
LA MODERNIZACIÓN DE LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR EN EL MODELO DE BANCA MÚLTIPLE

Antonio de la Haza Barrantes

Alumno de la Maestría de Derecho Empresarial de la Universidad de Lima

El aforismo es algo así como una piedra preciosa, que adquiere más valor por su rareza y sólo causa placer en pequeñas dosis.

Hermann Hesse

1 INTRODUCCIÓN

Acostumbrados a señalar a las empresas bancarias, financieras, edpymes, cooperativas de ahorro y crédito, como las principales empresas de operaciones múltiples de nuestro país, la ley 26702¹ regula otro tipo de entidades, entre ellas, las cajas municipales de crédito popular, las cajas municipales de ahorro y crédito y las cajas rurales, empresas que cumplen roles específicos y que deben adecuarse al mundo financiero regulado por un modelo de banca múltiple. El presente artículo estudia la dinámica de las cajas municipales de ahorro y crédito y de crédito popular y los retos que les plantea la legislación, con el propósito de que sigan existiendo como tales. Para estos efectos en adelante las llamaremos cajas municipales.

Considero que la multibanca otorga los suficientes beneficios como incentivos para el manejo del crédito y del riesgo. Una

1 Ley 26702 o Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros publicada en el diario oficial *El Peruano* el día 09.12.96, en adelante Ley General del Sistema Financiero.

prueba de lo manifestado se constata en los sistemas de banca especializada, en donde las entidades financieras están buscando mecanismos para sortear las barreras que son impuestas por la legislación. Por lo tanto, el grado de especialización dependerá del interés del mismo intermediario en particular y no de la existencia de limitación legal.

2 LOS MODELOS DE BANCA

En el mundo financiero son básicamente dos los modelos de banca que se regulan. Por un lado, el denominado modelo de banca especializada², llamada banca inglesa o pura, en la que se aprecia la actividad financiera específica de cada entidad, pudiéndose hablar de banca de fomento o inversión y de banca comercial, en donde los servicios financieros son prestados como si se tratase de estancos aislados no comunicados entre sí, de acuerdo con una especialización legal antes que natural, ya sea según los clientes, plazos en los que operan o instrumentos de captación del ahorro. Por lo expuesto, será una especialización basada en un ordenamiento jurídico que no deja de ser artificial.

Al otro extremo de la banca especializada se encuentra el modelo de banca múltiple³, conocida también como universal,

mixta o multibanca, la cual responde al criterio de unificación de los servicios financieros, con la finalidad de que éstos se otorguen al cliente en un solo lugar. Puede ser entendida como la empresa que garantiza no sólo el recurso pecuniario sino también el recurso técnico, pudiendo actuar en las etapas de producción y comercialización.

Un error muy frecuente es el de entender a los bancos múltiples como los únicos intermediarios financieros, pero lo real es que sólo unos cuantos intermediarios financieros, que no necesariamente son

² En el caso peruano podemos afirmar que en el año 1937, con la misión del doctor Edwin Kemmerer, se da paso al primer modelo de banca en el país, siendo éste el de banca especializada, en donde también se determinan las funciones tanto de la Superintendencia como del Banco Central.

LUQUE LUQUE, Juan Pablo. La banca especializada está organizada para cumplir específicas y determinadas operaciones sin posibilidad de asumir o desarrollar otras de diferente índole financiero. *Multibanca*. Bogotá: P.U. Javeriana, 1984, p. 250.

³ Por decreto legislativo 637 publicado en el diario oficial *El Peruano* en el mes de abril de 1991, se regula en nuestro medio por primera vez el modelo de banca múltiple; luego continuará regulándose con base en los mismos principios mediante el decreto legislativo 770, hasta llegar a la actual ley 26702 Ley del Sistema Financiero. La banca múltiple apareció en Alemania basada en el criterio de la unificación del servicio financiero, después en Holanda, Suiza y Luxemburgo; en América apareció primero en México.

La banca múltiple en contraposición a la banca especializada, se caracteriza por la autorización de origen legal que tienen las instituciones bancarias para actuar en el mercado financiero, ofreciendo toda clase de operaciones, ya sean de tipo pasivo como activo o de servicios (*leasing*, créditos de consumo, factoring, agencias de bolsa, fusiones y adquisiciones, suscripciones de acciones, fondos mutuos, fideicomisos, etc.). En consecuencia, la banca múltiple permite a la institución financiera ofrecer a su cliente todo lo que pueda pasar por la imaginación del cliente bancario. VITAL GUZMÁN, Mario. *Temas de derecho bancario*. Lima, 1995, p. 82.

Otros autores que también han desarrollado el tema de banca múltiple son STEWART BALBUENA, Alberto. "Aspectos generales de la contratación en el sistema financiero". *Libro homenaje a Carlos Rodríguez Pastor*. Lima: Cultural Caero, 1992. ROLLER, Wolfgang. "Sistema de banca universal: Manejo del riesgo y supervisión bancaria. *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*. Vol. XVIII, Nº 2, suplemento marzo-abril de 1991. DE LA HAZA BARRANTES, Antonio. "En torno a la banca múltiple". *Diario oficial El Peruano* Lima, 04.08.92.

bancos, se dedican a realizar las distintas operaciones de intermediación.

Entre los principales beneficios de un modelo de banca múltiple se pueden mencionar los siguientes: a) robustecimiento de la actividad bancaria, pudiendo realizar todas las operaciones y servicios taxativamente enumerados en la legislación⁴; b) fortalecimiento del desarrollo regional, afianzado por la fusión de pequeñas entidades financieras⁵; c) estados financieros balanceados, permitiendo que cierto tipo de crédito pueda ser compensado con la posibilidad de pérdida que se puede obtener en algún otro tipo de operación crediticia; d) competencia equilibrada y un servicio financiero óptimo, basado en el abaratamiento del costo operativo.

3 LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR FRENTE AL MODELO DE BANCA MÚLTIPLE

Uno de los problemas que ha enfrentado el país, y que aún no está completa-

mente resuelto, ha sido el déficit del ahorro. Esto ha determinado que el acceso de la mayoría de la población al crédito, trate-se del núcleo familiar o de la micro y pequeña empresa, haya sido nulo, por cuanto la banca nacional ha desechado opciones que implican riesgos y tasas de interés bajas. Sin embargo, aun en el Perú existen entidades financieras que ocupan el vacío que la banca tradicional no cubre, y cuya experiencia tanto en España como en otros países de Europa ha sido positiva. Éstas son las cajas municipales.

El sistema de cajas municipales de ahorro y crédito es actualmente alentador en el Perú, en lo que se refiere a su potencial de desarrollo y a su atención al segmento de la pequeña y mediana empresa; sin embargo, su representatividad es baja, ya que capta menos del 2% del total de depósitos del sistema financiero⁶.

Uno de los principales problemas que enfrentan las cajas actualmente es el marco legal que las rige, que restringe su operatividad. Por ejemplo, la Ley de Creación de la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima⁷ establece que su función primordial es el crédito pignoraticio y las operaciones vinculadas con municipalidades, encontrándose facultada para realizar operaciones activas y pasivas con las empresas municipales, además de hacer operaciones en moneda extranjera, actuar como fiduciario en fideicomiso y efectuar cobros, pagos y

4 En el caso de la legislación peruana se ha aplicado el criterio de las operaciones y servicios bancarios vinculados con el criterio modular. Las empresas que desean ampliar el marco de sus operaciones deberán acreditar ante la Superintendencia que cumplen ciertos requisitos, como la opinión favorable previa del Banco Central de Reserva, la calificación A o B como agente de intermediación, capital mínimo requerido, administración ad hoc para esa nueva operación y controles adecuados (artículo 290 de la ley 26702).

5 En el caso peruano, debido al potencial negocio que representa la actividad bancaria hay cambios en el sistema; así, el Bancosur es producto de la fusión del Banco Libertador de Chile y Banco Sur; bancos españoles como Bilbao-Vizcaya, adquirieron el Banco Continental; el Santander adquirió los bancos Mercantil e Interandino; el Banco Sodalmen de Italia adquirió el Banco de Lima, y el Banco Interbank fue adquirido por inversionistas americanos-peruanos.

6 El actual sistema financiero está conformado por 23 bancos, 13 compañías de seguros, 5 empresas financieras, 10 empresas de arrendamiento financiero, 5 administradoras de fondos de pensiones, 4 administradoras de fondos mutuos, 50 sociedades de agentes de bolsa e intermediarias de valores, 2 cajas municipales de crédito popular, 12 cajas municipales de ahorro y crédito, 15 cajas rurales de ahorro y crédito, 1 caja de crédito de consumo, entre otros.

7 Ley 10799.

transferencias de fondos, así como emitir giros contra sus propias oficinas o bancos corresponsales. Si bien no existen trabas directas para realizar operaciones crediticias con la micro y pequeña empresa, no se le permite el otorgamiento de crédito con garantía hipotecaria, ni hacer operaciones de comercio exterior ni una serie de actividades que podrían contribuir a conseguir una atención completa al segmento que propone atender. En lo que respecta a las obligaciones que las cajas municipales deben cumplir como cualquier entidad bancaria normal, está la búsqueda del fortalecimiento patrimonial, basado en el aumento del capital y la mejora de la calidad de sus activos, originada en el crecimiento del volumen de sus colocaciones. En cuanto a criterios de prudencia se incorporan normas de supervisión consolidada, se limita el apalancamiento patrimonial y se fijan límites operativos relacionándolos con las provisiones. La Superintendencia de Banca y Seguros ha considerado una adecuación progresiva, con un plazo que se prolonga hasta el 30 de junio del año 2000, y cuyos porcentajes de cálculo para el caso de los créditos a las microempresas, créditos comerciales e hipotecarios dependerá de la clase de garantías que el crédito posea (preferidas o no). En otras palabras, el modelo de banca planteado ha dejado de ser por entidad financiera para ser ahora por operación, encontrándose vinculado con la deuda de capital que será la proporción de lo que se tiene como parte del activo y lo prestado, además de la economía a escala, que es en todo caso un concepto de aplicación que parte de la premisa de la reducción de los costos y maximización de la utilidad.

Otro problema que limita el desarrollo de las cajas municipales ha sido la condicionalidad política que implica la falta de continuidad administrativa. Producto de

los cambios en el gobierno municipal, la posibilidad de establecer planes de acción de mediano y largo plazos se ha visto recortada. En estos casos, las gestiones administrativas se orientan a solucionar los problemas del hoy y no del mañana. Las prioridades del momento desfavorecen muchas decisiones técnicas y se superponen a las obligaciones y la conveniencia de la caja; de esta manera, podemos mencionar la orientación hacia nuevos mercados, los tratos con entidades de control y la imagen ante los potenciales clientes.

Caso diferente es el del sistema financiero español, que no presenta las desigualdades del nuestro en lo que se refiere a cajas. Allí los bancos representan el 51% del sistema y las cajas el 49%. Esta composición del sistema financiero español comienza en 1977, con la Ley Fuentes Quintana, que elimina las diferencias que existían entre las cajas y los bancos.

En España se ha entendido que las cajas son instituciones financieras tan importantes como los bancos. Por tanto, no hay ni debe haber diferencias con otros intermediarios financieros.

Las cajas municipales en el Perú, bajo el criterio de la banca múltiple, han optado por una especialización natural, en muchos casos histórica⁸, que consiste en operaciones de banca al por menor, basadas en la captación y estímulo del ahorro familiar y popular para atender las necesidades de la familia, pequeñas y medianas empresas, corporaciones territoriales autónomas y municipios. La aceptación de ese campo operativo por parte de las cajas de ahorro a capas de población con rentas medias y

8 El crédito pignoraticio se remonta al año 1777, cuando el cura Francisco Javier Villalta y Yáñez, miembro de una importante familia virreinal, convalidado por las angustias del pánico de monedas recirculadas, que se

bajas, se basa en el principio de la no discriminación, en el derecho de éstas a contar con servicios bancarios.

Lo que hace viable el modelo de banca múltiple en nuestro país para las cajas municipales de ahorro y crédito popular son tres principios básicos contenidos en el artículo 6 de la ley 26702, vinculados con las disposiciones generales que en ejercicio de sus atribuciones dicten el Banco Central de Reserva o la Superintendencia de Banca y Seguros al no poder otorgar tratamiento de excepciones entre empresas de igual naturaleza, entre empresas de distinta naturaleza en lo referente a la misma operación, y en lo vinculado con la recepción de créditos.

Debo afirmar, sea cual fuere el modelo de banca, que éstas no se dan en la actualidad en ninguna de sus formas puras. De un modo u otro, el modelo de banca múltiple en nuestro medio se viene complementando con mecanismos que permiten cierta globalización operativa.

De lo expuesto observamos que las cajas municipales que deseen existir dentro de la dinámica del mercado deberán de ser más competitivas. Para ello la Ley de Instituciones Financieras ha planeado como paso previo lo siguiente: a) su conversión a sociedad anónima, permitiendo la participación de personas naturales y jurídicas

en el accionariado cuando así lo determine el concejo municipal, basado en un criterio de privatización, sea en forma total o parcial; tratándose de las cajas municipales de ahorro y crédito la Superintendencia, mediante resolución SBS N°410-97 ha establecido el mecanismo de participación en favor de terceros, pudiendo ser mediante cualquier modalidad que involucre siempre un aumento de capital social, siendo la transferencia de acciones mediante venta directa o cualquier otra vía que la caja municipal de ahorro y crédito establezca, debiendo contar con la opinión de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, FEPCMAC; b) las cajas de ahorro o crédito popular deberán ampliar su marco de acción en la búsqueda de acceso a uno de los tres módulos operativos, contenidos en el artículo 290 de la ley 26702, teniendo que acreditar capital mínimo, calificación A o B, administración ad hoc y controles adecuados.

Hemos hablado de un modelo de banca múltiple y de cajas municipales de ahorro y crédito popular. Aparentemente entre ambos tipos de entidades debería haber diferencias abismales, sin embargo, esto no es así, porque ambos tipos de institución están próximos entre sí, dirigidos al mismo segmento del mercado, es decir la pequeña y microempresa; realizan similares operaciones crediticias y su origen está en la voluntad de los concejos municipales. No hay razón para mantener legislación que las diferencie; para ello sería conveniente mantener un cuerpo normativo uniforme al tratar el tema de cajas municipales, facilitando la labor de control y supervisión por parte de la Superintendencia, así como el acceso y salida del mercado financiero de estas entidades.

veía forzado por las urgencias domésticas a caer en manos de agencias que cobraban elevados intereses por los préstamos prendarios, informa sobre la adecuada solución lograda en Madrid, México y Manila con los Monjes de Piedra fundados en esas ciudades, y se propuso crear un establecimiento similar en la Ciudad de los Reyes. Para mayor información véase DARGENT CHAMOT, Eduardo. "Historia y futuro del crédito en el Perú", XIII Asamblea General de la Asociación Internacional de Establecimientos de Crédito Pignoraticio en el Perú, realizada en la Municipalidad Metropolitana de Lima en septiembre de 1994.