, así como a una tasa anual promedio del 5.6% entre el 2001 y el 2010.⁴³

⁴¹ KRESALJA, Baldo y OCHOA César. Ob. Cit. 2009. Pp. 122-124.

⁴² Departamento de Estudios Económicos de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC). Ob.Cit. Pp. 3-4.

⁴³ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Ob. Cit. P. 28-30.

En cuanto a la evolución reciente de los niveles de pobreza, según datos del Banco Central de Reserva, la pobreza monetaria pasó del 58.7% de la población en el 2004 al 30.8% en el 2010.⁴⁴

II. 5. Tendencias sobre bancarización, reducción de la pobreza y crecimiento económico a nivel mundial: especial consideración al sector microfinanciero como agente de cambio:

Tal y como se ha indicado, el objetivo principal del presente trabajo de investigación es verificar la hipótesis conforme a la cual el sistema de cajas municipales de ahorro y crédito contribuyó a elevar los niveles de bancarización, descentralización financiera y acceso al crédito en el periodo comprendido entre 1980 y 2014.

En este sentido, si esta es la hipótesis que se pretende poner sobre la mesa, resulta imposible ceñirse a un método analítico meramente constitucional-legal o de historia económica, sino que resulta vital poner de manifiesto las más importantes teorías vigentes a nivel mundial en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

II.5.1: Capital muerto y pobreza o acceso al crédito, capital vivo y riqueza:

Como se ha puesto de manifiesto en la introducción de la presente tesis, según el Banco Mundial, la tasa de bancarización en el Perú en el 2013 era de alrededor de un 20% de la población adulta. Tal circunstancia nos lleva a la conclusión evidente de que, aproximadamente, un 80% de los peruanos no tenían acceso al crédito formal en dicho año. De este modo, un porcentaje mayoritario de la población se encuentra excluido del mercado financiero formal.

⁴⁴ VÁSQUEZ, Fernando. *La relación entre crecimiento económico y desarrollo humano*, En: Moneda, revista del Banco Central de Reserva del Perú. Año 2012. N° 151.
Enlace: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-151/moneda-151-02.pdf>

Es lo que el economista Hernando DE SOTO llama “capital muerto”, fenómeno que, a su juicio, se da con frecuencia en los países en vías de desarrollo, y que crea un mercado económico informal al margen del tráfico legal, imposibilitando a millones de personas el acceso al mercado de capitales formal, lo que se traduce en que se “pierda” la principal fuente de desarrollo de un país. No obstante, el “capital muerto” es una gran fuente potencial de riqueza formal (en términos simples, es “capital vivo” en potencia), al constituir una porción significativa de los bienes y servicios que se transan en las economías de desarrollo (superando a menudo, y con creces, el valor de los activos que se transan en los mercados formales de estas economías).

El citado economista describe el fenómeno del “capital muerto” acertadamente:

*“In every country we have examined, the entrepreneurial ingenuity of the poor has created wealth on vast scale – wealth that also constitutes by far the largest source of potential capital for development. These assets not only exceed the holdings of the government (...); they are many times greater than the aid from advanced nations and all loans extended by the World Bank”.*⁴⁵

Puestas de manifiesto las anteriores consideraciones, un economista que pone acento en la importancia del acceso al capital formal para la salida de la pobreza y afloramiento de estos “capitales muertos” al mercado formal es Joe REMENYI.

A juicio de dicho autor, las personas de escasos recursos muestran hábitos ahorrativos disciplinados y productivos. No obstante, dada la dificultad que para estos sectores poblacionales supone acceder al crédito formal, a menudo recurren a fuentes informales de financiación, o dicho de otro modo, a la usura. Ello mediante transacciones en dinero en efectivo. Por otro lado, dado que estos préstamos informales tienen como finalidad, en la mayoría de los casos, financiar gastos corrientes tales como alimentación, educación o salud, y no se destinan a finalidades productivas, los pobres

⁴⁵ DE SOTO, Hernando. *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. Black Swan. Segunda edición. Londres, 2001. P. 32.

entran en un círculo vicioso de endeudamiento. Como REMENYI asevera de forma cáustica, *“Debt is the poor person constant companion”*.⁴⁶

Así entonces, la salida a este círculo vicioso no es otra que el acceso a los mercados financieros formales o bancarización de los sectores de población excluidos de estos mercados. En este sentido, el Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres de las Naciones Unidas reconoce que:

“Un mejor acceso a los servicios financieros básicos, en los que se incluye el ahorro, el crédito, los seguros, las pensiones y las herramientas para la gestión de riesgos, es un aporte fundamental para que los emprendedores incipientes y potenciales puedan aprovechar sus oportunidades económicas y mejorar su calidad de vida”.⁴⁷

De este modo, según el citado informe, las estrategias para hacer que los mercados financieros sean inclusivos consisten en garantizar la transparencia del sistema financiero, la eliminación de las barreras burocráticas para el acceso al crédito y la educación financiera.

Esta estrategia de bancarización de los sectores excluidos es compartida por el Banco Mundial, el cual, en su examen de diagnóstico realizado en el Perú en el 2013, hace hincapié la implementación de programas de educación financiera, especialmente diseñados para que lleguen a la totalidad de los sectores excluidos de la bancarización. Ello tomando en cuenta la diversidad cultural peruana (por ejemplo, brindando información en quechua, aimara u otras lenguas nativas).⁴⁸

⁴⁶ KINGSBURY, Damien, REMENYI, Joe, MCKAY, John y HUNT, Janet. *Key Issues in Development*. Palgrave Macmillan. Primera edición. Nueva York, 2004.

⁴⁷ Comisión Legal para el Empoderamiento de los Pobres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La Ley: La Clave para el Desarrollo sin Exclusiones. Volumen I. Informe de la Comisión Legal para el Empoderamiento de los Pobres*. Publicado por las Naciones Unidas. Nueva York, 2008. P. 83.

⁴⁸ BYSKOV, Steen, JAEGER, Johana, CAAL, Guillermo, DEN-TOLL, Karen, KARMALI, Nadeem y THOMAS, David. Ob. Cit. Pág. 32.

En cuanto al papel de las microfinancieras en el acceso al crédito por parte de los sectores populares, en un informe realizado para el Banco Central de Reserva, QUISPE, LEON y CONTRERAS⁴⁹, han destacado que, del 1999 al 2009, se ha observado que más entidades financieras han otorgado crédito a microempresas, con lo cual ha aumentado la competencia en este sector y se ha reducido la tasa de interés promedio desde el 55% en 1995 al 32% en 2009 (ver figura 8).

Asimismo, se ha logrado un aumento del número de microcréditos formales desde S/. 300 mil en 2002 a S/. 2,1 millones en 2010; así como del volumen de estos créditos de S/. 1,5 mil millones a S/. 20,2 mil millones (4,8 por ciento del PBI) en el mismo periodo, lo que implica un crecimiento de más de 10 veces en términos reales.

En cuanto a la colocación de créditos, dichos autores destacan el papel protagónico de las CMAC, que, en 2010, acumulaban el 57.6% de las colocaciones de crédito a los microempresarios (ver figuras 6 y 7).

Así también, el referido informe hace hincapié en que, para mejorar el acceso al crédito de los sectores excluidos, es necesario que las entidades implementen mecanismos destinados a garantizar el acceso a información transparente a los clientes, promocionar nuevos mecanismos de financiamiento tales como bonos y acciones y la introducción de contratos de “factoring” (crédito representado en facturas) para las microempresas.

Finalmente, cabe señalar que, conforme a los datos recientes publicados por la SBS, en diciembre del año 2015, los créditos colocados por el sistema CMAC correspondían a un 86.5% de la cartera de colocaciones del sistema microfinanciero peruano⁵⁰ (ver figura 4 en página 10). En este sentido, cabe señalar que, los créditos destinados al consumo y a la pequeña y mediana empresa fueron proveídos, de manera mayoritaria por parte de

⁴⁹ QUISPE, Zenón, LEON, David y CONTRERAS, Alex. *El Exitoso Desarrollo de las Microfinanzas en el Perú*. En: Moneda, revista del Banco Central de Reserva del Perú. Año 2012. N° 151. Enlace: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-151/moneda-151.pdf>

⁵⁰ SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP. “Evolución del Sistema Financiero a diciembre de 2015”.

las entidades microfinancieras (de las cuales las CMAC tienen una participación hegemónica) en los quintiles más pobres de la población, conforme se aprecia en la figura 9. No obstante, este liderazgo no se da en lo que a las colocaciones se refiere, siendo que, tal y como se desprende de la figura 10, en diciembre de 2015, la participación de las CMAC fue minoritaria en lo referido a los depósitos colocados, en todos los sectores socio económicos.

FIGURA 6: COLOCACIONES REALIZADAS POR LAS ENTIDADES MICROFINANCIERAS EN EL AÑO 2010. (Extraído de QUISPE, Zenón, LEON, David y CONTRERAS, Alex. Ob. Cit)

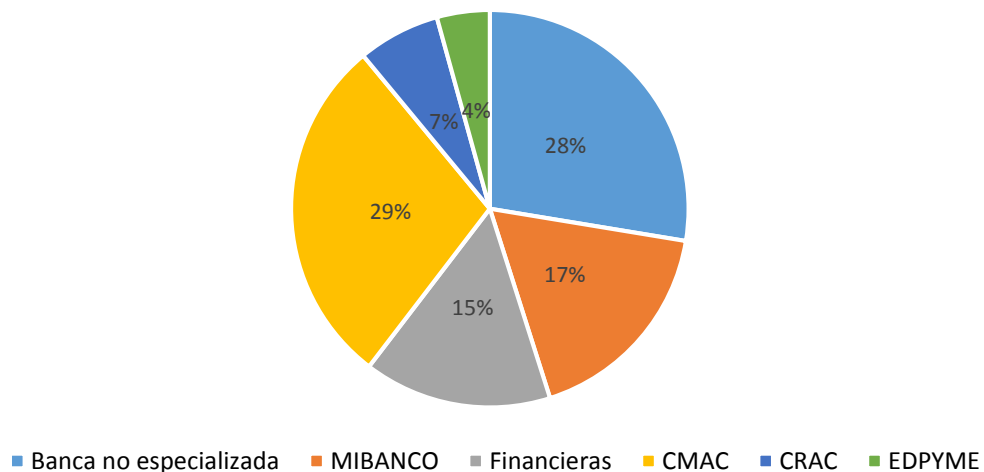


FIGURA 7: CAPTACIONES REALIZADAS POR LAS ENTIDADES MICROFINANCIERAS EN EL AÑO 2010. (Extraído de QUISPE, Zenón, LEON, David y CONTRERAS, Alex. Ob. Cit)

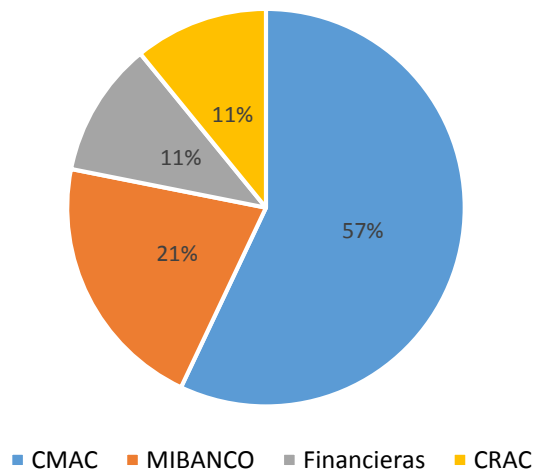


GRÁFICO 2 ■ Microcrédito: Volumen y Costo 1995 - 2009



Figura 8: Evolución de las colocaciones y el precio de los microcréditos totales colocados entre 1995 y 2009. Extraído de QUISPE, Zenón, LEON, David y CONTRERAS, Alex. Ob. Cit.

Leyenda: En azul, tasa de interés real (en %), en amarillo, volumen de créditos (en millones de dólares americanos)

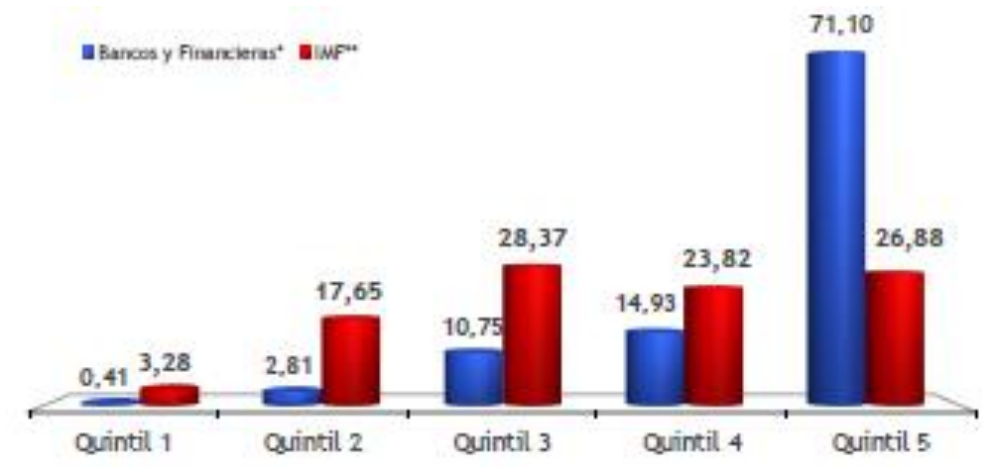


Figura 9: Porcentaje de créditos totales destinados al consumo y a la pequeña y mediana empresa en diciembre de 2015, distribuidos por quintiles poblacionales (Quintil 1, población más pobre, Quintil 5, población más rica).

Leyenda: En azul cartera de bancos y financieras tradicionales, en rojo, cartera de entidades microfinancieras (entre ellas CMAC).

Extraído de SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP “Perú: Indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguros y de pensiones en diciembre de 2015”. P. 21

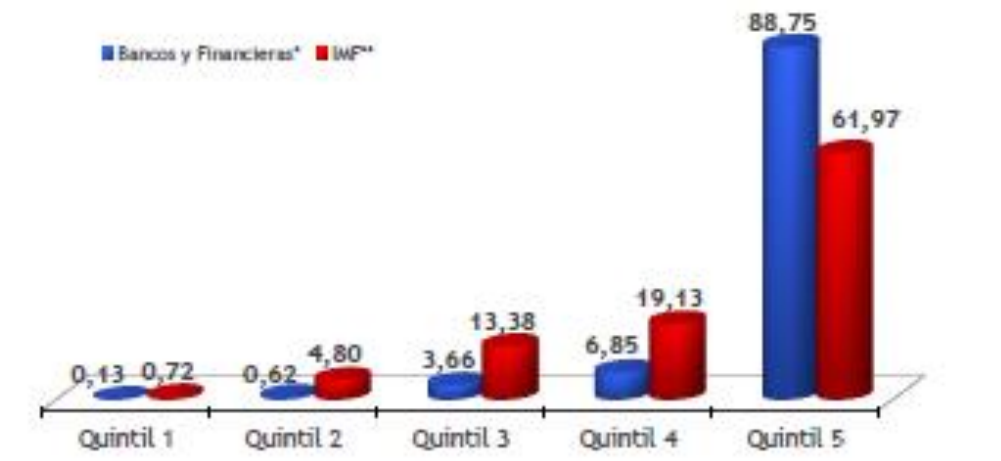


Figura 10: Porcentaje de depósitos totales en diciembre de 2015, distribuidos por quintiles poblacionales (Quintil 1, población más pobre, Quintil 5, población más rica).

Leyenda: En azul cartera de bancos y financieras tradicionales, en rojo, cartera de entidades microfinancieras (entre ellas CMAC).

Extraído de Ibidem. P. 21.

II.5.2. ¿Son las CMAC instituciones económicas inclusivas?

Hechas las anteriores consideraciones, resulta de interés sacar a colación un concepto económico definido por ACEMOGLU y ROBINSON, en su ya célebre obra *Why Nations Fail*. Tal término no es otro que el de las llamadas “instituciones económicas inclusivas”. Según los referidos economistas, el éxito económico de los países difiere, únicamente, debido a las diferencias entre sus instituciones, así como sus normas legales que inciden en su economía y a los incentivos que motivan a las personas a la iniciativa empresarial y a la innovación.

A juicio de dichos autores, las instituciones económicas inclusivas son aquellas que hacen posible y promueven la participación de sectores mayoritarios de la población en actividades económicas, de modo que se obtiene un mejor provecho del talento y habilidad de cada individuo. Asimismo, para ser inclusivas, las instituciones económicas deben garantizar “(...) *la seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos; además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar*”.⁵¹

Como se podrá apreciar, la definición dada por ACEMOGLU y ROBINSON es bastante amplia, de modo que permite abarcar todo tipo de instituciones u organismos en particular, o bien referirse al Estado como un conjunto de instituciones organizadas jerárquica y horizontalmente.

No obstante, en términos económicos, por institución inclusiva puede entenderse cualquier organismo público o privado, entre los cuales se encuentran las CMAC.

Desde este punto de vista, pueden catalogarse a las CMAC como instituciones económicas inclusivas, ello tomando en cuenta que se trata de entidades que, como se

⁵¹ ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Traducción de GARCÍA MADERA, Marta. Ediciones Deusto. Primera edición, quinta reimpresión. Bogotá, abril de 2013. Pp. 84-85.

ha podido apreciar, han permitido el acceso al crédito y a la bancarización de segmentos de la población tradicionalmente excluidos del mercado financiero formal. Así entonces, se trata de entidades financieras que garantizan la propiedad privada (en el caso de los depósitos cubiertos por el FSD), y lo que resulta más importante, permiten el desarrollo del talento humano y la iniciativa privada en mercados legales, dotados de seguridad jurídica a diferencia de los informales.

En tal sentido, resulta de interés lo señalado por el periódico estadounidense “The Economist”, en un estudio publicado en el año 2015 acerca de la inclusión financiera en varios países en vías de desarrollo, en el cual se pone de manifiesto que los principales proveedores de productos microfinancieros (es decir, destinados a la pequeña y mediana empresa y a personas naturales tradicionalmente excluidas del sistema financiero) son las pequeñas instituciones bancarias reguladas por la SBS, entre las cuales se encuentran las CMAC. En tal sentido, el reporte señalado destaca que este modelo ha resultado en la aparición de un mercado microfinanciero amplio, especializado y competitivo, preparado para satisfacer las demandas de su sector de usuarios.⁵²

Tales oportunidades no existían, o en todo caso, eran de más difícil realización, con anterioridad a la creación del sistema de cajas. Ello en atención a que los mercados financieros formales, enfocados a un sector de clientes de cierto poder económico, estaban vedados a una gran mayoría de la población peruana.

Adicionalmente, la proliferación, en los últimos tiempos, de microcréditos otorgados por las CMAC y otras entidades microfinancieras, y hasta por bancos tradicionales, (fenómeno que se ha graficado en la figura 5), estimula la competencia entre las entidades bancarias que compiten por obtener la fidelidad de los clientes microfinancieros. Esta estimulación de la competencia se traduce, en palabras simples, en más créditos y más baratos.

⁵² THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. “Global Microscope 2015. The enabling environment for financial inclusion”. P. 95.

En conclusión, parafraseando a ACEMOGLU y ROBINSON, las estadísticas de los últimos años demuestran que el acceso al crédito formal otorgado por las CMAC fomenta la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea.



III. CAPÍTULO SEGUNDO.-

Este segundo capítulo tiene por objeto realizar un estudio sistemático de la evolución del sistema peruano de cajas municipales de ahorro y crédito desde su creación, en 1980, hasta el año 2014. Ello con el objeto de verificar la hipótesis planteada en la presente tesis, conforme a la cual, el sistema CMAC ha contribuido al crecimiento de la bancarización y la inclusión financiera en el Perú en dicho periodo de tiempo. Asimismo, se realizará también un examen crítico, identificando las principales fortalezas y debilidades de las CMAC.

Para tal fin, en primer lugar, se procederá al análisis de la evolución sistema CMAC en tres distintos periodos de tiempo, a saber:

1. De 1980 a 1990: coincidiendo con la génesis del sistema de cajas municipales.
2. De 1990 a 2000: periodo relativo al inicio del actual desarrollo económico del país, y del despegue de la competitividad del sistema CMAC.
3. De 2000 a 2014: periodo en el que se consolida el sistema de cajas municipales de ahorro y crédito.

No obstante, la realización del análisis planteado partirá, en primer lugar, de una primera visión de la extensión territorial y los aspectos económicos y organizativos del sistema CMAC en su conjunto, la cual se realizará antes de entrar al estudio de su evolución histórica, con la finalidad de dar al lector una primera visión de conjunto que permita contextualizar la evolución del sistema CMAC.

III. 1. Un Visión de conjunto.

III.1.1. Aspectos institucionales.

El artículo 1 del Decreto Supremo N° 157-90-EF (elevado a rango de ley por el Decreto Legislativo N° 770) establece que las CMAC son personas jurídicas de derecho público, que cuentan con autonomía económica, financiera y administrativa. En cuanto a su

regulación, conforme establece el artículo 13 de la Ley General del Sistema Financiero (Ley N° 26702), las CMAC se rigen por las disposiciones de la Ley General de Banca, sus disposiciones propias, y sus Estatutos.

Asimismo, su constitución se sujeta a las normas y procedimientos que para tal efecto dispone la SBS. En cuanto al capital mínimo para su constitución, el artículo 4 del referido Decreto Supremo establece que asciende a cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Por su parte, el artículo 5 de la referida norma establece cuales son las operaciones financieras a las cuales las CMAC se encuentran autorizadas a realizar.

En cuanto a sus órganos de gobierno, los mismos son el Comité Directivo y la Gerencia.

El primero, que carece de facultades ejecutivas, tiene por cometido formular y aprobar las políticas de la entidad, así como supervisar su correcta implementación. Está conformado por siete miembros, de los cuales tres son designados por la Municipalidad, y cuatro por la Iglesia, el Banco de la Nación, la Cámara de Comercio y el Gremio de Pequeños empresarios.⁵³ Cabe señalar que, a juicio de PORTOCARRERO MAISCH, esta distribución de los miembros del Comité Directivo obedece a la necesidad de crear un equilibrio de poderes, en el cual los representantes de la sociedad civil supervisen la actuación del accionista (a saber, la municipalidad correspondiente).⁵⁴

En lo que se refiere a la Gerencia, la misma se encuentra conformada por un conjunto de dos a tres miembros, los cuales ejercen las facultades ejecutivas de forma mancomunada.⁵⁵

⁵³ PORTOCARRERO MAISCH, Felipe. Ob. Cit. P. 48.

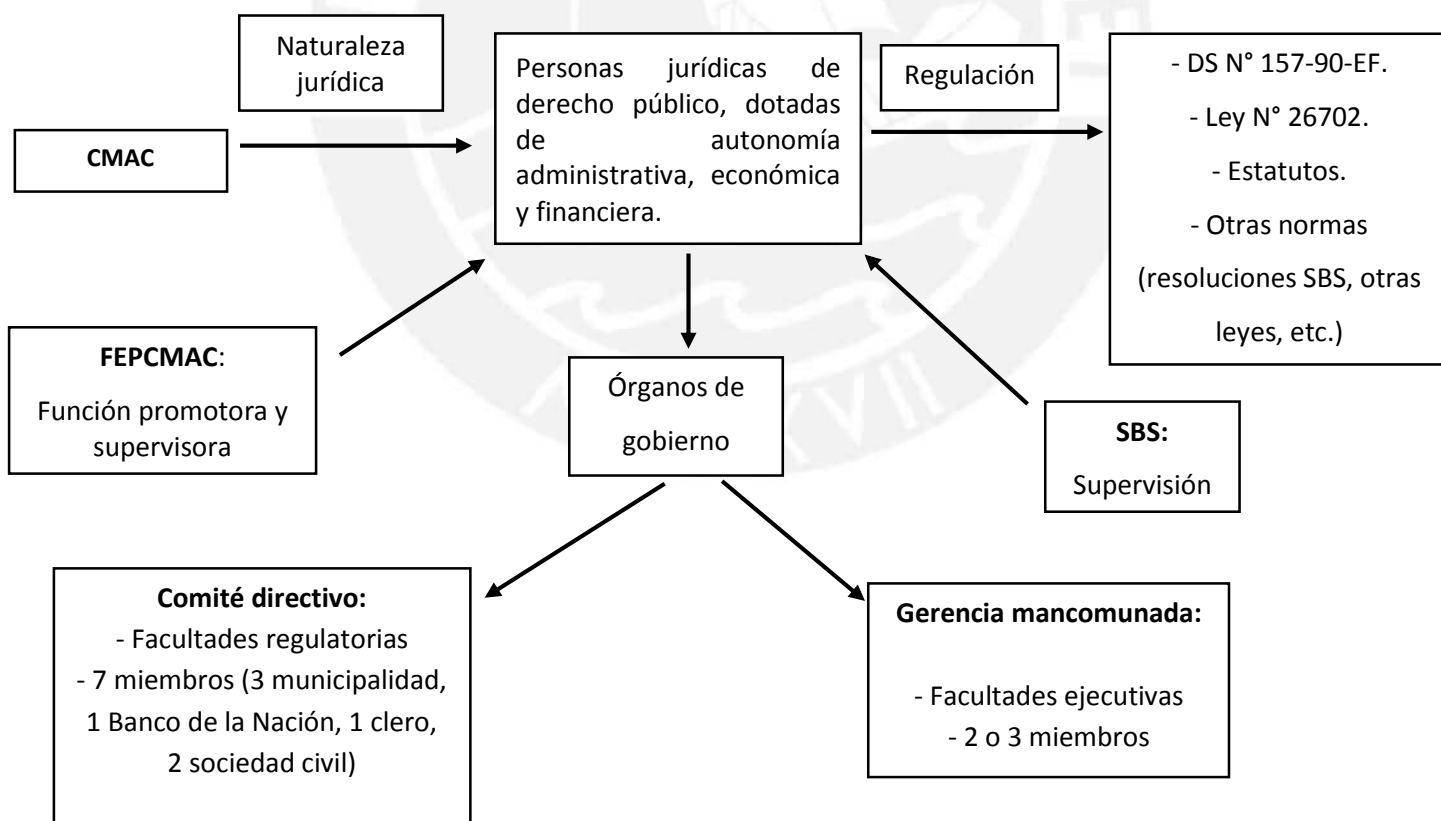
⁵⁴ Ibidem. P. 49.

⁵⁵ Ibidem.

Asimismo, las CMAC se integran en la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC), la cual, conforme se establece entre los artículos 22 y 29 del Decreto Supremo N° 150-90-EF, tiene funciones de coordinación, representación, asesoramiento, supervisión y auditoría. En tal sentido, me parece adecuada la afirmación de COGER, INGA y WEBB, en el sentido de que la FEPCMAC cumple con una doble función de supervisora y promotora de las cajas.⁵⁶

Finalmente, cabe señalar que las CMAC, al igual que el resto de empresas del sistema financiero, son supervisadas por la SBS, pues realizan actividades de intermediación financiera (conforme a la definición del artículo 11 de la Ley General de Banca), además de encontrarse en la lista de empresas supervisadas contenida en el artículo 16 de dicha ley.

A continuación, se adjunta el siguiente esquema, con la finalidad de facilitar la comprensión de lo expuesto en este epígrafe:



⁵⁶ CONGER, Lucy, INGA, Patricia, WEBB, Richard. *El Árbol de la Mostaza. Historia de las Microfinanzas en el Perú*. Universidad San Martín de Porres. P. 46.

III.1.2. Cantidad de entidades existentes en la actualidad e inicio de sus operaciones.

Como ya se ha señalado en el capítulo anterior, el sistema peruano de cajas municipales de ahorro y crédito fue establecido al final del periodo de dictadura militar (bajo el régimen del general Morales Bermúdez) mediante el Decreto Ley N° 23039, de fecha de octubre de 1980. No obstante, habrá que esperar a 1982 para que inicie sus actividades



la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura⁵⁷, la primera de las 13 CMAC existentes en la actualidad, mientras que la más reciente es la CMAC Pisco, que inicia sus actividades en 1992⁵⁸, y actualmente se encuentra en proceso de intervención y disolución.⁵⁹

De tal modo, y para contextualizar lo aquí señalado, en la tabla de la página siguiente se detallan las fechas de inicio de actividades de las CMAC que existen en el Perú en la actualidad

FIGURA 11: FECHA DE INICIO DE OPERACIONES DE LAS CMAC EXISTENTES EN EL PERÚ

Entidad	Fecha de inicio de operaciones
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Piura S.A	04 de enero de 1982. ⁶⁰
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Trujillo S.A.	12 de noviembre de 1984. ⁶¹
Caja Municipal de Ahorro y Crédito del Santa S.A.	03 de marzo de 1986. ⁶²
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Arequipa S.A.	10 de marzo de 1986. ⁶³
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Sullana S.A.	19 de diciembre de 1986. ⁶⁴
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Maynas S.A.	01 de setiembre de 1987. ⁶⁵
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Cusco S.A.	28 de marzo de 1988. ⁶⁶
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Huancayo S.A.	08 de agosto de 1988. ⁶⁷
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Ica S.A.	21 de octubre de 1989. ⁶⁸
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Paita S.A.	09 de noviembre de 1989. ⁶⁹
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Tacna S.A.	01 de junio de 1992. ⁷⁰
Caja Municipal de Ahorro y Crédito Pisco S.A.	1992. ⁷¹

⁵⁷ Cabe señalar que la CMAC Piura fue fundada con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), al establecer sus expertos en finanzas una estrategia de crecimiento para el sector microfinanciero peruano. MENDIOLA, Alfredo, AGUIRRE, Carlos, AGUILAR, José, CHAUCA, Peter, DÁVILA, Maritza, PALHUA, Mariela. *Sostenibilidad y rentabilidad de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) en el Perú*. Esan Ediciones. Lima, 2015. P. 28.

⁵⁸ Información obtenida del portal web institucional de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC). Enlace: <http://www.fpcmac.org.pe/resena-historica.html>

⁶⁰ Obtenido de: <http://www.cajapiura.pe/conocenos/resena-historica-1/1978-1985/>

⁶¹ Obtenido de: http://www.cajatrujillo.com.pe/portalnew/nuestracaja_historia.html

⁶² Obtenido de: <https://www.cajadelsanta.pe/Transparencia/Documentos/Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf>

⁶³ Obtenido de: <http://www.cajaarequipa.pe/historia/>

⁶⁴ Obtenido de: <http://www.cmac-sullana.com.pe/008institucion/historia/HISTORIA%20CAJA%20SULLANA.pdf>

⁶⁵ Obtenido de: <http://www.cmacmaynas.com.pe/pages/nuestra-caja/historia.php>

⁶⁶ Obtenido de: <http://www.cmac-cusco.com.pe/historia>

⁶⁷ Obtenido de: <http://www.cmac-sullana.com.pe/008institucion/historia/HISTORIA%20CAJA%20SULLANA.pdf>

III.1.3. Distribución territorial:

Desde su creación en 1980 hasta la actualidad, uno de los principales objetivos del sistema CMAC es la promoción del desarrollo económico regional y la descentralización económica (ver Anexo 1). En efecto, conforme señala un reporte publicado por la FEPCMAC en el año 2014:

“Desde el momento de su creación, (las CMAC) se convirtieron en herramientas de la descentralización financiera y democratización del crédito, con el objetivo indirecto de potenciar el crecimiento económico regional y privilegiar el acceso a servicios financieros de menores recursos económicos, que no tenían acceso al mercado bancario de créditos tradicionales”.⁷²

En este orden de ideas, como se desarrollará en las siguientes líneas, las CMAC han jugado un papel protagónico en la tendencia de descentralización del acceso a servicios financieros a nivel regional que se ha producido en los últimos años. En efecto, conforme señalan POGGI, ROMERO, LUY y SOTOMAYOR, entre los años 2000 y 2014, los créditos otorgados en Lima pasaron de tener una participación sobre el total del 83.3% al 70.5%, siendo que el crecimiento promedio anual del volumen de créditos otorgados en provincias durante dicho periodo de tiempo fue del 12.8%, en comparación con un 11% en Lima.⁷³

⁶⁷ Obtenido de: <http://www.cmac-sullana.com.pe/008institucion/historia/HISTORIA%20CAJA%20SULLANA.pdf>

⁶⁸ Obtenido de: <https://www.cmacica.com.pe/info.aspx?sec=2>

⁶⁹ <http://www.cajapaita.pe/institucional/quienessomos.html>

⁷⁰ Obtenido de: <http://www.cmactacna.com.pe/Nosotros/historia>

⁷¹ Obtenido de: <http://www.fpcmac.org.pe/resena-historica.html>

⁷² FEDERACIÓN PERUANA DE CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO (FEPCMAC), “Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Trabajando por la inclusión financiera y el desarrollo económico del Perú”. 2014. P. 5. Enlace: <http://www.fpcmac.org.pe/files/Libro-Institucional.pdf>.

⁷³ POGGI Javier, ROMERO Lucía, LUY Manuel y SOTOMAYOR Narda. “El Sistema financiero peruano durante 1990-2014: Manteniendo el equilibrio entre desarrollo y estabilidad financiera” En “Perú. Manteniéndose en el camino del éxito económico”. Fondo Monetario Internacional. 2015. P. 268.

En este sentido, en el gráfico que se adjunta a continuación, se aprecia como el sector microfinanciero⁷⁴, posee una participación muy mayoritaria del total de las colocaciones destinadas a las regiones de mayor pobreza (quintiles 1, 2 y 3):

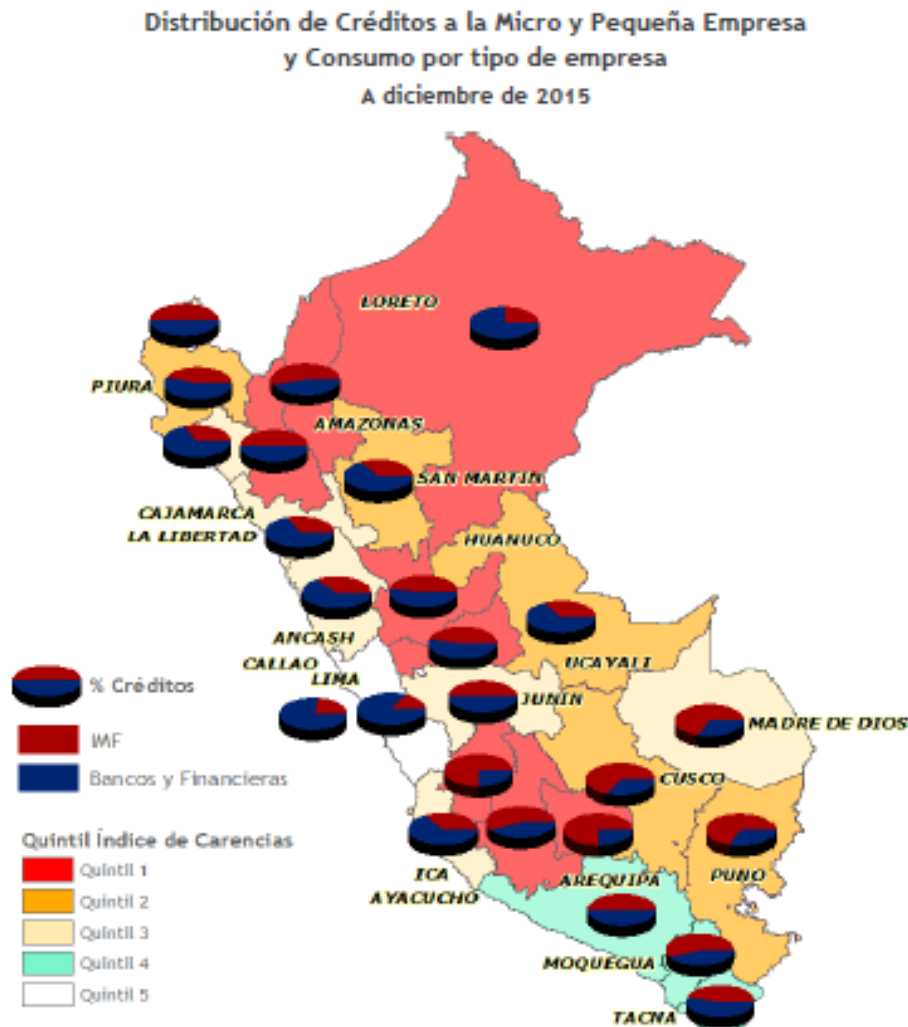


Figura 12: Distribución por regiones de créditos destinados a la pequeña y mediana empresa y al consumo, en función del nivel de riqueza de cada región (quintil 5, regiones más ricas, quintil 1, regiones más pobres).
Leyenda: En azul, colocaciones realizadas por bancos y financieras tradicionales, en rojo, colocaciones de las entidades microfinancieras.
Extraído de SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP “Perú: Indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguros y de pensiones en diciembre de 2015.” P. 20.

⁷⁴ Del cual las CMAC poseían una participación del 86.5% de la cartera crediticia en diciembre del 2015, conforme se detalla en la figura 4, de la página 10 del presente trabajo.

No obstante, a nivel regional, las CMAC no tienen una participación tan importante en la cartera de depósitos, siendo que, como se aprecia en el gráfico que se adjunta a continuación, se desprende como su participación en la cartera de depósitos es minoritaria en la mayoría de las regiones:

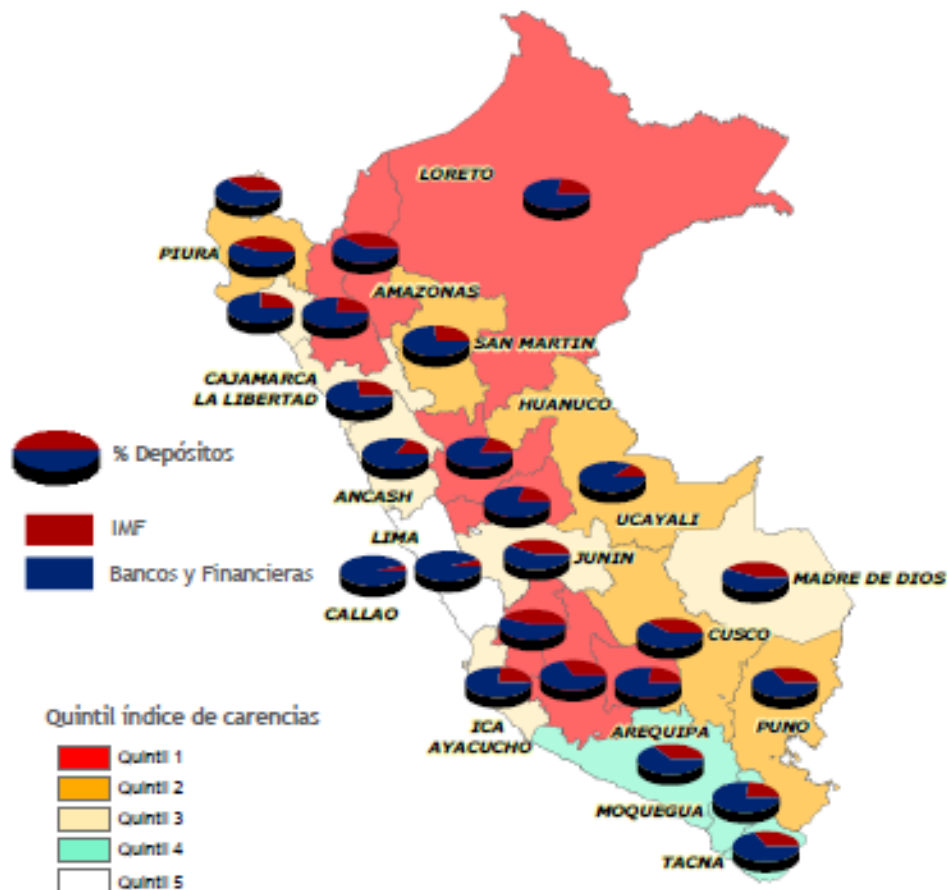


Figura 13: Distribución por regiones de la cartera de depósitos por cada tipo de empresa del sistema financiero (quintil 5, regiones más ricas, quintil 1, regiones más pobres).

Leyenda: En azul, colocaciones realizadas por bancos y financieras tradicionales, en rojo, colocaciones de las entidades microfinancieras.

Extraído de: Ibidem. P. 21.

En conclusión, las CMAC, siendo las empresas microfinancieras que poseen un volumen ampliamente mayoritario de la cartera crediticia de dichas entidades, han jugado un papel protagónico en la descentralización del crédito, y por ende, en la promoción de la inclusión financiera a nivel regional. No obstante, en cuanto a su cartera de depósitos, su participación es minoritaria en todas las regiones.

III. 2. Los primeros pasos del sistema CMAC: de 1980 a 1990.

III. 2.1. Planteamiento:

A finales de la década de los 70, el sistema financiero peruano no se adaptaba a las necesidades de las familias de recursos económicos reducidos. En tal sentido, la banca tradicional resultaba inaccesible para estos sectores de la población, mientras que las mutuales y cooperativas de ahorro y crédito habían fracasado en este objetivo.⁷⁵

En este contexto, el piurano Rafael Gallo Olmos escribió, en 1978, su tesis de bachiller en administración de empresas por la Universidad de Piura proponiendo la creación de bancos municipales. Esta novedosa propuesta captó la atención de varias personalidades políticas de la época, entre ellas, el ministro de finanzas Javier Silva Ruete, quien, en base a las opiniones de Gallo, endosó un proyecto de ley de creación de cajas municipales de ahorro y crédito, el cual se vio materializado en el Decreto Ley N° 23039.⁷⁶ Dicho dispositivo legal fue reglamentado por el Decreto Supremo N° 147-81-EF (ver Anexo 1).

III.2.1: El informe de Zeitinger y el establecimiento de las reglas del juego:

Con posterioridad, en noviembre de 1981, se autorizó, mediante Decreto Supremo, la creación de la CMAC Piura, la primera de las entidades existentes del sistema peruano de cajas municipales de ahorro y crédito. Ante esta situación, en 1982, la agencia de cooperación internacional del gobierno alemán aceptó brindar asesoría técnica a la recién creada CMAC Piura, y envió para tal fin al economista Claus Peter Zeitinger, quien llegó a Piura en febrero de 1983.⁷⁷

⁷⁵ CONGER, Lucy, INGA, Patricia, WEBB, Richard. Ob. Cit. P. 42.

⁷⁶ Ibidem. P. 44.

⁷⁷ Ibidem. P. 45.

A la llegada de Zeitinger, la CMAC Piura mostraba un panorama paupérrimo, pues la entidad tan solo realizaba operaciones de crédito prendario de objetos de cierto valor y alhajas de oro y plata, por una cartera inferior a US\$ 50,000. Por si fuera poco, a la llegada de Zeitinger, la ciudad y la región de Piura se encontraban severamente afectadas por el fenómeno El Niño, hasta el punto de que las instalaciones de la caja piurana habían sido inundadas a causa de las inclemencias meteorológicas.⁷⁸

No obstante, el trabajo de Zeitinger en Piura fue fundamental para el nacimiento del sistema institucional de las CMAC existente en la actualidad. En tal sentido, al observar la realidad peruana, el referido economista decidió apartarse del sistema alemán de cajas municipales, en el cual las cajas germanas se encuentran fuertemente controladas por la municipalidad.

En efecto, al escribir su informe sobre la gestión del sistema CMAC, Zeitinger propuso implementar los siguientes puntos clave:⁷⁹

- Reducción de cualquier influencia que el alcalde de la municipalidad pudiera tener sobre la caja, haciendo hincapié en la participación de la sociedad civil en la misma (lo cual quedó plasmado, como ya hemos visto, en la conformación del Comité Directivo de dichas entidades).
- Las cajas debían ofrecer una amplia variedad de productos financieros.⁸⁰ No obstante, las entidades deberían aumentar su variedad de operaciones de manera gradual, mientras fueran demostrando su capacidad técnica y económica para llevar a cabo operaciones de cada vez mayor complejidad.

⁷⁸ Ibidem. P. 46.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Como se ha señalado, en el momento en el que Zeitinger elaboró su informe, la única CMAC existente en el Perú (CMAC Piura) tan solo operaba con créditos pignoratícios, siendo, a efectos prácticos, una casa de empeños más que una entidad financiera formal que realizara operaciones de intermediación financiera.

- Las tasas de interés de los productos activos y pasivos de las cajas debían ser lo suficientemente elevados como para cubrir la totalidad de sus gastos operativos.
- Implementación de la gerencia mancomunada, existente en el modelo alemán de cajas municipales.

De tal manera, el informe de Zeitinger fue vital para la creación del actual modelo institucional del sistema CMAC, pues la totalidad de sus recomendaciones fueron adoptadas por el Decreto Supremo N° 191-86-EF, aprobado el 04 de junio de 1986, y que derogó el anterior Decreto Supremo N° 157-90-EF (artículo 30).

En este sentido, dicha norma dispuso:

- Que el Directorio de las CMAC estaría conformado por 5 miembros, 2 de los cuales serían regidores, y el resto representantes de la sociedad civil, excluyéndose la participación del alcalde (artículo 12), con lo cual se alejaron a las CMAC de una influencia municipal directa, dotándolas de una mayor autonomía política.
- Aumentar el número de operaciones las cuales las CMAC se encontraban facultadas a realizar. En este sentido, es destacable que se autorizó a las CMAC a aceptar depósitos de ahorro y a plazo (literal d) del artículo 10), a conceder créditos con garantía distinta a la prendaria (literal f) del artículo 10), y a recibir líneas de crédito por un monto máximo equivalente al 30% de los depósitos de ahorro y a plazo (literal h) del artículo 10).⁸¹

⁸¹ En este orden de cosas, se adoptó el modelo “modular” o “por pasos” propuesto por Zeitinger, pues en un principio, se limitó el papel de las cajas a la concesión de préstamos respaldados por metales preciosos. En una segunda etapa, luego de un año de buen desempeño financiero, las CMAC estarían autorizadas a captar ahorro del público en forma de ahorros o depósitos a plazo, así como a obtener créditos de otros fondos o bancos. Finalmente, en una última y tercera etapa, las CMAC estarían autorizadas a captar créditos respaldados por otro tipo de garantías, luego de 2 años de buenas prácticas. Ibidem. P. 46.

- Que las CMAC podrían cobrar por los servicios de tasación y valoración, custodia, seguros contra siniestros sobre los bienes pignorados en custodia de las entidades, y de remate, ello con la finalidad de cubrir sus gastos operativos (artículo 11).
- Que la gerencia de las cajas estaría a cargo de un Gerente General (en forma conjunta con otro gerente o funcionario designado por el Directorio) y de las Gerencias previstas por sus Estatutos, que actuarían de manera colegiada, fundamentalmente, en lo referido al otorgamiento de créditos (artículos 15 y 16). Con ello, se dio un primer paso en la implementación del modelo de gerencia mancomunada.

Así entonces, y a modo de finalización de este epígrafe, se observa que el informe elaborado por Zeitingger fue de gran relevancia para el nacimiento de las características institucionales actuales del sistema CMAC, pues los principios aquí descritos no tan solo se mantuvieron en el tiempo, sino que los mismos se vieron afianzados y reforzados por el Decreto Supremo 157-90-EF, mediante el cual se aprobó el sistema institucional de las CMAC, el cual sigue vigente en la actualidad (ver Anexo 1).

III.2.2: La creación y consolidación de la FEPCMAC:

La Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC) fue creada mediante el ya señalado Decreto Supremo N° 191-86-EF, y posteriormente reglamentada por el Decreto Supremo N° 225-87-EF, aprobado el 25 de noviembre de 1987.

En esta tónica, la FEPCMAC fue creada con las siguientes finalidades:

- Integrar a todas las CMAC existentes en el Perú (artículo 17 del DS N° 191-86-EF).
- Coordinar las actividades de sus miembros a nivel nacional (misma disposición).

- Representar a las CMAC ante organismos nacionales e internacionales (misma disposición).
- Evaluar los proyectos de creación de nuevas CMAC, así como el establecimiento de nuevas agencias y la autorización a realizar nuevas operaciones por parte de las CMAC preexistentes (artículo 18 del DS N° 191-86-EF).
- Realización de actividades de selección y capacitación de personal de las CMAC (artículo 20 del DS N° 191-86-EF).

En este entender, desde el momento de su creación, la FEPCMAC asumió un doble papel como promotora y supervisora del sistema CMAC. En efecto, en su rol supervisor, la federación debía aprobar la realización de nuevas operaciones por parte de las cajas, antes de que las mismas fueran autorizadas por la SBS, además de ser la encargada de auditar a las entidades. Por otro lado, en su función promotora, la FEPCMAC estuvo particularmente enfocada en la selección y la capacitación del personal de las CMAC.⁸² Con posterioridad a ello, mediante el Decreto Supremo N° 191-86-EF se fortaleció a la FEPCMAC a través de nuevas atribuciones a la FEPCMAC, tanto en lo relativo a su rol promotor como supervisor del sistema CMAC. De tal modo:

- **En el rol promotor:** Se autorizó a la FEPCMAC a realizar depósitos de ahorro y a plazo con sus propios recursos y a coordinar la realización de operaciones activas y pasivas entre las CMAC (artículo 2, literales a y b).
- **En su rol supervisor:** Se facultó a la FEPCMAC a disponer las medidas necesarias para que las CMAC reestablecieran sus correctos niveles de solvencia (artículo 3) y a poner en conocimiento de la SBS los hechos realizados por las cajas que pudieran ser calificados como faltas administrativas (artículo 4).

⁸² Ibidem. P. 46.

En tal orden de cosas, en su primera década de existencia, el papel de la FEPCMAC fue de capital importancia para el desarrollo del sistema del sistema de cajas, pues ayudó en gran medida a la formación de su personal, al desarrollo de su sistema informático y a la uniformidad de sus operaciones, además de llevar a cabo una considerable labor de supervisión y asesoramiento del incipiente sistema CMAC.⁸³

Asimismo, la FEPCMAC también jugó un rol determinante en la expansión territorial y en la creación de nuevas cajas municipales en la década de los 80, pues su presidente, Manuel Murgía (cuatro veces alcalde de Trujillo) desempeñó una gran labor política al manejar las rivalidades existentes entre las distintas cajas, además de convencer a políticos reacios a la implementación del nuevo sistema (como el izquierdista alcalde del Cusco, Manuel Estrada) de las bondades de la implementación de las microfinanzas a través del sistema de cajas.⁸⁴

Así entonces, y por todo lo expuesto, cabe concluir este epígrafe destacando que la FEPCMAC desempeñó un rol determinante y necesario para la consolidación del sistema de cajas municipales de ahorro y crédito en la década de los 80.

III.2.3. Desempeño del sistema CMAC en los años 80:

Como se ha señalado, a inicios de la década de los 80, la actividad principal de las CMAC se basaba en la concesión de créditos prendarios respaldados con oro y plata.

De esta manera, habrá que esperar hasta el 11 de noviembre de 1987, cuando, en medio de un panorama económico completamente adverso, y una situación de hiperinflación (ver capítulo anterior), la SBS autorizó a la CMAC Piura para llevar a cabo operaciones de préstamo sin garantía prendaria⁸⁵, en base a unas normas aprobadas por la entidad

⁸³ PORTOCARRERO MAISCH. Ob. Cit. P. 49.

⁸⁴ CONGER, Lucy, INGA, Patricia y WEBB, Richard. Ob. Cit. P. 47.

⁸⁵ Nótese que el 28 de junio de 1987, el gobierno del ex presidente Alan García dispuso la nacionalización del sistema financiero peruano, medida que no se llegó a materializar, dada la férrea oposición del sector financiero a esta medida, que se tradujo en la enérgica respuesta de la derecha liderada por el

en octubre de dicho año. Posteriormente, en 1988 y 1989, respectivamente, las cajas de Sullana y de Trujillo obtuvieron el mismo permiso.⁸⁶

Este primer esfuerzo en el desarrollo de las microfinanzas atravesó por grandes dificultades. Los destinatarios de los productos financieros activos ofrecidos por las CMAC eran personas de escasos recursos económicos que desarrollaban actividades comerciales en el terreno de la informalidad, siendo la finalidad de los préstamos ofrecidos por las CMAC fomentar la bancarización de estos sectores populares, e introducirlos en el mercado formal.⁸⁷

Un ejemplo de lo mencionado es el caso de la CMAC Piura, que, en 1988, decidió abrir una nueva agencia en un mercado popular de la referida ciudad denominado “Mercado Modelo”, ello con la finalidad de que la entidad tuviera una mayor proximidad con sus potenciales clientes, en su mayoría, microempresas informales. No obstante, este primer intento de captar nuevos productos entre el referido “target” de usuarios fue, en un primer momento, infructuoso, dado que los funcionarios de la caja, acostumbrados a prácticas financieras entonces usuales o estándares, desconocían, sociológicamente hablando, las prácticas comerciales de los microempresarios informales a los cuales iban dirigidos los préstamos. A tal efecto resulta muy ilustrativo el relato de Gabriel Gallo, entonces subgerente de la CMAC Piura, recogido por CONGER, INGA y WEBB:⁸⁸

“Los primeros esfuerzos de los jóvenes funcionarios enviados a captar clientes en los mercados fueron frustrantes. Siguiendo la práctica estándar del momento, los funcionarios pedían a los prestatarios una serie de documentos, incluidos los libros

“Movimiento Libertad” de Mario Vargas Llosa, que posteriormente participó en las elecciones de 1990 en coalición con Acción Popular y el Partido Popular, formando el frente FREDEMO. Información obtenida de la página web *perupolitico.com*. Enlace: (PERUPOLITICO.COM s.f.)

⁸⁶ CONGER, Lucy, INGA, Patricia y WEBB, Richard. Ob. Cit. P. 48.

⁸⁷ PORTOCARRERO MAISCH, Felipe. Ob. Cit. P. 50.

⁸⁸ CONGER, Lucy, INGA, Patricia y WEBB, Richard. Ob. Cit. P. 48.

contables de la empresa. Estos, por supuesto no existían, y al volver a la oficina Zeitinger les decía que estaban locos. Lo que tenían que hacer, decía, era sentarse con el cliente, hacer preguntas y construir las cuentas, por lo menos una versión simplificada que ellos llamaron “balancín” o una pequeña hoja de balance.”

En este sentido, se aprecian los primeros esfuerzos de las CMAC existentes al final de la década de los 80 de captar clientes que, por el hecho de estar sumidos en la economía informal, tenían una escasos o nulos conocimientos acerca de los mercados financieros formales.

Tal situación fue un enorme reto para las entonces embrionarias cajas municipales, que tuvieron que adaptarse a la situación asimilando los usos e idiosincrasias de los nuevos clientes. En este sentido, se empezó a evaluar la capacidad de pago de los microempresarios a través de prácticas inéditas y totalmente desconocidas para la banca tradicional, tales como entrevistas a familiares y proveedores de los potenciales usuarios de los productos ofrecidos, o la elaboración de un pequeño balance llamado “balancín”, consistente en un documento simplificado de la contabilidad de las microempresas informales, realizado en base a entrevistas. Partiendo de estos novedosos métodos de recopilación de información, los analistas de las entidades elaboraban informes escritos, creando así una base de datos fiable sobre las características financieras de sus clientes y potenciales clientes. En esta ardua labor fue también crucial el papel de la FEPCMAC, que contribuyó a poner los datos recopilados por cada una de las cajas en conocimiento del resto de las entidades del sistema CMAC.⁸⁹

Tal labor fue crucial para el inicio de la inclusión financiera de sectores poblacionales de bajos ingresos, hasta entonces en una situación de informalidad y exclusión del sistema financiero. Prueba de ello es que, a modo de ejemplo, la proporción de microcréditos formales aumentó del 4% de los activos totales de la CMAC Piura en 1988, al 28% en 1990, y al 62% en 1994.⁹⁰

⁸⁹ Ibidem. Ps. 48-49.

⁹⁰ Ibidem. P. 49.

Así entonces, los años 80 fueron una década crucial para la formación del sistema CMAC tal y como lo conocemos en la actualidad.

En efecto, si bien en dicho periodo de crisis económica la participación de las nuevas cajas en el mercado financiero peruano fue irrisoria en términos numéricos,⁹¹ la década de los 80 constituyó una suerte de laboratorio, en el cual, las CMAC definieron su sistema y organización institucional, así como, de manera a menudo improvisada y pese a las dificultades existentes, las cajas municipales fueron perfilando sus futuras prácticas comerciales.

En conclusión, metafóricamente hablando, en los años 80, el sistema CMAC “calentó motores” para su posterior “despegue”, coincidiendo con la recuperación de la economía peruana en la década de los 90, periodo que se analizará a continuación.

III. 3. El “despegue” del sistema CMAC: de 1990 al 2000.

III.3.1. Planteamiento:

Como señalan POGGI, ROMERO, LUY y SOTOMAYOR, el sistema financiero peruano, al inicio de la década de los 90 se encontraba colapsado. En tal sentido, se componía únicamente de una banca de fomento dependiente de los subsidios del Estado, así como de un sistema mutual de viviendas. Dichas instituciones, a consecuencia de la hiperinflación de los años 80, así como del sistema de control de tasas de interés, se encontraban en serios apuros financieros, y en muchos casos, prácticamente quebradas.⁹²

⁹¹ En 1990, el volumen total de microcréditos colocados por el sistema CMAC peruano ascendía a la insignificante suma de US\$ 1 millón, mientras que el total de usuarios de estos productos era de tan solo 3,000 personas (en cifras aproximadas). Fuente: Programa EVIDENCIAS Y LECCIONES DE AMÉRICA LATINA (ELLA) *El modelo de la Caja Municipal en Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). P.7. Enlace: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/130412_ECO_Mic_BRIEF4_Esp.pdf

⁹² POGGI Javier, ROMERO Lucía, LUY Manuel y SOTOMAYOR Narda. Ob. Cit. P. 263-264.

Como se ha señalado en el primer capítulo, al inicio de la década de los 90, coincidiendo con la llegada al poder del Ing. Alberto Fujimori, se abandonó el modelo desarrollista de economía socializada, iniciado en la dictadura militar de Velasco Alvarado, y plasmado en la Carta Magna de 1979, siendo el mismo substituido por el modelo de economía social de mercado plasmado en la vigente Constitución de 1993.

En este contexto, el 28 de mayo de 1990, se promulga el Decreto Supremo N° 157-90-EF, que en materia de cajas municipales de ahorro y crédito resulta uno de los hitos históricos normativos de mayor trascendencia, pues mediante dicha norma se establece el modelo institucional del sistema CMAC, cuyos aspectos principales, siguen, pese a las posteriores modificaciones, vigentes en la actualidad. En este sentido, mediante el citado decreto supremo, se consolida el modelo institucional actual del sistema CMAC.

Por otro lado, los 90 también son una década crucial para el desempeño económico del sistema de cajas. Ello en la medida que, la nueva institucionalidad facilitó enormemente el crecimiento y la consolidación del sistema CMAC, pues supo responder a los requerimientos de estas entidades mediante innovaciones normativas que dotaron a las cajas municipales de mayor flexibilidad y menores impedimentos.

III.3.2. Los 90 en cifras:

➤ Cartera total de créditos:

El panorama descrito se tradujo en un espectacular crecimiento de su volumen de créditos⁹³, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

⁹³ EVIDENCIAS Y LECCIONES DE AMÉRICA LATINA. Ob. Cit. P. 3.

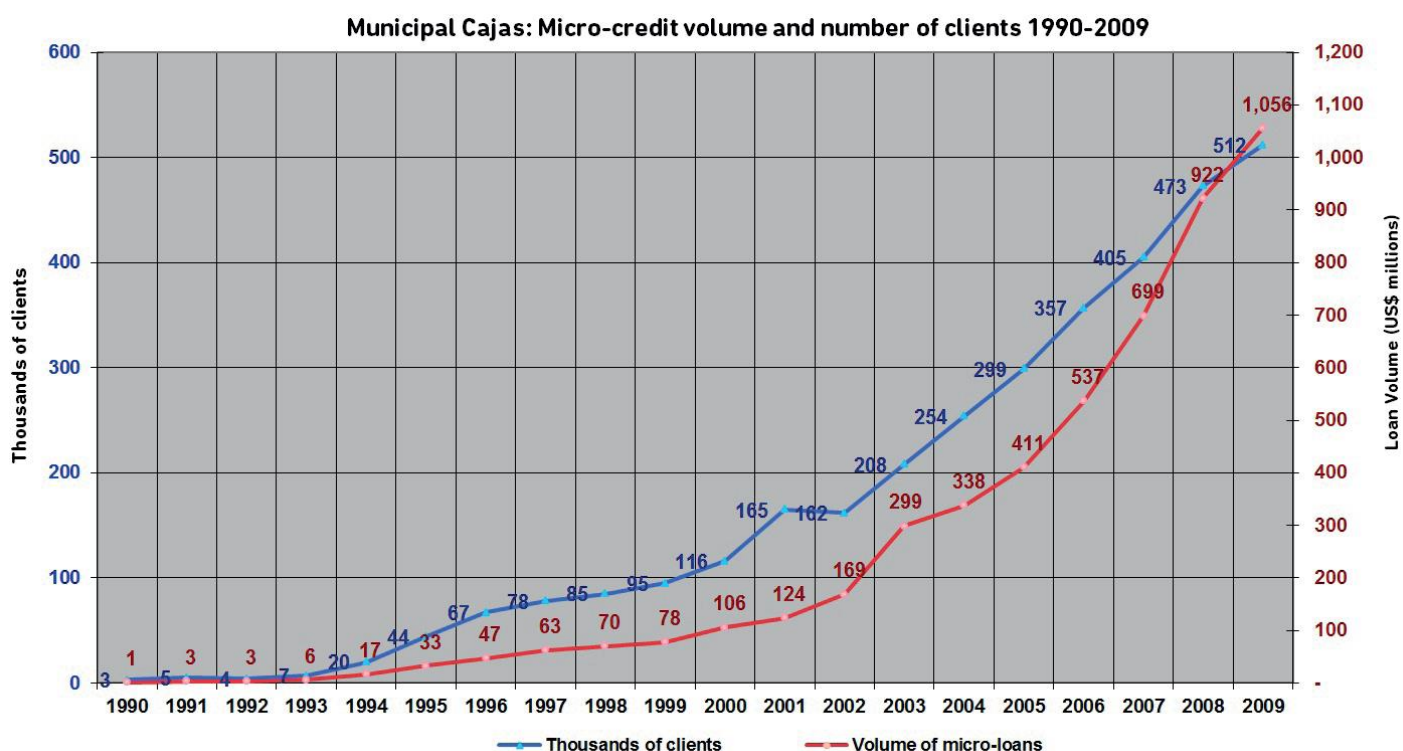


Figura 14: Evolución del volumen total de microcréditos otorgados por el sistema CMAC y del número de usuarios de dichos productos, de 1990 a 2009. Extraído de EVIDENCIAS Y LECCIONES DE AMÉRICA LATINA. Ob. Cit. P. 7.
 Leyenda: En azul, clientes totales (en miles). En rojo, volumen total de microcréditos (en millones de dólares americanos)

En este sentido, en la Figura 13 se observa el enorme crecimiento que experimentó la cartera de microcréditos del sistema CMAC en el Perú durante la década de los 90, el cual pasó de contar con un volumen total de créditos de US\$ 1 millón y de un número total de 3,000 clientes en 1990 a un volumen de US\$ 165 millones, y 169,000 clientes en el año 2000, lo cual supone un crecimiento del 16,400% y del 5,533%, respectivamente. En cuanto a las características de la cartera crediticia, son ilustrativos los datos recogidos por PORTOCARRERO MAISCH, quien señala que, en diciembre de 1998, las CMAC destinaron un 66.2% de sus activos totales a las colocaciones, de las cuales:⁹⁴

⁹⁴ PORTOCARRERO MAISCH, Felipe. Ob. Cit. P. 50.

- Un 72.0% de las mismas se encontraban conformadas por créditos a la microempresa, con la finalidad de satisfacer sus gastos operativos y adquirir activos fijos, con un financiamiento promedio de US\$ 827.00 por cliente.
- Un 22.0% de las colocaciones se encontraban destinadas al crédito de consumo de sectores asalariados de ingresos bajos y medios, con un financiamiento promedio de US\$ 411.00 por cliente.
- El crédito pignoraticio representa un 6.1% del total de la cartera de colocaciones, con un financiamiento promedio de US\$ 71.00 por deudor.

De tal manera, se aprecia que, en la década de los 90, no solo se da un espectacular aumento del volumen total de créditos ofrecidos por el sistema CMAC, sino que también, el sistema cumple con sus objetivos, al quedar en un plano completamente secundario (representando un 6.1% de la cartera en 1998) los créditos pignoraticios,⁹⁵ mientras que se observa auge de los créditos a la microempresa, que representan un 72.0% de la cartera en 1998.

➤ **Cartera total de depósitos:**

En lo relativo al volumen de depósitos, el sistema CMAC también experimentó un más que notable crecimiento en los años 90, lo cual se pone de manifiesto en la siguiente tabla:

⁹⁵ Recordemos que durante parte de los años 80 el crédito pignoraticio representaba la práctica totalidad de la cartera de las CMAC existentes por aquel entonces.

FIGURA 15: EVOLUCIÓN DE LOS DEPÓSITOS TOTALES DEL SISTEMA CMAC				
(EN MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS)⁹⁶				
Fecha:	Diciembre 1991	Diciembre 1997	Setiembre 1998	Variación total (%)
Ahorros:	3.8	21.9	24.9	555.26
Plazo fijo:	2.0	39.8	44.8	2,140
Total depósitos:	5.8	61.7	69.8	1,000

Asimismo, es de resaltar que, en 1998, la cartera total de depósitos se divide de la siguiente manera:⁹⁷

- Pequeños ahorristas (saldos menores a US\$ 100.00): representan un 64.1% de la cartera total de clientes pero solo un 4.9% del volumen de depósitos.
- Ahorro popular (de US\$ 101.00 a US 1,000.00): representan un 26.1% de la cartera de clientes, y un 22.2% de las captaciones.
- Medianos ahorristas (saldos de US\$ 1001.00 a US\$ 25,000.00): conforman un 9.4 de la cartera de clientes y un 51.1% de los fondos captados.
- Ahorristas de mayores ingresos (saldos superiores a US\$ 25,000.00): representan un 0.4% de los depositantes totales, pero acumulan un 26.7% de las captaciones.

En conclusión, al igual que sucede con la cartera de créditos, se aprecia que en la década de los 90 se produce un aumento considerable del volumen de captaciones, siendo que las mismas experimentan una elevadísima variación porcentual entre 1991 y 1998 (ver figura 15). No obstante, y pese a que representan un porcentaje muy mayoritario de su cartera de ahorristas, es poco considerable el volumen de captaciones procedentes de

⁹⁶ Ibidem. P. 71.

⁹⁷ Ibidem. P. 73.

los pequeños ahorristas y el ahorro popular, de manera que las CMAC se nutren principalmente de personas de rentas medias y altas, que se ven atraídos por unas tasas de interés muy competitivas ofrecidas por las cajas.⁹⁸

III.3.3. Las reformas institucionales de los años 90:

El 28 de mayo de 1990, con anterioridad a la llegada a la presidencia de la República por parte de Alberto Fujimori, se promulgó el Decreto Supremo N° 157-90-EF, mediante el cual se estableció el actual modelo institucional de las cajas municipales de ahorro y crédito, el cual ya ha sido desglosado en la introducción del presente capítulo.

Por su parte, a su llegada al poder en 1990, ante una situación de crecimiento económico negativo y de hiperinflación, Fujimori implementó un plan de shock destinado a combatir la inflación, mediante la promulgación de un total de 117 decretos legislativos en dicho año. En este sentido, se eliminaron las tasas de cambio múltiples, se redujo el déficit tributario y se llevaron a cabo políticas de apertura a la inversión y al comercio exterior. En materia bancaria, estas políticas liberalizadoras permitieron que el sistema financiero peruano accediera al crédito por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, siendo relevante que este último concedió al Ministerio de Economía y Finanzas un préstamo ascendente a US\$ 200 millones.⁹⁹

En lo relativo al sistema CMAC, el 28 de octubre de 1993, se promulgó el Decreto Legislativo N° 770, que elevó a rango de ley el Decreto Supremo N° 157-90-EF (salvo en las disposiciones de dicha norma que derogó), y reconoció a las cajas municipales como entidades financieras autorizadas a captar ahorro del público y supervisadas por la SBS (artículo 409). También facilitó su expansión territorial, pues dicha norma permitió la apertura de agencias y sucursales fuera del ámbito territorial correspondiente a la demarcación de cada municipalidad (artículo 426).

⁹⁸ Ibidem. Ps. 77-78.

⁹⁹ CONGER, Lucy, INGA, Patricia y WEBB, Richard. Ob. Cit. P. 4

Con posterioridad a ello, mediante la vigente Ley de Banca, Seguros y AFP, y orgánica de la SBS, Ley 26702, que, como hemos señalado en el primer capítulo y en el Anexo 1, dispuso la conversión de las cajas en sociedades anónimas y las definió como empresas del sistema financiero autorizadas para captar ahorros del público y especializadas en el otorgamiento de créditos a la pequeña y mediana empresa.

En este sentido, como señalan POGGI, ROMERO, LUY y SOTOMAYOR, la intención del legislador consistió en incorporar todas las instituciones microfinancieras (a saber, las CMAC, las CRAC y las EDPYME) a un mismo régimen legal uniforme a todo el sistema financiero, siendo que desde 1996 (año de la entrada en vigencia de la actual Ley N° 26702), dichas instituciones se rigen por la Ley General, así como, complementariamente, por otras leyes específicas.¹⁰⁰

III.3.4. Balance de la década de los 90:

El espectacular crecimiento experimentado por el sistema CMAC en los años 90 se debió a la convergencia de 2 factores:

- Factor externo: las reformas económicas de inicios del gobierno de Alberto Fujimori propiciaron un crecimiento económico que se tradujo en un aumento del ahorro, lo que facilitó las captaciones por parte de las CMAC, además de un panorama que reactivó la economía productiva y se tradujo en mayores necesidades de financiamiento por parte de la pequeña y mediana empresa.
- Factor interno: el cual se debe al éxito del modelo institucional implementado en la década de los 80 a propuesta de Zeitinger y la agencia de cooperación alemana. Asimismo, las reformas liberalizadoras del sistema de cajas contribuyeron a un mayor dinamismo, que se tradujo en el crecimiento de las entidades.

¹⁰⁰ POGGI Javier, ROMERO Lucía, LUY Manuel y SOTOMAYOR Narda. Ob. Cit. P. 265.

En tal sentido, a mi parecer, la convergencia de estos factores hizo posible que las CMAC pudieran dar cumplimiento su propósito de creación, el cual no era otro que la inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa informal, hasta el punto de representar los créditos destinados a dicho sector un porcentaje mayoritario de su cartera.

De tal modo, cabe concluir este epígrafe aseverando que el crecimiento experimentado por el sistema CMAC en los 90 se debió a la creación de un modelo institucional adecuado para su crecimiento en su fase embrionaria, durante los años 80, al que se sumó un periodo de crecimiento económico extremadamente propicio para el sector microfinanciero.

III. 4. La consolidación del sistema CMAC: del 2000 al 2014.

III.4.1. Panorama general de los últimos años:

El periodo de tiempo comprendido entre 2000 y 2014 trajo consigo la consolidación del sistema CMAC. En efecto, las cajas mantuvieron unos ritmos de crecimiento similares a los que habían experimentado en la década anterior.

En materia regulatoria, si bien se mantuvo, sin cambios, el modelo institucional concebido durante la década anterior, la SBS promulgó una serie de normas que tenían por finalidad aumentar los niveles de competencia entre las entidades microfinancieras existentes en el Perú. De tal modo, en el año 2002 se autorizó a las CMAC a operar en la ciudad de Lima, en 2005 se autorizó a las CMAC a llevar a cabo un mayor número de operaciones, y en 2006, se autorizó a las cajas a la creación de agentes o bancos corresponsales ubicados en establecimientos comerciales.¹⁰¹

Asimismo, mediante la Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las CMAC en el Perú, se excluyó a las CMAC de toda norma perteneciente al Sistema Nacional de Presupuesto y de la Ley de Contrataciones con el Estado.

¹⁰¹ Ibidem. P. 116.

III.4.2. Evolución de la cartera de captaciones y colocaciones:

Las circunstancias descritas en las líneas anteriores, que generaron un mayor nivel de competitividad, se tradujeron en un abaratamiento y un mayor volumen de créditos en dicha década.

En tal sentido, en los siguientes gráficos se aprecia como creció, de manera muy significativa, el volumen de colocaciones y depósitos totales ofertados por el sistema CMAC en su conjunto en dicho periodo de tiempo.

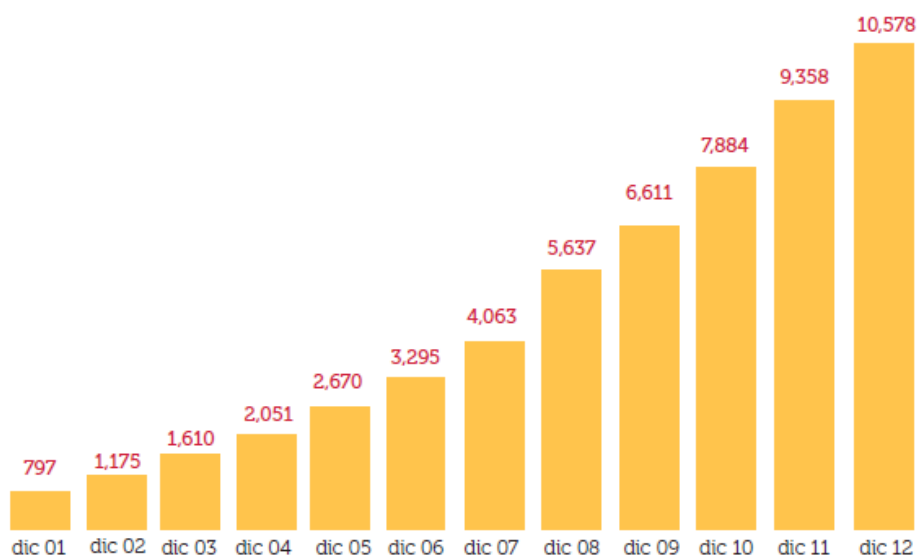


Figura 15: Evolución del volumen total de créditos otorgados por el sistema CMAC y del número de usuarios de dichos productos, de 2001 a 2012. Extraído de CAJAS MUNICIPALES: UNA REALIDAD EN MICROFINANZAS CON ROL SOCIAL. Ob. Cit. P. 10.

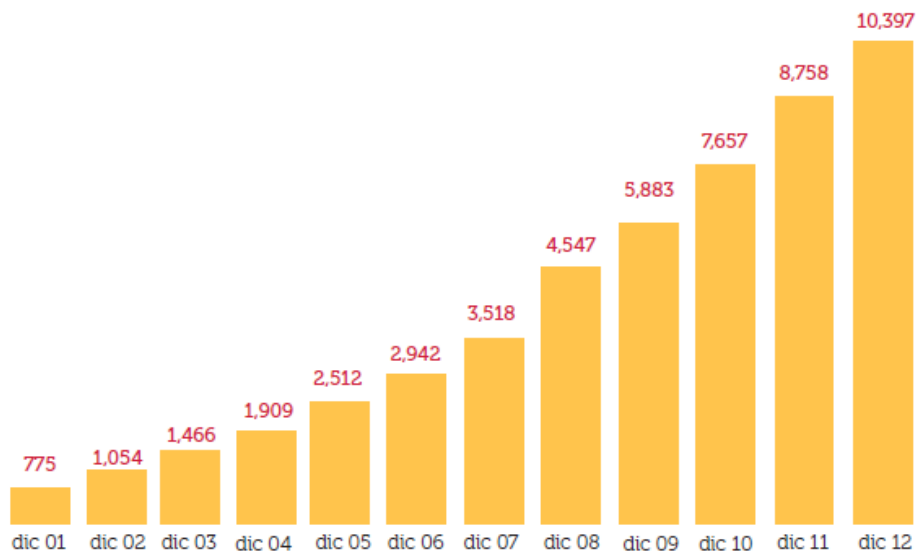


Figura 16: Evolución del volumen total de depósitos captados por el sistema CMAC y del número de usuarios de dichos productos, de 2001 a 2012. Extraído de CAJAS MUNICIPALES: UNA REALIDAD EN MICROFINANZAS CON ROL SOCIAL. Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. 2012. Enlace: <http://www.fpcmac.org.pe/files/librofepcmac.pdf> P. 10.

En cuanto al impacto social de este aumento de la cartera de depósitos y colocaciones en el periodo de tiempo estudiado, conforme señala la FEPCMAC, en diciembre del año 2012, el total de usuarios de microcréditos del sistema CMAC a nivel nacional ascendió a la cifra de 1,008,680, de los cuales, un 65% corresponde a pequeños y microempresarios.¹⁰²

Es también importante señalar que las CMAC han mantenido un crecimiento estable en cuanto al volumen de su cartera crediticia en los últimos años. En efecto, en el siguiente gráfico se aprecia como entre setiembre de 2010 y diciembre de 2015, el crecimiento de su cartera de colocaciones se ha mantenido estable, fluctuando entre un 20% y un 10%, mientras que el resto de las entidades microfinancieras (a saber, EDPYME y CRAC) han experimentado fuertes altibajos.

¹⁰² CAJAS MUNICIPALES: UNA REALIDAD EN MICROFINANZAS CON ROL SOCIAL. Ob. Cit. P. 13.

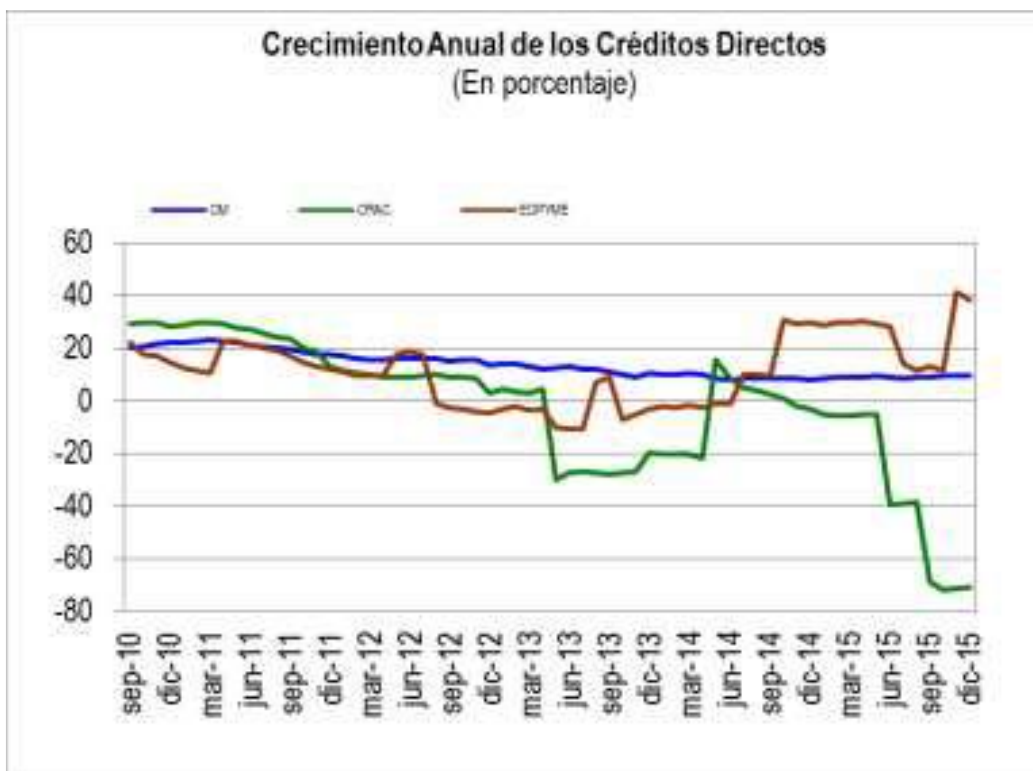


Figura 17: Evolución del crecimiento anual de la cartera crediticia de las entidades microfinancieras entre setiembre de 2010 y diciembre de 2015.

Leyenda: En azul, CMAC, en verde, CRAC, y en rojo, EDPYME.

Extraído de: SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP (SBS). Evolución del sistema financiero a diciembre de 2015. P. 20.

Enlace: <https://intranet1.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2015/Diciembre/SF-2103-di2015.PDF>

Finalmente, en los últimos años, las CMAC han mantenido un liderazgo indiscutible en lo que se refiere a la cartera de depósitos, en comparación con el resto de entidades microfinancieras, poseyendo un 96.8% de la cartera total de colocaciones del sistema microfinanciero en diciembre de 2015. Asimismo, el volumen de su cartera de captaciones ha crecido de 7,500 millones de nuevos soles en 2010 a 15,000 millones de nuevos soles en 2015, lo cual se puede constatar en el siguiente gráfico:¹⁰³

¹⁰³ SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP (SBS). Evolución del sistema financiero a diciembre de 2015. Ob. Cit. P. 22.



Figura 18: Evolución del crecimiento anual de la cartera de depósitos de las entidades microfinancieras entre setiembre de 2010 y diciembre de 2015.

Leyenda: En azul, CMAC, en verde, CRAC.

Extraído de: SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP (SBS). Evolución del sistema financiero a diciembre de 2015. Ob. Cit. P. 22.

Sin embargo, pese a estos datos positivos, la participación de las CMAC sobre el total de depósitos del sistema financiero, sigue siendo muy minoritaria en la actualidad, en todas las regiones y estratos socio económicos, como se aprecia en el gráfico de la página 42 del presente trabajo de investigación.

III.4.3. Balance del periodo comprendido entre los años 2000 y 2014:

A modo de conclusión del presente acápite, debe señalarse que, en el periodo de tiempo comprendido entre el 2000 y el 2014, el sistema CMAC, en su conjunto, ha experimentado un crecimiento sostenido, fruto de las profundas reformas estructurales implementadas en los años 90, siendo que el sistema CMAC ha asumido un fuerte liderazgo en lo que se refiere al otorgamiento de créditos al consumo y para la pequeña y mediana empresa dirigidos a sectores socio económicos de escasos recursos tradicionalmente excluidos del sistema financiero formal (tres primeros quintiles). No

obstante, en lo concerniente a su cartera de productos pasivos, el volumen total de depósitos del sistema CMAC siguen siendo muy inferior al de la banca tradicional. No obstante, como se aprecia en la figura 18, las captaciones de las CMAC han experimentado un crecimiento sostenido y satisfactorio en los últimos años.



IV. CONCLUSIONES.-

1. Si bien en el Perú los niveles de bancarización e inclusión financiera entre la población aún son mínimos, el país ofrece un panorama idóneo para el desarrollo de las microfinanzas.

2. El sistema CMAC juega un papel preponderante en el sector microfinanciero peruano, pues las cajas municipales de ahorro y crédito concentran un porcentaje muy significativo de la cartera de depósitos y captaciones de dicho sector.

3. Durante la década de los 80, si bien la participación del sistema CMAC en el sistema financiero peruano fue mínima, se estableció un modelo institucional (“reglas del juego”) y un conjunto de prácticas comerciales, que, en sus aspectos principales, siguen vigentes hasta la actualidad.

4. Desde las reformas económicas de los 90, el sistema CMAC ha aumentado de manera muy considerable su volumen de negocio, siendo muchos de sus productos financieros dirigidos a microempresarios, que, con anterioridad a ser usuarios del sistema de cajas, no se encontraban bancarizados.

5. El sistema CMAC ha contribuido enormemente a la descentralización crediticia, y por tanto, al aumento de los niveles de bancarización e inclusión financiera a escala regional, en el periodo de tiempo materia de estudio del presente trabajo de investigación. No obstante, pese a tener una participación mayoritaria de la cartera de colocaciones en las regiones de mayor pobreza, en cuanto a las captaciones de ahorro, la participación de las CMAC sigue siendo minoritaria, pese al crecimiento experimentado en los últimos años.

6. De este modo, resulta evidente que el sistema CMAC ha contribuido en gran medida al desarrollo de la bancarización y de la inclusión financiera en el periodo de tiempo comprendido entre 1980 y 2014.

V. BIBLIOGRAFÍA.-

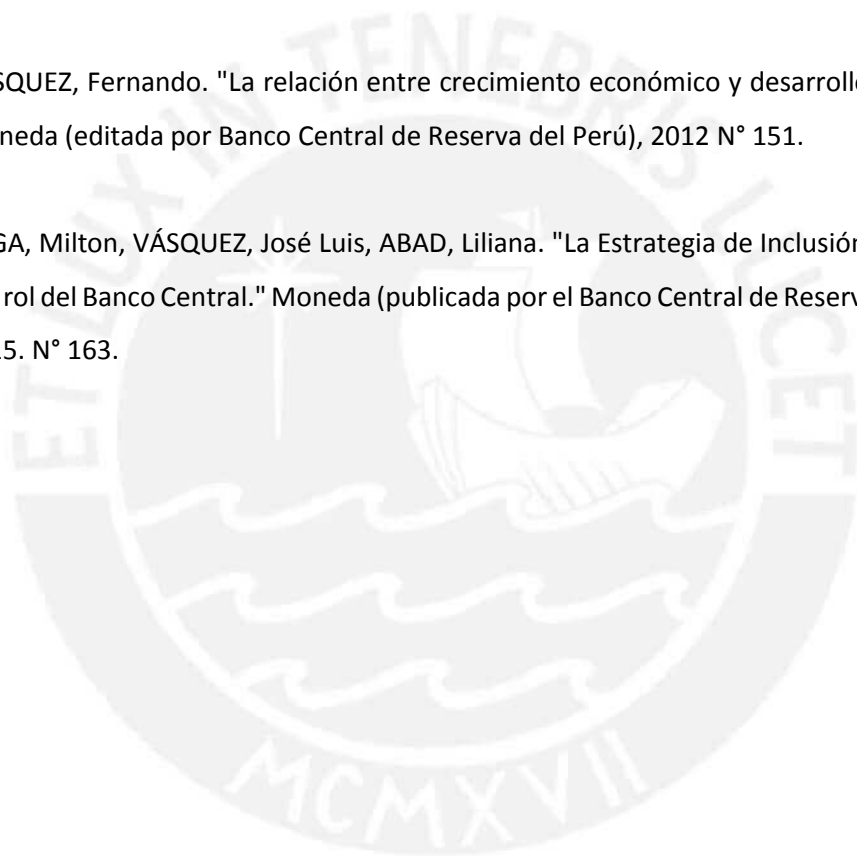
- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. Traducción de GARCÍA MADERA, Marta. "Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza." Bogotá: Ediciones Deusto, 2013.
- AGENCIA DE NOTICIAS ANDINA. 06 de Noviembre de 2014.
- ASOCIACIÓN DE BANCOS DEL PERÚ (ASBANC). "La Banca Peruana en el siglo XXI. Más sólida y fuerte que nunca." 4 de abril de 2014 N° 100: Enlace: http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%B0100_20140404060005555.pdf.
- ASOCIACIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL PERÚ. 31 de Mayo de 2013. Enlace: <file:///C:/Users/miguel/Desktop/ResEjecMay2013.pdf>.
- BYSKOV, Steen, JAEGER, Johana, CAAL, Guillermo, KARMALI, Nadeem, THOMAS, David. "Examen diagnóstico de Protección al Consumidor y Alfabetización Financiera en el Perú." Lima: Banco Mundial, 2013.
- COMISIÓN LEGAL PARA EL EMPODERAMIENTO DE LOS POBRES Y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. "La Ley: La Cave para el Desarrollo sin Exclusiones. Volumen I. Informe de la Comisión Legal para el Empoderamiento de los Pobres." Nueva York: Naciones Unidas, 2008.
- COMISIÓN NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA. "Estrategia Nacional de Inclusión Financiera." Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 22 de julio de 2015.
- CONGER, Lucy, INGA, Patricia, WEBB, Richard. "El Árbol de la Mostaza. Historia de las Microfinanzas en el Perú." Lima: Universidad San Martín de Porres, 2009. Enlace: http://www.institutodelperu.org.pe/descargas/el_arbol_mostaza_microfinanzas_web.pdf.

- DE SOTO, Hernando. "The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else." Londres: Black Swan, 2001, segunda edición.
- DEMIRGUC-KUNT, Asli, KLAPPER, Leora, RANDALL, Douglas. "La base de datos Global Findex. La Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Banco Mundial", Agosto de 2012. Enlace: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Research/GlobalFindex/PDF/old%20pdfs/N5lacSP2_08202012.pdf:
- DIARIO GESTIÓN.06 de Noviembre de 2014. Enlace: <http://gestion.pe/economia/peru-ofrece-mejor-entorno-negocios-microfinanzas-nivel-mundial-2113137>.
- DIARIO GESTIÓN.27 de Abril de 2015: Enlace: <http://gestion.pe/tu-dinero/banco-mundial-2000-millones-adultos-usan-solo-dinero-efectivo-2130105>.
- EVIDENCIAS Y LECCIONES DE AMERICA LATINA (ELLA). s.f. Enlace: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/130412_ECO_Mic_BRIEF4_Esp.pdf.
- FEDERACIÓN PERUANA DE CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO. (FEPCMAC), "Cajas Municipales, una realidad en microfinanzas con rol social". 2012. Enlace: <http://www.fpcmac.org.pe/files/librofepcmac.pdf>.
- FEDERACIÓN PERUANA DE CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO. (FEPCMAC), "Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Trabajando por la inclusión financiera y el desarrollo económico del Perú". 2014. Enlace: <http://www.fpcmac.org.pe/files/Libro-Institucional.pdf>.
- FEDERACIÓN PERUANA DE CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO (FEPCMAC). s.f. <http://www.fpcmac.org.pe/resena-historica.html>.
- HOPKINS, Raúl. "El Desadío de la Inclusión Financiera: El Perú, América Latina y el Mundo." Centrum Strategia Año 8. N° 29, s.f.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) . "Comportamiento de la economía Peruana. 1950-2013." 2013. Enlace:

http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1160/cap01.pdf.

- KINGSBURY, Damien, REMENYI, Joe, HUNT, Janet. "Key Issues in Development." Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004.
- KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. "Derecho Constitucional Económico." Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009.
- KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. "El Régimen Económico de la Constitución de 1993." Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.
- MAZA RODRIGUEZ, José Antonio. "Efectos de la bancarización en el Perú: Una contrastación empírica." Horizonte Económico (editada por Universidad Nacional Mayor del Callao). N°2, 2012.
- MENDIOLA, Alfredo, AGUIRRE, Carlos, AGUILAR, José, CHAUCA, Peter, DÁVILA, Maritza, PALHUA, Mariela. "Sostenibilidad y Rentabilidad de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) en el Perú." Lima: Esan Ediciones, 2015.
- PERUPOLITICO.COM. s.f. Enlace: <http://www.perupolitico.com/?p=252>.
- POGGI Javier, ROMERO Lucía, LUY Manuel, SOTOMAYOR Narda. "El sistema financiero peruano durante 1990-2014: Manteniendo el equilibrio entre desarrollo y estabilidad financiera. En Perú, manteniéndose en el camino del éxito económico." Washington DC: Fondo Monetario Internacional (FMI), 2015.
- PORTOCARRERO MAISCH, Felipe. "Microfinanzas en el Perú. Experiencias y Perspectivas." Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2003.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario." s.f. Enlace: <http://dle.rae.es/?id=4wft6gF>.
- RUIZ, José María. "La Bancarización en Latinoamérica. Un desafío para los grupos bancarios españoles." Estabilidad Financiera (Editada por Banco de España), 2007.

- SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP (SBS). "Evolución del Sistema Financiero a diciembre de 2015." 2015. Enlace: <https://intranet1.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2015/Diciembre/SF-2103-di2015.PDF>
- SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP (SBS). "Perú: Indicadores de inclusión financiera de los sistemas financiero, de seguros y de pensiones en diciembre de 2015." Lima, 2015. Enlace: [file:///C:/Users/Tec/Downloads/CIIF-0001-di2015%20\(Indicadores%20de%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera\)%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Tec/Downloads/CIIF-0001-di2015%20(Indicadores%20de%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera)%20(2).pdf).
- VÁSQUEZ, Fernando. "La relación entre crecimiento económico y desarrollo humano." Moneda (editada por Banco Central de Reserva del Perú), 2012 N° 151.
- VEGA, Milton, VÁSQUEZ, José Luis, ABAD, Liliana. "La Estrategia de Inclusión Financiera y el rol del Banco Central." Moneda (publicada por el Banco Central de Reserva del Perú), 2015. N° 163.



ANEXO 1: PRINCIPALES HITOS HISTÓRICOS EN LA REGULACIÓN DE LAS CMAC.

Leyenda: subrayada, norma aprobada bajo el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. En cursiva, normas aprobadas bajo la Constitución de 1979. En normal, normas aprobadas bajo la vigencia de la Constitución de 1993.

NORMA	FECHA DE APROBACIÓN	DEROGADA POR: / VIGENTE	FINALIDAD Y ASPECTOS PRINCIPALES INTRODUCIDOS POR LA NORMA
<p><u>Decreto Ley N° 23039, mediante el cual se crean las CMAC en los Concejos Provinciales del País.</u></p>	<p><u>14 de mayo de 1980.</u></p>	<p><u>Decreto Legislativo N° 770 (Décimo Sexta Disposición Final).</u></p>	<p>Finalidad: <u>a) Promoción del desarrollo económico regional y la descentralización económica.</u> <u>b) Reforzamiento de la gestión administrativa y financiera de los gobiernos locales.</u></p> <p>Aspectos principales introducidos: <u>a) Se autoriza la creación de las CMAC en calidad entidades con personalidad jurídica por parte de los Concejos Provinciales, con la excepción de Lima Metropolitana y el Callao. (arts. 1 y 4) y regulación de su funcionamiento (art. 4)</u> <u>b) Para poder iniciar sus operaciones, las CMAC requieren ser autorizadas mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y por el Ministerio del Interior, previa opinión de la SBS.</u> <u>c) SBS y Sistema Nacional de Control como entidades supervisoras de las CMAC (art.9).</u> <u>d) Las CMAC se encuentran autorizadas a llevar a cabo las siguientes operaciones: otorgamiento de préstamos con y sin garantía prendaria y captar ahorros del público, así como otras actividades conexas (previa aprobación del Directorio) (art.10).</u> <u>e) Administración de las CMAC compuesta por los siguientes órganos de gobierno: (i) Directorio formado por 5 miembros designados por el Concejo Provincial respectivo, (ii) Gerente elegido por el Directorio (art. 14).</u></p>
<p><i>Decreto Supremo N° 147-81-EF, mediante el cual se reglamenta el dispositivo que autoriza creación de CMAC.</i></p>	<p><i>08 de julio de 1981.</i></p>	<p><i>Decreto Legislativo N° 770 (Décimo Sexta Disposición Final).</i></p>	<p>Finalidad: <i>a) Reglamentar el Decreto Ley N° 23039.</i></p> <p>Aspectos principales introducidos: <i>a) Delimitación de la jurisdicción de las CMAC a la demarcación política del Concejo Provincial correspondiente (art. 1).</i> <i>b) Aprobación de los Estatutos de la CMAC por parte de la SBS (art.12).</i> <i>b) Necesidad de autorización de la SBS para realizar actividades conexas a las mencionadas en el Decreto Ley N° 23039 (art.10).</i> <i>c) Las operaciones de crédito no pueden realizarse en un plazo mayor a 2 años (art. 11).</i></p>

<p>Decreto Supremo N° 191-86-EF, mediante el cual se dictan medidas para el cumplimiento de los objetivos fundamentales de las CMAC.</p>	<p>04 de junio de 1986.</p>	<p>Decreto Supremo N° 157-90-EF (artículo 37).</p>	<p>Finalidad:</p> <p>a) Combatir la usura. b) Dictar medidas para que las CMAC cumplan su función de brindar crédito a los sectores populares.</p> <p>Aspectos principales introducidos:</p> <p>a) Reconocimiento de las CMAC como empresas municipales dotadas de autonomía administrativa, económica y financiera (art.2). b) Aplicación a las CMAC del capítulo de sanciones de la Ley Orgánica de la SBS (art.6). c) Capital mínimo de las CMAC ascendente a 100 UIT (art.7). d) Listado de operaciones permitidas más restrictivo y detallado y límites al valor de créditos con garantía prendaria (art.10). e) Límites a la concentración crediticia y de depósitos (art.10). f) Gerencia mancomunada y trabajadores de las CMAC sujetos al régimen laboral privado (art. 15). g) Creación de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (en adelante, FEPCMAC) como persona jurídica de derecho público integrada por todas las CMAC a nivel nacional. La FEPCMAC se encarga de coordinar las actividades de sus miembros a nivel nacional (art.17). h) Los órganos de gobierno de la FEPCMAC son la Asamblea General (máximo órgano), compuesta por una delegación de cada CMAC, y el Comité Directivo elegido cada dos años por la Asamblea General (arts. 24 y 25)</p>
<p>Decreto Supremo N° 225-87-EF, mediante el cual se dictan disposiciones para fortalecer a la FEPCMAC.</p>	<p>25 de noviembre de 1987.</p>	<p>Decreto Supremo N° 157-90-EF (artículo 37).</p>	<p>Finalidad:</p> <p>a) Fortalecimiento de la FEPCMAC.</p> <p>Aspectos principales introducidos:</p> <p>a) Autorización a la FEPCMAC para realizar depósitos de ahorro y a plazo con sus propios recursos y realizar operaciones de crédito a favor de las CMAC (art.2). b) La FEPCMAC puede poner en conocimiento de la SBS hechos cometidos por las CMAC que puedan ser calificados como faltas por acuerdo de su Comité Directivo, así como recomendar a la SBS la intervención y/o liquidación de una CMAC por acuerdo de 2/3 de su Comité Directivo (art.4)</p>
<p>Decreto Supremo N° 157-90-EF, mediante el cual norman funcionamiento en el país de las CMAC (elevado a rango de ley por Decreto Legislativo N° 770)</p> <p>Tesis publicada con autorización del autor No olvide citar esta tesis</p>	<p>28 de mayo de 1990</p>	<p>Vigente (ha sufrido modificaciones).</p>	<p>Finalidad:</p> <p>a) Dictar disposiciones a fin de permitir un mejor desarrollo de las operaciones y administración de las CMAC y la FEPCMAC. b) Redistribución de los recursos económicos. c) Creación de un fondo especial que canalice recursos nacionales y externos a favor del sistema de cajas.</p> <p>Aspectos principales introducidos:</p> <p>a) Las CMAC están obligadas a destinar el 50% de sus utilidades reales al incremento de reservas y el 50% restante a obras de beneficio social (art.4). b) Se autoriza a las CMAC a efectuar depósitos de cuenta corriente, a recibir préstamos de instituciones financieras nacionales, del exterior y del BCRP, realizar inversiones financieras</p>

			<p>temporales, y a efectuar operaciones de cambio de moneda extranjera previa aprobación del BCRP (art.5).</p> <p>c) Se regula el régimen vigente de los órganos de gobierno de las CMAC. A saber: (i) Comité Directivo de 3 a 5 miembros de elección anual y bianual en el caso de los regidores (reelegibles). El presidente del Comité Directivo representa a la CMAC, (ii) Gerencia Mancomunada compuesta de 2 a 3 miembros elegidos cada 4 años por el Comité Directivo (arts. 8 a 18).</p> <p>d) Delimitación de las funciones y facultades de la FEPCMAC (arts. 20 a 31).</p> <p>e) Creación del Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito como persona jurídica no estatal de derecho público encargada de canalizar recursos nacionales y externos a favor de las CMAC (art. 32) y regulación de dicho fondo (arts. 33 a 36).</p>
Decreto Legislativo N° 770, mediante el cual se aprueba el texto de la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros.	28 de octubre de 1993.	Derogado por Vigésimo Quinta Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 26702.	<p>Finalidad (en lo relativo a las CMAC):</p> <p>a) Reconocer a las CMAC como entidades del sistema financiero de régimen especial.</p> <p>b) Dotar a las CMAC de mayor autonomía para asegurar su crecimiento.</p> <p>Aspectos principales introducidos:</p> <p>a) Las CMAC se pueden constituir por acuerdo de varios concejos municipales (hasta entonces solo podía ser por acuerdo de un solo Concejo Municipal) (art. 423).</p> <p>b) Las CMAC pueden constituir sucursales o agencias en provincias distintas a la de su sede social siempre y cuando no se encuentre operando otra CMAC en ellas (art. 424).</p> <p>c) Otorgamiento de rango de ley al Decreto Supremo N° 157-90-EF, salvo en lo relativo a las disposiciones de dicho decreto supremo derogadas por la Decimosexta Disposición Final (art. 425).</p>
Ley N° 26483, Ley que modifica diversos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades.	31 de mayo de 1995	Vigente.	<p>Finalidad:</p> <p>a) Modificar varias disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades para hacer más transparente la gestión de los gobiernos locales y municipales.</p> <p>Aspectos principales introducidos (con respecto a las CMAC):</p> <p>a) Se prohíbe a los regidores ejercer cargos de confianza y ocupar cargos en la Gerencia y el Directorio de las empresas municipales, entre ellas las CMAC (art. 2).</p>
Ley N° 26702, Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la SBS	06 de diciembre de 1996	Vigente (ha sufrido modificaciones)	<p>Finalidad:</p> <p>a) Dotar de un nuevo marco legal a la supervisión y regulación del sistema bancario y de seguros.</p> <p>b) En cuanto a las CMAC, se aprecia que la intención del legislador es liberalizar dichas entidades, aunque siguen manteniendo un régimen especial.</p> <p>Aspectos principales introducidos (con respecto a las CMAC):</p> <p>a) Conversión de las CMAC en sociedades anónimas en un plazo de 12 meses desde la entrada en vigencia de la ley, sin que les sea aplicable el requisito de pluralidad de accionistas. No obstante, los respectivos Concejos Municipales pueden aprobar la participación de personas jurídicas o naturales en el accionariado de las cajas, previa opinión de la FEPCMAC (Décimo cuarta Disposición Transitoria)</p>

			<p>b) Definición de las CMAC como empresas bancarias que capta recursos del público con el objeto preferente de otorgar financiamiento a la pequeña y mediana empresa (numeral 3 del art. 282).</p> <p>c) Establecimiento de un listado de operaciones que las CMAC se encuentran autorizadas a realizar, sin perjuicio de las operaciones reconocidas por la legislación especial de estas entidades (art. 286).</p> <p>d) Se eliminan las restricciones a la apertura de agencias fuera de la demarcación de su provincia. No obstante, al igual que el resto de empresas del sistema financiero, para aperturar nuevas agencias las CMAC deberán contar con la autorización previa de la SBS (art. 30).</p> <p>e) Se establece expresamente que los regidores de los concejos municipales no podrán ser miembros del Consejo Directivo de las CMAC. Ello de conformidad con lo establecido por la Ley N° 26483 (Quinta Disposición Complementaria y Final).</p>
<p>Ley N° 29523, Ley de mejora de la competitividad de las CMAC en el Perú.</p>	<p>30 de abril de 2010.</p>	<p>Vigente..</p>	<p><u>Finalidad:</u></p> <p>a) Mejorar la competitividad de las CMAC a efectos de que puedan operar en igualdad de condiciones respecto a otras empresas del sistema financiero, en lo relativo a su personal, presupuesto y contrataciones.</p> <p><u>Aspectos principales introducidos:</u></p> <p>a) Exclusión de las CMAC de toda ley o reglamento perteneciente al Sistema Nacional de Presupuesto (art. 2).</p> <p>b) Exclusión de las CMAC del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones con el Estado y su Reglamento. No obstante, el Comité Directivo de cada CMAC deberá aprobar su propio reglamento de contrataciones y adquisiciones, previa opinión de la SBS y del Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado (art. 3).</p> <p>c) Se obliga a las CMAC a presentar a la SBS un informe anual de los avances logrados en su gestión (Primera Disposición Final).</p>