



MICROFINANZAS EN EL PERÚ

EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

0985

FELIPE PORTOCARRERO MAISCH



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACION

PROPYME
Centro de Promoción de la Pequeña Empresa

MICROFINANZAS EN EL PERÚ. EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

Felipe Portocarrero Maisch



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACION

PROPYME
Centro de Promoción de la Pequeña Empresa

- © Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima II, Perú
- © Centro de Promoción de la Pequeña Empresa
PROPYME
Sánchez Cerro 2141
Lima II, Perú

MICROFINANZAS EN EL PERÚ. EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

Felipe Portocarrero Maisch

1a. edición: noviembre 1999, noviembre 2000, marzo 2003

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

I.S.B.N.: 9972-603-24-5

Depósito Legal: 1501052003-1153

Portocarrero, Felipe

Microfinanzas en el Perú: experiencias y perspectivas – Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; PROPYME, 2003.

/FINANZAS/MICROEMPRESA/FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS/CAJAS DE AHORRO/CRÉDITO/PRÉSTAMOS/INS-TITUCIONES FINANCIERAS/SISTEMA FINANCIERO/ PERÚ/

658.114(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Centro de Promoción de la Pequeña Empresa-PROPYME no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico y del Centro de Promoción de la Pequeña Empresa-PROPYME.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Introducción, 7

I. Evolución de las microfinanzas en el Perú en los años 90, 13

Introducción, 13

- 1. La oferta de microcrédito y las estrategias de desarrollo institucional de las instituciones de microfinanciamiento (IMF), 14*
- 2. La regulación, supervisión y promoción de las IMF, 37*
- 3. Notas finales, 43*

II. Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs): características y perspectivas, 47

Introducción, 47

- 1. Aspectos institucionales y organizativos, 48*
- 2. Principales operaciones y segmentos del mercado atendidos, 50*
- 3. Estructura financiera y desarrollo reciente, 54*
- 4. La evolución de los márgenes financieros, los costos operativos y la rentabilidad en las CMACs, 56*
- 5. Perspectivas del actual sistema de CMAC, 59*

III. Captación de depósitos y microfinanzas: la experiencia de las CMACs, 69

- 1. Ahorro financiero y contexto macroeconómico, 69*
 - 2. La evolución del ahorro en las CMACs, 70*
- 3. Las causas del crecimiento del ahorro en las CMACs, 77*
- 4. Los costos financieros y operativos del ahorro, 78*
 - 5. Estrategias para el desarrollo de los depósitos a mediano plazo, 80*
 - 6. Conclusiones, 81*

IV. Planificación estratégica y construcción institucional: una propuesta para las CMACs del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paíta y Tacna durante el período 1999-2003, 83

Introducción, 83

- 1. Diagnóstico de la situación actual, 85*
- 2. Elementos de un plan estratégico: visión general a 5 años, 97*
- 3. Notas finales, 118*

V. Microfinanzas y desastres naturales: el impacto de la inundación de 1998 en la CMAC Ica, 121

Introducción, 121

- 1. La CMAC Ica a fines de 1997, 122*
- 2. La inundación del 29.01.1998. Sus efectos sobre la ciudad y la CMAC Ica, 126*
- 3. La superación de la crisis: la situación de la Caja Municipal al 31.12.1998, 137*
- 4. Lecciones aprendidas, 140*

Bibliografía, 143

Introducción

El financiamiento de la microempresa asume una gran importancia en un país como el Perú, caracterizado por la heterogeneidad estructural de su aparato productivo y la importancia de las actividades empresariales de pequeña escala¹. De esta manera, el microcrédito constituye una de las herramientas más significativas para asignar capital y supervisar su utilización en estos negocios de reducida envergadura, reforzando su productividad y eficiencia, así como contribuyendo a la elevación de los niveles de ingreso y empleo en los sectores de menores recursos.

Dentro de este contexto, es relevante señalar que, en los años 90, el crecimiento de la economía peruana, el control de la inflación y la reforma financiera han creado condiciones favorables para el desarrollo del microcrédito. Asimismo, ha contribuido a ello la intervención del sector público a través de regulaciones adecuadas y del apoyo financiero a los intermediarios de primer piso. Como resultado, a fines de 1998, se registraban 223,412 microcréditos vigentes con un stock de colocaciones de US\$359.4 millones y un promedio de US\$1,609 por cliente, resultados que sitúan al Perú, al lado de Bolivia y la República Dominicana, como uno de los países de América Latina con mayor grado de desarrollo en las microfinanzas.

Pero, dentro del marco general de este crecimiento, los distintos intermediarios han aplicado diferentes estrategias de desarrollo institucional y penetración en el mercado. Los bancos comerciales tradicionales se han orientado a atender únicamente a los estratos más consolidados de la microempresa. Por su lado, las entidades especializadas en el crédito al consumo han comenzado a incursionar en el crédito a la microempresa de menores montos. A su vez, como resultado del proceso de formalización de las ONGs, se han establecido recientemente MIBANCO y las EDPYMES, intermediarios especializados en el microcrédito. Aunque todavía es muy temprano para evaluar su evolución financiera, estas entidades enfrentan limitaciones relacionadas con su estructura de propiedad difusa, la dependencia del financiamiento del sector público y una insuficiente escala de

1. El Banco Mundial estima que el 45% de la PEA urbana en el Perú se encuentra empleada actualmente en el sector informal, así como una proporción mayor de la PEA rural. A su vez, el crecimiento del sector informal explica el 63% de los nuevos empleos creados en 1994-97 en el nivel nacional. Ver World Bank, *Poverty and Social Developments in Peru 1994-1997*, A World Bank Country Study, Washington: 1999, pp. 1 y 32, respectivamente.

operación. Por su lado, las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs) y las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs) constituyen entidades creadas especialmente para atender a la microempresa. Las primeras destacan por su logros en términos de cobertura y sostenibilidad, pero enfrentan problemas institucionales derivados de su estructura de propiedad, que dificulta la ampliación de su base patrimonial, de la rigidez de su gestión como empresas públicas y de sus problemas de gobernabilidad, que generan peligros de politización y clientelismo. Las CRACs no han logrado consolidar su viabilidad financiera y requieren un amplio programa de capacitación y asistencia técnica, reformar su estructura patrimonial, mejorar su tecnología crediticia e incrementar sus captaciones de depósitos.

Es importante agregar que el marco regulatorio de las instituciones de microfinanciamiento (IMF) es favorable, pero habría que elevar los capitales mínimos y adoptar normas de provisiones más estrictas. También es necesario un mayor esfuerzo de supervisión de las IMF.

Pero, a pesar del rápido desarrollo del microcrédito en el Perú en los últimos años, se registra aún una amplia demanda insatisfecha y son altos los costos del financiamiento ofertado. De ahí que se precise una intervención del sector público para incentivar la ampliación de la oferta crediticia a mayor velocidad y mejorar sus condiciones. Esta meta se podría lograr propiciando la reforma institucional de las IMF; brindándoles un apoyo financiero con normas claras, tasas de interés positivas en términos reales e incentivos a la diversificación de sus fuentes de recursos y capital; y a través de programas de reforzamiento institucional.

Como se podrá apreciar en las siguientes páginas, la dificultad central que debe enfrentar el financiamiento a la microempresa no reside fundamentalmente en desarrollar tecnologías crediticias con costos operativos razonables para los intermediarios que permitan superar los problemas de información asimétrica y de riesgo moral. Más bien es imprescindible que una significativa expansión de las microfinanzas deba apoyarse sobre una adecuada base institucional que refuerce los incentivos necesarios para promover el ahorro, la acumulación de capital y su asignación en este segmento del mercado financiero². Esta base institucional incluye al sistema financiero, a los intermediarios y al gobierno como sus elementos centrales; de ahí que se precise analizar y racionalizar los diseños institucionales y las estructuras de incentivos prevalecientes. Los ensayos que forman parte de este libro aspiran a contribuir con esta tarea analizando diferentes aspectos

2. Krahnhen, Jan Pieter y Reinhard Schmidt, *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*, Westview Press, Boulder, 1994, p. 22.

de la reciente experiencia peruana en esta área y examinando cómo lograr la más rápida ampliación de la frontera del sistema financiero.

El presente libro incluye cinco ensayos. En el primero se presenta un panorama general de la evolución de las microfinanzas en el Perú en los años 90, planteando un diagnóstico de la oferta de servicios financieros y un examen de las distintas estrategias de desarrollo institucional adoptadas por los bancos, las EDPYMES, las CMACs y las CRACs. De esta forma, pueden precisarse los logros obtenidos y los principales problemas que enfrentan los intermediarios presentes en este segmento del mercado. También se abordan los problemas de la regulación, supervisión y promoción de las IMF, realizándose propuestas para una intervención del sector público dirigida a apoyar el desarrollo de las microfinanzas. El examen comparativo realizado permite concluir que las CMACs son las entidades que muestran los mayores logros en términos de cobertura y sostenibilidad. Los cuatro ensayos siguientes profundizan el análisis de las experiencias de estos intermediarios.

En el segundo ensayo se aborda un examen de las características institucionales y organizativas de las CMACs, así como del desarrollo de sus operaciones en la actual década. Dentro de este contexto, se presentan los principales problemas que confrontan estas entidades y la problemática de su privatización.

En el tercer ensayo se explora con mayor detalle la experiencia de las CMACs en la captación de depósitos del público, que constituye su más importante fuente de financiamiento, a diferencia de muchas otras IMF de América Latina que dependen de líneas de crédito del sector público, la cooperación internacional o presentan una estructura de captaciones concentrada en depositantes institucionales. Un examen más diferenciado de los ahorristas de las Cajas permite establecer la importancia de los diferentes estratos, subrayando la necesidad de atraer a los sectores medios para asegurar el éxito en la movilización de recursos de las CMACs.

En el cuarto trabajo se aborda el tema de la planificación estratégica como herramienta de la construcción institucional, evaluando el actual portafolio de productos y clientes en el caso de las CMACs y realizando un análisis interno y externo de estas organizaciones. Sobre esta base, se plantea una propuesta de estrategia de desarrollo con un portafolio de productos a cinco años y se sugiere cómo enfrentar los riesgos más importantes que podrían presentarse en estas entidades.

Por último, en el quinto ensayo, se presenta el estudio de un caso sobre microfinanzas y desastres naturales, en el cual se examina el impacto de la inundación de enero de 1998 en la CMAC de Ica. Con este propósito, se presenta un breve análisis de la situación ex ante de la Caja y un breve

recuento de los efectos de la inundación en la ciudad y la Caja. También se plantean las alternativas que la entidad enfrentó para encarar el desastre natural y las políticas adoptadas, así como sus resultados. Finalmente, se discuten algunas lecciones aprendidas en el manejo de esta crisis.

En buena medida, la elaboración del presente libro ha resultado posible por la participación del autor en la realización de una serie de trabajos de consultoría en microfinanzas como parte del equipo de Luso Financial Systems GmbH (LFS), empresa alemana especializada en este campo. Estas actividades han implicado un contacto especialmente cercano con las CMACs³, pero también han posibilitado un acercamiento a las EDPYMES y CRACs.

Es importante, asimismo, subrayar las limitaciones del presente trabajo. En efecto, muchas de las entidades relevantes en el campo de las microfinanzas en el Perú son todavía muy recientes y no resulta posible evaluar con detalle su cobertura y viabilidad con la limitada experiencia acumulada. Asimismo, se ha formado un amplio y disperso conjunto de entidades, cada una de las cuales presenta aspectos específicos y problemas particulares. También debe mencionarse que la exploración académica de la problemática de las microfinanzas recién se encuentra en un estado inicial y que no existen muchos estudios sobre el tema. Pero, evidentemente, estas limitaciones no justifican los errores e insuficiencias del trabajo, cuya responsabilidad recae enteramente sobre el autor.

La elaboración de los ensayos incluidos en la presente publicación no hubiera sido posible sin el apoyo de muchas personas y entidades a quienes deseamos expresar nuestro reconocimiento. En primer lugar, a los funcionarios de las CMACs, CRACs y EDPYMES, así como de la SBS y de COFIDE, quienes aceptaron compartir su experiencia. En segunda instancia, al BID, Banco Mundial, CAF y USAID, que brindaron la posibilidad de realizar los estudios en las diferentes entidades de microfinanciamiento. En tercer lugar, a la Universidad del Pacífico por el estímulo otorgado para realizar la publicación y plantear sus resultados en el Seminario de Microfinanzas en el Perú, cuyo desarrollo tengo a mi cargo. Por último, la participación en el equipo de LFS creó el marco requerido para que el autor pueda explorar la realidad de las microfinanzas en el Perú actual.

3. El autor también ha participado de 1986 a 1990 y de 1992 a 1996 como consultor de la GTZ en el proyecto de apoyo a las CMACs, desempeñándose desde fines de 1993 hasta mediados de 1996 como coordinador del proyecto.

1. Evolución de las microfinanzas en el Perú en los años 90

Introducción

En los años 90, se creó un contexto favorable para el desarrollo de las microfinanzas en el Perú. El sector de la microempresa acrecentó aun más su participación en la estructura económica², brindando ocupación al 74% de la PEA en 3,080,000 unidades económicas con menos de 10 trabajadores³, mientras que su demanda de financiamiento fue estimulada por la expansión del aparato productivo. En efecto, como resultado de una política de estabilización exitosa y de la implementación de un amplio programa de reformas estructurales, el PBI experimentó un crecimiento promedio anual de 4.7% en 1990-98 y la inflación se redujo a 6.0% en 1998. Al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica y la reforma financiera determinaron una fuerte recuperación del ahorro, que se elevó del 3.4% del PBI en 1990 al 21.7% en 1998, ampliando significativamente la oferta de fondos.

Este contexto favorable fue reforzado por una política estatal de promoción del crédito PYMES (pequeña y microempresa) que se cristalizó en la creación de un marco legal favorable y en la canalización de apreciables recursos para este tipo de financiamiento, como se verá más adelante.

De esta forma, en los años 90 no sólo se ha registrado una importante ampliación de la oferta de microcrédito en el Perú, sino también se han ensayado diferentes estrategias en el desarrollo institucional de las IMF (instituciones de microfinanciamiento). El objetivo del presente documento es plantear un primer balance de las experiencias realizadas y sugerir algunas recomendaciones para apoyar el desarrollo de las microfinanzas en el Perú. Es importante subrayar el carácter tentativo de muchas de las interpretaciones y propuestas planteadas, que se explica por el limitado tiempo de

1. Este documento fue preparado como una ponencia para la Conferencia organizada por el Programa Sustainable Banking with the Poor del Banco Mundial llamada *Microfinanzas y sistemas financieros rurales: ¿hacia dónde vamos?*, Cuzco, Perú, 6-10 de junio de 1999.

2. Esto ocurrió como consecuencia de una racionalización del sector moderno de la economía que determinó, en muchos casos, una reducción de sus puestos de trabajo y un fuerte aumento de la productividad, así como de la concentración del crecimiento en los sectores primario exportadores que tienden a generar poco empleo.

3. MITINCI, *Lineamientos básicos de política para la promoción de la pequeña y microempresa*, Lima: 1996, p. 11.

desarrollo de la mayor parte de las experiencias revisadas y la ausencia de evaluaciones sistemáticas de esta problemática.

Para lograr este objetivo se plantea, en primer lugar, una visión global de la actual oferta de microfinanciamiento de los diversos intermediarios formales. A continuación, se analiza la evolución de la estrategia de la banca comercial en este segmento del mercado, que ha pasado de la cooperación con las ONGs a la construcción de una plataforma propia de atención a esta clientela. En tercer lugar, se explora el proceso de formalización de las ONGs, que ha conducido al establecimiento de las EDPYMES y MIBANCO. En cuarta instancia, se examina la evolución de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs) y Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs) como entidades especializadas en estos pequeños préstamos, planteándose los principales problemas que confrontan estas dos experiencias. De esta forma, después de haber delineado brevemente la evolución de las diferentes estrategias de construcción institucional se aborda la problemática de la regulación, supervisión y promoción de las IMF en el Perú. Esto permite derivar algunas conclusiones sobre la evolución de las microfinanzas en el Perú y sus requerimientos de apoyo, que son presentadas en las notas finales del documento.

1. La oferta de microcrédito y las estrategias de desarrollo institucional de las Instituciones de microfinanciamiento (IMF)

1.1 Una visión de conjunto

Reflejando el impacto de los factores favorables ligados a la estabilidad macroeconómica, el crecimiento del aparato productivo y la reforma financiera, el crédito a la microempresa ha alcanzado un importante y dinámico desarrollo en el Perú en esta década, registrándose una cartera vigente de US\$359.4 millones a fines de 1998, como se aprecia en el Cuadro No. 1. Pero esta ampliación de la frontera del sistema financiero formal es un fenómeno bastante reciente, dado que las entidades especializadas en este tipo de financiamiento, como las CRACs, las EDPYMES y MIBANCO, fueron establecidas entre 1994 y 1998, mientras que las CMACs iniciaron sus préstamos a la microempresa a inicios de los años 90. Por su lado, los bancos comenzaron a incursionar en este segmento del mercado, en forma algo más amplia, desde 1994.

Cuadro No. 1
LA OFERTA DE CRÉDITOS A LA MICROEMPRESA EN EL
SISTEMA FINANCIERO FORMAL DEL PERÚ AL 31.12.98

	Cartera vigente		Créditos		Crédito Vigente Promedio (US\$)	Cartera atrasada / colocaciones totales (%)	Retorno sobre el patrimonio (%)
	Millones de US\$	%	Número	%			
CMACs	70,3	19,6	84,945	38,0	827	5,9	19,9
CRACs	58,5	16,3	31,933	14,3	1,826	17,5	(1,9)
EDPYMES	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	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.

1/ Incluye créditos comerciales y de consumo, lo que tiende a sobreestimar la cartera de microcréditos de las CRACs.

2/ Incluye los créditos a las microempresas, destinados al financiamiento de sus actividades. De acuerdo con la definición adoptada por la SBS, las microempresas se caracterizan por tener activos inferiores a US\$20,000 (sin considerar inmuebles) y presentar un endeudamiento total con el sistema financiero inferior a US\$20,000⁴. Por facilidad operativa y de control, es el criterio del monto máximo del crédito el que se utiliza con más frecuencia.

Fuente: SBS.

Actualmente, es claro que las entidades especializadas en el microcrédito son los proveedores fundamentales de este tipo de financiamiento: a fines de 1998, las CMACs, CRACs, EDPYMES y MIBANCO reunían al 72.6% de los prestatarios y al 42.7% de la cartera vigente. Como se aprecia en el Cuadro No. 1, los bancos concentran el 57.3% del portafolio crediticio pero con un promedio de crédito muy superior (de US\$3,361 por cliente vigente), por lo que sus colocaciones se dirigen fundamentalmente a la pequeña empresa y a los estratos más consolidados de la microempresa, orientándose así a un segmento diferenciado del mercado.

Dentro de este grupo, son las CMACs las que han alcanzado la mayor gravitación, concentrando el 38.0% del número de clientes y el 19.6% de este portafolio crediticio, logro que se ha obtenido a pesar de que estas entidades no operan en el mercado de Lima Metropolitana⁵. Asimismo, su promedio de préstamos vigentes muestra una clara orientación al grupo meta y registran los mejores indicadores de calidad de portafolio crediticio

4. SBS, Resolución No. 572-97, cap. 1, sección 1.2.

5. Como se sabe, Lima concentra más del 30% de la población del Perú y genera más del 50% del PBI.

(cartera atrasada 5.9%) y de rentabilidad (retorno sobre el patrimonio de 19.9% en 1998), a pesar de haber sido afectadas por el Fenómeno de El Niño y la recesión.

Las CRACs constituyen la segunda fuente más importante en el financiamiento de estas pequeñas unidades empresariales con una participación del 14.3% en el número de créditos y del 16.3% en la oferta crediticia, aunque con promedios más altos por cliente. Sin embargo, los elevados niveles de cartera pesada (17.5%) y las pérdidas generadas en 1998 (equivalentes a 1.9% del patrimonio) muestran que muchas CRACs no han asegurado aún su plena viabilidad financiera y que deberán realizar un importante esfuerzo para mejorar su gestión y tecnología crediticia, reformar su estructura patrimonial y racionalizar sus costos.

Las EDPYMES y MIBANCO han iniciado operaciones en 1998⁶ y representan el 3.6% y 3.3% de la cartera vigente, aunque por sus bajos promedio de crédito MIBANCO reúne el 15.7% del número de créditos, mostrando una clara orientación al grupo meta y reflejando así los resultados de la formalización de las ONGs. Los indicadores de las EDPYMES se encuentran muy influidos por los negativos resultados generados por la crisis de Credimpet; sin considerar a esta entidad, las EDPYMES muestran una cartera atrasada del 4.5% y un retorno sobre el patrimonio del 1.1%. Sin embargo, dados los pocos meses de operación de estos intermediarios, es todavía muy temprano para poder evaluar su viabilidad financiera a mediano y largo plazo y realizar un análisis comparativo con otras entidades. Un situación semejante se presenta en MIBANCO, organización que destaca por su reducido promedio de crédito y sus bajos niveles de morosidad.

Por último, los bancos comerciales alcanzan una participación del 57.4% en la cartera vigente pero sólo de 27.4% en el número de créditos, lo que contrasta con su participación de 85% en el crédito total al sector privado. En lo fundamental, las colocaciones de los bancos se dirigen a un segmento superior del mercado de estos pequeños financiamientos, lo cual se refleja en el mayor tamaño promedio de sus operaciones vigentes.

En conclusión, es claro que en el microcrédito, las CMACs constituyen el proveedor dominante que opera con los mejores niveles de calidad de cartera y rentabilidad. Pero es también evidente que el financiamiento a estas pequeñas unidades empresariales presenta un gran mercado aún no explotado, a pesar del veloz crecimiento registrado en los últimos años, dado que se estima existen 3,080,360 microempresas en el país⁷. También hay que señalar que esta importante participación de las PYMES en la estructura productiva

6. Solamente la EDPYME Credimpet opera desde 1996.

7. MITINCI, *op. cit.*, p. 31.

del Perú se mantendría a mediano plazo, dada la imposibilidad de que el sector moderno de la economía pueda expandir su capacidad de absorción de empleo en la magnitud requerida como para captar a este vasto contingente de trabajadores⁸.

1.2 La banca comercial: de la cooperación con las ONGs al establecimiento de una plataforma propia de operación

Durante una primera fase, los pocos bancos interesados en el microcrédito adoptaron una estrategia de cooperación con las ONGs para penetrar en este segmento del mercado⁹, con el fin de aprovechar la experiencia de estas entidades y su mayor cercanía al grupo meta.

En general, en esta estrategia, las ONGs realizan la evaluación, aprobación, seguimiento y recuperación del crédito otorgado a la microempresa, asumiendo también el riesgo de incobrabilidad. Por su parte, los bancos intervienen como ventanillas para los desembolsos y la recuperación, proporcionando al mismo tiempo los fondos prestables, garantizados por un depósito de la ONG o una carta de crédito, que son palanqueados hasta cuatro veces pero con condiciones para reducir los riesgos del banco¹⁰. Las entidades sin fines de lucro reciben una comisión por sus servicios, mientras que los bancos perciben los intereses generados por estas colocaciones¹¹. Dentro de este contexto destacó el importante rol del Banco Wiese¹², que desde mayo de 1991 creó una división para el crédito a la pequeña y microempresa, la cual en 1995 trabajaba con 7 ONGs y registraba una cartera veinte de US\$15.2 millones con 4,594 créditos¹³.

8. Thomas, Jim, "El mercado laboral y el empleo", en Crabtree, John y Jim Thomas (ed.), *El Perú de Fujimori: 1990-98*, Lima: CIUP-IEP, 1999, pp. 286-287.

9. Para un análisis de estas estrategias, Krahn, Jan Pieter y Reinhard Schmidt, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

10. Por ejemplo, existe la posibilidad de suspender las colocaciones si los préstamos de la ONG muestran un nivel de mora mayor a un indicador convenido, para que los bancos se encuentren siempre bien protegidos por el fondo de garantía.

11. Para un análisis de esta modalidad de operación de la relación bancos-ONGs, Portocarrero M., Javier y Juan Nunura Ch., *Oferta de servicios a la pequeña y microempresa en Lima. Lecciones de la experiencia*, Lima: Swisscontact / Deside, 1997, pp. 15-16.

12. También fue relevante la participación del Banco Continental, que contaba al 30.06.97 con una cartera de microcréditos de US\$1.6 millones. Ver Villarán, Fernando y otros, *Estudio y propuesta de transferencia del programa microempresa-sector Informal para la UE*, Lima: SASE, noviembre 1997, anexo 10.

13. Nunura Ch., Juan y Javier Portocarrero M., *Programa de crédito global a la microempresa. Evaluación de la primera fase y preparación de la segunda*, Lima: agosto 1998, p. 51.

La estrategia de cooperación con las ONGs adoptada por los bancos planteaba muchas veces una relación asimétrica entre ambas partes¹⁴, ya que las primeras debían absorber la mayor proporción de los costos de administración y riesgo que no son plenamente cubiertos por las comisiones, requiriendo así el subsidio de las fuentes de la cooperación internacional. Se dificulta, de esta manera, que las ONGs alcancen la sostenibilidad de sus operaciones y puedan reforzar su base patrimonial, condiciones necesarias para lograr un crecimiento agresivo de sus préstamos a la microempresa. Asimismo, con esta estrategia, los bancos disponían de un limitado potencial de crecimiento y no desarrollaban una capacidad propia de atención al grupo meta que les permitiera acumular ventajas comparativas y reforzar su posición en este segmento del mercado.

De ahí que, durante una segunda fase iniciada en 1995, los bancos hayan adoptado la opción de desarrollar una plataforma propia de operación para penetrar el mercado del microcrédito. Dentro de dicho mercado, el Banco de Crédito y el Banco Wiese concentran el 69.7% del portafolio crediticio y el 53.3% del número de clientes a fines de 1998, ocupando así una posición dominante. Sin embargo, en ambos intermediarios, los financiamientos a las microempresas todavía se encuentran en el nivel de experiencia piloto, ya que representan solamente el 2.2% de las colocaciones totales del Banco de Crédito y el 1.9% en el caso del Wiese.

De esta manera, el Banco Wiese se retiró progresivamente de la cooperación con las ONGs¹⁵ y se orientó a otorgar créditos directamente, especialmente a grupos de microempresarios del comercio ambulatorio que fueron reubicados por la Municipalidad de Lima para la construcción de centros feriales. La concentración en este nicho del mercado ha permitido al banco alcanzar significativas economías de escala, al agrupar a varios cientos de prestatarios en cada campo ferial, y contar con mejores garantías. Pero el banco Wiese sólo atiende al mencionado segmento del mercado en el microcrédito y ha decidido más bien priorizar sus préstamos a la pequeña empresa¹⁶, que genera menores costos administrativos y riesgos, al mismo tiempo que ofrece mejores garantías y puede demandar otros servicios bancarios. Así, al 31.12.98, contaba con una cartera de microcréditos de

14. Estas relaciones se presentaban con características diferentes cuando el banco actuaba sólo como una ventanilla de la ONG, cobrando una comisión por sus servicios pero sin participar en los ingresos financieros generados, como en el caso de ACP.

15. Este proceso fue reforzado por la tendencia de las ONGs a formalizarse, constituyendo entidades especializadas en el microcrédito como MIBANCO y las EDPYMES, cuyas características se plantearán más adelante.

16. La pequeña empresa está definida por su volumen anual de ventas entre US\$100,000 y US\$1 millón y por préstamos mayores a US\$10,000.

US\$54 millones, con 11,016 préstamos vigentes y un promedio de US\$4,931 por cliente.

A su vez, el Banco de Crédito inició en 1996 un programa piloto en el área del microcrédito¹⁷, realizando directamente las operaciones sin cooperar con una ONG. Pero también en este caso, los préstamos se orientaban a la pequeña empresa y a los estratos más consolidados de la microempresa. De esta manera, la entidad contaba, a fines de 1998, con una cartera vigente de US\$89 millones, integrada por 21,631 prestatarios y con un crédito promedio de US\$4,116.

De esta forma, los bancos comerciales muestran actualmente un interés limitado en el microcrédito, privilegiando la atención a los clientes de mayor dimensión en dicho segmento del mercado, como se evidencia en sus promedios de crédito que son significativamente más elevados que los registrados en las CMACs, CRACs, EDPYMES y MIBANCO¹⁸. La recesión y la restricción financiera predominantes desde la segunda mitad de 1998 han limitado la ampliación de la presencia de los bancos en dicho segmento, ya que estos intermediarios han optado por concentrar sus colocaciones en los clientes menos riesgosos y más rentables en perjuicio de los pequeños prestatarios. Pero es probable que, una vez superada esta coyuntura desfavorable, los bancos reinicien la expansión de sus créditos a la microempresa, aunque concentrándose siempre en sus estratos superiores.

Asimismo, es también importante señalar que, en el periodo 1995-98, el desarrollo de entidades especializadas en crédito al consumo representó un importante canal para la ampliación de las operaciones de microcrédito de los bancos, especialmente las de menor tamaño. En efecto, desde fines de 1994, se establece la banca de consumo en el país impulsada por capitales chilenos, como en el caso del Banco del Trabajo, cuyas operaciones se orientan a los sectores de ingresos medios y medios bajos. De ahí que resulte útil analizar brevemente sus características y desarrollo.

1.2.1 Las instituciones especializadas en el crédito de consumo

Como se aprecia en el Cuadro No. 2, las instituciones especializadas en el crédito de consumo son bastante nuevas y están dirigidas a otorgar créditos principalmente a los niveles socio económicos C1 y C2. Las ocho entidades especializadas, en total, manejan una cartera de US\$412 millones

17. Del Águila, Juan, "Banco de Crédito del Perú; experiencia con la microempresa", en FOLADE, *Nuevas tecnologías y servicios financieros para la pequeña y microempresa*, San José, Costa Rica: 1998, pp. 215 - 218.

18. Ver el Cuadro No. 1.

al 31.12.98, la cual representa apenas el 3% de las colocaciones totales de la banca múltiple y las financieras, reflejando así el reciente inicio de sus operaciones y su limitada gravitación.

Estos intermediarios tuvieron un muy rápido crecimiento entre 1995 y 1997¹⁹ al ampliar agresivamente sus colocaciones, transfiriendo muchas veces las experiencias realizadas en Chile. Sin embargo, en 1998, se generó una paralización de este dinamismo por efecto de: (i) la elevación de la morosidad resultante de la exagerada expansión crediticia de 1995-97 y la insuficiente evaluación de los prestatarios determinada por las presiones competitivas, así como por los vacíos de las centrales de riesgo que hasta 1998 no cubrían a las operaciones menores a US\$5,000; (ii) el excesivo endeudamiento de muchos sectores asalariados de ingresos medios y bajos; y (iii) la recesión y disminución de ingresos de numerosos prestatarios en 1998 que deterioraron su capacidad de pago, contradiciendo así las expectativas optimistas de muchos intermediarios.

Pero, al encontrar limitaciones en el crecimiento de sus préstamos a los asalariados, las entidades especializadas no atadas a créditos de consumo de ciertas cadenas comerciales²⁰ han comenzado a atender también al sector de "los independientes", que son fundamentalmente microempresarios. De esta forma, se estima que en marzo de 1998 contaban con una cartera de microcréditos de US\$15.4 millones²¹ destacan, por su importancia en este segmento del mercado, las colocaciones del Banco del Trabajo y de Financiera Solución (que forma parte del grupo Banco de Crédito), las cuales se caracterizan por cobrar tasas de interés relativamente altas²². Así, Financiera Solución contaba al 31.12.98 con una cartera de US\$11.8 millones que incluía a 14,152 prestatarios y un crédito promedio vigente de US\$838, el cual se sitúa muy por debajo del promedio de US\$4,116 registrado por el Banco de Crédito como reflejo de la especialización de cada entidad en diferentes estratos del mercado del microcrédito.

Sin embargo, estos intermediarios abordan todavía este financiamiento con una metodología muy inspirada en el crédito de consumo, con criterios de evaluación muy estandarizados y basados en documentos formales, así como con una precalificación de los prestatarios realizada por una fuerza de ventas

19. De esta forma, las colocaciones del Banco de Trabajo pasaron de US\$35.5 millones a fines de 1995 a US\$112.1 millones a fines de 1997.

20. Éste es el caso de CMR y Orión, que financian las ventas de las cadenas SAGA-Falabella y CARSA, respectivamente.

21. Nunura Ch., Juan y Javier Portocarrero M., *op. cit.*, p. 54.

22. Las tasas de interés en moneda nacional ascienden al 138% anual en el Banco del Trabajo y al 96% en Solución, frente a una inflación del 6%. Ver *Gestión*, 13 de mayo de 1999, p. 28.

poco capacitada en la evaluación crediticia. De ahí que la banca de consumo deba aún desarrollar su tecnología financiera para penetrar en forma más masiva en el microcrédito.

En síntesis, los bancos han privilegiado el crecimiento en el mercado de la pequeña empresa y de los grupos más consolidados de la microempresa, ya que la atención de estos clientes genera menores costos operativos y puede crear oportunidades para suministrarles otros servicios bancarios. A su vez, las entidades especializadas en el crédito al consumo se han orientado al segmento inferior de esta clientela, concentrándose en las operaciones más pequeñas. En efecto, influyen en este proceso no sólo la importante gravitación del sector informal en el Perú, sino también las ventajas de las entidades especializadas en el crédito al consumo que, en comparación con la banca tradicional, disponen de una plataforma de atención orientada a un público de bajos ingresos; cuentan con una estructura organizativa mejor adaptada a sus requerimientos; pueden lograr ciertas sinergias entre el microcrédito y el financiamiento al consumo; y están en capacidad de aprovechar la fuerte segmentación del mercado crediticio, cobrando tasas de interés mucho más altas sin necesidad de considerar problemas de imagen. Pensamos que, en su próximo ciclo de expansión, estas entidades van a orientarse en forma más importante a dicho mercado, representando probablemente una importante competencia para las CMACs, CRACs, EDPYMES y MIBANCO, sobre todo a nivel de los financiamientos de menor dimensión.

Cuadro No. 2
INDICADORES BÁSICOS DE LA BANCA DE CONSUMO AL 31.12.98
(Millones de US\$ y %)

IFIs	Inicio de operaciones	Activos	Colocaciones	Patrimonio	Mora (%)	Provisiones / cartera atrasada	Rentabilidad (anualizada)
Del Trabajo	12/94	131	97	16	5.7	147.1	12.1
Orión	1/95	225	124	22	6.4	113.6	16.8
Solventa	3/95	51	4	8	3.8	111.8	(43.2)
Serbanco	3/96	60	39	7	3.4	97.6	6.3
Del País	5/97	51	32	6	1.6	281.2	5.6
Subtotal bancos		518	296	59			
Solución	8/96	84	65	14	8.3	160.2	2.9
CMR	1/97	44	35	9	7.5	101.1	58.5
Porfin	8/97	24	16	3	10.7	142.3	(68.5)
Subtotal financieras		152	116	26			
Total de la muestra		670	412	85			
Total banca múltiple		22,051	13,320	19,26	7.0	92.1	9.1
Total financieras		434	301	79	8.2	104.8	5.0

Fuente: SBS.

1.3 La formalización de las ONGs: las EDPYMES y MIBANCO

1.3.1 Las EDPYMES

Como parte de los esfuerzos del sector público para promover el financiamiento de las pequeñas unidades empresariales, se autorizó, a fines de 1994, la constitución de las EDPYMES (Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa) para facilitar la conversión de las ONGs crediticias en instituciones financieras formales y propiciar el establecimiento de nuevas empresas orientadas a dicho segmento del mercado por parte de inversionistas privados. De esta forma, el Perú siguió el precedente creado por Bolivia que autorizó, en 1993, el establecimiento de los Fondos Financieros Privados (FFP) con el mismo objetivo²³.

La creación de las EDPYMES forma parte de una estrategia de *upgrading* en el proceso de construcción de una institucionalidad adecuada para el financiamiento de las PYMES, ante el limitado interés mostrado por la banca comercial en este segmento del mercado a pesar de la reforma financiera implementada en el Perú desde inicios de los 90. En efecto, se planteaba que las ONGs crediticias podrían aportar la base para la creación de estas nuevas instituciones por su cercanía al grupo meta y la experiencia acumulada en los programas de crédito a las PYMES financiados por el sector público y la cooperación internacional²⁴. Asimismo, la formalización de las ONGs facilitaría su acceso a nuevas fuentes de recursos y les permitiría alcanzar economías de escala, consolidando así su viabilidad y permitiendo la masificación del crédito a la microempresa²⁵. En correspondencia, se subrayó la importancia de evitar la constitución de fuertes barreras de entrada para la constitución de EDPYMES, adoptando requisitos de capital mínimo poco exigentes.

Con la creación de las EDPYMES, se ha establecido un tipo de empresa financiera especializada en la intermediación de recursos a las PYMES que facilita la formalización de las ONGs crediticias. Al mismo tiempo, crea las condiciones para dotar de una mayor transparencia a sus operaciones al

23. Virreira Centellas, Rolando, *La experiencia de Bolivia: los Fondos Financieros Privados-FFP*, ponencia presentada al taller Marco Regulatorio e Intermediación Financiera No Convencional en Centro América, San José, 17-18 de setiembre de 1998.

24. Para un análisis de las ONGs crediticias, ver Schmidt, R. y C.P. Zeitinger, "Prospects, Problems and Potential of Credit-Granting ONGs", en *Journal of International Development*, marzo-abril 1996, pp. 241 - 258.

25. También hay que mencionar que, con la formalización de sus operaciones, las ONGs podían evitar la prohibición de intermediar recursos sin autorización de la SBS y el pago de IGV por sus operaciones crediticias, acogiéndose a la exoneración aplicable al sistema financiero. Ver Villarán, Fernando y otros, *op. cit.*, p. 36.

determinar que deberán sujetarse a las normas de contabilización vigentes y a la supervisión de la SBS. Las EDPYMES podrán así desarrollar con mayor facilidad sus relaciones con el sistema financiero formal y eventualmente acceder a recursos más amplios y estables. Asimismo, se abre la posibilidad de que inversionistas privados puedan establecer este tipo de entidades y/o participar en el capital de las existentes, contando con reglas de juego e incentivos claros. También debe subrayarse que la prohibición de captar recursos del público contribuye a limitar el riesgo que presentan estas entidades en sus primeras etapas de desarrollo.

Actualmente operan siete EDPYMES en el Perú; sólo una ha iniciado sus actividades antes de 1998. Seis entidades han sido creadas como resultado de un proceso de formalización de una ONG crediticia y una ha surgido como un proyecto exclusivo de inversionistas privados. Las EDPYMES contaban, a fines de 1998, con colocaciones brutas por US\$13 millones y 10,372 microcréditos vigentes, situándose a bastante distancia de los US\$98.1 millones registrados por las CMACs, que incluían 84,945 microcréditos vigentes, y de los US\$58.5 millones de las Cajas Rurales.

Estos intermediarios, por otro lado, canalizan US\$10.2 millones de líneas de crédito provenientes, en lo fundamental, del sector público y la cooperación internacional a través de los fondos provistos por COFIDE, FONDEMI y FONCODES, y disponían de un patrimonio de US\$4.1 millones a fines de 1998.

Por su corto tiempo de operación, es todavía muy temprano para evaluar a estas entidades. Sin embargo, pueden plantearse algunas apreciaciones preliminares. En primer lugar, la mayoría de las EDPYMES cuentan con una estructura difusa de derechos de propiedad dado que las ONGs controlan la mayoría accionaria, lo que podría debilitar los esfuerzos de control interno y los incentivos para asegurar una adecuada gestión²⁶. También hay que subrayar que las ONGs, generalmente, no están en capacidad de realizar aportes frescos de capital que pueden ser indispensables para lograr el crecimiento de un intermediario o para superar una situación coyuntural desfavorable. De ahí la importancia de apoyar la incorporación de nuevos inversionistas y la creación de una mayoría clara y estable que pueda asumir la dirección de la entidad con adecuados incentivos y recursos.

En segunda instancia, debe subrayarse que muchas EDPYMES, como consecuencia de su reducida base patrimonial, muestran actualmente una alta dependencia de las fuentes de financiamiento del sector público y la cooperación internacional, lo que dificulta la diversificación de sus pasivos.

26. González Vega, Claudio y otros (ed.), *El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual*, Caracas: CAF, 1997, p. 91.

Estas fuentes pueden ser inestables y generar una vulnerabilidad en dichas entidades, lo que obstaculiza su capacidad de programar su crecimiento y las somete a ciclos de "arrancar-parar" de acuerdo con la variación de las políticas de los organismos públicos, como se verá más adelante.

En tercer lugar, al operar las EDPYMES dentro de un marco regulado y de mayor transparencia que el vigente para las ONGs, se presentan con mayor claridad las dificultades de crecimiento de una entidad de microfinanzas, como lo manifiesta la evolución de Credimpet. Esta última se encuentra en una grave crisis por efecto de una aplicación inadecuada de la tecnología crediticia y de una deficiente administración y supervisión que ha determinado la aplicación de un plan de reestructuración financiera con la pérdida de gran parte del capital aportado por los antiguos accionistas, fundamentalmente el de la ONG Impet.

Por último, el capital mínimo establecido para la conformación de las EDPYMES (US\$265,000) parece demasiado reducido, ya que no asegura que puedan alcanzar las economías de escala necesarias para lograr su viabilidad financiera y que tengan un respaldo suficiente para acceder al financiamiento de la banca comercial. Pero, al mismo tiempo, estos intermediarios deben cumplir con todos los requisitos exigidos por la SBS, los cuales crean un importante costo fijo que sólo puede ser absorbido por un significativo volumen de operaciones. Al respecto, cabe señalar que el capital mínimo requerido para la conformación de un FFP en Bolivia asciende a más de US\$1 millón. Adicionalmente, en el Perú, los limitados requerimientos de base patrimonial determinan que se incentive la proliferación de un elevado número de pequeños intermediarios, con la consiguiente dispersión de esfuerzos y dificultad para la supervisión²⁷. Una mayor exigencia en este aspecto puede fomentar la convergencia de las ONGs crediticias y de los inversionistas interesados, apoyando la creación de un número menor de intermediarios dotados de mejores condiciones para su desarrollo. También parece conveniente establecer límites más estrictos en las primeras etapas del desarrollo de las EDPYMES, reduciendo sus coeficientes de adecuación de capital, adoptando normas más exigentes para la constitución de provisiones

27. Éste es el caso de las ONGs de la red Habitat que han dado origen a dos EDPYMES separadas: CREAR Arequipa y CREAR Tacna, en dos ciudades de la misma región, con lo que se pierde la posibilidad de racionalizar costos y alcanzar economías de escala. Otras ONGs de la misma red están en proceso de organizar EDPYMES autónomas en Cuzco y Trujillo.

sobre las colocaciones, y restringiendo los créditos máximos al 3% o 5% del patrimonio efectivo, dada la naturaleza riesgosa de sus operaciones²⁸.

1.3.2 MIBANCO

Esta entidad inició sus operaciones en mayo de 1998 como resultado de la formalización de la ONG crediticia de mayor desarrollo, Acción Comunitaria del Perú (ACP), que contó con el apoyo de importantes inversionistas nacionales y extranjeros. De esta forma, MIBANCO pudo reunir un importante patrimonio y lograr la autorización para establecerse como banco comercial, orientándose fundamentalmente al crédito a la microempresa. Apoyada en la experiencia y la cartera de ACP, así como en su significativa base patrimonial, la entidad ha proyectado una ampliación a gran escala de sus operaciones y se ha concentrado, en una primera etapa, en el mercado de Lima Metropolitana, el cual ofrece el mayor potencial en el país y no se encuentra adecuadamente atendido²⁹.

MIBANCO integra diversos tipos de accionistas en su estructura patrimonial: ACP cuenta con el 60% de las acciones; Profund International, 19.7%; Accion International, 7%; el Banco de Crédito, 6.7%; y el Banco Wiese, 6.7%. De esta manera, se intenta combinar y potenciar la experiencia y el conocimiento del sector de la ONG con los contactos y vinculaciones de las organizaciones internacionales Profund y Accion, por un lado, y de los dos mayores bancos comerciales del país, por el otro. Como resultado, se anticipa que la entidad no encontrará mayores obstáculos para ampliar sus pasivos, recurriendo tanto a la canalización de líneas de crédito como a la captación de depósitos, y superará la restricción financiera que dificulta la ampliación de muchos intermediarios especializados en el microcrédito. A su vez, si el desarrollo de sus operaciones lo requiere y se logran adecuados niveles de calidad de cartera y rentabilidad, MIBANCO también podrá ampliar con facilidad su base patrimonial a través de aportes adicionales de sus actuales socios, especialmente los bancos comerciales.

Todavía es muy temprano para realizar una evaluación financiera de MIBANCO. De ahí que sólo se realizarán algunas apreciaciones preliminares. Como se observa en el Cuadro No. 3, al 31.03.99 este intermediario canaliza la mayor parte de sus recursos al desarrollo de sus colocaciones y muestra

28. Para una elaboración de estos puntos, ver Portocarrero M., Felipe, "Desarrollo de las microfinanzas en el Perú: retos y posibilidades", en *1 Cumbre Nacional de Microfinanzas*, Lima: COPEME, CRS, PROPYME, USAID, 1998, pp. 37-60.

29. Al respecto hay que señalar que muchas entidades de microcrédito, como las CMACs y las CRACs, no operan en la capital.

una buena calidad de cartera ya que los créditos vencidos representan solo el 2.9% del total. Todavía dispone, sin embargo, de importantes reservas de liquidez bajo la forma de inversiones financieras temporales que pueden ser utilizadas para ampliar sus préstamos. También hay que observar que los activos fijos representan el 15.2% de los activos totales, reflejo de una importante inmovilización orientada a la adquisición de inmuebles y equipos.

La mayor parte de sus pasivos proviene de depósitos³⁰, mientras que los adeudados asumen una importancia secundaria, con lo que MIBANCO muestra una estructura de pasivos muy diferente a la observada en las EDPYMES y CRACs, donde predominan las líneas de crédito. Por su lado, como consecuencia de sus pocos meses de operación y de su importante base patrimonial, MIBANCO registra un indicador pasivo / patrimonio de 2.08, por lo que cuenta con una importante capacidad de apalancamiento no utilizada.

Cuadro No. 3

PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE MIBANCO AL 31.03.99 (En miles de US\$)

Disponible - inversiones	3,271
Colocaciones brutas	10,675
(Provisiones)	(315)
Activos fijos	2,892
Otros activos	2546
Total activos	19,069
Depósitos	8,014
Adeudados	3,161
Otros pasivos	1,713
Total pasivos	12,888
Patrimonio	6,181
Pasivo y patrimonio	19,069

Fuente: SBS.

Al cobrar tasas de interés promedio de 118.6% anual en soles³¹, la entidad ha podido lograr importantes ingresos financieros en el primer tri-

30. Los depósitos están concentrados fundamentalmente en los depósitos a plazo de la ONG ACP, con los recursos obtenidos por la transferencia de su cartera de créditos a MIBANCO.

31. *Gestión*, 18 de mayo de 1999, p. 28.

mestre de 1999 y generar un amplio margen financiero que ha permitido cubrir plenamente sus costos³² y obtener un retorno anualizado sobre el patrimonio del 14.7%.

Por las razones señaladas, el mayor desafío que confronta MIBANCO radica en la construcción de una adecuada estructura institucional y organizativa que sea capaz de generar un crecimiento muy dinámico, preservando una adecuada calidad de cartera y asegurando una alta rentabilidad. A diferencia de muchos otros intermediarios en microfinanzas, la entidad cuenta con condiciones de base muy favorables para enfrentar este reto, incluyendo una larga experiencia en el microcrédito; una significativa base patrimonial; la integración de inversionistas con amplios recursos, experiencia y *know-how*; así como la posibilidad de desarrollarse en el mercado de Lima, el cual presenta un gran potencial para el microcrédito pero que no está muy explotado.

1.4 La creación de nuevas entidades: las CMACs y las CRACs

En los años 80, se apoyó la creación de las CMACs como parte de los esfuerzos del sector público dirigidos a ampliar la oferta de financiamiento a los sectores de menores recursos y a promover la descentralización. A su vez, desde 1992, se ha alentado la constitución de las CRACs, que deben orientarse fundamentalmente a la provisión de créditos a la microempresa rural. De ahí que resulte interesante comparar ambas experiencias para analizar su potencial y limitaciones.

Destacan los logros de las CMACs en términos de cobertura y sostenibilidad³³. En efecto, como se ha señalado, estas entidades muestran una clara orientación al grupo meta y representan la más importante fuente de microcrédito en el país, contando al 31.12.98 con una cartera vigente de US\$70.3 millones, con 84,545 préstamos vigentes y un promedio de US\$827 por cliente vigente. Asimismo, han mantenido una aceptable calidad de portafolio ya que su cartera vencida representa el 5.9% del total y tiene una interesante rentabilidad de 19.9% sobre el patrimonio en 1998.

32. Los costos operativos son bastante elevados, alcanzando el equivalente del 56.4% de los ingresos financieros del primer trimestre y una tasa anualizada del 57% de la cartera promedio. Por su lado, los costos de riesgo son muy limitados, ya que ascienden sólo al 3.8% de los ingresos financieros, como reflejo de la buena calidad de cartera.

33. Para un análisis de las características de las CMACs, ver Portocarrero M., Felipe, "La experiencia peruana en el financiamiento de la microempresa y las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito", en FOLADE (ed.), *Nuevas tecnologías y servicios financieros para la pequeña y microempresa*, San José, Costa Rica: 1998, pp. 219-236. Una versión actualizada de este trabajo se encuentra en el segundo ensayo del presente libro.

Por su lado, como se aprecia en el Cuadro No. 1, el desarrollo de las CRACs presenta resultados más modestos. Estas Cajas cuentan con una menor cobertura del grupo meta ya que su cartera vigente al 31.12.98 alcanza a US\$58.5 millones, agrupando a 31,933 préstamos vigentes, con un promedio de US\$1,826 por cliente, lo que evidencia que se orientan a un segmento más consolidado de la micro y pequeña empresa. También debe destacarse que su sostenibilidad financiera todavía no está asegurada, lo que se expresa en una cartera atrasada del 17.5%, en las pérdidas generadas que alcanzan al equivalente del 1.9% del patrimonio en 1998 y en la liquidación de seis CRACs por disposición de la SBS.

La explicación de este desarrollo divergente de las CMACs y las CRACs se debe a los siguientes factores centrales:

- a. En el nivel normativo, el diseño institucional de las CMACs creó, durante una primera etapa, incentivos adecuados para su desarrollo y una estructura de gobierno caracterizada por un equilibrio de fuerzas y un control de la influencia del municipio, con lo que se permitió así una gestión orientada por criterios técnicos y de rentabilidad que es poco frecuente en las empresas públicas tanto municipales como del gobierno central³⁴. En cambio, el diseño institucional de las CRACs favoreció la dispersión de su accionariado y la confusión entre el rol de accionista con el de prestatario, creando así una estructura de propiedad difusa y los consiguientes problemas de agencia y riesgo moral que se agravaron por el amplio y poco selectivo respaldo financiero brindado a estos intermediarios privados por el sector público.
- b. En relación al desarrollo institucional, las CMACs contaron con un amplio y prolongado apoyo de la GTZ y con un intenso programa de capacitación y asistencia técnica durante 1985-96 financiado con donaciones, lo que permitió adiestrar al personal y desarrollar los nuevos productos y tecnologías financieras. Por su lado, las CRACs carecieron de un apoyo semejante, lo cual se refleja en las deficiencias observadas en la tecnología financiera y la capacitación del personal.
- c. En el nivel financiero, las CMACs se desarrollaron fundamentalmente sobre la base de las captaciones del público y de la canalización de líneas de crédito en condiciones de mercado³⁵, lo que contribuyó a fo-

34. Con el crecimiento de las CMACs y de su peso económico, estos incentivos y estructura de gobierno se han visto muchas veces afectados, directa o indirectamente, por una mayor influencia municipal.

35. Las CMACs también recibieron algunos financiamientos en términos concesionales, como los pequeños proyectos del BID y los fondos del fideicomiso establecido por

mentar una gestión responsable y eficiente. En contraste, las CRACs ampliaron sus operaciones mediante la utilización de líneas de crédito del sector público que muchas veces fueron otorgadas con condiciones subsidiadas y una reducida condicionalidad, lo que generó una marcada dependencia de estos intermediarios privados del financiamiento público que, paradójicamente, no se presentó en forma significativa en las CMACs que constituyen intermediarios públicos.

1.4.1 Los problemas institucionales de las CMACs

Sin embargo, la comparación realizada no debería ser motivo de complacencia para las CMACs, ya que debe destacarse que estas entidades también confrontan significativos problemas institucionales que pueden poner en peligro, a mediano y largo plazo, los logros alcanzados y dificultar una ampliación masiva de la escala de sus operaciones. Estos problemas podrían ser enfrentados con un cambio en la estructura patrimonial y la incorporación de nuevos accionistas con el fin de:

- a. Asegurar la ampliación de su base patrimonial para reforzar su posición competitiva a través de la masificación de sus operaciones y el desarrollo de nuevos productos que conlleven a una ampliación de su actividad de intermediación a mayores plazos y requieren establecer una presencia en el mercado de capitales local. A su vez, hay que considerar que la precaria situación económica y financiera de las municipalidades determina que presionen a las Cajas para aprobar la máxima distribución de utilidades³⁶, con lo que se debilita la capitalización por reinversión de las ganancias generadas.
- b. Superar la rigidez de su operación como empresas públicas que se encuentran sometidas a las inflexibles normas de OIOE del MEF, precisando de una autorización especial para elevar las remuneraciones (que debe ser aprobada por Decreto Supremo), realizar inversiones y establecer agencias, así como modificar sus presupuestos. Como consecuencia, se deteriora la capacidad competitiva de las Cajas en el disputado mercado financiero dado que no pueden conservar a muchos de sus funcionarios más experimentados ya que la competencia los atrae con mejoras remunerativas que no pueden ser contrarres-

FONCODES, pero estas fuentes representaron una proporción menor de su fondeo y se utilizaron prioritariamente para reforzar el patrimonio de las Cajas.

36. El límite máximo de la distribución de utilidades es del 50% de los beneficios obtenidos establecido por el D.S. 157-90-EF.

tadas por las Cajas, a pesar de la buena rentabilidad obtenida, por la rigidez de las normas señaladas³⁷.

- c. Evitar los peligros de la politización y el clientelismo que podrían amenazar a las CMACs, especialmente ahora que sus operaciones han alcanzado una mayor envergadura.

Con la presencia de nuevos accionistas en las CMACs se pueden alcanzar importantes logros. En primer lugar, se permitiría la ampliación de la base patrimonial de las CMACs, aportando nuevos capitales que harían posible mantener un sostenido crecimiento, ampliar su presencia en el sistema financiero y permitirles el acceso al mercado local de capitales, lo que reforzaría su posición competitiva. En segunda instancia, se propiciaría un manejo más técnico de estas entidades y una mejora en su gobernabilidad, evitando los riesgos de la politización, el clientelismo y la corrupción y creando una estructura empresarial claramente dirigida a la maximización de utilidades, orientada a atender al grupo meta y dotada de adecuados mecanismos de control. Por último, se viabilizaría el incremento de los niveles de eficiencia, con el aporte tecnológico y de control de costos característicos de la empresa privada, así como un mayor acceso a las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Las CMACs pueden actualmente ingresar en un auspicioso proceso de incorporación de nuevos accionistas dado que en el Perú se ha desarrollado, en los años 90, un exitoso esfuerzo de privatización. En este contexto, hay que considerar también que se ha implementado una amplia reforma del sector financiero que ha creado un marco favorable para su desarrollo y el ingreso de nuevos inversionistas. A su vez, las CMACs han demostrado su capacidad competitiva y rentabilidad sin depender de subsidios o de privilegios en un mercado financiero que opera sin restricciones, lo que es reflejado en un retorno sobre el patrimonio del 54.5% en 1996, 30.4% en 1997 y 22.9% en 1998.

La tendencia descendente de la rentabilidad se puede explicar por una convergencia de factores estructurales y coyunturales. Entre los primeros, destaca la intensificación de las presiones competitivas que ha generado una reducción de los ingresos financieros y la falta de adecuados incentivos institucionales para una ulterior racionalización de los gastos operativos. Entre los segundos, hay que mencionar el impacto del Fenómeno de El Niño

37. Es notorio el caso de Financiera Solución, que ha establecido sus operaciones en varias ciudades importantes del interior del país con el apoyo de muchos ex funcionarios de las Cajas, que han colaborado en el crecimiento de sus colocaciones a la microempresa.

y de la recesión en 1998 que deterioraron la calidad de la cartera y determinaron una mayor constitución de provisiones. Además forzaron la adopción de una política crediticia más cautelosa, lo que limitó el crecimiento de las Cajas. De esta forma, se espera que la rentabilidad de estas entidades se eleve en 1999 cuando se superen estos factores coyunturales. Apoyando esta hipótesis, las utilidades del sistema de CMACs alcanzaron, en el primer trimestre de 1999, US\$2.3 millones, equivalentes al 47.9% de lo registrado en 1998; se logró así, en los tres primeros meses del año, un retorno sobre el patrimonio de 9.69%³⁸. Sin embargo, es muy poco probable que se alcancen nuevamente los altos niveles de rentabilidad generados por las CMACs durante 1993-96 como consecuencia de los factores estructurales mencionados.

1.4.2 Los problemas centrales de las CRACs

Para revertir las debilidades del sistema de CRACs, resulta necesario reformar su estructura patrimonial, mejorar su portafolio crediticio, promover sus captaciones de ahorros y reforzar el marco institucional.

La reforma de la estructura patrimonial asume una importancia central y tiene como objetivo básico consolidar a mediano plazo un bloque mayoritario de accionistas privados de buena calidad en cada Caja. Sin embargo, esta meta no puede ser alcanzada a corto plazo por la situación de estos intermediarios. En consecuencia, es necesario un período de transición para reforzar las CRACs con el fin de reformar su estructura y mejorar su gestión, de modo que se permita una posterior incorporación de un socio estratégico privado. Durante dicho lapso, es necesaria la intervención del sector público y la cooperación internacional para dirigir y supervisar esta transición. Esta alternativa no implica una estatización temporal, sino el reconocimiento de la situación existente de facto en muchas Cajas ya que el Estado y la cooperación internacional han adquirido una participación accionaria importante en las CRACs en forma directa o indirecta. Con esta evolución, se han planteado importantes problemas de agencia ya que los principales, que proveen los fondos, tienen que diseñar estrategias para establecer adecuados incentivos para los agentes, que manejan estos recursos, al mismo tiempo que supervisar y controlar su utilización. Pensamos que lo más conveniente es reconocer esta presencia del sector público y la cooperación internacional para: (i) organizar el proceso de transición en la forma más eficiente con el fin de lograr a mediano plazo la incorporación

38. Esto equivale a un retorno anualizado sobre el patrimonio de 44.8%, aunque es todavía prematuro proyectar estos resultados dada la inestabilidad macroeconómica y financiera vigente.

de accionistas privados estratégicos de calidad y cancelar la participación pública y (ii) diseñar adecuadas estrategias e incentivos para controlar el problema de agencia en la etapa de transición.

Pero también, durante el período de transición, deben implantarse las siguientes medidas para fortalecer la estructura patrimonial de las CRACs:

- Elevar el capital mínimo a US\$1 millón para garantizar que las Cajas puedan lograr los aportes adicionales de capital requeridos o se fusionen.
- Implantar una política de promoción de las fusiones entre las CRACs. Las entidades fusionadas recibirían un apoyo más amplio a través de operaciones de *underwriting* y programas de asesoramiento y capacitación, siempre que las fusiones contribuyan a crear una estructura empresarial dotada de una mejor gobernabilidad.
- Ampliar las operaciones de *underwriting* otorgando plazos más dilatados y mayores montos a las entidades más prometedoras.

En segundo lugar, se debe propiciar la mejora del portafolio crediticio a través de un sinceramiento de la cartera para poder apreciar adecuadamente su actual estado, constituir las provisiones requeridas y mejorar la imagen de las CRACs. Como resultado de este sinceramiento, se determinaría la necesidad de constituir las provisiones requeridas, que serían cargadas inmediatamente a los resultados. También es importante que cada Caja adopte claras políticas de diversificación de cartera, estableciendo límites por productos, sectores y regiones. Evidentemente, sin una mejora en la tecnología crediticia, el saneamiento de la cartera sería un objetivo que se alcanzaría sólo en forma temporal ya que las deficiencias en la evaluación crediticia volverían a generar una importante cartera pesada. De ahí la importancia de realizar un amplio esfuerzo de capacitación en este campo que incluya a gerentes y analistas.

En tercera instancia, debe apoyarse el incremento de las captaciones de depósitos de las CRACs para lograr la diversificación y atomización de sus pasivos. Las principales medidas que se sugieren incluyen: (i) mejorar la imagen institucional y generalizar campañas de promociones y sorteos; (ii) establecer un límite de 1/1 en la relación depósitos / adeudados, a ser alcanzado en un plazo de 24 meses, estipulándose que a los 12 meses se haya logrado un mínimo de 0.5 / 1 en dicha relación; (iii) adoptar políticas más agresivas y diferenciadas de tasas de interés.

Por último, para complementar las medidas anteriormente planteadas, resulta imprescindible apoyar a las CRACs con un amplio programa de asistencia técnica y capacitación. Este programa incidiría fundamentalmente

en las siguientes áreas: (i) tecnología crediticia para la microempresa rural y urbana; (ii) políticas de manejo de cartera; (iii) promoción de las captaciones; (iv) refuerzo de los controles internos y de la auditoría; y (v) planificación operativa y estratégica.

2. *La regulación, supervisión y promoción de las IMF*

2.1 La regulación y supervisión de las IMF

En general, el marco legal establecido por la reforma financiera ha sido favorable para el desarrollo del microcrédito³⁹. En especial, cabe señalar que existe plena libertad para fijar las tasas de interés, que se han desactivado los programas de crédito subsidiado que tuvieron una importancia considerable en los años 80 con la intervención de la banca de fomento estatal, y que el sector público se ha retirado de las actividades de intermediación directa en el sistema financiero. También es importante mencionar que la normativa vigente ha facilitado la constitución de una serie de instituciones financieras no bancarias, como las CMACs, las CRACs y las EDPYMES, estableciendo reducidas barreras a la entrada y con capitales mínimos poco exigentes. Asimismo, para limitar los riesgos asociados con estas entidades, se ha creado un esquema modular de desarrollo de sus operaciones que les permite ampliar y diversificar los servicios financieros que ofrecen de acuerdo con su grado de consolidación en términos institucionales, financiero y patrimoniales.

Las normas prudenciales y reglamentarias han creado, igualmente, un contexto favorable para el microcrédito, estableciendo regulaciones específicas para la evaluación y clasificación del deudor, que incluyen la posibilidad de simplificar los requisitos documentarios de la evaluación crediticia, así como para la constitución de provisiones⁴⁰. También se ha reglamentado que, durante los tres primeros años de operación, todo intermediario deberá

39. Para un análisis de este marco regulatorio, ver Alvarado, Javier y Federico Ugaz, *Retos del financiamiento rural. Construcción de instituciones y crédito informal*, Lima: CEPES, 1998, cap. IV, pp. 55-98.

40. SBS, *Resolución SBS No. 572-97*, capítulos 1.2, 2.1 y 3.

capitalizar el 100% de las utilidades generadas, con lo que se busca reforzar la base patrimonial de las entidades financieras no bancarias⁴¹.

Sin embargo, las normas aprobadas presentan claros problemas⁴² que incluyen los siguientes:

Exigencia de capitales mínimos insuficientes

Para establecer una CMAC, CRAC o EDPYME se requiere un capital mínimo de S/.750,000 (US\$267,857) que resulta demasiado reducido, especialmente para las Cajas Municipales y Rurales, las cuales captan ahorros. Se genera así un conjunto de entidades con una base patrimonial insuficiente, que no pueden alcanzar las economías de escala necesarias para asegurar su viabilidad financiera y que no cuentan con una adecuada protección frente a los riesgos experimentados por las IMF. Asimismo se alienta una proliferación de pequeñas entidades poco capitalizadas, lo que dificulta la supervisión. Como alternativa debería plantearse una elevación del capital mínimo a US\$1 millón, lo cual generaría una presión para una consolidación dentro de las IMF.

Requisitos de adecuación de capital poco rigurosos

Las IMF se incluyen dentro del límite global que establece que los activos ponderados por riesgo de una entidad no pueden exceder a once veces su patrimonio efectivo⁴³. Este nivel de apalancamiento parece demasiado elevado⁴⁴, especialmente en las etapas iniciales de operación de una IMF. Debe considerarse que estos intermediarios cuentan con portafolios crediticios caracterizados por la falta de garantías de los prestatarios y una insuficiente diversificación del riesgo, por la volatilidad y la posibilidad de un rápido deterioro de las carteras, y por la dificultad para ampliar la base de capital en un momento de dificultades dado que pertenecen al gobierno local o sus accionistas privados son ONGs o personas con una limitada base

41. SBS, art. 19 del "Reglamento para la Constitución y el Establecimiento de Empresas y Representantes de los Sistemas Financieros y de Seguros", que fue aprobado por *Resolución SBS No. 600-98*.

42. Para un análisis de esta problemática, ver Portocarrero M., Felipe, "Desarrollo de las microfinanzas en el Perú: retos y posibilidades", en *1 Cumbre Nacional de Microfinanzas*, Lima: COPEME, CRS, PROPYME, USAID, 1998, pp. 37-60.

43. SBS, *op. cit.*, art. 199, Ley No. 26702.

44. Berenbach, Shari y Craig Churchill, *Reglamentación y supervisión de instituciones de microfinanciamiento*, Red de Microfinanzas, Documento No. 1, 1997, p. 64.

patrimonial. De ahí que se sugiera un límite de apalancamiento más bajo para las IMF.

Normas de provisiones que deben ser más estrictas

A través de la Resolución SBS No. 572-97, se aprobó el "Reglamento para la Evaluación y Calificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones", que también norma estos aspectos en forma específica para los microcréditos. Sobre la base del cumplimiento en sus pagos, se establece una calificación del deudor y su correspondiente exigencia de provisiones. De acuerdo con el criterio de la SBS, los créditos normales incluyen a todos los que se encuentren al día o con atrasos inferiores a 8 días y requieren sólo una provisión genérica de 1%; los créditos con problemas potenciales presentan atrasos entre 9 y 30 días y generan una provisión del 5%; los créditos deficientes registran atrasos entre 31 y 60 días y requieren una provisión del 25%; los créditos dudosos presentan atrasos entre 61 y 120 días y generan una provisión del 58%; los créditos pérdida registran incumplimientos de más de 121 días y se provisionan al 100%. Estimamos que esta exigencia de provisiones debería ser más exigente, estableciéndose la necesidad de provisionar al 100% los créditos con atrasos de más de 31 días, con el fin de reflejar mejor el riesgo implícito en las carteras de las IMF, las cuales se caracterizan por el limitado respaldo de garantías y la precariedad económica de muchas pequeñas unidades económicas. Adicionalmente, las IMF se verían así en la obligación de pagar a corto plazo el precio económico de la morosidad constituyendo provisiones adecuadas, lo que brindaría una útil señal a los directores y supervisores de las IMF. Esta medida, unida a una supervisión más estricta, determinaría que los estados financieros de las IMF reflejen mejor el verdadero valor de sus portafolios de microcrédito, que constituyen su principal activo.

En síntesis, el marco regulatorio de las IMF debería ser reajustado, reforzándose las normas prudenciales. Asimismo, debido a que, actualmente, el mayor obstáculo que enfrentan las IMF son los problemas institucionales, como parte del proceso de superación de los mismos, resultan necesarias ciertas reformas destinadas a mejorar el marco regulatorio y de supervisión existente. Las principales reformas incluyen la privatización de las CMACs y un cambio institucional en las CRACs y EDPYMES a través de la elevación de los capitales mínimos requeridos, de la adopción de normas de adecuación de capital más estrictas y del establecimiento de condiciones más exigentes para acceder a la propiedad y dirección de estas entidades de modo que se incentive la participación de socios estratégicos que, contando con una sólida base patrimonial y tecnológica, puedan asumir el control de

dichas entidades. En otros términos, sin esta reforma institucional, es probable que el desarrollo de una eficiente red de IMF se dilate y genere altos costos en las entidades cuyo desarrollo se bloquee o que no puedan sobrevivir en el mercado.

Pero, no sólo resulta importante asegurar un marco regulatorio apropiado para las IMF, sino también es esencial garantizar una adecuada supervisión de su desenvolvimiento. Sin embargo, a menudo las autoridades de supervisión muestran un reducido interés en esta tarea. Esto ocurre porque las IMF, las cuales incluyen 14 CRACs, 13 CMACs, 7 EDPYMES y MIBANCO, representan una fracción muy pequeña de las colocaciones de la banca que alcanzaba apenas el 1.2% a fines de 1998, y no ponen en peligro la estabilidad del sistema financiero, preocupación central del ente supervisor⁴⁵. Asimismo, refuerzan dicho desinterés los altos costos de supervisar a un amplio número de IMF de reducida dimensión y situadas en su mayoría en el interior del país, costos que no son cubiertos por los aportes que dichas entidades realizan a la Superintendencia y que ascienden anualmente al 1/17 del 1% de sus activos, equivalentes en 1998 a un monto estimado de US\$162,554, es decir, a US\$4,644 por IMF al año.

Pero es necesario superar este desinterés y garantizar una supervisión estricta de las IMF⁴⁶, especialmente por el perfil de riesgo que las caracteriza. Por esta vía, el sector público puede realizar un aporte muy significativo al desarrollo de las microfinanzas. El refuerzo de las normas prudenciales sugerido facilitará esta tarea: los mayores niveles de capital mínimo requerido reducirán la proliferación de IMF, los menores niveles de apalancamiento generarán una mayor base de respaldo para enfrentar eventuales deterioros de cartera, y las normas más estrictas sobre provisiones apoyarán una gestión más cautelosa. También es muy importante reforzar los sistemas de control interno y auditoría externa, así como la calidad, la frecuencia y el detalle de las inspecciones directas realizadas por las autoridades de supervisión.

2.2 La promoción de las IMF

El sector público está en capacidad de fomentar el desarrollo de estas entidades a través de la creación de condiciones propicias para la estabilidad

45. *Ibid.*, p. 67.

46. Para financiar esta tarea podría plantearse tanto una progresiva elevación de los aportes de las IMF a la SBS como un subsidio del Estado, que se justificaría por los claros beneficios socio económicos generados por una mayor oferta de microcréditos y como una medida de protección frente al riesgo de los acreedores públicos de las IMF.

y el crecimiento económico, así como a través del establecimiento de un marco normativo y regulatorio adecuado. Pero además puede contribuir a este proceso canalizando un aporte complementario de fondos a las IMF con tasas de interés positivas en términos reales para evitar distorsiones en el mercado financiero. En efecto, su desarrollo sería lento si se basa exclusivamente en las captaciones de ahorros; a su vez, es probable que los bancos y el mercado de capitales sólo apoyen a los intermediarios más sólidos. De ahí que, para las IMF nuevas o de menor dimensión, el respaldo financiero del sector público asuma una importancia crítica por lo menos durante una primera fase. Pero, evidentemente, una oferta de recursos demasiado generosa, o desprovista de adecuados incentivos y condiciones, puede tener efectos muy contraproducentes en el desarrollo de un intermediario, como se constata en la evolución de muchas CRACs.

En el Perú, COFIDE es la institución pública que ha asumido el rol de organismo de segundo piso para canalizar fondos al sistema financiero y muestra una importante apertura al crédito a la microempresa y a la participación de las IMF⁴⁷. Como esta intervención puede encerrar aspectos polémicos, resulta conveniente discutir sus orientaciones básicas para contribuir a la formación de un consenso en esta materia, el cual pueda facilitar el mantenimiento de un curso estable de actuación a mediano y largo plazo.

Para promover adecuadamente a las IMF, una entidad estatal de segundo piso debe asumir las siguientes orientaciones fundamentales:

- a. Adoptar criterios de elegibilidad rigurosos, transparentes y estables para seleccionar a las IMF que canalizarán los fondos, para asegurar así que se promueva a las entidades más prometedoras y que la asignación se realice exclusivamente en función de consideraciones técnicas.
- b. Establecer que los fondos canalizados deban tener un costo positivo en términos reales y asumir un carácter complementario con el esfuerzo de movilización de recursos de cada intermediario, fijando un máximo para la participación en los pasivos de la entidad de segundo piso con el fin de evitar la dependencia de las IMF.
- c. Estipular una clara condicionalidad en los financiamientos por ser acordados, ligándolos al cumplimiento de metas de importancia clave en la gestión de las IMF.

47. Esto se refleja en los US\$81 millones canalizados a la microempresa por COFIDE en 1997. Ver COFIDE, *Memoria 1997*, p. 32.

- d. Apoyar a las IMF en la diversificación de sus pasivos, otorgando, a las más prometedoras, facilidades de mayor plazo y garantías parciales para facilitar su acceso al mercado interno de capitales.
- e. Promover el reforzamiento patrimonial de las IMF, para apoyar a las que exhiben mejores indicadores, a través de la inversión de capital de riesgo y de financiamientos subordinados.
- f. Desarrollar un instrumental de apoyo a las IMF que pueden enfrentar dificultades temporales de liquidez.

Pero además de adoptar estas orientaciones fundamentales, se precisa que la entidad de segundo piso asuma una gestión que genere incentivos adecuados para las IMF, y evita abruptos cambios de política que puedan crear inestabilidad.

Finalmente, también es importante señalar que las IMF no sólo precisan apoyo financiero, sino también requieren programas de reforzamiento institucional que deben ser financiados por el sector público y la cooperación internacional para brindarles asistencia técnica y capacitación y para reducir los riesgos que genera la rápida expansión de sus operaciones. Los efectos positivos del microcrédito en la generación de empleo y la redistribución del ingreso justifican ampliamente estas iniciativas en un país como el Perú.

3. Notas finales

Sin duda, en los años 90, las microfinanzas han logrado un significativo desarrollo en el Perú. Esta evolución representa el resultado de varios factores: en primer lugar, de las condiciones favorables creadas por la reducción de la inflación, el crecimiento de la economía y la reforma financiera; en segunda instancia, del adecuado marco regulatorio y de supervisión; en tercer lugar, del apoyo financiero otorgado por el sector público y la cooperación internacional; y por último, del esfuerzo de desarrollo institucional realizado por los directivos y trabajadores de las IMF. De esta manera, muchas de las entidades especializadas en estos préstamos han asegurado su viabilidad financiera, logrando un retorno sobre el patrimonio de 19.9% en las CMACs durante 1998 o de 14.7% en MIBANCO⁴⁸ durante el primer trimestre de 1999. Los intermediarios más consolidados han demostrado así su sostenibilidad.

Sin embargo, esta ampliación de la frontera del sistema financiero formal se encuentra todavía bastante alejada de haber cubierto la gran

48. En tasa anualizada.

demanda potencial de financiamiento de la microempresa urbana y rural. Asimismo, como la mayor parte de los préstamos se han orientado a la provisión de capital de trabajo de corto plazo en las áreas urbanas, se observa un déficit más acusado en la financiación de la microempresa rural, en la adquisición de activos fijos y en los créditos para la ampliación y/o remodelación de la vivienda de estos sectores.

También es importante subrayar que esta importante ampliación de las microfinanzas en el Perú todavía no ha sido acompañada de una reducción significativa del costo de estos préstamos, que debería resultar de las economías de escala generadas, así como de las ganancias de eficiencia y productividad acumuladas. Es claro, sin embargo, que los costos del microcrédito serán siempre más altos que los de otros financiamientos⁴⁹ y que resulta vital para la sostenibilidad de las IMF cobrar tasas de interés positivas en términos reales y que cubran plenamente sus costos. Al respecto, es relevante señalar que, frente a una inflación de 6.0% anual registrada en 1998, los ingresos financieros de las colocaciones alcanzaron en dicho año el 49.1% de la cartera promedio en las CMACs, el 31.1% en las CRACs⁵⁰, el 122.0% en MIBANCO y el 69.3% en el Banco del Trabajo que es representativo de la banca de consumo. Estas tasas de interés elevadas se explican por la debilidad de las presiones competitivas en este segmento del mercado financiero y por la tendencia a la segmentación de la clientela en sectores que son atendidos fundamentalmente por una entidad⁵¹. Adicionalmente, se debe considerar que el apreciable potencial que existe en muchas IMF para racionalizar los costos operativos podría contribuir a una reducción de tasas a través de mejoras en la organización y productividad, como lo demuestran los niveles alcanzados por las entidades más avanzadas en este campo⁵².

49. Los costos del microcrédito son claramente superiores por el reducido tamaño de las transacciones y los costos de evaluación y seguimiento.

50. Los menores ingresos financieros de las CRACs responden a las siguientes causas centrales: (i) la denominación mayoritaria de sus préstamos en moneda extranjera que conlleva menores tasas de interés; (ii) el conflicto de intereses entre el rol de prestatario y el de accionista que se genera en estas entidades por su difusa estructura de propiedad, lo cual determina que los costos de crédito no puedan elevarse al nivel que se registra en otros intermediarios de similar naturaleza; y (iii) la importancia de la cartera pesada en las CRACs, que determina que muchos préstamos en mora no generen intereses.

51. Esto sucede por las limitaciones de la red de agencias existente o porque los prestatarios han desarrollado relaciones de largo plazo con un intermediario, lo que les hace difícil obtener las mismas condiciones de la competencia.

52. En 1998, el indicador costos operativos / cartera promedio alcanzó el 24.2% en las CMACs, 86.1% en MIBANCO y 28.9% en el Banco del Trabajo. Este indicador se redujo a una tasa anualizada del 56.8% en MIBANCO en el primer trimestre de 1999.

Librada a su suerte, la evolución del mercado financiero tardaría mucho en cubrir esta demanda desatendida, en propiciar una reducción del costo del crédito y en brindar servicios de mejor calidad para los clientes. De ahí que resulte necesaria una intervención del sector público que deba proyectarse en varios niveles.

De esta manera, se precisa una reforma institucional para generar mejores condiciones para el desarrollo de las IMF a través de la privatización de las CMACs, la reestructuración de las CRACs, la elevación de los capitales mínimos y la promoción de las fusiones: medidas que propiciarían el surgimiento de un menor número de IMF de mayor dimensión que puedan ampliar masivamente sus operaciones, generar significativas economías de escala y racionalizar sus gastos operativos. Pero, al mismo tiempo, se requiere la ampliación del apoyo financiero a las IMF con tasas positivas de interés en términos reales⁵³ para protegerlas de restricciones coyunturales de la liquidez que puedan afectar su crecimiento⁵⁴, así como para apoyarlas a largo plazo en la diversificación de sus pasivos, estrechando sus relaciones con el sistema financiero y el mercado de capitales doméstico. Por último, es también importante contribuir al reforzamiento institucional de las IMF con programas de asistencia técnica y capacitación que puedan ayudar a reducir los riesgos generados por su rápido desarrollo. Estos programas deberían ser subsidiados temporalmente por la positiva contribución del microcrédito a la mejora del nivel de ingreso y empleo en los sectores de menores recursos.

De esta manera, una adecuada intervención del sector público en las líneas señaladas podría acelerar significativamente la ampliación de la cobertura del microcrédito en el Perú y la reducción de sus costos, propiciando un desarrollo con mayor equidad y descentralización.

Los mayores costos de esta última entidad se explican en parte por sus menores tamaños de préstamo promedio.

53. Sin embargo, debe permitírseles fijar sus tasas de interés activas libremente para asegurar su viabilidad financiera a largo plazo. Las mayores presiones competitivas se encargarían de reducir el costo del crédito a la micromepresa y evitar que una IMF ejerza un poder dominante en un segmento del mercado.

54. Desde agosto de 1998, la restricción financiera imperante podría haber afectado las posibilidades de crecimiento de las IMF más nuevas, como las EDPYMES, que dependen más marcadamente del apoyo financiero del sector público.

II. Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs): características y perspectivas¹

Introducción

Las Cajas Municipales constituyen las entidades más importantes en el financiamiento de la microempresa en el Perú. En el periodo 1992-98 han multiplicado sus colocaciones, logrando elevados niveles de eficiencia, productividad y rentabilidad, con lo que muestran una clara viabilidad financiera. Pero su consolidación a mediano plazo depende de la opción de estrategia de desarrollo que se adopte para estas entidades y de la superación de los problemas institucionales que enfrentan. La privatización de las Cajas Municipales, una posibilidad aprobada por la Ley General del Sistema Financiero, puede contribuir a ampliar su base patrimonial, superar los riesgos de interferencia en su gestión, mejorar su base tecnológica y reforzar el control de costos y la supervisión.

En el presente trabajo se realizará un análisis más detallado del sistema de CMACs, precisando, en primer lugar, sus características institucionales fundamentales. En segunda instancia, se abordará un examen de sus principales operaciones y los segmentos de mercado atendidos, evaluando con más detalle el crédito a la microempresa. En tercer lugar, se analizará su evolución financiera durante el periodo 1991-98, lo que permitirá, en una cuarta sección, examinar la evolución de los márgenes financieros, los costos operativos y la rentabilidad de las Cajas de 1992 a 1998. Por último, se plantearán los principales problemas que enfrenta el sistema de CMACs y las posibles alternativas para solucionarlos.

1. Aspectos institucionales y organizativos

El Sistema de CMACs está constituido por trece cajas; la más antigua es la de Piura, cuyas operaciones se iniciaron en enero de 1982, mientras que la más reciente es la de Chíncha, creada en diciembre de 1997².

1. Versión actualizada y modificada de la ponencia presentada por el autor a la II Conferencia Anual del Foro Internacional de Financiamiento para la Pequeña Empresa, realizado del 1 al 3 de diciembre de 1997 en Lima. La ponencia original ha sido publicada en *Nuevas tecnologías y servicios financieros para la pequeña y microempresa*, San José, Costa Rica: FOLADE, 1998, pp. 219-236, con el título "La experiencia peruana en el financiamiento de la microempresa y las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito".

Todas las CMACs operan fuera de Lima Metropolitana están localizadas en las principales ciudades del interior del país y extienden sus servicios financieros, para una mayor cobertura geográfica, a través de cuarenta agencias en los principales centros de producción urbanos y rurales. Cabe destacar la diversificación sectorial y geográfica emprendida por estas cajas, lo que las ha conducido a desarrollar sus mercados en actividades y lugares donde aún no opera la banca comercial. Inclusive, algunas han establecido agencias más allá de su ámbito municipal o departamental, como en el caso de Piura, Sullana y Arequipa.

En mayo de 1980, se promulgó el D.L. 23039 que creó las CMACs como entidades financieras reguladas que podían establecerse fuera del área metropolitana de Lima-Callao con el objetivo de impulsar la descentralización y brindar servicios financieros a los sectores desatendidos por la banca tradicional. Actualmente, se encuentran regidas por el D.S. 157-90-EF, cuyas orientaciones fundamentales fueron ratificadas por la reciente Ley General del Sistema Financiero de diciembre de 1996³. De esta manera, las CMACs constituyen empresas con personería jurídica propia de derecho público, son propiedad exclusiva del respectivo Concejo Provincial y tienen autonomía económica, financiera y administrativa. Sin embargo, la nueva norma legal mencionada determina que las CMACs se organizarán como sociedades anónimas y podrán incorporar accionistas del sector privado⁴.

El Comité Directivo y la Gerencia constituyen los órganos de gobierno de las CMACs. El primero ejerce la representación institucional de la entidad, formula y aprueba sus políticas y supervisa su implementación, careciendo de facultades ejecutivas. Está integrado por siete miembros: tres designados por la Municipalidad⁵ y cuatro representantes de la Iglesia, el Banco de la Nación, la Cámara de Comercio y el gremio de pequeños empresarios. De esta forma, el Comité Directivo reúne a los representantes del propietario, que son minoritarios, con los mayoritarios de la sociedad civil para generar un equilibrio de fuerzas y evitar la politización en una estruc-

2. En este Sistema de cajas no se incluye a la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima, que se rige por su normativa propia y no realiza las mismas operaciones que las CMACs. Ver FEPCMAC, *Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Una red nacional*, Lima: 1995, 71 pp., para una presentación del sistema de Cajas Municipales y de su marco institucional.

3. V Disposición Final de la Ley No. 26702 del 9.12.97.

4. XIV Disposición Transitoria de la Ley No. 26702 del 9.12.97, así como la Resolución SBS No. 410-97, del 6.6.97, que norma la conversión de las Cajas en sociedad anónima y la participación accionaria del sector privado.

5. De acuerdo con la Ley No. 26483 no puede tratarse de regidores.

tura institucional única dentro de las empresas públicas. Se ha intentado, así, limitar la influencia de las municipalidades⁶. En buena medida, el desarrollo de las Cajas depende de la efectividad con la que el Comité Directivo pueda asegurar su función central de control de las decisiones, estableciendo incentivos adecuados tanto para el mantenimiento de la orientación al grupo meta como para una eficiente gestión de la Gerencia⁷. A su vez, la Gerencia, integrada por dos o tres personas, tiene a su cargo la representación legal de la CMAC y asume las funciones ejecutivas, actuando en forma mancomunada.

Las CMACs se integran en la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC) que tiene, bajo su responsabilidad, las tareas de coordinación, representación, asesoramiento, capacitación y supervisión en el sistema. La Federación, con el apoyo de la GTZ, ha desempeñado un importante papel asegurando la capacitación del personal, la uniformidad de las operaciones y de su soporte informático, la estrecha supervisión de la gestión y el asesoramiento permanente de las CMACs.

A su vez, el apoyo de la GTZ, durante 1985-96, ha tenido una gran importancia para el desarrollo de las Cajas Municipales⁸, contribuyendo a estructurar el modelo institucional, introduciendo innovaciones técnicas y organizativas, y asesorando y capacitando al personal de las Cajas y la Federación⁹.

2. Principales operaciones y segmentos del mercado atendidos

Para cumplir con sus objetivos de apoyar la descentralización financiera y ampliar el acceso al crédito, las CMACs han orientado, en diciembre

6. Sin embargo, como se verá más adelante, este objetivo se logró en mayor medida en las etapas iniciales de las CMACs. Cuando su importancia y dimensión económica fueron mayores se generó una tendencia a una mayor intervención de las autoridades ediles en la gestión de las Cajas.

7. Zattler, Bernd A., *Institutionalistische Theorie der Entwicklungsfinanzierung. Eine kritische Rekonstruktion und Erweiterung neoinstitutionalistischer Argumente*, Berlin: Dunker & Humbolt, 1997, p. 237.

8. Para una presentación del desarrollo del proyecto de la GTZ, así como de sus orientaciones básicas, ver Zeitinger, Claus Peter, "La realización de un proyecto", en Tello, María del Pilar (ed.), *Promesas de progreso. Cajas Municipales de Ahorro y Crédito*, Lima: FEPCMAC, 1995, pp. 17-27.

9. Para un análisis de los principios institucionales de las Cajas de Ahorro en Alemania y la problemática de su transferencia a los proyectos de la cooperación técnica alemana, ver Zattler, Bernd A., *op. cit.*, pp. 234-245.

de 1998, el 66.2% de sus activos a las colocaciones, que incluyen los tres tipos de préstamos otorgados:

- a. El crédito a la microempresa, destinado a atender las necesidades de capital de trabajo y adquisición de activos fijos de estas unidades económicas, en su mayor parte informales. Estos préstamos representan el 72.0% del total de colocaciones, contando, en diciembre de 1998, con 94,945 créditos vigentes, un saldo de préstamos de US\$70.3 millones y un financiamiento promedio vigente de US\$827 por cliente.
- b. El crédito personal, orientado al financiamiento del consumo de sectores asalariados de ingresos medios y bajos. Reúne el 22.0% de las colocaciones, registrando al 31.12.98, 52,579 créditos vigentes, un saldo de préstamos de US\$21.6 millones y un financiamiento promedio de US\$411 por cliente.
- c. El crédito pignoraticio, que se otorga contra la garantía de una joya de oro o plata para permitir a los sectores de ingresos medios o bajos enfrentar con rapidez una emergencia o aprovechar una oportunidad de negocio. Estas operaciones representan el 6.1% de las colocaciones, contando, en diciembre de 1998, con 85,195 créditos vigentes, un saldo de préstamos de US\$6.1 millones y un financiamiento vigente de US\$71 por deudor.

Asimismo, es importante destacar que el notable crecimiento de las colocaciones de las CMACs ha sido acompañado por el mantenimiento de una adecuada calidad del portafolio crediticio. De esta manera, los créditos vencidos a la microempresa representan, en diciembre de 1998, el 6.6% del stock de colocaciones respectivo¹⁰; este indicador alcanzó a 3.6%, 3.7%, 4.5%, 5.8% y 6.6% a fines de 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997, respectivamente.

2.1 El crédito a la microempresa en las CMACs

Como se ha mencionado, las CMACs han desarrollado con gran dinamismo sus colocaciones a la microempresa en el período 1993-98. Evidenciando una clara orientación al grupo meta, la cartera promedio vigente por microempresario ha pasado de US\$633 a US\$827 entre 1992 y 1998,

10. El indicador de morosidad se sitúa, de este modo, en un nivel similar al del sistema bancario, que ascendió al 6.5% al 30.12.98. Este indicador registró también un incremento desde diciembre de 1995; se elevó de 4.82% al 31.12.95 a 5.22% en diciembre de 1996. Ver ASBANC, *Boletín Estadístico*, setiembre 1997.

como se aprecia en el Cuadro No.1. En otros términos, el notable crecimiento registrado no ha apartado a las CMACs del segmento de unidades empresariales de menores recursos a los que han otorgado prioridad. También resulta interesante señalar que el sector comercio concentra el 36.2% de la cartera vigente; los servicios y las actividades no especificadas, el 46.1%; el sector productivo no agrícola, el 6.1%; y la actividad agropecuaria, el 11.6%¹¹, mostrando así un portafolio crediticio que refleja bien la naturaleza del sector microempresarial en el interior del país.

Cuadro No. 1

**INDICADORES DEL CRÉDITO A LA
MICROEMPRESA EN LAS CMACs**

	Número de créditos vigentes	Cartera vigente (miles de US\$)	Crédito promedio (US\$)	Cartera por analista (miles de US\$)	Número de créditos por analista	Cartera vencida (%)
Dic. 92	4,253	2,691	633	67	106	13.32
Dic. 93	7,116	5,787	813	105	129	3.58
Dic. 94	20,266	16,899	834	167	201	3.72
Dic. 95	44,239	33,500	757	238	314	4.49
Dic. 96	67,187	47,001	700	290	415	5.77
Dic. 97	77,846	62,583	804	318	395	6.64
Dic. 98	84,945	70,270	827	294	355	6.62

La ampliación de estas colocaciones se explica por la convergencia de tres factores fundamentales. En primer lugar, la dinámica demanda de crédito, generada a partir de 1993 por la significativa recuperación económica, elevó las ventas y necesidades de capital de trabajo de las microempresas, las cuales habían perdido buena parte de su liquidez en la recesión e hiperinflación de 1988-92. Posteriormente, se hizo presente una demanda de financiamiento para la ampliación y renovación de los activos fijos de estas pequeñas unidades económicas. En segunda instancia, las CMACs incrementaron notablemente su captación de depósitos y de líneas de crédito, especialmente de COFIDE y el BID, y dispusieron así de una creciente corriente de recursos para la intermediación, estimulada por la mayor estabilidad macroeconómica y la reforma financiera. En tercer lugar, gracias a los programas de reforzamiento institucional y de desarrollo de una tecnología financiera adecuada, implementados en cooperación con la GTZ, las CMACs contaron con la capacidad institucional para enfrentar los desafíos del rápido crecimiento de los créditos a la microempresa.

11. SBS, *Información financiera de CMACs, CRACs y EDPYMES al 31.12.98*, p. 65.

Como se observa en el Cuadro No. 1, es importante subrayar que la ampliación de las colocaciones se realizó con crecientes niveles de eficiencia, reflejada en el número de créditos vigentes por analista, que pasó de 106 a fines de 1992 a 355 al 31.12.98, y en la evolución de sus carteras promedio, que se elevó de US\$67,270 a US\$294,020 entre ambas fechas. También es relevante mencionar que el rápido crecimiento no ha sido acompañado por un deterioro de la calidad del portafolio ya que la cartera vencida representa el 6.62% de las colocaciones brutas en diciembre de 1998.

En resumen, en el período 1993-98, las Cajas Municipales han podido ampliar significativamente su participación en el mercado del crédito a la microempresa a pesar de no operar en Lima Metropolitana. En el curso de este proceso, han reforzado su posición competitiva, elevando su eficiencia y generando una alta rentabilidad.

Se ha señalado que las CMACs han mantenido, en general, una adecuada calidad en su cartera de préstamos a la microempresa. Aún sumando los créditos refinanciados vigentes a las obligaciones vencidas, al 31.12.98, la cartera expuesta asciende al 16.7% del portafolio bruto y se encuentra provisionada en un 45.0%. Neta de provisiones, esta cartera expuesta representa el 38.5% del patrimonio efectivo de las Cajas en diciembre de 1998¹².

A su vez, los indicadores de eficiencia y productividad del crédito a la microempresa se han incrementado significativamente en las CMACs. Como se ha mencionado, el número de créditos por analista ha crecido de 106 en diciembre de 1992 a 355 en diciembre de 1998; asimismo, en dicho período, la cartera promedio por analista se incrementó de US\$67,270 a US\$294,020. Sin embargo, en algunas Cajas, estos indicadores han alcanzado niveles significativamente más altos, como en la CMAC Arequipa con 390 créditos vigentes y una cartera promedio de US\$405,000 por analista al 30.06.98. Se muestra así que, aun aplicando la tecnología crediticia actual, existe un apreciable potencial para incrementar la eficiencia y productividad de las CMACs, logrando que estos indicadores se acerquen a los niveles registrados en Arequipa.

También resulta posible elevar la rentabilidad de estas operaciones recurriendo a innovaciones en la organización, la tecnología crediticia o en el software utilizado; tareas a las que actualmente se orientan las CMACs y la FEPCMAC.

12. Hay que subrayar que estas cifras recogen el impacto del Fenómeno del Niño de 1997-98, el cual afectó con especial intensidad a las CMACs, generando un incremento muy significativo del portafolio crediticio refinanciado, que pasó de S/.2.2 millones en junio de 1997 a S/.32.8 millones en diciembre de 1998.

3. Estructura financiera y desarrollo reciente

Como resultado del dinámico crecimiento de las CMACs, sus activos han pasado de US\$9.6 millones a fines de 1991 a US\$148.4 millones en 1998, reflejando la multiplicación de sus colocaciones a la microempresa y, en menor medida, de créditos personales, cuyas características se han presentado en la sección anterior. También se ha registrado una ampliación de las reservas de liquidez de las CMACs, que han pasado de US\$1.7 millones al 31.12.91 a US\$41.8 millones al 30.06.98¹³, especialmente desde 1996. Esto se debe en parte al incremento de los depósitos y a la mayor cautela mostrada por las CMACs ante las pronunciadas fluctuaciones económicas asociadas al enfriamiento de la coyuntura observado en 1996 y al Fenómeno del Niño de 1997-98, que han incidido en un menor crecimiento de las colocaciones.

La expansión de los activos de las CMACs se apoyó en el incremento de las captaciones de depósitos, que pasaron de US\$5.5 millones en diciembre de 1992 a US\$69.0 millones en diciembre de 1998, constituyendo así la fuente de fondos más significativa, como reflejo de la imagen de solidez y confianza creada en los diferentes mercados regionales. A su vez, las líneas de crédito captadas se incrementaron desde US\$0.2 millones a US\$48.6 millones en ese mismo período, asumiendo cada vez más relevancia. Las CMACs han podido así captar la creciente corriente de fondos otorgada por el sector público y los organismos multilaterales y destinada al crédito a la microempresa. Destaca especialmente, al 31.12.98, el financiamiento otorgado por COFIDE (US\$27.5 millones) y el BID (US\$3.0 millones). El primero se otorga en condiciones de mercado, mientras que el segundo contiene elementos concesionales, especialmente en los préstamos canalizados a las CMACs de menor dimensión. Pero es importante subrayar que el indicador depósitos / adeudados de las CMACs se sitúa en 1.44 en 1998, muy por encima del 0.49 que registran las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito. De esta forma, mientras que las primeras se basan fundamentalmente en la movilización de los recursos de sus depositantes, las segundas muestran una marcada dependencia de las líneas de crédito del sector público, predominantemente de COFIDE.

13. Estas reservas incluyen los montos registrados en disponible e inversiones.

Cuadro No. 2
PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DEL SISTEMA DE CMACs EN 1991-98
 (En miles de US\$)

	Dic 1991	Dic 1992	Dic 1993	Dic 1994	Dic 1995	Dic 1996	Dic 1997	Dic 1998
Disponible	1,382	1,613	4,077	6,494	11,779	21,722	29,386	36,793
Inversiones	319	335	498	442	2,691	2,767	4,597	5,091
Cartera bruta	6,597	5,617	11,727	27,035	50,602	68,041	88,384	98,249
Microempresa	3,110	2,691	5,787	16,787	33,331	47,002	62,583	70,616
Pignoraticio	2,813	2,150	3,456	4,446	5,485	7,046	7,422	6,075
Personal	674	776	2,484	5,803	11,586	13,994	18,379	21,537
(-) Provisiones	-149	-304	-275	-676	-1,465	-2,998	-4,997	-7,376
Activo fijo	707	766	869	2,076	3,216	3,831	6,362	6,992
Otros activos	766	1,342	1,906	2,592	1,494	1,860	7,446	8,636
Total activos	9,623	9,369	18,803	37,962	68,316	95,223	131,178	148,385
Depósitos	5,855	5,339	11,649	20,305	31,031	42,396	61,736	68,973
Ahorro	3,767	3,475	5,662	9,807	14,073	17,043	21,869	22,655
Plazo fijo	2,089	2,064	5,987	10,498	16,958	25,353	39,867	46,318
Adeudados	100	178	727	7,041	23,023	34,950	43,458	48,654
Corto plazo	100	178	727	1,349	9,750	9,043	10,309	13,301
Largo plazo(s1)				5,692	13,273	25,905	33,149	35,353
Otros pasivos	1,101	735	1,937	2,855	2,397	1,228	5,061	8,117
Total pasivo	7,056	6,432	14,312	30,200	56,451	78,574	110,255	125,745
Patrimonio	2,567	2,918	4,491	7,762	11,865	16,648	20,924	22,641
Utilidad	1,571	1,049	2,092	2,771	4,622	6,468	5,477	4,796
Tipo de cambio: (N.Soles/1 US\$)	1.01	1.64	2.16	2.19	2.31	2.58	2.72	3.13
Variación T/C		62%	32%	1%	5%	12%	5%	15%

Fuente: SBS.

Las CMACs captan fondos del público a través de depósitos de ahorro y a plazo; carecen de autorización para operar con cuentas corrientes. En diciembre de 1998, contaban con 125,398 depositantes de ahorro y a plazo y con un saldo promedio de US\$550 por cliente. De esta manera, las Cajas han podido consolidar su presencia en la captación de fondos dentro de un período marcado por una agudización de las presiones competitivas generada por el ingreso de la banca extranjera.

4. La evolución de los márgenes financieros, los costos operativos y la rentabilidad en las CMACs

La estabilización macroeconómica y la reforma financiera han repercutido favorablemente en la actividad de intermediación, permitiendo incrementar significativamente sus volúmenes y reducir sus márgenes en 1992-98. De esta manera, en el sistema financiero, durante ese período, los costos del crédito han bajado, los ahorristas han podido obtener rendimientos positivos en términos reales, los gastos administrativos representan una fracción considerablemente menor de los fondos intermediados y las utilidades han crecido notoriamente.

Como se observa en el Cuadro No. 3, la evolución de las CMACs en 1992-98 ha presentado una orientación paralela a la del sistema financiero. Como reflejo de la caída de las tasas de interés activas y pasivas, los ingresos y gastos financieros se han reducido notablemente en relación con la cartera promedio, generando una disminución notable de los márgenes financieros de 99.68% en 1992 a 33.26% en 1998. Sin embargo, el rápido crecimiento de los activos de US\$9.4 millones a US\$148.4 millones, entre ambas fechas, ha permitido generar importantes economías de escala, reflejadas en el descenso del indicador gastos administrativos / cartera promedio, que pasó de 79.12% en 1992 a 25.28% en 1998. Pero también es claro que esta reducción debería continuarse en el futuro por la vía de ganancias de productividad y eficiencia, así como a través de la generación de mayores economías de escala. Igualmente, se observa un amplio potencial para racionalizar costos, que, como se verá más adelante, no es aprovechado plenamente por los problemas institucionales existentes en las CMACs. Sin embargo, este indicador de gastos administrativos / cartera promedio se situará siempre en un nivel más alto en las instituciones orientadas al crédito a la microempresa que en la banca comercial, dados los altos costos generados por otorgar y recuperar un gran número de préstamos de pequeña envergadura al sector informal cuyos prestatarios no pueden ser analizados y tratados en forma estandarizada.

Cuadro No. 3**INDICADORES DE RESULTADOS DE LAS CMACs**
(Como% de la cartera promedio)

Años	IF *	GF *	MF *	PR *	GA *	IMP *	UT *
1992	156.77	57.09	99.68	3.63	79.12	7.06	23.71
1993	116.87	37.30	79.57	0.50	59.07	6.61	28.97
1994	79.43	24.32	55.11	2.64	35.62	5.78	15.19
1995	62.51	16.80	45.71	2.99	28.81	5.47	13.07
1996	57.31	17.23	40.08	3.65	22.95	4.81	11.65
1997	53.77	17.65	36.12	4.31	24.10	3.52	7.60
1998	51.30	18.04	33.26	4.98	25.28	2.52	5.88

- 1/ Ingresos financieros.
- 2/ Gastos financieros.
- 3/ Margen financiero.
- 4/ Provisiones de colocaciones.
- 5/ Gastos administrativos.
- 6/ Impuestos a la renta.
- 7/ Utilidad neta.

Fuente: FEPCMAC.

Como se ha observado, si bien las CMACs han reducido sus costos de crédito, las tasas de interés activas se mantienen aún en niveles relativamente altos. Es así que, en la Caja de Arequipa, a fines de 1998, la tasa activa de los créditos a la microempresa en soles ascendió al 77.5% anual, frente a una inflación del 6% al año. Hay que agregar que en el crédito prendario se cobran tasas más elevadas. La limitada competencia existente en estos segmentos del mercado en el interior del país explica que los costos del crédito se hayan podido mantener a estos altos niveles. A su vez, los gastos financieros se han reducido en forma significativa ya que el costo de los pasivos de las CMACs se sitúa ligeramente por encima del promedio del sistema financiero. Como consecuencia, se han comprimido significativamente los márgenes financieros durante 1992-98. Pero esta caída ha sido compensada, en gran medida, por la reducción de los gastos administrativos, permitiendo que las utilidades se mantengan en un elevado nivel durante 1992-98¹⁴. Como reflejo de esta situación, las CMACs registraron, en 1998, una rentabilidad neta anualizada equivalente al 5.88% de la cartera promedio.

Como resultado de los factores mencionados, las CMACs han mostrado un elevado retorno sobre el patrimonio que se situó en 71.68% en 1993,

14. Ver el Cuadro No. 3.

61.71% en 1994, 59.40% en 1995, 54.51% en 1996, 32.90% en 1997 y 22.92% en 1998; mientras que la banca comercial registraba una rentabilidad significativamente menor con un retorno sobre el patrimonio de 14.5% en 1993, 17.3% en 1994, 25.2% en 1995, 25.5% en 1996, 17.53% en 1997 y 9.1% en 1998¹⁵. La reinversión de las utilidades generadas permitió que el patrimonio de las CMACs pasara de US\$2.9 millones a fines de 1992 a US\$22.6 millones a fines de 1998.

La reducción del retorno sobre el patrimonio observada en las Cajas 1997-98 se debe a la combinación de varios factores. En primer lugar, se comprimió el margen financiero del 40.08% registrado en 1996 al 33.26% alcanzado en 1998, reflejando la intensificación de las presiones competitivas tanto en la captación de ahorros como en la colocación de fondos. En segunda instancia, se redujo el crecimiento de la cartera de colocaciones que, expresado en dólares, bajó del 34.4% en 1996 al 11.4% en 1998 como resultado del enfriamiento de la economía registrado en 1996¹⁶ y del Fenómeno de El Niño, que condicionaron una política de mayor selectividad crediticia a partir del segundo trimestre de 1997¹⁷; de esta manera, las economías de escala generadas durante 1997-98 han sido menores que las registradas en ejercicios anteriores. En tercer lugar, se han incrementado, en forma significativa, los gastos por provisión de colocaciones, pasando del 3.65% de la cartera promedio en 1996 al 4.98% en 1998 como reflejo del deterioro del portafolio crediticio generado por las mayores fluctuaciones económicas y por el shock externo de El Niño de 1997-98. Por último, los gastos administrativos se han incrementado ligeramente, pasando del 22.95% de la cartera promedio en 1996 al 25.28% en 1998, reflejando la dificultad de lograr una ulterior racionalización de los costos sin realizar cambios en la estructura institucional de las Cajas, que modifiquen la estructura de los incentivos y permitan un mejor control de los costos, como se verá más adelante.

5. Perspectivas del actual sistema de CMACs

Una proyección de los logros alcanzados en el período 1992-98 muestra un sistema de CMACs que se consolida, incrementando dinámica-

15. SBS, *Información Financiera al 31.12.98*.

16. Dicho enfriamiento generó un incremento de la cartera vencida en las CMACs, la cual pasó del 5.77% en 1996 al 7.21% en setiembre de 1997. Un fenómeno similar se observa en la evolución de la morosidad de la banca comercial.

17. Al respecto es importante subrayar que las CMACs tienen la mayor parte de sus colocaciones en el norte del país y en Ica, regiones donde se concentraron los más significativos efectos del Niño, generando un profundo impacto en la economía local.

mente sus operaciones activas y pasivas, racionalizando sus costos administrativos y mejorando la eficiencia de su intermediación, así como ampliando su base patrimonial a través de la reinversión de las significativas utilidades generadas. Las CMACs han logrado alcanzar, de esta manera, una plena viabilidad financiera.

Pero dos grandes tipos de peligros amenazan la consolidación de las Cajas. Por un lado, los factores externos ligados a la evolución del entorno competitivo del sistema financiero determinarán que los segmentos del mercado hoy atendidos casi exclusivamente por las CMACs en el interior del país sean disputados por otros intermediarios atraídos por la elevada rentabilidad obtenida. Por otro lado, y en forma más importante, amenazan el futuro de las Cajas un conjunto de factores ligados a sus problemas institucionales que podrían condicionar que estas entidades se asimilen, en un mediano plazo, a la *performance* típica de las empresas públicas, dejando así de constituir una experiencia *sui generis*. En las próximas secciones se abordarán estos problemas institucionales y se plantearán sugerencias para enfrentarlos.

Pero, más allá de los peligros que amenazan su consolidación, las CMACs deben definir una perspectiva para su desarrollo estratégico, optando entre las dos alternativas principales que se han planteado.

Por un lado, existe la tendencia a proponer como meta su conversión en intermediarios financieros orientados a la banca múltiple, que, siguiendo el modelo de las *Sparkassen* alemanas o las Cajas de Ahorro españolas, compitan en los diferentes segmentos del mercado con los bancos comerciales, conservando una implantación especialmente fuerte en las pequeñas y medianas empresas, así como en los sectores asalariados de ingresos medios y bajos¹⁸. Dentro de esta perspectiva, las CMACs deberían aspirar a construir una red integrada en el nivel nacional que dispute a los bancos la captación de depósitos en el nivel minorista. Esta búsqueda de reproducir el patrón de desarrollo europeo no considera que las Cajas y los bancos

18. Esta evolución se ve favorecida por la aprobación de un esquema modular de operaciones en el art. 290 de la Ley General del Sistema Financiero, Ley No. 27702 del 9.12.96. En efecto, dicho artículo establece la posibilidad de que los diversos tipos de intermediarios financieros puedan acceder a las diferentes operaciones bancarias, de acuerdo con módulos definidos por un capital mínimo. De esta forma, el módulo I requiere un patrimonio mínimo de US\$1.45 millones y permite el descuento de letras, la aprobación de cartas de crédito y de operaciones de *factoring* y comercio exterior; las Cajas de Arequipa, Cuzco y Sullana reúnen los requisitos exigidos. A su vez, el módulo II exige un capital mínimo de US\$2.91 millones (con el que cuentan las Cajas de Piura y Trujillo), permitiendo la realización de depósitos a la vista, préstamos hipotecarios, emisión de valores y bonos, operaciones de *leasing* y *underwriting*.

surgieron simultáneamente en estos países, tornándose así posible que las Cajas afirmaran una fuerte posición competitiva en la provisión de servicios financieros a los sectores medios y populares. Tuvieron también un prolongado período para acumular una significativa base patrimonial, cuyo desarrollo se vio favorecido por la amplia capacidad económica de los gobiernos locales en Europa que garantizaron las operaciones de las Cajas y facilitaron el cumplimiento de su misión social. Asimismo, es pertinente señalar que, en Alemania y España, existe una estructura regional más descentralizada que permite en muchas zonas el establecimiento de entidades financieras locales que pueden alcanzar economías de escala y una adecuada diversificación. En el Perú, la secuencia histórica es muy diferente: los bancos se han desarrollado desde el siglo XIX, mientras que las CMACs nacieron en la década de los 80 cuando los primeros habían consolidado una sólida presencia en el nivel nacional.

Por otro lado, se plantea alternativamente que las Cajas deben consolidarse como intermediarios especializados en brindar servicios a la micro-empresa urbana y rural, capitalizando las ventajas comparativas que han desarrollado en esta área y asegurándose una posición dominante en dicho segmento del mercado, el cual presenta un gran potencial de crecimiento. De ahí que no resulte prioritario construir una costosa red de captación de depósitos en el nivel minorista en el intento de competir con la banca. Más bien, todos los esfuerzos deberían orientarse a ampliar las colocaciones en los nichos de mercado seleccionados, manteniendo una adecuada calidad de cartera. Para financiar sus operaciones activas, las CMACs podrían recurrir tanto a la captación de depósitos como al mercado de capitales nacional e internacional.

Pero, la adopción de una de estas opciones a largo plazo tiene como requisito previo diseñar una adecuada estrategia para superar los problemas de corto y mediano plazo que amenazan a las CMACs.

5.1 Los problemas centrales de las CMACs

Tres son los obstáculos centrales que enfrentan las Cajas:

- la dificultad para asegurar la ampliación de su base patrimonial,
- los problemas ligados a su funcionamiento como empresas públicas en el Perú, y
- la falta de una adecuada y eficiente estructura de control y supervisión.

Dados los reducidos capitales mínimos requeridos para el establecimiento de una Caja, los niveles de apalancamiento deben manejarse en forma cautelosa para disponer de una base patrimonial adecuada para enfrenar los riesgos generados por sus operaciones. En diciembre de 1998, el indicador de apalancamiento (pasivo / patrimonio) ascendió a 5.56 para el conjunto de las CMACs, resumiendo este promedio una situación muy heterogénea. En efecto, en las Cajas más desarrolladas alcanzó un alto nivel, como lo muestran los casos de Piura (9.61) y Arequipa (8.91); mientras que en las de menor envergadura se sitúa considerablemente por debajo, como en Paita (3.25) y Pisco (2.08). De esta forma, el incremento de las operaciones de las CMACs de mayor dimensión requerirá a la larga un aumento en su capital para poder crecer a un ritmo muy dinámico.

Pero se podría argumentar que, dada la alta y sostenida rentabilidad de las CMACs, la ampliación de su base patrimonial no debería enfrentar dificultades. Sin embargo, el marco legal vigente establece que los Concejos Provinciales son los únicos propietarios de estas entidades. Como su situación económica y financiera es muy precaria, carecen de recursos para efectuar estos aportes adicionales de capital. Más aún, dentro de los objetivos centrales de una gestión municipal, el incremento de capital señalado asume una baja prioridad frente a las urgencias del gasto corriente y los grandes requerimientos de obras públicas. Más bien, los apremios existentes son tan agudos que existe una creciente tendencia, en muchos municipios, de exigir la distribución de utilidades¹⁹ que la norma legal limita al 50% del excedente generado en términos reales (Cf. DS 157-90-EF, art. 4). Esta exigencia agravará la situación patrimonial de las CMACs, que, en el pasado, han tenido como política la reinversión del 100% de las ganancias obtenidas.

Las CMACs deben, asimismo, enfrentar dificultades específicas derivadas de su naturaleza de empresas públicas. En primer lugar, están sometidas a una regulación rígida y frondosa, dependiendo de las directivas de la OIOE del Ministerio de Economía que aprueba sus presupuestos, regula los incrementos remunerativos, norma las adquisiciones de bienes y servicios, así como autoriza las inversiones a realizarse. Así, por ejemplo, la elevación de los sueldos de los empleados de las CMACs debe ser aprobada por Resolución Suprema, con firma del Presidente y el Ministro de Economía: trámi-

19. En los 8 primeros meses de 1997, las municipalidades de Arequipa, Ica, Paita, Piura, Sullana, Trujillo y Tacna han determinado que las CMACs distribuyan utilidades por US\$952,225, monto equivalente al 14.7% de las ganancias generadas en 1996. Así, estos recursos ya no podrán apoyar el desarrollo de las Cajas. Se podría temer que en 1998, año de elecciones municipales, se incremente la presión para distribuir utilidades en las CMACs.

te muy prolongado y sujeto a determinantes que tienen poca relación con la situación de la entidad financiera. Esta rigidez coloca a las CMACs en una posición desventajosa frente al resto de los intermediarios que, por su carácter privado, se manejan con mayor flexibilidad.

En segunda instancia, los Concejos Provinciales, como únicos propietarios de las CMACs, ejercen una clara influencia en su manejo, tanto a través de la presencia directa de los tres directores designados por el Concejo, como por la vía indirecta de la presión sobre el resto de directores que se encuentran dentro de una red social y política muy permeable a las decisiones y prioridades de los alcaldes. Con el crecimiento de las Cajas, se ha ido incrementando el interés y la influencia de las autoridades ediles, neutralizando así los mecanismos de balance diseñados por el DS 157-90-EF que contemplaba, como eje central, la composición pluralista del directorio. En efecto, los representantes de la Cámara de Comercio, la Iglesia, el Banco de la Nación o los pequeños empresarios carecen muchas veces de organización: su actuación en la Caja no asume gran importancia para estas entidades que no supervisan de cerca su desempeño. Asimismo, defienden intereses más difusos como el desarrollo regional, la lucha contra la pobreza o el bienestar colectivo. Como resultado, la autonomía de la gestión se ha ido reduciendo en las Cajas, generándose un contexto favorable a su progresiva politización. De esta manera, aumentan las tentaciones para utilizarlas como un terreno propicio al clientelismo que podría extenderse desde la selección de personal hasta la asignación del crédito.

También pueden presentarse interferencias de la Municipalidad en la administración de las Cajas cuando se plantea utilizarlas para otros propósitos de la gestión edil, generando así un conflicto con sus objetivos financieros. De esta manera, la aprobación, por ejemplo, de un componente de crédito en un programa de reubicación del comercio ambulatorio, que no contemple la plena cobertura de costos o una adecuada protección frente a los riesgos, resultaría perjudicial para la entidad financiera.

En tercer lugar, la naturaleza pública de su propiedad, la particular composición de sus directorios y la ausencia de un propietario concreto, interesado en la eficiencia y el control de costos, condicionan una debilidad estructural en la supervisión de las CMACs, creando un marco propicio para una colusión de directores y gerentes interesados en obtener beneficios privados de la gestión pública. Hasta el momento, sin embargo, los casos de corrupción puestos en evidencia han sido aislados, concentrándose las irregularidades en los niveles administrativos antes que en la asignación del crédito. Pero, es de temer que el propio crecimiento de las Cajas, unido a la debilidad estructural señalada, multiplique en el futuro las tentaciones de la

corrupción, reproduciéndose así la evolución de la banca de fomento y las mutuales.

Los problemas de las CMACs derivados de su naturaleza de empresas públicas se agravan por las limitaciones de los organismos de control y supervisión. En primer lugar, la SBS asigna una reducida importancia a las CMACs por la escasa gravitación de los recursos que intermedian en comparación con los bancos, lo que determina que las eventuales dificultades de las Cajas carezcan de impacto a nivel macroeconómico. Asimismo, el ente supervisor no cuenta con un personal estable y especializado dedicado a las CMACs, descansando en una delegación de facto del control a la FEPCMAC, que no es materia de supervisión sistemática. En segunda instancia, la Contraloría se orienta más bien a verificar la conformidad formal de los procedimientos administrativos utilizados, antes que a evaluar sus resultados y las operaciones realizadas. La entidad de control muchas veces no cuenta con personal especializado, realizando visitas episódicas y dedicando poca atención al seguimiento de las recomendaciones formuladas. Por último, la FEPCMAC es la institución que ha asumido la mayor importancia en la supervisión y control de las Cajas, contando con un Departamento de Auditoría relativamente autónomo que forma parte del Sistema Nacional de Control. Dicho departamento ha realizando un permanente trabajo de inspección y seguimiento, cuyos resultados han ayudado a inhibir la propagación de las irregularidades y la corrupción. Sin embargo, esta actividad ha generado anticuerpos en las gerencias de las CMACs, que están representadas en la dirección de la FEPCMAC, registrándose crecientes presiones para mediatizar las actividades de control. Se configura así una dificultad estructural de este modelo ya que los funcionarios sujetos a control pueden ejercer una influencia considerable en la entidad de supervisión.

5.2 Alternativas propuestas para las CMACs

Como se ha señalado, el mantenimiento de las actuales estructuras organizativas e institucionales de las CMACs genera una limitación para su desarrollo y propicia condiciones favorables al crecimiento de la politización, el clientelismo y la corrupción, limitando los alcances del control y la supervisión. Esta progresiva degradación termina reflejándose en los resultados económicos de las Cajas, que, como la mayor parte de las empresas estatales en el Perú, muestran una reducida rentabilidad y eficiencia. Se ha perdido así la oportunidad de consolidar sus ventajas comparativas en la provisión de servicios financieros a los sectores de menores recursos.

Es por ello que, para evitar una crisis del sistema de CMACs en el mediano y largo plazo, resulta imprescindible su privatización. Esta medida presentaría claras ventajas:

- Permitiría la ampliación de la base patrimonial de las CMACs, mediante el aporte de nuevos capitales que harían posible mantener un sostenido crecimiento, reforzando así su posición competitiva.
- Evitaría los riesgos de la politización, el clientelismo y la corrupción, creando una estructura empresarial claramente dirigida a la maximización de utilidades, orientada a atender al grupo meta y dotada de adecuados mecanismos de control.
- Viabilizaría el incremento de los niveles de eficiencia con el aporte tecnológico y de control de costos característicos de la empresa privada.

Dentro de este contexto, es importante subrayar que la reciente Ley General del Sistema Financiero ha abierto la posibilidad de una incorporación de capital privado a las Cajas²⁰. A su vez, una Comisión Especial, creada por Resolución de la Superintendencia No. 410-97 del 06.06.97, deberá conducir y coordinar el proceso de incorporación de los accionistas privados, tarea que se encuentra en proceso de realización. De ahí que se encuentren en discusión las características que asumirá la incorporación del capital privado.

Sin embargo, el proceso de privatización de las CMACs podría generar resistencias en varios sectores. En primer lugar, se plantearía la oposición de los defensores de la propiedad pública, quienes sugieren que el control municipal es indispensable para mantener la misión social de las Cajas y su orientación regional²¹; esta posición podría encontrar eco en los movimientos sociales de base regional que, en general, han sido críticos de las privatizaciones en el Perú. De esta manera, sería difícil establecer un consenso entre las diferentes municipalidades que cuentan con CMACs, dado que el contexto político se presentaría con una orientación diferente en las distintas regiones, influyendo en las determinaciones de cada gobierno local. En segunda instancia, algunos directores y gerentes de las CMACs podrían sumarse a una posición contraria a la privatización debido al temor por perder su actual fuente de influencia y de empleo; asimismo,

20. Ley No. 26702, XIV Disposición Transitoria, 9.12.96.

21. En este contexto, es importante señalar que, en el Perú de los años 90, los gobiernos locales han tenido una experiencia muy limitada con las privatizaciones hasta el momento, a diferencia del gobierno central.

una reacción similar podría presentarse en ciertos trabajadores, de estas entidades, preocupados por su estabilidad laboral.

Por las razones señaladas, se presentan diferentes alternativas para la privatización de las CMACs. Por un lado, la realización de un proceso integrado mediante la subasta pública en un solo bloque de la mayoría del capital de todas las Cajas, que debería crear las bases para el establecimiento de una red integrada a nivel nacional, incluyendo la operación en el área metropolitana. La empresa o consorcio ganador de la licitación pasaría a desempeñar la función de operador estratégico del sistema, disponiendo de una sólida base para ampliar masivamente los créditos a la microempresa en el nivel nacional, así como para racionalizar las estructuras de costos e incrementar la productividad en las Cajas. Pero parece difícil lograr el consenso requerido para poner en práctica esta primera alternativa. Por eso es posible que, por otro lado, se implante un proceso parcial, con algunas Cajas que incorporen accionistas privados y otras que conserven temporalmente su actual estructura patrimonial. De esta manera, la privatización de las CMACs dependerá del consenso político que se pueda generar en las diversas municipalidades y de los resultados que puedan alcanzar las primeras experiencias que se realicen en este campo.

Pero, en cualquier alternativa, es necesario apoyar una reforma del actual marco regulatorio y de supervisión para asegurar que las CMACs mantengan su orientación al grupo meta y desarrollen una gestión eficiente y transparente de sus operaciones, en paralelo a la definición de su futura estructura patrimonial.

III. Captación de depósitos y microfinanzas: la experiencia de las CMACs¹

1. Ahorro financiero y contexto macroeconómico

En la segunda mitad de la década de los 80, como consecuencia de la política de controles y represión financiera, así como de la hiperinflación y la recesión del periodo 1988-90, el ahorro financiero en el Perú se redujo fuertemente, pasando del 23.5% del PBI en 1984 al 3.4% en 1990². A partir de 1990, se presentó una fuerte recuperación en este indicador que alcanzó al 18.1% del PBI en 1997; reflejando esta evolución, los depósitos bancarios totales pasaron de US\$3,251 millones en diciembre de 1991 a US\$13,511 millones al 31.12.97³. Pero es importante subrayar que al final del período mencionado se presentaba un elevado índice de dolarización de los depósitos, ya que las imposiciones denominadas en moneda extranjera representaron el 71% del total.

Los principales factores que determinaron este resultado incluyen:

- a. El crecimiento económico y el aumento del ingreso per cápita⁴. Durante 1991-97 el PBI se incrementó en promedio en 5.7% al año y el ingreso per cápita en 3.9%⁵.
- b. La liberalización del sistema financiero y la vigencia de tasas de interés positivas en términos reales.⁶

1. Versión desarrollada de la ponencia presentada por el autor al I Foro Interamericano de Microempresa, realizado en México del 26 al 28 de marzo de 1998 con la convocatoria del BID.

2. BCR, *Memoria 1997*, p. 111. Para un análisis de la evolución de esta problemática en los años 80, ver Portocarrero M., Felipe, "El ahorro financiero y la política económica", en *Banca*, diciembre 1986, pp.14-23.

3. ASBANC, *Boletín estadístico*, octubre 1998, p. 14.

4. Para un breve examen de las relaciones entre el ahorro y el crecimiento económico, ver González Vega, Claudio, "Depósitos y microfinanzas", en González Vega, Claudio y otros (eds.), *El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual*, Caracas: CAF, 1997, pp. 52 y ss.

5. BCR, *op. cit.*, p. 145.

6. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, "La reforma financiera en el Perú 1990-94", en *Boletín* No. 25, Lima: Consorcio de Investigación Económica, abril 1996, pp.33-39. Asimismo, Rojas, Jorge, "La reforma del sistema financiero peruano: 1990-95", en *Boletín*, No. 25, Lima: *Consorcio de Investigación Económica*, abril 1996, pp. 40-46.

- c. El establecimiento de mecanismos de ahorro forzoso, como el sistema privado de pensiones, cuyos fondos representaron en setiembre de 1998 un monto equivalente al 2.86% del PBI⁷, y la compensación por tiempo de servicios.

2. *La evolución del ahorro en las CMACs*

Como consecuencia de su reciente creación y de los factores desfavorables para el ahorro financiero vigentes hasta 1990 en el Perú, las CMACs habían logrado captar sólo US\$5.8 millones en depósitos al 31.12.91, los que constituían el 83% del total de sus pasivos. Pero dentro del nuevo contexto favorable de los años 90, el total de depósitos del público ha crecido muy dinámicamente en las CMACs, alcanzando al 30.09.98 un total de US\$69.8 millones, aportados por 117,239 ahorristas con un depósito promedio de US\$594 por cliente. Conviene subrayar que la expansión ha sido acompañada por una diversificación de las fuentes de recursos de estas entidades, ya que las captaciones representaban el 56.2% del total de sus pasivos en setiembre de 1998 y las líneas de crédito el 37.0%, reflejando así su mayor acceso a recursos de COFIDE, el BID y la banca comercial. También resulta interesante señalar que el incremento de los depósitos ha sido acompañado por un crecimiento de la importancia de las captaciones a plazo, que han pasado de representar el 34.5% del total en 1991 al 64.2% en setiembre de 1998, contando así las Cajas con recursos de mayor permanencia como resultado de la estabilidad macroeconómica y de la mayor confianza del público en su solidez.

De esta forma, la estructura del financiamiento de las Cajas se diferencia claramente de la predominante en muchas entidades de microfinanzas, las cuales dependen muy marcadamente de las líneas de crédito nacionales e internacionales. Esta situación refuerza la autonomía de gestión en las CMACs, especialmente en las de mayor dimensión, que han obtenido los mayores éxitos en la movilización del ahorro.

7. ASBANC, *Boletín estadístico*, octubre 1998, p. 40.

Cuadro No. 1

EVOLUCIÓN DE LOS DEPÓSITOS EN LAS CMACs
(En millones de US\$)

	Dic. 1991	Dic. 1997	Set. 1998
Total depósitos	5.8	61.7	69.8
Ahorros	3.8	21.9	24.9
Plazo fijo	2.0	39.8	44.8

Fuente: FEPCMAC.

Cuadro No. 2

**EVOLUCIÓN DE LOS DEPÓSITOS EN LAS CMACs DEL SANTA, HUANCAYO,
ICA, MAYNAS, PAITA Y TACNA**
(En millones de US\$)

	Dic. 1991	Dic. 1997	Set. 1998
Total depósitos	0.286	5.970	8.118
Ahorros	0.180	3.221	4.333
Plazo fijo	0.105	2.749	3.785

Fuente: FEPCMAC.

Pero es importante subrayar que las Cajas presentan diversos grados de desarrollo. De ahí que también resulte relevante examinar la evolución de las captaciones en las de menor tamaño, incluyendo en un subconjunto a las CMACs del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paita y Tacna. Como se observa en el Cuadro No. 2, estas entidades han experimentado igualmente un rápido crecimiento en sus depósitos, los cuales han pasado de US\$0.286 millones en 1991 a US\$8.1 millones al 30.09.98; sin embargo, en esta última fecha registran una presencia menos importante de las captaciones a plazo fijo, las que representan el 46.6% del total, significativamente por debajo del promedio de 64.2% registrado por el sistema de CMACs. Asimismo, debe agregarse que los depósitos en las Cajas más pequeñas no constituyen la fuente principal de recursos, ya que representan el 37.9% de sus pasivos mientras que las líneas de crédito alcanzan el 53.9% al 30.09.98, diferenciándose también en este aspecto del promedio del sistema.

En suma, las captaciones de las Cajas de menor tamaño muestran un desarrollo más limitado que se explicaría por los siguientes factores fundamentales:

- El potencial más reducido de sus mercados de captación locales en comparación con los existentes en las mayores ciudades del país; y

- La amplia disponibilidad de líneas de financiamiento para el microcrédito a partir de 1994 que posibilitó que estas Cajas adoptaran una estrategia de crecimiento basada en los recursos proporcionados por COFIDE y el BID, descuidando en cierta medida el esfuerzo local de movilización de recursos.

La dependencia de las líneas de crédito crea también una vulnerabilidad significativa en el crecimiento de estas Cajas, como lo ha demostrado su experiencia en 1998 con el Fenómeno de El Niño y las repercusiones de la crisis financiera internacional. Estos hechos han generado un deterioro en la calidad de la cartera de colocaciones y han limitado la liquidez global de la economía. En consecuencia, se ha restringido el acceso a las facilidades de financiamiento de COFIDE y la banca comercial, lo que ha llevado a estas CMACs a otorgar una nueva prioridad al esfuerzo de captación.

2.1 La estratificación de los depósitos

Resulta interesante explorar con mayor detalle las características de los ahorristas de las Cajas, lo que se puede lograr a través del análisis de la estratificación de los depósitos en las CMACs que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 3

ESTRATIFICACIÓN DE LOS DEPÓSITOS EN LAS CMACs AL 30.09.98

Estratos en US\$	Número de depositantes	% del total	Montos depositados (miles US\$)	% del total	Saldo promedio por depositante (en US\$)
0 - 100	75,907	64.1	3,458	4.9	46
101 - 1,000	30,876	26.1	12,298	17.3	398
1,001 - 5,000	8,925	7.5	17,745	24.9	1,988
5,001 - 25,000	2,346	1.9	18,637	26.2	7,944
Más de 25,001	507	0.4	19,049	26.7	37,573
TOTAL	118,561	100.0	71,190	100.0	600

Fuente: FEPCMAC.

Es importante destacar que:

- Los pequeños ahorristas, con saldos menores a US\$100, constituyen el 64.1% de los clientes, pero aportan sólo el 4.9% del volumen captado,

con saldos promedio de US\$46 por cliente. Estos depositantes generan altos costos operativos y no son rentables, por lo cual las CMACs los mantienen como parte de una tarea educativa y una inversión a muy largo plazo.

- b. El ahorro popular (con saldos hasta US\$1,000) incluye al 90.2% de los depositantes pero sólo provee el 22.2% de los fondos captados, con un saldo promedio de US\$186 por cliente.
- c. Los depositantes de las capas medias (con saldos entre US\$1,001 y 25,000) sólo representan el 9.4% del total pero aportan el 51.1% de los fondos atraídos, con un saldo promedio de US\$4,121 por cliente. Este segmento de depositantes es crucial para el éxito de las captaciones de las CMACs.
- d. Los depositantes de mayores ingresos suman sólo el 0.4% de los clientes, pero aportan el 26.7% del total de fondos atraídos, con un saldo promedio de US\$37,573 por cliente. En este contexto, hay que destacar que se trata predominantemente de personas naturales que han sido captadas por las Cajas por su oferta de servicios, tasas de interés y confianza.

En resumen, las captaciones de las CMACs se apoyan fundamentalmente en las capas de ingresos medios y altos. A pesar de los esfuerzos realizados, el ahorro popular aporta una contribución limitada. Las explicaciones de esta situación incluyen:

- a. La concentración del ingreso predominante en el Perú que se refleja también en la distribución del ahorro financiero.
- b. La vigencia de esquemas de ahorro forzoso que dejan poco margen a los asalariados para realizar depósitos voluntarios (los descuentos por pensiones y compensación por tiempo de servicios alcanzan al 18.3% de las remuneraciones brutas; a esta cifra hay que añadir los pagos por seguro de salud e impuesto a la renta, lo que comprime el margen de ahorro de los asalariados).

Asimismo, es importante analizar la estratificación de los depósitos en las 6 CMACs del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paita y Tacna, comparándola con la estructura vigente en las Cajas de Arequipa y Piura, que son las mayores del sistema y las que muestran las captaciones de depósitos más significativas.

En las Cajas más pequeñas asume una mayor gravitación el ahorro popular, ya que los depósitos con saldos menores a US\$1,000 incluyen 87.27% de los clientes y el 21.25% del monto captado, frente al 85.86% y 10.89% en Piura y al 89.5% y 16.5% en Arequipa, respectivamente. También

Fuente: FEPCMAC.

En otros términos, en las condiciones vigentes en las principales ciudades del interior del país, parece que a las Cajas menos desarrolladas les faltaría penetrar con mayor amplitud en el sector de depositantes medios y altos (con saldos mayores a US\$10,001), para lograr ampliar sus captaciones. Evidentemente, para alcanzar este objetivo deberán orientar sus esfuerzos de promoción y mercadeo a estos sectores.

Resulta relevante comparar la estratificación de los depósitos en las CMACs con la situación que se registra en la banca, que se presenta resumida en el Cuadro No. 5.

En general, se advierte una mayor concentración de los depósitos en la banca, ya que los depósitos de más de US\$50,000 representan el 54.2% de los fondos captados en los bancos frente al 17.02% del sistema de CMACs. Inversamente, los ahorros con saldos menores a US\$1,000 concentran apenas el 5.63% del volumen captado en los bancos frente al 17.6% en las Cajas.

Cuadro No. 5

**ESTRATIFICACIÓN DE LOS DEPÓSITOS DE LA BANCA COMERCIAL AL
30.09.98**

a. En número de depósitos y en millones de soles

US\$	Ahorros		Plazo		Total	
	Nº	Volumen	Nº	Volumen	Nº	Volumen
0-500	2.665.498	566.144	31.252	5.750	2.696.750	571.894
501-1,000	305.172	858.755	54.763	157.001	359.935	1.015.756
1,001-5,000	330.219	2.562.552	117.824	904.596	448.043	3.467.148
5,001-10,000	69.112	1.531.113	54.221	1.067.240	123.333	2.598.353
10,001-50,000	41.851	2.728.802	41.996	2.532.880	83.847	5.261.682
Más de 50,000	5.441	3.100.030	11.212	12.175.076	16.653	15.275.106
Total	3.417.293	11.347.396	311.268	16.842.543	3.728.561	28.189.939

b. En porcentajes

US\$	Ahorros		Plazo		Total	
	Nº	Volumen	Nº	Volumen	Nº	Volumen
0-500	78,00	4,99	10,04	0,03	72,33	2,03
501-1,000	8,93	7,57	17,59	0,93	9,65	3,60
1,001-5,000	9,66	22,58	37,85	5,37	12,02	12,30

5,001-10,000	2,02	13,49	17,42	6,34	3,31	9,22
10,001-50,000	1,22	24,05	13,49	15,04	2,25	18,67
Más de 50,000	0,16	27,32	3,60	72,29	0,45	54,19
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: SBS.

Esta mayor concentración de las captaciones de los bancos se explica, en primer lugar, por la diferente naturaleza de su clientela, que incluye a medianas y grandes empresas, así como a entidades del sector público, que son responsables por las mayores imposiciones a plazo⁸ y que no tienen una presencia importante entre los depositantes de las Cajas. En segunda instancia, las captaciones de los bancos se concentran en Lima, donde hay una presencia más fuerte de sectores con mayores recursos, mientras que las CMACs captan sólo en el interior del país. Asimismo, la oferta de servicios financieros de los bancos está mejor adaptada a los requerimientos de los clientes de ingresos medios y altos.

3. *Las causas del crecimiento del ahorro en las CMACs*

Sin duda, el favorable contexto macroeconómico de los años 90 ha impulsado la captación de depósitos en las CMACs, sobretudo si se considera que, en el periodo 1990-97, la expansión del aparato productivo se reflejó en un importante dinamismo de los sectores primarios, especialmente en la agricultura, la pesca y la minería metálica⁹, y en un mejoramiento de la infraestructura de transporte y comunicaciones. De esta manera se contribuyó a un incremento del nivel de ingreso en las regiones del interior donde desarrollan sus operaciones las Cajas.

Pero también han resultado muy importantes los factores internos para explicar el crecimiento de las captaciones del público en las CMACs¹⁰.

8. Como se observa en el Cuadro No. 5, la concentración alcanza su más alto grado en los depósitos a plazo mayores de US\$50,000, que reúnen el 72.3% del total captado.

9. BCR, *op. cit.*, p. 151.

10. Para un análisis de las características que deberían asumir los programas de ahorro de las entidades de microfinanciamiento, ver Christen, R.P.; E. Rhyne, R. Vogel, *Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Analysis of Successful Microfinance Programs*, USAID, Program and Operations Assessment Report No. 10, julio 1995, pp.40-41. Asimismo, véase Vogel, R.C., "Movilización de ahorros: la mitad olvidada de las finanzas rurales", en Adamas, D.W. y otros (eds.), *Crédito agrícola y desarrollo rural. La nueva visión*, San José, Costa Rica: Ohio State University, 1987, pp. 299-318.

En primer lugar, cabe destacar la confianza en la estabilidad y solidez de estas entidades, cuyo patrimonio asciende a US\$22.02 millones al 30.09.98 y cuyos balances publicados regularmente muestran una alta rentabilidad, reflejada en un retorno anualizado sobre el patrimonio del 23,8% en setiembre de 1998, y una buena calidad de cartera, que se evidencia en una cartera vencida del 6,94% en el microcrédito; ambos indicadores registran valores mejores o similares que el promedio de la banca comercial¹¹. Estos logros se han obtenido en un año marcado por las consecuencias del Fenómeno de El Niño y la crisis financiera internacional. También hay que destacar que, desde su creación a inicios de los 80, no se ha liquidado a ninguna CMAC, factor que seguramente ha contribuido a la imagen de solvencia del sistema¹².

En segunda instancia, las CMACs han ofrecido, en sus respectivos mercados, tasas de interés atractivas que en general se sitúan ligeramente por encima de las ofertadas por la banca comercial¹³. Adicionalmente, se exigen depósitos mínimos bastante reducidos y no se cobran comisiones por mantenimiento de cuentas.

En tercer lugar, las Cajas han puesto en práctica diversas estrategias para mejorar el servicio a sus clientes, las cuales se reflejan en la rapidez de la atención en las ventanillas y la operación de una red de agencias interconectadas; asimismo, han procurado elevar el atractivo de sus depósitos para los clientes a través de sorteos y premios, así como brindando la posibilidad de contar con órdenes de pago para facilitar las transacciones.

4. Los costos financieros y operativos del ahorro

Dentro de la estructura de sus pasivos, las Cajas enfrentan la alternativa de fundar su desarrollo en la captación de depósitos o más bien en la canalización de líneas de crédito. Comparando ambas alternativas desde el punto de vista de los costos resultan claras las ventajas de la segunda. En efecto, las líneas de crédito permiten el acceso a recursos más baratos, como lo ilustra el costo de la línea del Préstamo Global a la Microempresa (BID/COFIDE) que asciende, en setiembre de 1998, al 8% al año en dólares. En cambio, la CMAC

11. A setiembre de 1998, la banca comercial muestra un retorno sobre el patrimonio del 11,2% y un índice de morosidad del 6,7%. Ver ASBANC, *op. cit.*, pp. 20 y 31.

12. También hay que mencionar que las CMACs están incluidas en el Fondo de Seguro de Depósitos, manejado por el BCR y que garantiza los depósitos hasta por US\$20,000.

13. De esta manera, en depósitos a plazos en dólares las Cajas de Piura y Arequipa ofrecían en noviembre de 1998 rendimientos anuales de 9,25% y 7,70%, frente al promedio de 6,9% registrado por la banca comercial. Ver BCR, *Nota Semanal*, 04.12.98, p. 40.

Arequipa, por ejemplo, paga a sus depositantes a plazo fijo el 7.7% anual para mantener su competitividad, tasa a la que hay que sumar los efectos del encaje en ME, lo que determina que el costo financiero de la captación se eleve a 10.63% anual.

A esta suma se debe agregar el costo operativo directo e indirecto que, de acuerdo con las estimaciones realizadas en la CMAC Arequipa bajo la metodología aplicada al análisis de costeo por productos¹⁴, resulta equivalente, en promedio, al 6.5% anual de los recursos captados, con un volumen promedio de depósitos de US\$15.5 millones en los nueve primeros meses de 1998. Estos costos son claramente sensibles a las economías de escala, ya que aumentan a 13.15% en el promedio de las 6 CMACs del Santa, Huancaayo, Ica, Maynas, Paita y Tacna, cuyos depósitos alcanzan un promedio de US\$1.2 millones en el período mencionado.

Pero sería equivocado concluir de esta comparación que no tiene sentido captar ahorros, ya que:

- a. Los depósitos constituyen una base más estable de fondos y evitan que el intermediario se encuentre en una situación de dependencia frente a las decisiones de una entidad proveedora de fondos, contribuyendo a la diversificación y atomización de los riesgos del pasivo¹⁵. Como lo plantea Claudio González Vega:

"La captación de depósitos tiene además efectos positivos sobre la viabilidad del intermediario financiero. Instituciones financieras que descuidan la captación de depósitos son intermediarios incompletos, sujetos a los caprichos de los donantes y vulnerables a presiones políticas. En contraste, el conocimiento que los fondos prestados pertenecen a la población local y no provienen de algún gobierno extranjero aumenta la diligencia de los gerentes de crédito en la recuperación de los préstamos. Los deudores también se sienten más inclinados a pagar, pues reconocen que no se trata de transferencias políticas sino de verdaderos contratos de crédito".

- b. Con el incremento de la base de depósitos, se generarían en las CMACs economías de escala y tenderían a disminuir sus costos ope-

14. Para una explicación de la metodología aplicada en el costeo por productos en las Cajas, ver IPC, *Eficiencia económica de las CMACs del Perú. Introducción al análisis de costos por producto*, Frankfurt, agosto 1994, 60 pp.

15. Sobre la importancia de la captación de ahorros para reforzar la sostenibilidad de una entidad de microcrédito, ver Holis, Aidan y Arthur Sweetman, "Microcredit: What Can we Learn from the Past", en *World Development*, No. 10, 1998, pp. 1875-1891.

16. González Vega, Claudio, *op. cit.*, p. 61.

rativos, como lo ilustra la comparación citada de los costos entre la Caja de Arequipa y las menos desarrolladas. Asimismo, podrían reducirse sus costos financieros por efecto del crecimiento de su nivel de operaciones y del afianzamiento de su imagen institucional, que conduciría a las Cajas a reforzar su presencia en el segmento de los depositantes de ingresos medios, quienes son más rentables para dichas entidades que los muy pequeños ahorristas.

- c. A mediano y largo plazo, el refuerzo de la intermediación financiera local promueve el desarrollo de la economía regional, lo que resulta especialmente importante para las pequeñas y microempresas, dado que las decisiones sobre la asignación de recursos pueden adoptarse en el nivel local con un mejor conocimiento del mercado y sus oportunidades.

5. Estrategias para el desarrollo de los depósitos a mediano plazo

Como se ha señalado, para asegurar la viabilidad a mediano y largo plazo de las CMACs, resulta indispensable potenciar sus captaciones de ahorros. En este campo se presentan actualmente dos grandes alternativas para estas entidades:

La primera sería seguir el modelo clásico europeo construyendo una red, en el nivel nacional, de captación al detalle que rivalice con los bancos y convierta a las CMACs en intermediarios universales que realizan todas las operaciones. Los principales inconvenientes de esta opción serían:

- La competencia de los bancos, los cuales cuentan ya con una red nacional bien establecida que supone un apreciable costo hundido. Asimismo, el hecho de no contar con una presencia en Lima sitúa a las Cajas en una posición desventajosa, ya que el área metropolitana concentra el 80% de las captaciones.
- Los altos costos operativos de establecer una presencia significativa en la captación de depósitos en el nivel minorista.
- El largo período requerido para materializar esta opción.

La otra alternativa consistiría en orientarse a un modelo mixto que combine la captación del ahorro del público con la participación en el mercado interno de capitales. Así se podrían captar recursos vía la emisión de obligaciones, la cual puede canalizar mayores fondos para intermediar a

corto y mediano plazo con menores costos, permitiendo un crecimiento más rápido de las CMACs como intermediarias especializadas. Hay que agregar que, con el reciente desarrollo de los inversionistas institucionales en el Perú (fondos privados de pensiones, fondos mutuos y empresas de seguros), ha aumentado significativamente la demanda de obligaciones de renta fija y la profundidad de dicho mercado. También cabe agregar que la buena calidad del portafolio crediticio y la alta rentabilidad de las Cajas favorecería su incursión en el mercado de capitales local, brindándoles la posibilidad de realizar emisiones sindicadas entre varias CMACs, las que quizás podrían ser reforzadas por una garantía parcial de una entidad de segundo piso para facilitar la aceptación en el mercado de dichos valores.

6. Conclusiones

El ahorro constituye la fuente más significativa de fondos de las CMACs, contribuyendo a su estabilidad y autonomía de gestión a pesar de los altos costos incurridos en la fase inicial de la atracción de depósitos. Pero como se ha señalado, dichos costos son muy sensibles a las economías de escala, de tal modo que una ampliación significativa de sus operaciones y una racionalización de la estructura del sistema de CMACs podrían conducir a una sensible mejora de su posición competitiva en esta área.

En la experiencia peruana, se ha podido verificar que la importancia del ahorro popular es limitada, por lo menos en una perspectiva de mediano plazo. A diferencia de lo que ocurre en los bancos, la mayor parte de las captaciones de las Cajas proviene de los sectores de ingresos medios y, en menor medida, de los altos. Estos estratos asumen una importancia central para asegurar el éxito de la movilización de depósitos en un país con una marcada concentración del ingreso, como la que se registra en el Perú, y donde los asalariados ven recortada su capacidad de generar depósitos por los mecanismos de ahorro forzoso vigentes. De ahí deriva la necesidad de adaptar permanentemente los servicios ofrecidos por las Cajas a los requerimientos de estos sectores medios, de manera que se refuerce la posición competitiva de las Cajas.

Los microempresarios, que constituyen la principal clientela de las operaciones activas de las CMACs, no mantienen importantes ahorros financieros. Tienen oportunidades para invertir sus excedentes en sus propias actividades con una mayor rentabilidad. Sus depósitos representan reservas de liquidez para situaciones de emergencia u oportunidades de negocio, presentando saldos muy fluctuantes y, en general, poco significativos.

A pesar de sus mayores costos financieros y operativos, la captación de depósitos debe constituir una actividad prioritaria en las Cajas por su contribución a la estabilidad de estas entidades y por promover una gestión más responsable y autónoma de dichos intermediarios. Además, como se ha mencionado, se espera que a largo plazo se generen apreciables economías de escala y disminuyan los costos de las captaciones. En una perspectiva de mediano plazo, para acelerar el crecimiento y reducir los costos financieros de las Cajas, podría ser ventajoso reforzar la atracción de ahorros al por menor con la participación en el mercado interno de capitales.

IV. Planificación estratégica y construcción institucional: una propuesta para las CMACs del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paita y Tacna durante el período 1999 – 2003

Introducción

El objetivo del presente documento es plantear una primera propuesta de plan estratégico a 5 años para las CMACs del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paita y Tacna (en adelante las CMACs). Dicha tarea resulta importante para disponer de una herramienta para la gestión, la cual permitiría contar con una perspectiva a mediano plazo, que podría orientar las decisiones cotidianas que se adoptan en las CMACs, y tornar visibles las opciones básicas que enfrenta su desarrollo. De este modo se podría contribuir a capitalizar las fortalezas de la entidad y superar sus debilidades, así como a aprovechar las oportunidades del entorno y enfrentar sus amenazas. En las siguientes páginas, se presentará una versión que consolida una visión conjunta de las 6 Cajas, las cuales comparten muchas características institucionales y financieras que posibilitan su tratamiento unitario. También es necesario agregar que se han propuesto planes estratégicos individuales para cada una de las seis Cajas que, dentro de una estructura común, realizan un diagnóstico específico de cada situación y de las particularidades de la región donde desarrollan sus operaciones.

Es apremiante la necesidad de contar con una herramienta de planeamiento estratégico, ya que muchas veces la gestión en las Cajas se orienta fundamentalmente a consideraciones de corto plazo. El único esfuerzo de planeamiento empresarial que se desarrolla se materializa en los planes y presupuestos anuales, los cuales, sin embargo, se elaboran más en función de cumplir con los requerimientos del sector público, como la OIOE del MEF, que para disponer de instrumentos de control y evaluación de la gestión. De ahí que muchas veces los directores, gerentes y funcionarios de la Caja se encuentren ocupados casi exclusivamente por las urgencias coyunturales, careciendo de un marco estructurado para analizar las disyuntivas de mediano plazo y adoptar las decisiones estratégicas requeridas con fundamentos adecuados. Evidentemente, la consecuencia de una falta de planificación a mediano plazo puede conducir a tomar decisiones basadas exclusivamente en consideracio-

nes coyunturales que, a la larga, erosionen la ventaja competitiva de la entidad.

La presente propuesta constituye un primer intento de elaborar un plan estratégico a 5 años para las Cajas mencionadas que busca poner en discusión una perspectiva de desarrollo empresarial, privilegiando los factores cualitativos ligados a las opciones básicas de estrategia de crecimiento, portafolio de productos, estructura institucional y riesgos. Una vez que se genere un amplio consenso sobre dichas opciones se podrán desarrollar las proyecciones financieras y detallar los perfiles de los productos financieros planteados para profundizar la propuesta.

Para elaborar el Plan Estratégico en el presente documento se parte de un diagnóstico de la situación actual de las CMACs que se realiza, en primer lugar, sobre la base de una evaluación de sus portafolios de productos financieros en una matriz que relaciona su posición competitiva con el atractivo de los mercados donde operan. En segunda instancia, se analizan algunas características de los clientes de las Cajas en cada producto, con el apoyo de una primera exploración de las bases de datos acumuladas. En tercer lugar, como parte del diagnóstico se presenta un resumen de la visión, la misión y el análisis FORD de las Cajas que ha sido elaborado con la participación de directores, gerentes y funcionarios de dichas entidades, así como funcionarios de la FEPCMAC y miembros del equipo consultor.

De esta manera, el diagnóstico señalado permite establecer la base para plantear una visión general a 5 años del desarrollo de las Cajas que incluye la discusión de las estrategias de crecimiento, la propuesta de los principales productos del activo y del pasivo, las opciones de desarrollo institucional y los aspectos específicos de la situación de cada región. También resulta importante discutir brevemente los principales riesgos que enfrentaría el desarrollo de las Cajas y algunas medidas destinadas a contrarrestarlos.

El presente trabajo ha sido elaborado por un equipo de LFS (Luso Financial Systems), dirigido por Felipe Portocarrero Maisch e integrado por Gastón Barazorda, Michaela Erhardt y Martin Spahr. Quisiéramos agradecer a los directores, gerentes y funcionarios de las CMACs mencionadas por el valioso apoyo recibido en la realización de esta tarea, cuyos primeros resultados fueron presentados en dos seminarios realizados en Ica el 20 y 21.11.98 y en Lima el 10 y 11.12.98. También debemos expresar nuestro agradecimiento a la FEPCMAC por la colaboración prestada. Finalmente, deseamos dejar constancia de nuestro reconocimiento al BID, sin cuyo apoyo este trabajo no hubiera podido realizarse.

1. *Diagnóstico de la situación actual*

1.1 El portafolio de productos

Para iniciar el diagnóstico, resulta conveniente partir de un análisis de la cartera de negocios o productos de las CMACs para poder ubicar su posición en relación a la competencia y precisar el peso específico que se les debe asignar en cada caso, con el fin de lograr una combinación de negocios equilibrada y dinámica¹. Este análisis de la cartera o portafolio de productos puede realizarse utilizando como herramienta una matriz posición competitiva - atractivo del sector, que "representa las varias unidades de negocio de la empresa en función de su posición en términos de fuerza competitiva y del grado de atractivo que presenta el mercado"².

En el eje de abscisas de la matriz se registra la dimensión de posición competitiva de las CMACs clasificada en 3 niveles: fuerte, media y débil, en función de su participación en el mercado y de la calidad de sus productos, que usualmente son factores importantes para reforzar sus ventajas competitivas. Por su lado, en las ordenadas, se presenta la dimensión del atractivo del sector, que se determina en función del tamaño, importancia, rentabilidad y dinamismo del segmento del mercado relevante, así como del grado de concentración y de la intensidad de la competencia que lo caracterizan. El atractivo del mercado donde opera la Caja se califica con los atributos bajo, medio y alto.

Para la construcción de la matriz, se ubica la posición de los distintos productos de la Caja con un tamaño proporcional a su importancia en la actividad de intermediación, medida a través del volumen promedio de fondos manejado en el período.

En el caso de las 6 CMACs, la matriz correspondiente al período enero - setiembre de 1998 permite apreciar que en el crédito PYME, el producto más importante, se presenta una fuerte posición competitiva en un mercado de alto atractivo. En otros términos, las Cajas disponen de claras ventajas competitivas que se reflejan en su posición de liderazgo, que en la región tiene un amplio potencial de desarrollo, y en las considerables ganancias realizadas, generando estos préstamos un margen de

1. Para una presentación de este marco analítico y su aplicación al actual sistema financiero español, ver Castellón Muñoz, Enrique, *Dirección y organización de entidades financieras*, Madrid: Ediciones Esic, 1996, pp. 104 y ss. Asimismo, para la aplicación de este marco analítico a las Cajas de Ahorro Alemanas, ver Wimmer, Konrad; Martina Eberl y Christoph Kratzer, *Integriertes Managementkonzept*, Deutscher Sparkassenverlag, 1997, pp. 88-115.

2. *Ibid*, p. 104.

rentabilidad del 12.67% sobre la cartera promedio en las CMACs de Huancayo, Maynas y Tacna. Por su lado, en las Cajas del Santa, Ica y Paita, este producto registró una rentabilidad negativa que en gran medida reflejó los costos de las altas provisiones por incobrabilidad ocasionadas por el Fenómeno de El Niño de 1997-98, el cual afectó con especial intensidad a dichas zonas. Asimismo, en los casos del Santa y Paita, una deficiente aplicación de la tecnología crediticia y problemas organizativos e institucionales contribuyeron a deteriorar el rendimiento de los créditos PYME.

Las Cajas muestran también una fuerte posición competitiva en el crédito pignoraticio, lo cual se refleja en su liderazgo en la provisión de este servicio financiero y en la alta rentabilidad obtenida, equivalente al 16.6% de la cartera promedio. Sin embargo, el mercado de este producto tiene un reducido atractivo por la limitada cantidad de joyas de oro que disponen los clientes de las Cajas. De ahí que no pueda contarse con dinámicas posibilidades de crecimiento en el crédito prendario.

A su vez, en el crédito personal, las CMACs registran una posición competitiva débil que se refleja en el limitado volumen de las colocaciones y en la reducida rentabilidad del producto³. Este mercado tampoco resulta muy atractivo en dichas regiones por el limitado número de asalariados de las grandes empresas y organizaciones, así como por la intensa competencia predominante en este tipo de colocaciones.

En la captación de ahorros, la Caja presenta una posición competitiva intermedia que se evidencia en el reducido volumen de sus captaciones frente a los bancos y en sus costos operativos elevados que alcanzan, en promedio, el 13.15% del monto captado por las 6 entidades⁴. Pero el mercado local de depósitos tiene un atractivo entre medio y alto, por lo que las CMACs deberían esforzarse para alcanzar una mayor penetración y generar las economías de escala que le permitan racionalizar sus costos de captación.

Por último, en relación a la contratación de líneas de crédito, las Cajas presentan una posición competitiva débil dado que carecen de amplias reservas de capacidad de apalancamiento no utilizada y sus adeudados son superiores en un 49.9% a sus depósitos. Se ha estimado que la obtención de líneas de crédito no genera costos operativos, considerando los trámites requeridos una vez que una entidad es declarada elegible para recibir financiamiento de COFIDE.

En suma, un análisis de conjunto del portafolio de productos de las Cajas permite apreciar con claridad sus fortalezas y debilidades. El crédito PYME, principal producto del activo, presenta una ubicación muy ventajosa en términos de posición competitiva, rentabilidad y atractivo del mercado; las CMACs deben aprovechar las claras posibilidades de crecimiento de estas colocaciones para reforzar sus ventajas competitivas y consolidar su liderazgo. En el crédito pignoraticio se presenta un crecimiento vegetativo y las CMACs deben racionalizar sus costos para obtener la máxima rentabilidad de este producto, cuya importancia tenderá a reducirse. Por su lado, el crédito personal resulta poco atractivo para estas entidades por las razones

3. El retorno alcanza un promedio del 5.96% de la cartera promedio en las Cajas de Ica, Huancayo y Tacna, que cuentan con las mayores carteras de créditos personales. Estas operaciones registran resultados negativos en las CMACs del Santa, Maynas y Paita, por su incipiente desarrollo. En el caso de Paita también hay que considerar el costo de las provisiones requeridas por una inadecuada aplicación de la tecnología crediticia en este tipo de préstamos.

4. Estos costos son bastante sensibles a las economías de escala, dado que ascienden al 6.65% en la Caja de Arequipa, cuyo saldo medio de captaciones es de US\$15.4 millones frente a US\$1.2 millones en el promedio de las seis CMACs mencionadas.

que se plantearán más adelante⁵. La captación de depósitos constituye un producto donde es muy necesario que las Cajas refuercen su posición competitiva y alcancen una penetración más amplia en el mercado como condición indispensable para poder asegurar un crecimiento más equilibrado y autónomo. Por último, es importante mantener una buena capacidad de acceso a las líneas de crédito, pero procurando siempre que su aporte a la ampliación de las operaciones sea complementario para evitar una dependencia de los adeudados.

1.2 Los clientes por productos

Como parte del diagnóstico, es interesante examinar las características de los clientes en los diferentes productos de las CMACs. Explorar sistemáticamente las bases de datos acumuladas es muy relevante, no sólo para la planificación estratégica, sino también para las actividades en el campo del mercadeo, el desarrollo de nuevos productos, la gestión de las agencias y la racionalización de los costos. Toda institución financiera necesita disponer de un claro análisis de sus clientes.

Desafortunadamente, las limitaciones de las bases de datos disponibles⁶ y la restricción del tiempo han determinado que no resulte posible realizar un examen de mayor profundidad de la clientela, considerando sus características socio-demográficas, por ejemplo. De ahí que nos limitaremos a una primera exploración de la estratificación de la clientela por producto.

En el crédito PYME destaca una clara orientación a las microempresas de subsistencia, ya que los prestatarios de menos de US\$500 representan el 57.66% del total y concentran el 21.80% de la cartera. Dado que los costos operativos de atender a estos clientes son más elevados, debería adoptarse una política diferenciada de tasas de interés. Los clientes entre US\$501 y US\$2,000 representan el 35.62% del total y el 39.44% de las colocaciones. Por último, es importante destacar que los prestatarios de más de US\$2,001 representan el 6.73% del total pero muestran una participación en las colocaciones del 38.77%, asumiendo una significativa importancia para la entidad. Asimismo, hay que agregar que estos clientes son posiblemente los que generan la mayor rentabilidad y los que resultan más atractivos para los bancos.

5. El análisis de los principales productos del activo y del pasivo se encuentra en la tercera sección del presente documento.

6. En las Cajas se encuentra en proceso de instalación una nueva plataforma informática, el SIAFC, que podrá facilitar esta tarea en el futuro.

Cuadro No. 1

**ESTRATIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS PYME
EN LAS CMACs AL 31.10.98**

Estratos en US\$	Créditos otorgados		Montos Otorgados		Monto prom. por crédito (en US\$)
	Número	%	US\$	%	
0 – 500	14,729	57.66	4,769,154	21.80	324
501 – 1,000	5,205	20.38	4,252,098	19.44	817
1,001 – 2,000	3,892	15.24	4,375,272	20.00	1,124
Más de 2,000	1,718	6.73	8,481,120	38.77	4,937
Total	25,544	100.00	21,877,643	100.00	856

En el crédito pignoraticio se observa que el 51.82% de los clientes solicitan préstamos de menos de US\$50 y representan sólo el 21.25% de las colocaciones. A su vez, el 41.43% de los prestatarios recibe entre US\$51 y US\$200, concentrando el 50.60% de las colocaciones. Se trata de una clientela de ingresos medios y bajos que utiliza este financiamiento para enfrentar situaciones de emergencia por la rapidez de su otorgamiento y a pesar de sus altos costos. Por su lado, destaca que sólo el 6.75% del número de prestatarios obtengan desembolsos de más de US\$201, los que representan, sin embargo, el 28.15% del volumen prestado.

Cuadro No. 2

**ESTRATIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS PIGNORATICIOS
EN LAS CMACs AL 31.10.98**

Estratos en US\$	Créditos otorgados		Montos Otorgados		Monto prom. por crédito (en US\$)
	Número	%	US\$	%	
0 – 50	9,950	51.82	312,966	21.25	31
51 – 100	5,186	27.01	365,217	24.80	70
101 – 200	2,769	14.42	379,884	25.80	137
201 – 500	1,101	5.73	321,518	21.83	292
Más de 500	196	1.02	93,093	6.32	475
Total	19,202	100.00	1,472,675	100.00	77

Una situación parecida se presenta en el crédito personal, donde el 73.70% de la clientela recibe préstamos por montos menores a US\$500 que representan el 48.77% de la cartera, mientras que el 20.48% de los prestatarios reciben montos entre US\$501 y US\$1,000 que reúnen el 31.19% de las

colocaciones. Se refleja así la penetración de las Cajas en los estratos de asalariados de ingresos medios y bajos. Estos sectores constituyen la principal clientela de la banca de consumo, por lo que existe una intensa competencia en este segmento del mercado.

Cuadro No. 3

**ESTRATIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS PERSONALES
EN LAS CMACs AL 31.10.98**

Estratos en US\$	Créditos otorgados		Montos otorgados		Monto prom. por crédito (en US\$)
	Número	%	US\$	%	
0 – 500	5,657	73.70	1,822,358	48.77	322
501 – 1,000	1,572	20.48	1,165,517	31.19	741
1,001 – 2,000	389	5.07	540,682	14.47	1,390
Más de 2,000	58	0.76	208,240	5.57	3,590
Total	7,676	100.00	3,736,797	100.00	487

En relación a los depósitos, destaca el reducido peso de los depósitos menores a US\$100, que, si bien incluyen al 70.71% de los ahorristas, explican sólo el 3.14% de la suma captada, con un promedio de US\$16 por cliente. El estrato entre US\$101 y US\$1,000 adquiere una mayor relevancia, ya que concentra el 22.65% del número de clientes y el 22.49% del monto captado con saldos promedio de US\$366 por cliente, constituyendo una fuente importante de recursos para la entidad. Los ahorristas de los sectores medios, con imposiciones entre US\$1,001 y US\$5,000, representan el 5.58% de la clientela pero aportan el 32.33% de los fondos captados, con saldos promedio de US\$2,137. Estos depositantes asumen una importancia significativa para las Cajas, las que deben realizar un esfuerzo especial para conocer mejor este segmento del mercado y desarrollar una estrategia específica de promoción frente a estos clientes, que son más rentables y pueden proporcionar los fondos necesarios para la ampliación de las operaciones de la entidad. Por último, los depositantes con montos mayores a US\$5,001 representan apenas el 1.06% del total pero explican el 42.04% de los fondos atraídos, con saldos promedio de US\$14,641. También en este caso deberían realizarse campañas especiales dirigidas a mantener y ampliar la presencia de la Caja en este estrato. Sin embargo, hay que procurar que no se genere una alta concentración en un número limitado de grandes depositantes, lo que podría ocasionar una peligrosa volatilidad en los fondos captados. En especial debería evitarse que los depósitos de la municipalidad y sus empresas, así como de otras entidades públicas, alcancen una participación significativa en el total por los peligros de una concentración de los pasivos, por

la inestabilidad de estas captaciones (ya que estas entidades públicas no constituyen agentes superavitarios a largo plazo) y por la influencia que pueden adquirir estos grandes depositantes en la gestión de las CMACs.

Cuadro No. 4

**ESTRATIFICACIÓN DE LOS DEPÓSITOS EN
LAS CMACs AL 31.10.98**

Estratos en US\$	Depósitos		Montos depósitos		Saldo prom. por depósito (en US\$)
	Número	%	US\$	%	
0 – 100	14,028	70.71	229,571	3.14	16
101 – 1,000	4,494	22.65	1,644,781	22.49	366
1,001 – 5,000	1,106	5.58	2,364,072	32.33	2,137
Más de 5,000	210	1.06	3,074,683	42.04	14,641
Total	19,838	100.00	7,313,107	100.00	369

En los Cuadros No. 5 y 6 se presenta la estratificación de los depositantes en las modalidades de ahorro corriente y plazo fijo. Destacan los mayores fondos captados bajo la primera modalidad (US\$3,998,349), con saldos promedio de US\$240 y un total de 16,693 clientes. A su vez, los 3,145 clientes de plazo fijo registran una captación de US\$3,314,759 con saldos promedio de US\$1,054. De ahí que por su mayor estabilidad, rentabilidad y tamaño promedio, sería conveniente que la Caja incentive en forma especial la captación en la modalidad de plazo fijo.

Comparando la distribución de los clientes en ambas modalidades de depósito, se advierte que los pequeños depositantes se concentran en el ahorro corriente, donde las cuentas con menos de US\$100 incluyen al 78.70% de los clientes pero sólo al 4.70% de los saldos, con promedios de US\$14 por ahorrista. Estos clientes generan altos costos operativos y no tienen mayor relevancia como fuente de fondos, pero las Cajas los deberían mantener como parte de una política educativa y de una inversión a largo plazo para crear una base de clientes que puede en el futuro ser más interesante con el incremento del ingreso per cápita y la mejora del nivel de ingreso.

En los demás estratos, la distribución de los depositantes es más semejante entre ambas modalidades de depósito, concentrándose en los estratos medios una mayor fracción de los fondos captados. También es relevante señalar que los grandes depositantes (con saldos mayores a US\$5,001) tienen una gravitación preponderante en ambas modalidades de depósitos, acumulando el 43.27% de los depósitos plazo fijo y el 41.02% de lo depositado en ahorro corriente.

Cuadro No. 5**ESTRATIFICACIÓN DE LOS AHORROS EN
LAS CMACs AL 31.10.98**

Estratos en US\$	Cuentas de ahorro		Saldos		Saldo prom. por cuenta (en US\$)
	Número	%	US\$	%	
0 – 100	13,137	78.70	187,781	4.70	14
101 – 1,000	2,868	17.18	962,999	24.08	336
1,001 – 5,000	584	3.50	1,207,291	30.19	2,067
Más de 5,000	104	0.62	1,640,278	41.02	15,772
Total	16,693	100.00	3,998,349	100.00	240

Cuadro No. 6**ESTRATIFICACIÓN DE LOS DEPÓSITOS A PLAZO FIJO EN LAS CMACs AL
31.10.98**

Estratos en US\$	Depósitos a plazo fijo		Saldos		Saldo prom. por depósito (en US\$)
	Número	%	US\$	%	
0 – 100	891	28.33	41,792	1.26	47
101 – 1,000	1,626	51.70	681,782	20.57	419
1,001 – 5,000	522	16.60	1,156,781	34.90	2,216
Más de 5,000	106	3.37	1,434,404	43.27	13,532
Total	3,145	100.00	3,314,759	100.00	1,054

En resumen, las Cajas muestran una diferenciación de su clientela en sus operaciones activas y pasivas: mientras que la mayor parte de sus colocaciones se orientan a los sectores de menores recursos, como las microempresas, la fracción más significativa de sus fondos provienen de los depositantes de los sectores medios. Evidentemente, esta diferenciación refleja las características y naturaleza de los mercados atendidos por estas entidades, por lo que podría esperarse que se mantenga a mediano plazo. Sin embargo, la distinta composición de la clientela debe ser considerada con cuidado al momento de adoptar ciertas decisiones claves sobre el tipo y la localización de las agencias, el diseño de nuevos productos y servicios, las campañas de mercadeo, etc. En efecto, hay que preservar un equilibrio que permita potenciar el atractivo y el valor agregado de los servicios que la institución brinda a cada uno de sus grupos de clientes.

1.3 Misión, visión y análisis FORD de las 6 CMACs

Para completar el diagnóstico, es importante considerar la misión, visión y análisis FORD de las entidades, ya que de esta manera se determinan elementos centrales de su orientación a largo plazo, a la vez que se realiza un análisis de las oportunidades y riesgos del entorno, así como de las fortalezas y debilidades de las Cajas. A continuación se presenta resumida la propuesta elaborada con la participación de directores, gerentes y funcionarios de las Caja, en colaboración con el equipo consultor.

Misión

Nuestra misión es brindar servicios financieros de calidad al sector no atendido por la banca tradicional y buscar el desarrollo de la microempresa urbana y rural, de modo que se apoye el crecimiento económico de la región. Contribuir al fortalecimiento del Sistema de Cajas proporcionando servicios financieros integrados a nivel nacional, asegurando la solvencia, rentabilidad y competitividad en el mercado de las Cajas, así como su autonomía de gestión y el alto profesionalismo de sus cuadros, utilizando una tecnología moderna y eficiente.

Visión

Empresa líder de la región en servicios financieros para las pequeñas y microempresas y sectores de ingresos medios y bajos. Con la utilización de tecnología de punta, brindaremos servicios de excelente calidad y una atención personalizada, siendo flexibles al cambio, conservando la filosofía primigenia, y manteniendo un liderazgo expectante y una participación relevante en el mercado regional y nacional.

Análisis FORD

A continuación, se enumerarán los principales factores internos, que corresponden a las Cajas propiamente dichas, y los externos, que están relacionados con el entorno.

a. Factores internos de las 6 CMACs

Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología crediticia apropiada. • Personal identificado, calificado y eficiente. • Liderazgo en el mercado en créditos PYME. • Accesibilidad al cliente de bajos ingresos. • Atención personalizada y rápida al cliente de crédito. • No cobrar costos adicionales en captaciones. • Mercado cautivo del producto crédito prendario. • Tasas de interés competitivas en sus operaciones. • Carácter regional. • Ser socio del fondo de seguro de depósitos. • Buena imagen.
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de interconexión de las operaciones. • Sistema informático parcialmente implementado. • Locales poco atractivos e inadecuados. • Reducidas captaciones. • Reducido patrimonio. • Limitado acceso a líneas de crédito. • Centralización de decisiones. • Bajas remuneraciones. • Inadecuada aplicación de las técnicas de marketing. • Falta de capacitación del personal (todos los niveles). • Deficiente organización administrativa. • Falsa percepción de la relación CMAC – Municipio.

b. Factores externos de las 6 CMACs

Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la imagen corporativa del sistema. • Gran mercado al crédito PYME. Interés del gobierno y del sector privado en su desarrollo. • Reactivación del aparato productivo nacional (pesca, agricultura). • Mercado potencial de créditos agrícolas. • Maltrato de la banca tradicional a los clientes pequeños. • Falta de tecnología crediticia para las PYMEs en los bancos. • Altas tasas de interés en la banca de consumo. • Mayores comisiones y menores intereses en los depósitos de ahorros por parte de los bancos. • Acceso a líneas de créditos. • Diversificación del riesgo a través de la apertura de agencia(s). • Inclusión de socios estratégicos. • Ausencia de bancos regionales.
---------------	---

Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia de nuevas entidades (MIBANCO, banca de consumo). • Fuga del personal a la competencia. • Dependencia de COFIDE. • Volatilidad de grandes depósitos. • Inestabilidad macroeconómica. Recesión y crisis financiera. • Desastres naturales. Alta dependencia de sectores productivos primarios (pesca y agricultura).
---------	---

2. Elementos de un plan estratégico: visión general a 5 años

La propuesta de Plan Estratégico que se desarrolla a continuación se inicia con la discusión de las estrategias de crecimiento, las cuales deben orientar la ampliación de las operaciones de las CMACs para reforzar sus ventajas competitivas; por un lado, basándose en las fortalezas internas de la organización y procurando superar sus debilidades, mientras que, por el otro, se buscará aprovechar las oportunidades generadas por el entorno y prepararse para enfrentar las amenazas que puedan plantearse.

Delineadas las principales estrategias, se plantearán los productos del activo y del pasivo más importantes que las CMACs deberían ofrecer en un horizonte de 5 años. En cada caso se explorarán los perfiles de cada producto para permitir una discusión de sus características básicas, la cual permitirá un posterior trabajo de desarrollo y la realización de experiencias piloto como pasos indispensables para su incorporación al abanico de productos que ofrecen las Cajas.

La gestión del crecimiento y de la diversificación de los productos de las CMACs, sin embargo, plantea además la necesidad de enfrentar los desafíos de su estructura institucional, que están relacionados con el tema de la privatización, y la necesidad de crear un adecuado sistema de incentivos para su gestión como empresas estatales, ya sea durante un período de transición o si se desecha la alternativa de incorporación del capital privado.

Por último, resulta necesario discutir brevemente los riesgos que puede enfrentar el crecimiento de las CMACs, en particular los relacionados a la inestabilidad macroeconómica, al tipo de cambio, al calce de plazos y a las tasas de interés, así como discutir algunas medidas que puedan contribuir a mitigarlos.

2.1 Estrategias de crecimiento

De acuerdo con el diagnóstico realizado, el proceso de crecimiento de las Cajas debería orientarse en función de las siguientes estrategias principales:

- a. Orientar el desarrollo de las CMACs como entidades especializadas en los sectores de menores ingresos y, especialmente, en la PYME, incluyendo a todos sus estratos y acompañando el crecimiento de los pequeños y microempresarios para poder brindarles todos los servicios financieros que requieran, desarrollándose como un banco universal de los sectores populares como tendencia a largo plazo⁷. De esta manera, no sólo se aprovecharía la fuerte posición competitiva de las CMACs en este mercado, sino también la gran demanda de servicios financieros existente en la PYME y su futuro dinamismo, en un país donde por un largo período la microempresa va a constituir una fuente muy importante de empleo y de oferta de bienes y servicios.
 - La ventaja competitiva de las CMACs radica en una atención del cliente a la medida, considerando sus particularidades y necesidades, lo que le otorga valor agregado al servicio; estos clientes no pueden ser servidos adecuadamente por los bancos sobre la base de estrategias estandarizadas. Cubriendo las principales necesidades de servicios financieros del grupo meta, se podrá asegurar la fidelidad de esta clientela, convirtiendo a las CMACs en su proveedor fundamental en el campo de la intermediación financiera.
 - También es importante reforzar el liderazgo de las CMACs en el crédito PYME, acumulando ventajas en términos de calidad del servicio y reducción de costos. Además, debe aprovecharse la ventana de oportunidad que se generará en los próximos 2 o 3 años por las dificultades que experimentarán los bancos para

7. Zattler, Bernd, *Institutionalistische Theorie der Entwicklungsfinanzierung. Eine Kritische Rekonstruktion und Erweiterung neoinstitutionalistischer Argumente*, Berlin: Dunker & Humblot, 1997, pp. 198-223. Zattler presenta un análisis de las ventajas de la opción de establecer entidades financieras (denominadas *Hausbank*) que proveen en forma sostenible y duradera diversos servicios financieros a las economías familiares del sector informal y la microempresa. Estas entidades, por su orientación a dicho segmento del mercado, pueden generar apreciables economías de escala en la producción y utilización de información, así como crear una relación de largo plazo con el cliente que fortalezca los incentivos para el cumplimiento de sus obligaciones.

penetrar a gran escala este segmento del mercado, como consecuencia de la restricción de la liquidez generada por la inestabilidad financiera internacional, del incremento de su cartera pesada y de los problemas experimentados por la banca de consumo a raíz de su explosivo crecimiento en los últimos años.

- b. Racionalizar los costos operativos de las CMACs a través de:
- Las mejoras internas en la organización, la productividad y la generación de economías de escala con el mayor volumen de operaciones. En este aspecto, resulta necesario construir estructuras organizativas ligeras, eficientes y descentralizadas.
 - La generación de economías de escala a través de la realización conjunta, en el nivel del Sistema de CMACs, de iniciativas como:
 - el desarrollo de la plataforma informática,
 - el diseño de nuevos productos y servicios,
 - las actividades de grupos de presión (lobbies) para mejorar el acceso a recursos y lograr la aprobación de normas y regulaciones adecuadas,
 - el reforzamiento de la imagen institucional de las CMACs, y
 - el desarrollo de servicios de información.
- c. Adoptar una perspectiva de desarrollo regional mediante una fuerte implantación en un área delimitada, logrando:
- rapidez en los procesos de decisión,
 - ventajas de especialización derivadas de un conocimiento más profundo de la región, y
 - sinergias territoriales.

2.2 Principales productos financieros de las CMACs en un horizonte de 5 años

A continuación se presentarán propuestas sobre la diversificación de los actuales productos de las CMACs y las futuras operaciones que deberán ofrecer a sus clientes. En este planteamiento no se considerarán los requisitos legales exigidos para la realización de cada operación, los cuales están

relacionados con el esquema modular vigente en la Ley de Bancos que establece exigencias diferenciadas de capital para la autorización de las diversas operaciones. Asumiremos que, gracias a la ampliación de sus operaciones y a la reinversión de sus utilidades, las CMACs podrán cubrir estas exigencias.

El portafolio de productos financieros deberá estar constituido por:

Activo	Pasivo
a. Diversificación del crédito PYME: <ul style="list-style-type: none"> • Crédito de inversión • Arrendamiento financiero • Servicios de seguro b. Crédito hipotecario: Crédito vivienda – taller. c. Crédito personal. d. Crédito pignoraticio.	a. Diversificación de los depósitos de ahorro y a plazo. b. Interconexión de las CMACs, mejorando las órdenes de pago y facilitando las operaciones con Lima. c. Diversificación de líneas de crédito. d. Certificados de depósito negociables en Bolsa. e. Bonos. f. Créditos subordinados.

2.2.1 Principales productos del activo

a. Diversificación del crédito PYMES

Actualmente, la mayor parte de las colocaciones de las CMACs están dirigidas a ofrecer a las PYMES financiamiento de capital de trabajo a corto plazo. Por la ampliación de las operaciones de estas pequeñas unidades empresariales y por la diferenciación de sus necesidades, resulta fundamental ofrecer los siguientes productos a los clientes con un buen récord de pago en préstamos de capital de trabajo.

Crédito de inversión

Éste producto permitirá la adquisición de equipos y activos fijos considerando, en la respectiva evaluación crediticia, el ingreso generado por los activos financiados, a diferencia de la metodología de evaluación aplicada para el crédito de capital de trabajo. También es importante señalar que los plazos de estos préstamos serán más largos (de 24 a 48 meses) y que deberá realizarse un seguimiento del destino del crédito.

Las principales inversiones en las PYMES urbanas podrían concretarse en la ampliación y modernización de equipos en los sectores de producción, comercio y servicios, así como en la adquisición de locales comerciales (galerías, mercados, etc.) que se genere por efecto de la consolidación del comercio informal y ambulatorio.

También es importante subrayar la necesidad de financiamiento de la capitalización de las PYMES rurales a través de la instalación de cultivos permanentes, la mejora en los sistemas de riego y la adquisición de equipos. En efecto, la modernización de la pequeña explotación agrícola generará una importante necesidad de recursos que difícilmente podrá ser atendida por los bancos.

Las ventajas que podrían tener las CMACs para atender esta demanda crediticia serían:

- el conocimiento del cliente;
- la rapidez;
- la flexibilidad, en materia de condiciones y garantías;
- la posibilidad de financiar equipos usados;
- los menores costos que los proveedores y mayor transparencia para el cliente.

Arrendamiento financiero (Leasing)

Podría utilizarse para facilitar la adquisición de equipos de amplia demanda (maquinaria agrícola, equipos de construcción, fotocopiadoras, PCs, etc.), que puedan ser eventualmente financiados a 100% o con una cuota inicial según el tipo de equipo y la velocidad de su obsolescencia⁸. Al conservar la propiedad del equipo financiado, las CMACs podrían disponer de un mecanismo de garantía más eficaz. La clientela potencial estaría constituida por las PYMES más consolidadas y dinámicas, así como por profesionales independientes, sectores que podrían también aprovechar la ventaja fiscal que ofrece el leasing.

Combinación del crédito PYME con servicios de seguros

Asimismo, resultaría necesario evaluar la posibilidad de cubrir a los clientes PYMES frente a ciertos riesgos que pueden afectar significativamente sus operaciones, como es el caso de pólizas contra incendio, catástrofes

8. Para un análisis del *leasing* en los mercados emergentes, ver IFC, *Leasing in Emerging Markets, Lessons of Experience* No. 3, Washington: World Bank, 1996.

naturales y conmoción civil en los mercados u otros puntos de concentración de la actividad microempresarial; dichos riesgos, como lo demostró la experiencia del Fenómeno del Niño en 1998, pueden generar cuantiosas pérdidas para los prestatarios y en consecuencia para la Caja. Una cobertura global del conjunto del sistema de Cajas podría reducir el costo de este seguro y proteger a las Cajas individuales y a sus clientes. Por otro lado, también resultaría conveniente estudiar la posibilidad de ofrecer a los prestatarios servicios de seguro, de salud y de vida (accidentes, desgravamen), para reducir los riesgos individuales y familiares que enfrentan, considerando que estos sectores no tienen acceso a la red de protección y seguridad social existente.

b. Crédito hipotecario (crédito vivienda - taller)

El objetivo de estos créditos sería financiar la construcción, ampliación y/o el mejoramiento de la vivienda por fases que acompañen el proceso de auto construcción, característico de los sectores de menores ingresos, y combinen ciclos de ahorro y crédito. Es decir, que después de cancelar un préstamo, se requiera reunir un nivel de ahorros que alcance una cierta proporción del financiamiento a ser recibido (que se precise ahorrar, por ejemplo, 25% o 30% de la suma a ser solicitada). También podría utilizarse este préstamo para facilitar la adquisición de terrenos y la dotación de servicios en nuevas áreas urbanas, acompañando así el proceso de auto construcción desde sus inicios y contribuyendo a un ordenamiento del proceso de crecimiento urbano que forma parte de los intereses estratégicos de la municipalidad y de la comunidad urbana.

El grupo meta que recibiría estos préstamos estaría integrado por las PYMES que hayan realizado una primera acumulación en su empresa, reforzando su viabilidad y creando una capacidad mínima de generación de ingresos, al mismo tiempo que hayan registrado un buen récord como clientes de las CMACs. También podrían incluirse a las unidades familiares que cuenten con PYMES de las características señaladas y asalariados de bajos ingresos. Es interesante agregar que muchas veces los micro y pequeños empresarios prestatarios de las CMACs realizan su actividad productiva y/o comercial en su vivienda, por lo que su ampliación o mejoramiento puede mejorar también el espacio disponible para el negocio.

Una apreciación inicial de este mercado, así como de las posibilidades y ventajas de las CMACs, indicaría que debería apuntarse a montos de financiamiento de hasta US\$10,000 por préstamo, con plazos entre 2 y 5 años en cada ciclo de financiamiento.

Las garantías a ser utilizadas se basarían en la vivienda en proceso de construcción, incluyendo el respectivo terreno; en este sentido, se deberá alentar la formalización de la propiedad para mejorar la calidad de esta garantías. También se podría aceptar otras garantías como prendas, artefactos, etc. en caso de no contarse con una titulación en orden o requerirse una cobertura complementaria.

Considerando los plazos de este tipo de financiamiento y los riesgos que enfrentaría la Caja, las tasas de interés deberían ser reajustables en MN y ME, pero más bajas que en el crédito PYME por los menores costos de administración y riesgo, así como para cuidar el equilibrio económico y financiero del cliente dado que la inversión en vivienda, en general, no le genera ingresos.

Es muy importante señalar que el crédito hipotecario crea una relación de largo plazo con el cliente y mantiene su fidelidad a la entidad, especialmente si es otorgado en combinación con préstamos de capital de trabajo y de inversión a clientes que ya hayan acumulado una experiencia positiva en las Cajas y que muestren un dinámico potencial de crecimiento.

Las ventajas de las CMACs para otorgar este tipo de préstamos incluyen:

- el conocimiento del cliente;
- la flexibilidad requerida para adaptarse a las necesidades específicas de cada prestatario;
- la existencia de un amplio segmento de mercado desatendido por la banca comercial.

Los recursos necesarios para financiar estos préstamos provendrían de una política prudente de transformación de plazos, reforzada por:

- la canalización de líneas de crédito de COFIDE orientadas a este propósito, dado que el sector público tiene interés en fomentar este tipo de financiamiento por su efecto multiplicador, su impacto en la generación de empleo y la amplia distribución de sus beneficios;
- la emisión de certificados de depósito negociables y de bonos con las características que se verán más adelante.

c. Crédito personal

El objetivo de estas operaciones es otorgar financiamiento al consumo, teniendo como clientela fundamental a los asalariados de ingresos medios y bajos, así como a las PYMES. Hay que subrayar, sin embargo, el limitado

porcentaje de asalariados en la PEA, lo que reduce las posibilidades de expansión de estas operaciones.

Las ventajas de las CMACs en este tipo de préstamos incluyen:

- el conocimiento del cliente;
- la rapidez en la evaluación del crédito y la realización de los desembolsos;
- la flexibilidad en los requisitos exigidos.

Sin embargo, no hay que perder de vista las significativas ventajas que poseen los bancos para otorgar este tipo de préstamos:

- el menor costo de fondos;
- la relación más estrecha con las grandes empresas y la administración pública, lo que les permite acordar convenios de descuento por planilla con más facilidad;
- la posibilidad de alcanzar importantes economías de escala y estandarización en el procesamiento de una gran cantidad de solicitudes de financiamiento de este tipo, las cuales pueden ser evaluadas con los métodos del *credit scoring* por un personal no muy especializado;
- la disponibilidad de una plataforma informática más desarrollada capaz de automatizar el procesamiento de estas transacciones;
- la provisión de otros servicios como las tarjetas de crédito y el acceso a los cajeros automáticos;
- la tendencia del crédito personal a convertirse en un negocio de alto volumen y limitados márgenes, como resultado de la mayor competencia predominante en este segmento del mercado.

Asimismo, es importante subrayar que las posiciones que las CMACs puedan conquistar en este mercado presentan una alta vulnerabilidad, dado que pueden ser atacadas por los bancos mediante licitaciones y/u ofertas a las grandes organizaciones públicas o privadas. En dicha competencia, éstos utilizan en su favor las ventajas que se han mencionado.

Debido a los factores expuestos, se plantea que el crédito personal no debería ocupar un lugar destacado en el portafolio de productos financieros de las CMACs.

d. Crédito pignoraticio

Por las razones ya señaladas es claro que este producto no presenta un gran potencial de desarrollo. Las CMACs deberían tratar de racionalizar

los costos de estas operaciones para mantenerlo como un producto muy rentable, pero de una importancia declinante.

2.2.2 Principales productos del pasivo

Para asegurar la viabilidad del portafolio de productos activos que se han propuesto, se requiere diversificar la estructura del pasivo de las Cajas con el fin de disponer de fondos con mayores plazos, una mayor estabilidad y un costo adecuado, tanto en términos financieros como operativos. Estos objetivos se alcanzarían mediante: (i) una significativa ampliación de la captación de depósitos del público, acompañada de la generación de importantes economías de escala que permitan reducir los costos operativos; (ii) la diversificación de las líneas de crédito, para lograr acceso a recursos de mediano y largo plazo a tasas competitivas; y (iii) la incursión en el mercado de capitales locales a través de la emisión de obligaciones que puedan ser adquiridas por los inversionistas institucionales y que contribuyan a obtener recursos a mayor plazo y menores costos. Naturalmente, esta perspectiva de desarrollo de las operaciones pasivas sólo podría concretarse si las Cajas mantienen una buena calidad en su portafolio crediticio, una alta rentabilidad y una gestión profesionalizada y técnica, factores que pueden servir de fundamento a la confianza indispensable de los depositantes, intermediarios financieros y ahorristas institucionales.

a. Diversificación de los depósitos de ahorro y a plazo

Para ampliar sus captaciones, además de ofrecer tasas de interés atractivas y un adecuado servicio a sus depositantes, las CMACs deberían desarrollar un esfuerzo especial por diseñar planes de ahorro con una finalidad establecida, como compra de terrenos para vivienda, financiación de redes de servicios públicos y acceso a una secuencia de préstamos para avanzar en la construcción de la vivienda. De esta manera, el participante de estos planes se comprometería a realizar un aporte periódico o a alcanzar un depósito de un monto determinado como condición para recibir el préstamo requerido. Hay que destacar en este campo las posibles sinergias con la gestión municipal.

También podría evaluarse la posibilidad de establecer planes de ahorro para cubrir los costos de la educación postsecundaria, así como la combinación de planes de ahorro con algunos productos de seguro (de salud, accidentes, vida).

b. Interconexión de las CMACs, mejorando las órdenes de pago y facilitando las operaciones con Lima

Una clara necesidad actual de los clientes de las CMACs es facilitar sus operaciones de depósito y transferencias de fondos, especialmente en lo referente a las transacciones realizadas con el mercado de Lima. Esta demanda se tornará aún más importante en el futuro con el desarrollo del mercado interno y el crecimiento de las actividades de los clientes de las Cajas. Actualmente, al no contar con este servicio, muchos prestatarios de estas entidades utilizan los bancos para realizar sus operaciones de depósito y pago.

Es por esta razón que se requiere establecer una red nacional eficiente de interconexión entre las CMACs, comenzando por construir redes regionales con claras especificaciones (protocolos de informática) que permitan su posterior integración en una red nacional única, la cual facilite la realización de los pagos y las transferencias. También es necesario mejorar las características de las órdenes de pago para lograr su plena aceptación.

Para resolver el tema de los pagos en el mercado de Lima se plantearán dos soluciones; por un lado, que las CMACs como sistema establezcan una entidad en Lima, dotada de sus correspondientes agencias, que pueda operar en el mercado metropolitano y asegurar la realización de las transacciones requeridas; por el otro, la posibilidad de negociar, a nivel del sistema de CMACs, una interconexión con algún banco que cuente con una eficiente red nacional propia. En cualquier alternativa se requiere preparar sistemáticamente el desarrollo de la interconexión, de modo que esta limitación se pueda superar eficientemente en un plazo razonable.

c. Diversificación de las líneas de crédito

Para diversificar adecuadamente sus pasivos, las CMACs deberían estructurar una mezcla adecuada de líneas de corto plazo, fundamentalmente con la banca comercial, con facilidades de mediano y largo plazo provenientes de COFIDE y fuentes internacionales que puedan ser canalizadas directamente.

Dada la importancia de los recursos que COFIDE canaliza, así como la prioridad que otorga el sector público al apoyo a la microempresa, las CMACs deberían establecer una relación privilegiada con dicha entidad de segundo piso. Las bases de esta relación deberían fundarse en el mantenimiento de adecuados indicadores en la gestión de las CMACs que reduzcan los riesgos de COFIDE, en el cumplimiento escrupuloso de los acuerdos contractuales establecidos en una política permanente y transparente de

información, y en una adecuada diversificación de pasivos que mejore la posición de negociación de las Cajas.

También es importante señalar que COFIDE podría intervenir como prestamista de última instancia de las CMACs en caso se presenten dificultades o riesgos inesperados, cuyo control escape a las posibilidades de la gestión local. De ahí que se plantee una razón adicional para cultivar una relación privilegiada con dicha entidad de segundo piso.

d. Certificados de depósito negociables en Bolsa

Un primer paso para la incursión en el mercado de capitales local sería la emisión de certificados de depósito negociables con 1 ó 2 años de plazo, los cuales serían colocados en la Bolsa de Valores de Lima (BVL). Con el apoyo de sus sólidos indicadores de gestión y de las clasificaciones de riesgo otorgadas por las empresas especializadas, las Cajas mostrarían un récord que facilitaría la colocación de sus emisiones. En este campo podría diseñarse un programa de apoyo, por parte de COFIDE o la cooperación internacional, con garantías parciales otorgadas a las entidades que cumplan con exigentes criterios de elegibilidad.

e. Bonos

Consolidada una presencia de las Cajas en el mercado local de capitales a través de la colocación de certificados de depósitos negociables, se podría explorar la posibilidad de realizar emisiones conjuntas, entre las CMACs, de bonos con plazos entre 3 y 5 años. También en este caso sería conveniente evaluar la factibilidad de contar con garantías parciales que faciliten la adquisición de estos papeles.

En este caso, las Cajas requieren, asimismo, mostrar un buen récord crediticio generado por una cartera de buena calidad, una rentabilidad interesante y una administración técnica, eficiente y estable, así como disponer de una buena calificación de riesgo durante un período continuo de varios años.

Las ventajas de la emisión de bonos incluyen los plazos más amplios de estos fondos y la diversificación de los acreedores.

f. Créditos subordinados

Las Cajas podrían reforzar también la estructura de sus pasivos con la contratación de préstamos subordinados, los cuales constituyen financiamientos a mediano y largo plazo que se ubican en el último lugar en el

orden de prelación de los acreedores. Estos conforman un capital de segundo tramo y pueden computarse como parte del patrimonio efectivo hasta por el equivalente al 50% de este último. De esta manera, estos créditos amplían la capacidad de apalancamiento de la entidad.

En el marco del proceso de privatización, las Cajas también podrían contratar préstamos convertibles en acciones.

2.3 Elementos institucionales

Evidentemente, ninguna estrategia de desarrollo de las Cajas a 5 años puede evadir el tema de su estructura institucional, cuya importancia es decisiva para resolver algunos de sus problemas centrales. En efecto, la privatización de las CMACs podría asegurar:

- el incremento de su base patrimonial;
- un manejo más técnico de la gestión;
- la mejora en su gobernabilidad;
- un mayor acceso a las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Pero la privatización constituye un tema complejo que supera ampliamente los alcances del presente trabajo, donde todavía deben adoptarse las decisiones de base. De ahí que no sea conveniente discutir el tema en detalle en el presente documento, a pesar de su gran importancia.

Sin embargo, en cualquier caso, sería necesario adoptar algunas medidas en el nivel institucional para asegurar una adecuada gestión de las CMACs en el período de transición o de aquéllas que permanezcan en el sector público⁹. La finalidad general sería crear un sistema de incentivos que fomente el manejo técnico, la eficacia y la productividad, protegiendo al mismo tiempo a la entidad de las interferencias políticas y creando un marco claro para la rendición de cuentas por parte de los responsables de la gestión. En este caso, el planteamiento se realiza en función de lo que consideramos que sería deseable técnicamente, sin considerar la viabilidad legal de las medidas dentro del actual marco normativo o la necesidad de modificarlo.

Las principales medidas incluirían:

9. Para una propuesta de reforma institucional de las empresas públicas de agua potable y saneamiento, ver Fernández-Baca, Jorge, "La experiencia regulatoria en el Perú II: los casos de la electricidad y el agua potable", en *Apuntes*, No. 43, Lima: CIUP, segundo semestre 1998, pp. 102 y ss.

- a. El establecimiento de contratos de gestión¹⁰ (*performance contracts*) con la OIOE (MEF) que incluirían la fijación de metas claras y de procedimientos de verificación transparentes, los cuales se reflejarían en contratos suscritos por el Directorio y la Gerencia con responsabilidad conjunta sobre su cumplimiento. Como contrapartida de dichos contratos, cada CMAC tendría una amplia flexibilidad en su gestión para fijar remuneraciones, establecer agencias, realizar inversiones, etc.
- b. La instauración de un mandato de 5 años para el Directorio, de manera que se dote de mayor estabilidad al órgano de dirección, con la exigencia de que sus miembros cuenten con los requisitos necesarios en términos de estudios superiores y experiencia en la actividad empresarial y/o de promoción social. Los representantes de la municipalidad correspondientes a la mayoría y la minoría deberían ser elegidos por el Concejo con mayoría de dos tercios. No podrán ser miembros del Directorio los alcaldes, regidores ni los funcionarios, permanentes o contratados, de la municipalidad.
- c. El reforzamiento de la posición de los gerentes, clarificando que están exclusivamente a cargo de las tareas ejecutivas y brindándoles garantías de estabilidad por periodos de 4 años. De esta forma, sólo podrán ser removidos con una mayoría de dos tercios del Directorio y con la autorización expresa de la FEPCMAC y la SBS. La selección de los gerentes deberá ser realizada mediante concurso público con la participación de la FEPCMAC, cuya opinión favorable sobre un candidato es requisito indispensable para su nombramiento.
- d. La participación de los directores, gerentes y empleados de las CMACs en la distribución de utilidades con un porcentaje sobre el incremento generado en términos reales, para vincular así en forma transparente sus intereses con los resultados de la gestión, en especial en el caso de los directores.
- e. La prohibición de otorgar préstamos directos o indirectos a la municipalidad, los alcaldes, regidores o trabajadores municipales. En el caso de los alcaldes y regidores, deberán estar incluidos en la prohibición sus parientes y empresas vinculadas. Asimismo, deberá restablecerse la limitación del préstamo máximo al equivalente del 5% del patrimonio efectivo.

10. Para un análisis de la experiencia internacional con estos contratos, ver World Bank, *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, 1995, pp. 112 - 133.

- f. El reforzamiento de las actividades de supervisión de la FEPCMAC y la SBS, así como sus competencias para disponer medidas de reorganización de la gestión.

2.4 Riesgos

El planteamiento de las perspectivas estratégicas de desarrollo de las Cajas debe también incluir una discusión de los principales riesgos que enfrentarán estas entidades a mediano plazo, no sólo para poder evaluar las posibilidades de diferentes escenarios en las proyecciones financieras a ser elaboradas, sino sobretodo para orientar a la gestión frente a los peligros que acechan y propiciar la adopción de medidas que puedan contribuir a su mitigación.

Los principales riesgos que se discutirán a continuación incluyen:

- la inestabilidad macroeconómica;
- el deterioro de la calidad de la administración de la Caja;
- el riesgo de tasas de interés;
- el riesgo de calce;
- el riesgo cambiario.

En cada caso, se partirá de una breve definición del problema a ser enfrentado y se evaluarán algunas medidas destinadas a contrarrestarlo. Evidentemente, se trata de un primer planteamiento sobre estos problemas que deberá ser profundizado y desarrollado en cada Caja por el Comité de Riesgos, cuya creación ha sido dispuesta por una reciente disposición de la SBS.

2.4.1 Riesgo de la inestabilidad macroeconómica

Una rápida revisión de la historia económica del Perú en el siglo XX revela la importancia de las fluctuaciones coyunturales registradas. Después de períodos de auge se han presentado situaciones de crisis, con fuertes caídas en el nivel de actividad, que a veces se han prolongado por períodos de varios años, como en las décadas de los 70 y 80. En el origen de estas crisis se encuentran no sólo desequilibrios económicos internos, como los déficits fiscales y las políticas monetarias expansionistas, sino también han influido factores externos, como el deterioro de los términos de intercambio, una restricción en los flujos de capital y una caída en la demanda y precios internacionales de las materias primas exportadas por el país. Adicionalmente, han influido en la coyuntura perturbaciones naturales que, como el

Fenómeno de El Niño, han generado caídas en la producción de los sectores transables.

Por estas razones, no resulta realista proyectar, a mediano plazo, un mantenimiento sin sobresaltos de la estabilidad macroeconómica alcanzada en los últimos años frente a la variedad de perturbaciones internas, externas y naturales que pueden afectar al aparato productivo. Naturalmente, es imposible anticipar las causas y características de las futuras crisis que se presentarán, pero la Caja debería estar preparada para enfrentar turbulencias macroeconómicas a mediano plazo.

Dentro de este contexto, resulta importante agregar que la actual estructura financiera de las CMACs les otorga un cierto grado de protección frente a un eventual deterioro de la situación macroeconómica. En efecto, la mayor parte de sus activos está constituida por colocaciones a corto plazo, dispersas en un gran número de prestarios, mientras que sus depósitos presentan una estructura atomizada y las líneas de crédito han sido contratadas a plazos en general mayores a los de las colocaciones, en entidades como COFIDE que no están tan expuestas a los ciclos de restricción crediticia por disponer de acceso a las fuentes de cooperación financiera internacional y de la garantía del Estado. Adicionalmente, refuerzan esta situación la buena calidad del portafolio crediticio, los elevados márgenes financieros y la alta rentabilidad registrada. De esta manera, ante cualquier restricción en los pasivos, la entidad puede incrementar rápidamente su liquidez reduciendo sus colocaciones. Sin embargo, esta estructura financiera tenderá a modificarse con la diversificación propuesta de los activos y la prolongación de sus plazos, así como por la mayor complejidad de sus operaciones. Por ello, las CMACs deberán prestar una atención más marcada a la gestión de sus riesgos.

En buena cuenta, una adecuada preparación frente a eventuales perturbaciones macroeconómicas incluye una serie de medidas que se detallarán para enfrentar los problemas ligados a un eventual deterioro de la calidad de la administración de las Cajas, así como los riesgos de tasa de interés, de calce y de cambio. Pero también resulta necesario señalar que si las Cajas mantienen una adecuada calidad en su portafolio crediticio, una estructura diversificada en sus pasivos y elevados indicadores de capitalización, se encontrarán en mejor posición para enfrentar una situación de crisis económica.

2.4.2 Riesgo de deterioro de la calidad de la administración de las Cajas

Es importante señalar que las Cajas no sólo se encuentran expuestas a la acción de factores externos que pueden incidir negativamente en su desarrollo. También es importante prestar atención a las amenazas internas, generadas fundamentalmente por un deterioro de la calidad de administración de la entidad. Estos problemas internos tienen gran importancia en las crisis bancarias¹¹, como lo demuestra el hecho de que las instituciones bien administradas superan sin demasiadas dificultades los períodos de turbulencias macroeconómicas, mientras que las entidades con una deficiente administración pueden quebrar en períodos de prosperidad general.

De acuerdo con el trabajo de Aristóbulo de Juan, una administración bancaria deficiente se caracteriza por: (i) un volumen excesivo de préstamos; (ii) un crecimiento demasiado rápido a costa de una menor rentabilidad; (iii) deficientes prácticas crediticias, incluyendo concentración de préstamos, préstamos vinculados, falta de correspondencia de plazos, riesgos de tasas de interés, riesgos de cambio y una recuperación deficiente; (iv) deficientes controles internos; y (v) una deficiente planificación.

Señala De Juan que, en lugar de reconocer sus problemas y enfrentarlos con un riguroso plan de saneamiento, muchas entidades en dificultades prefieren ocultarlas mediante la contabilidad cosmética para evitar las provisiones de préstamos dudosos y reconocer ingresos cuando se refinancia un préstamo vencido. De esta forma, se llega a elaborar los estados de resultados al revés, partiendo de ciertas metas de utilidades y "ajustando" los ingresos y egresos para alcanzarlas. Más aún, en la esperanza de recuperarse sin adoptar medidas drásticas de reestructuración, los intermediarios financieros en crisis recurren a políticas de alto riesgo (especulación - huida hacia adelante). Al final del proceso, aparecen los problemas de liquidez y se pone en evidencia una situación de insolvencia que se ha pretendido ocultar.

El peligro de un deterioro en la calidad de la administración de las CMACs puede enfrentarse con un marco adecuado de regulación y supervisión. De ahí la importancia de encarar los problemas institucionales planteados en la sección 3.3 del presente documento, adoptando especialmente las medidas que puedan crear un sistema de incentivos que fomente un

11. Para un examen de la importancia de la deficiente administración en las crisis bancarias, ver De Juan, Aristóbulo, "Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos, de supervisión y de reglamentación", en *Las crisis bancarias en América Latina*, BID: 1997, pp. 91-116.

manejo técnico, la eficacia y la productividad. Al mismo tiempo, se debe proteger a la entidad de las interferencias políticas y crear un marco claro para la rendición de cuentas por parte de los responsables de la gestión. Sobre la base de estas modificaciones, los organismos supervisores pueden desempeñar adecuadamente su tarea, incluyendo a la SBS y a la FEPCMAC, las cuales deberían trabajar en estrecha relación con la auditoría interna. Se podría así evitar un eventual deterioro de la calidad de la gestión de la CMAC o, al menos, adoptar acciones correctivas oportunamente.

2.4.3 Riesgo de tasa de interés

Este riesgo surge como consecuencia de la transformación de plazos generada por la intermediación financiera. En general, los bancos se financian con recursos a corto plazo y sus colocaciones son a un plazo mayor, lo que resulta rentable ya que normalmente las tasas a corto plazo son más bajas que a largo plazo, como consecuencia de una pendiente positiva de la curva de rendimiento. Sin embargo, el riesgo se genera dado que una modificación en los costos de los fondos no puede ser transferida de inmediato a las colocaciones.

En efecto, la mayor parte de los pasivos de las CMACs se han contratado a tasas de interés reajustables que pueden ser modificadas a corto plazo, mientras que los préstamos se otorgan a tasa fija. De ahí que una elevación de los costos de los pasivos se traduzca en una reducción del margen financiero. Pero hay que subrayar que actualmente las CMACs disponen de una importante flexibilidad en este aspecto por sus elevados márgenes financieros y de rentabilidad, así como por el hecho de que la mayor parte de sus colocaciones son a menos de un año, pudiéndose reajustar sus tasas en un plazo no muy prolongado de acuerdo con los vencimientos progresivos de los préstamos. Pero en el futuro se podría modificar esta situación si se alargan, como se ha propuesto, los plazos de los créditos y se reducen los márgenes financieros como consecuencia de la mayor competencia. Se generaría, de esta forma, una mayor exposición al riesgo de tasa de interés que debería ser enfrentado a través de: (i) una gestión activa de dicho desfase, con el apoyo de una proyección del flujo de caja de la entidad, el cual permita estimar sus consecuencias y adoptar las acciones correctivas requeridas y (ii) la fijación de tasas reajustables para todos los préstamos mayores a un año.

2.4 Riesgo de calce

Estas dificultades encuentran su origen también en la transformación de plazos realizada por un intermediario financiero. En general, los bancos captan recursos a un plazo menor al que colocan. De ahí que una modificación (fluctuación) en el volumen de los activos y pasivos con diferentes plazos pueda generar problemas de liquidez y en consecuencia de rentabilidad. Se puede obtener una primera estimación del riesgo de calce a través de la elaboración de una matriz del perfil por plazos del balance, que clasifique a los diferentes activos y pasivos financieros de acuerdo con su vencimiento.

Actualmente, este riesgo no se presenta en forma importante en las CMACs, dado que la mayor parte de las colocaciones son a corto plazo y que las líneas de crédito se han contratado, en promedio, a plazos mayores. De esta manera, disminuyendo el ritmo de sus nuevas colocaciones, estas entidades pueden reforzar su posición de caja con el flujo permanente de recuperaciones y enfrentar cualquier problema de liquidez generado por una fluctuación inesperada de los depósitos.

Pero en el futuro, cuando las Cajas otorguen préstamos a mayor plazo, como se ha propuesto, puede adquirir mayor importancia el riesgo de calce. De ahí que, para extender y diversificar los plazos de los activos, sea necesario construir un pasivo más diferenciado que incluya una mayor proporción de recursos a mediano y largo plazo, una mayor captación de depósitos de plazo fijo a uno o dos años, la contratación de préstamos de COFIDE a mediano plazo (4 años) y créditos subordinados. Adicionalmente, para enfrentar este riesgo, es importante establecer una planificación financiera, que sea actualizada periódicamente sobre la base de un flujo de caja, y disponer de adecuadas reservas de liquidez bajo la forma de inversiones financieras temporales o de líneas de crédito aprobadas pero aún no utilizadas.

2.4.5 Riesgo cambiario

Este riesgo se presenta cuando se plantea una falta de correspondencia entre la denominación monetaria de los activos y los pasivos de una institución financiera, que puede exponerla a pérdidas en caso de una devaluación, cuando se registra una posición de sobreventa. Se presenta una posición abierta cuando no hay calce entre activos y pasivos en una mone-

da; esta posición puede ser sobrecomprada (abierta larga), cuando los activos en una moneda son mayores que los respectivos pasivos, o sobrevendida (abierta corta) cuando los pasivos en una moneda exceden a los respectivos activos. Generalmente se manifiesta esta última situación cuando los bancos captan recursos en el mercado internacional en ME a tasas más bajas y los colocan en el mercado doméstico en moneda nacional a tasas más altas, lo que resulta muy rentable a corto plazo siempre que se mantenga la estabilidad cambiaria. Las consecuencias negativas de esta política se han visto en la reciente crisis asiática. Una devaluación beneficia una posición sobrecomprada en moneda extranjera y perjudica una sobrevendida.

La circular SBS CM-214-98, del 14 de octubre de 1998, regula los límites a las posiciones en moneda extranjera estableciendo que: (i) la posición global de sobreventa no podrá ser mayor al 2,5% del patrimonio efectivo y (ii) la posición global de sobrecompra no podrá ser mayor al 100% del patrimonio efectivo.

Dentro de este contexto, es importante subrayar que, en las CMACs, se presenta una tendencia a la dolarización de los pasivos debido a las preferencias de los depositantes (desconfianza en la moneda nacional) y a la oferta de fondos de COFIDE, la cual se realiza en su mayor parte en dólares ya que la entidad recibe del exterior la mayor parte de sus fondos y traslada el respectivo riesgo de cambio a sus prestatarios. Es muy probable que esta tendencia a la dolarización de los pasivos no se modifique fundamentalmente en los próximos años; sin embargo, la CMAC deberá realizar los máximos esfuerzos para captar pasivos en soles.

Frente a esta situación pueden adoptarse varias estrategias que no son mutuamente excluyentes:

- a. Mantener la mayor parte del disponible y de las reservas de liquidez en dólares para contribuir así a equilibrar, en alguna medida, la dolarización de los pasivos.
- b. Utilizar los dólares como colateral para obtener un préstamo en soles de la banca, con o sin efecto de apalancamiento. Sin embargo, esta transacción puede generar altos costos ya que los fondos depositados tienen una limitada cobertura que generalmente es de menor plazo (plazo fijo de 180 días) que las colocaciones que se financian. Cuando se anticipe una aceleración de la devaluación, la banca puede no renovar la operación para reducir su posición en soles y protegerse. En ese momento, la CMAC deberá asumir directamente el riesgo de cambio, convirtiendo sus dólares para generar los soles requeridos para pagar el crédito bancario.

- c. Dolarizar las colocaciones. Sin embargo, la mayoría de las PYMES no generan dólares; es decir, no exportan o pueden reajustar sus precios con relación a la tasa de cambio. De ahí que una devaluación fuerte pueda generar un deterioro del portafolio crediticio. Resulta conveniente, en consecuencia, no sobreendeudar en ME al cliente que no genera dólares, estableciendo, por ejemplo, un límite más conservador en la relación de la cuota frente a la capacidad de pago y/o en el indicador deuda/patrimonio.

Las CMACs deberán adoptar una combinación de las estrategias señaladas, evaluando permanentemente sus costos y asegurando que su descalce cambiario no supere los límites establecidos.

3. *Notas finales*

La propuesta que se ha presentado en el presente documento constituye un primer paso destinado a servir de base de discusión, en las CMACs, para la formación de un consenso sobre sus perspectivas estratégicas a mediano plazo y sobre la forma más adecuada de reforzar sus ventajas competitivas. Dicho debate debería centrarse, en una primera etapa, en las grandes opciones abiertas en los referente a estrategias de desarrollo, nuevos productos del activo y del pasivo y cambios institucionales.

Establecido un consenso mínimo sobre estas opciones, el planeamiento estratégico en las CMACs debería desarrollarse como una tarea de aproximaciones sucesivas, la cual debería ser objeto de actualizaciones periódicas. Las actividades más importantes que deberían desarrollarse en esa perspectiva incluyen:

La elaboración de proyecciones financieras a 5 años

Con ella se podría evaluar las distintas hipótesis de crecimiento y sus requerimientos en términos de la expansión de la red de agencias, introducción de nuevos productos y servicios financieros, requisitos de fondeo y realización de actividades conjuntas a nivel del sistema de CMACs. También será importante analizar el impacto del crecimiento sobre la rentabilidad de las operaciones para poder establecer metas de racionalización de costos. Asimismo, debería realizarse un análisis de sensibilidad destinado a evaluar el impacto de la modificación de ciertas variables claves en los resultados proyectados.

El establecimiento de los indicadores claves

De este modo se podrá verificar el cumplimiento del plan estratégico y de sus principales metas. Se debería seleccionar un grupo limitado de indicadores que permitan verificar el desenvolvimiento de las tendencias centrales, incluyendo metas sobre: (i) crecimiento, calidad y composición por productos de la cartera de créditos; (ii) crecimiento y composición por estratos de los depósitos; (iii) condiciones, plazos y diversificación de las líneas de crédito y de las emisiones de valores; (iv) productividad de las operaciones de ahorro y crédito; (v) evolución de los márgenes financieros y costos operativos; y (vi) rentabilidad global de la entidad y por productos. En este contexto, debe contrarrestarse la tendencia de la administración a fijar metas poco ambiciosas y de fácil cumplimiento que, por la asimetría de la información existente, no pueden ser evaluadas adecuadamente por los directores y los supervisores.

La formulación de los planes operativos anuales y de presupuestos

Ésta debería realizarse sobre la base de los planes estratégicos, incorporando las proyecciones financieras y los indicadores establecidos, para crear así una adecuada relación entre la gestión a corto plazo y las perspectivas estratégicas de la CMAC.

El desarrollo de nuevos productos para las operaciones activas y pasivas

Se debería partir del establecimiento de perfiles básicos y prolongarse en una exploración de mercado, un diseño detallado y una prueba piloto, la cual permita evaluar lo avanzado y plantear un plan de introducción del producto. En este contexto, las CMACs deberían aprovechar las economías de escala que se pueden derivar de una cooperación a nivel conjunto, asignando a diferentes Cajas, con el apoyo de la FEPCMAC, la responsabilidad de desarrollar los distintos productos y de realizar las respectivas pruebas piloto. Posteriormente, este avance podría ser asimilado por el resto de Cajas a menores costos.

La sistematización del análisis de los clientes

El objetivo sería alcanzar un conocimiento más detallado de las características, conducta y necesidades de los clientes, utilizando las ventajas de la nueva plataforma informática (SIAFC) y de las amplias bases de datos acumuladas. Para que la gestión sea eficiente, esta fuente debe ser comple-

mentada con estudios de mercado por muestreo y *focus groups*, de modo que las CMACs dispongan de un conocimiento detallado y actualizado de sus clientes y sus necesidades.

Si las CMACs avanzan en la dirección planteada, se encontrarán en mejor situación para enfrentar los desafíos de un rápido crecimiento en los próximos años, disponiendo de una orientación a mediano plazo que permita adoptar un enfoque más adecuado en las decisiones coyunturales, el cual se fundamenta en una evaluación de sus efectos en las variables claves para el desarrollo de la empresa a mediano plazo. De ahí la importancia del planeamiento estratégico y su contribución al desarrollo de las ventajas competitivas de la CMAC.

V. Microfinanzas y desastres naturales: el impacto de la inundación de 1998 en la CMAC ICA¹

Gastón Barazorda Carrillo
Felipe Portocarrero Maisch

Introducción

Los microempresarios, y en general los sectores de menores recursos, se encuentran expuestos al impacto de los desastres naturales en sus comunidades, como el resto de la población. Pero por varias razones presentan una mayor vulnerabilidad que otros grupos sociales. En primer lugar, sus viviendas y centros de trabajo se ubican a menudo en las zonas de mayor riesgo, donde se concentran las consecuencias adversas de estos fenómenos naturales; esto se agrava por el hecho de que frecuentemente las edificaciones se encuentran a medio construir o han utilizado materiales de menor resistencia. En segunda instancia, estos sectores cuentan con limitados niveles de acumulación patrimonial y no disponen, en consecuencia, de significativas reservas que puedan ayudarlos a superar los efectos de la crisis; dependerán así del apoyo que les pueda facilitar su red de familiares y amigos, quienes muchas veces también resultan afectados por los mismos fenómenos naturales, lo que limita el respaldo que pueden otorgar. En tercer lugar, los microempresarios no cuentan con seguros que los protejan de la pérdida de activos y del lucro cesante generado por estos siniestros; también es limitada la ayuda que brinda el sector público, que se circunscribe a menudo a un apoyo de emergencia de corto plazo con alimentos y pertrechos de primera necesidad y a esfuerzos de reconstrucción a más largo plazo, pero que frecuentemente no alcanzan la cobertura requerida.

De ahí que resulte relevante estudiar el impacto de los desastres naturales en las IMF², evaluando sus repercusiones en la clientela y el consecuente

1. Este trabajo se ha realizado en el marco de la asesoría que prestaron ambos autores a la CMAC Ica como parte del equipo consultor de Luso Financial Systems (LFS), que fue contratado por el Convenio BID-FEPCMAC para apoyar a las CMACs de menor dimensión entre setiembre de 1997 y febrero de 1999. Queremos expresar nuestro agradecimiento a los Directores, Gerentes y funcionarios de la CMAC Ica por el apoyo brindado.

2. Para un análisis de la experiencia internacional en esta área, ver Geetha, Nagarajan, "Microfinance in the Wake of Natural Disasters: Challenges and Opportunities", en *Microenterprise Best Practices*, USAID, DAI, march 1998, p. 48.

deterioro de su cartera, así como la forma como la IMF enfrenta la crisis y apoya a sus prestatarios, contribuyendo así al esfuerzo de reconstrucción.

Como consecuencia del Fenómeno de El Niño, a fines de enero de 1998, sectores del valle y la ciudad de Ica fueron inundados, afectando gravemente a la zona de operación de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Ica (CMAC Ica), brindando así la oportunidad de realizar un interesante estudio de caso de las repercusiones de los desastres naturales en las IMF.

El presente análisis constituye una primera exploración de esta problemática. Con este fin, se examina en la primera sección la situación de la CMAC a fines de 1997, antes del desastre. A continuación se presenta, en la segunda parte, la inundación de enero de 1998 y se destacan sus efectos en la ciudad, los microempresarios y la Caja, así como las medidas adoptadas por la entidad para enfrentar la crisis. En la tercera sección, se analiza como la CMAC pudo superar esta difícil coyuntura a fines de 1998. Por último, se presentan algunas lecciones aprendidas en este período.

1. La CMAC Ica a fines de 1997

La entidad desarrolla sus operaciones en la provincia de Ica, que se encuentra a 320 Km. al sur de Lima y cuenta con 250,000 habitantes. Sus principales actividades económicas incluyen la agricultura (algodón, vid, espárragos, menestras, frutales y maíz, en buena medida orientados a la exportación), el comercio, los servicios y la agroindustria.

El mercado de la pequeña y microempresa - PYME - urbana en la provincia se estima en 8,000 clientes potenciales³, constituidos en un 86% por pequeños negocios de personas naturales. Estas unidades se distribuyen de la siguiente manera: 68% en el sector comercio, 24% en los servicios y 8% en la producción.

Como consecuencia de la reforma agraria de 1969, en el área agrícola destaca la presencia de la pequeña explotación: 12,358 unidades productivas con predios de hasta 20 hectáreas, que en conjunto totalizaban 26,024 hectáreas irrigadas en el Valle, concentrando la mayor parte de la superficie cultivable.

La Caja, a fines de 1997, participaba con el 5,4% de las colocaciones y con el 3,2% de los depósitos del mercado financiero de la provincia. Pero mientras que la banca se concentra en los créditos a la gran y mediana

3. De acuerdo con el Censo Económico de 1994 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se registraron 5,362 unidades económicas en la provincia, sin considerar el comercio ambulatorio ni taxis y microbuses.

empresa, la Caja orienta fundamentalmente sus créditos a la pequeña y microempresa urbana, donde lidera este segmento del mercado; así mismo, ha incursionado en el crédito a pequeños agricultores.

Cuadro No. 1

MERCADO DE COLOCACIONES Y DEPÓSITOS DE LA PROVINCIA DE ICA (miles de US\$)

Al 31.12.97	Colocaciones	%	Depósitos ^{1/}	%
Banca Comercial	87.025	87,7	50.471	90.8
Caja Rural	6.798	6.9	3.339	6.0
Caja Municipal	5.367	5,4	1.762	3,2
Total	99.190	100,0	55.572	100,0

1/ Ahorro y plazo

Fuente: Boletines al 30.11.97 de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Nota: La Caja Rural Sr. De Luren opera en todo el departamento de Ica; la Caja, sólo en la provincia.

1.1 Situación financiera de la CMAC Ica antes del desastre

La cartera de créditos representaba el 76.5% de los activos de la Caja a fines de 1997 y ascendió a US\$5.5 millones, mostrando un crecimiento de 90% respecto al año anterior. El 70% del portafolio crediticio estaba constituido por los préstamos PYME, que se incrementaron en un 85% en 1997.

Es importante destacar que esta cartera tenía dos componentes importantes: por un lado, el crédito a las PYMES ubicadas mayormente en el área urbana y, por el otro, el crédito agrícola orientado a las unidades agropecuarias del valle de Ica. El primero registraba, al 31.12.97, un saldo de US\$2.0 millones (52% del total) representado por 2,896 préstamos vigentes y canalizados al sector comercio, servicios y producción en la ciudad. El saldo promedio del crédito vigente era de US\$699 y la cartera era manejada por seis analistas de crédito (483 créditos por analista). Por su lado, el crédito agrícola mostraba un comportamiento que estaba en función al ciclo vegetativo de los principales cultivos de la zona. A fines de 1997, se registraban 1,200 clientes agrícolas vigentes, con un saldo de US\$1.8 millones (47% de la cartera total) y un promedio de US\$1,524 por prestatario. Dicha cartera se encontraba a cargo de dos ingenieros agrónomos.

La calidad de la cartera de créditos de la CMAC Ica presentaba buenos indicadores. El índice de morosidad (créditos vencidos más de 30 días / cartera total) fue de 3.9% en diciembre de 1997, ligeramente mayor al 3.4% del año anterior, pero menor al promedio del sistema de Cajas (5.98%) y

del sistema bancario (5.1%). Por otro lado, aunque la cobertura de la cartera pesada (provisiones / cartera vencida y en cobranza judicial) disminuyó de 90% en diciembre de 1996 a 77% en diciembre de 1997, ésta aún se encontraba dentro de los niveles establecidos por la SBS; sin embargo, el promedio del sistema de Cajas Municipales elevó su cobertura de 72% a 94%.

Esta rápida expansión de las operaciones de la Caja se financió con dos fuentes principales: la captación de depósitos y la contratación de líneas de crédito. Por un lado, la captación de depósitos representó el 31.6% de los pasivos y alcanzó a US\$1.77 millones al 31.12.97, presentando un crecimiento de 70% respecto a diciembre de 1996. Por el otro, las líneas de crédito aportaron el 62.3% de los pasivos y alcanzaron US\$3.5 millones, presentando un incremento de 133% con respecto al año anterior. Así, esta última constituyó la principal fuente de recursos para la expansión de la cartera de créditos en 1997, llegando a cubrir el 69% de las colocaciones (adeudado / colocaciones). Es importante señalar que COFIDE constituye el principal acreedor con US\$2.6 millones, concentrando así el 73% del total adeudado a diciembre de 1997⁴, equivalentes a 1.92 veces el patrimonio contable de la Caja. De esta manera, en la estructura financiera de la Caja, la relación depósitos / adeudados disminuyó de 0.68 a 0.50; mientras que, en el sistema de Cajas, este indicador registra un valor de 1.4 en diciembre de 1997. Sin embargo, la Caja registra un limitado indicador de apalancamiento (depósitos y adeudados / patrimonio) equivalente a 3.92, que, si bien fue superior al 2.78 observado en 1996, sigue por debajo del promedio del sistema que se encuentra en 4.82.

La falta de presiones competitivas en los segmentos de mercado donde la CMAC Ica realiza sus operaciones, le permitió cobrar tasas de interés relativamente elevadas, logrando ingresos financieros equivalentes al 49.6% de la cartera promedio en 1997 y generando un margen financiero del 38.5%. A su vez, en ese mismo año la Caja mostró importantes niveles de eficiencia en el control de sus egresos operativos y de riesgo; de esta manera, sus gastos administrativos alcanzaron al 18.6% de la cartera promedio y sus provisiones por colocaciones ascendieron al 2.1%, presentando así mejores indicadores que el promedio de Cajas, que registraron niveles de 24.1% y 4.3%, respectivamente. Como resultado, se generó una importante rentabilidad equivalente al 12.6% del promedio de las colocaciones y al 49.9% del patrimonio, indicadores superiores al promedio de las CMACs, que se situó en 7.6% y 30.4%, respectivamente.

En síntesis, a fines de 1997, la Caja presentó un crecimiento importante en sus operaciones crediticias en el área urbana y agrícola, mante-

4. En 1996 tenía el 41%.

niendo niveles de morosidad aceptables y costos operativos razonables, lo que se reflejó en una evolución favorable de casi todos sus indicadores financieros. Su principal debilidad fue la dependencia de COFIDE, entidad pública de segundo piso que le proveía el 45.7% de sus pasivos, representando esta concentración una importante vulnerabilidad, como se verá más adelante. En correspondencia, el mayor desafío que enfrentó la CMAC Ica fue incrementar sustancialmente la captación de depósitos en sus diferentes modalidades para lograr una estructura financiera equilibrada. El nivel de rentabilidad alcanzado fue apreciable y la expansión de la entidad se fue proyectando hacia Chíncha y Cañete, dos provincias cercanas a Ica y de gran potencial económico.

1.2 Aspectos organizativos de la CMAC Ica

Entre las fortalezas de la entidad se encuentran: (i) el nivel profesional y la mística de su personal y equipo gerencial, situación que se puso a prueba en el desastre natural ocurrido; (ii) la aplicación de una tecnología financiera adecuada al microcrédito; (iii) la provisión de un servicio personalizado a las PYMES; y (iv) el desarrollo de productos financieros atractivos en términos de tasas de interés, plazos y condiciones de pago. Estas fortalezas le han permitido liderar el crédito en las PYMES urbanas e incursionar con éxito en el financiamiento de la pequeña agricultura.

Por su lado, entre las debilidades de la Caja destacan la deficiente plataforma informática y su reducido patrimonio en relación al potencial de crecimiento disponible. Dicho problema se agrava debido a que el municipio se encuentra en una precaria situación económica que le impide realizar aportes frescos de capital y lo conduce a insistir en la máxima distribución de utilidades autorizada por ley. También, cabe agregar que el local principal resulta inadecuado frente al crecimiento de las operaciones. Por su lado, las limitaciones principales que enfrentaba el desarrollo de la entidad incluían la rigidez de las normas de gestión de las empresas públicas, la rápida rotación de los Directores de la Caja, la influencia excesiva del municipio y la fuga de personal a la competencia.

2. *La inundación del 29.01.98: sus efectos sobre la ciudad y la CMAC Ica*

La inundación de la ciudad por el desborde del río Ica causó grave daño a la economía de la provincia, paralizando el circuito económico de la región. De un momento a otro, muchas familias perdieron todos sus activos,

gran parte de los mercados de abastos donde trabajaban miles de comerciantes quedaron inundados e inservibles, la mayor parte de los bienes almacenados fueron destruidos y numerosos hogares perdieron sus bienes y sus casas fueron dañadas. De esta manera, muchos microempresarios han visto gravemente afectados sus negocios y viviendas. Una situación parecida ha ocurrido en el campo, donde el río y los “huaycos” han arrasado los cultivos y casas de los pequeños agricultores. Este tipo de desastre se ha presentando sólo en 2 oportunidades en este siglo: en 1963 y en 1998.

Para apreciar el impacto de la inundación, es importante considerar que la Provincia de Ica cuenta con 7 distritos, incluyendo, entre los más poblados, a Ica con 106,381 habitantes; Parcona con 40,283 y La Tinguiña con 22,180. De esta manera, de las 96,852 viviendas existentes, 21.36% fueron destruidas; 29.82%, gravemente afectadas; 30.76%, ligeramente afectadas; y 18.06% no sufrieron daños.

La mayor parte de las viviendas afectadas se encontraban en la zona urbana del distrito de Ica, Los Molinos, La Tinguiña y Parcona. Estas cifras muestran la magnitud del desastre que afectó tanto al patrimonio inmobiliario como a los negocios y microempresas de la provincia de Ica⁵.

2.1 Los efectos económicos del desastre

La población afectada alcanzó a 49,192 personas (24% de la población total de la Provincia de Ica), concentrándose el 50% en los mayores de 30 años. El efecto económico del desastre fue equivalente a un shock externo que repentinamente destruyó una buena parte del patrimonio inmobiliario existente, así como muchas de las instalaciones, equipos y mercaderías de las pequeñas y microempresas, tanto en la ciudad como en el medio rural. Asimismo, como consecuencia de la emergencia, se interrumpieron temporalmente los circuitos habituales de producción e intercambio de bienes y servicios, generándose una importante reducción del nivel de actividad que contribuyó a agravar la situación.

De esta manera, la producción del departamento de Ica en los tres primeros meses de 1998 retrocedió en 56.15%; en buena parte, como resultado de la crisis de la pesca, que redujo sus niveles de actividad en un 98%

5. INADE-INEI, *Reporte de datos oficiales del censo de la población damnificada por el Fenómeno "El Niño" en la provincia de Ica*, febrero 1998. El INEI realizó este estudio entre el 7 y 14 de febrero de 1998 y contó con el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).

y debido, también, a las consecuencias del Fenómeno de El Niño⁶. Pero otros sectores si fueron directamente afectados. De esta forma, en el primer trimestre, la agricultura registró una caída de 10.92% y la producción de electricidad y agua, una disminución de 29.62%, como reflejo de la inundación de la ciudad que deterioró buena parte de su infraestructura y obligó a paralizar temporalmente estos servicios en muchas zonas.

La inflación en la ciudad de Ica fue de 4.49% en 1997, mientras que en el primer trimestre de 1998, registró un índice acumulado de 4.95%; es decir, los precios se incrementaron en ese período a un nivel mayor que durante todo el año anterior. Esta alza de precios se explica por la crisis de abastecimiento ante la interrupción de las carreteras por efectos de los huaycos y por las pérdidas ocasionadas a los mercados de abastos en la ciudad, a las casas comerciales y a la producción del sector comercio en su conjunto.

En febrero de 1998, período posterior a la inundación, la recaudación tributaria en el departamento de Ica sólo alcanzó a S/. 9.7 millones, disminuyendo en 16% con respecto al año anterior; mientras que en marzo se registraron ingresos por S/. 8.6 millones, disminuyendo en 29%⁷.

Por su lado, las variables financieras y monetarias no fueron afectadas significativamente por el desastre, que tuvo sólo un impacto regional pero sin ejercer una influencia significativa a escala nacional, dado que la provincia de Ica concentra un reducido porcentaje de la población y producción nacional. De esta forma, las tasas de interés del sistema financiero en Ica no registraron mayores modificaciones tanto en las activas como pasivas; sólo se planteó un corto período sin atención al público por los daños generados en las instalaciones y equipos de los bancos. Asimismo, la cotización del dólar no tuvo una variación local considerable ya que sólo se elevó de S/. 2.72 a diciembre de 1997 a S/. 2.80 a fines de marzo de 1998.

Como puede apreciarse, el impacto económico en la población y en los agentes económicos fue importante y explica las acciones que tuvieron que realizar las diferentes entidades privadas y públicas para afrontar el problema.

2.2 Las repercusiones en la Caja Municipal

El efecto inmediato sobre la cartera fue el incumplimiento de los compromisos de pago de los microempresarios y personas naturales que

6. El alejamiento de la anchoveta, base de la pesquería local, se debió precisamente a este fenómeno.

7. INADE-INEI, *op cit.*

tenían créditos de consumo en febrero de 1998. Era una natural consecuencia después de la inundación; de ahí que la Caja estableció en forma unilateral la suspensión de los intereses moratorios durante dicho mes para todas las deudas que vencían en ese período.

Para evaluar el impacto en la cartera de créditos después de la inundación, se realizó un trabajo exploratorio en medio de un entorno muy difícil durante las semanas siguientes a la inundación. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 2

CARTERA DE CRÉDITOS PYME AFECTADA POR LA INUNDACIÓN AL 31.01.98

	Total cartera		Cartera no afectada		Cartera afectada	
	Miles de US\$	%	Miles de US\$	%	Miles de US\$	%
PYMES	1.957	100	1.313	67.1	665	34.0
Agrícola	1.339	100	806	60.2	452	33.8
Total	3.296	100	2.119	64.3	1.117	33.9

Nota: La cartera de créditos se refiere sólo a los créditos PYME y agrícolas.

De esta manera, el 34% de la cartera PYME estaba afectada por la inundación. Estos clientes habían sufrido pérdidas en el negocio y/o en la vivienda en diferentes magnitudes; su solvencia patrimonial se había deteriorado de un momento a otro, lo que se reflejaría en la capacidad de pago de sus obligaciones financieras contratadas con la Caja.

Dentro del entorno difícil que caracterizaba a la ciudad en las semanas siguientes a la inundación, se estimó que por lo menos el 40% de la cartera afectada podría llegar a ser considerada como créditos pérdida a fines de 1998; es decir, US\$411 mil, lo que debería ser reflejado en las provisiones por colocaciones dudosas en ese ejercicio. Este monto representaba el 86% de las utilidades del año 1997 y el 31% del patrimonio neto de la Caja al 31.12.97. Dichas cifras reflejaban el fuerte impacto de la inundación en la calidad del portafolio crediticio y el efecto negativo en la solvencia y rentabilidad de la Caja Municipal.

2.3 La reacción ante el desastre: las opciones disponibles y la política adoptada por la Caja

La difícil situación planteaba dos alternativas a la Caja Municipal: por un lado, reconocer el deterioro de la cartera generado y constituir a corto plazo las provisiones requeridas, aún con el riesgo de mostrar inicialmente elevadas pérdidas; o, por el otro, adoptar una actitud de huida hacia adelante, difiriendo esta tarea, esperando que una combinación de apoyo externo y circunstancias favorables permitieran ir progresivamente solucionando el problema. Después de evaluar cuidadosamente ambas opciones, el Directorio y la Gerencia se decidieron por la primera, considerando las ventajas de reconocer claramente las pérdidas, contar con estados financieros transparentes y poder poner en práctica un plan de recuperación que permitiese una efectiva superación de las dificultades, sobre la base de las fortalezas de la Caja y su personal. Asimismo, se consideró que esta opción contribuiría a reforzar la confianza del público y de las entidades proveedoras de financiamiento en la entidad. En efecto, todos eran conscientes de los efectos del desastre natural en la situación financiera de la Caja, por lo que su presentación realista y transparente en los estados financieros no provocaría reacciones adversas sino, al contrario, contribuiría a una renovación de la confianza.

De esta manera, el objetivo fundamental después del desastre se centró en preservar la estabilidad financiera de la Caja, con prioridad a cualquier otra consideración, manteniendo las colocaciones a los clientes de acuerdo con los recursos financieros disponibles. Pero las metas de crecimiento significativo se pospusieron. En correspondencia, se estableció como prioridad asegurar adecuadas reservas de liquidez, administrando cuidadosamente los recursos disponibles existentes y recuperando los préstamos para atender los retiros de ahorros. Se consideró importante también preparar una campaña de ahorros con sorteos para el segundo semestre de 1998. Asimismo, se requería reprogramar las obligaciones financieras de próximo vencimiento y gestionar nuevas líneas de crédito para poder enfrentar eventuales reducciones posteriores de los depósitos⁸ y recomponer el capital de trabajo disponible para incrementar las colocaciones.

A su vez, se decidió aplicar una política de refinanciación, especialmente de los créditos PYME y parcialmente de los personales y prendarios, constituyéndose las provisiones requeridas con el respectivo cargo a resultados, para que los balances de la entidad reflejen en forma transparente su

8. Esto podría generarse por la utilización de los depositantes de sus reservas financieras para reconstruir sus empresas y viviendas.

perfil de riesgo. Gradualmente, de acuerdo con los recursos financieros disponibles, se otorgarían nuevos préstamos. También se implantó una severa política de racionalización de gastos operativos y se mantuvo las inversiones en los rubros de importancia estratégica, como la informática y las nuevas agencias proyectadas. La contratación de nuevo personal procedería sólo en casos justificados.

Las principales iniciativas adoptadas incluyeron:

Medidas iniciales

Se otorgó facilidades de pago (sin interés moratorio en febrero y con ampliación de plazos y períodos de gracia) a los clientes afectados directa o indirectamente por la inundación. Se implantó un estricto control de la cartera afectada, que sería refinanciada según las clasificaciones de riesgo de la Superintendencia de Banca y Seguros, adoptándose una estricta política de provisiones según la clasificación de riesgo efectuada. También se realizaron visitas a los proveedores de financiamiento (COFIDE, FOCMAC, Banco de Lima, BID) para explicarles el desarrollo de la gestión y solicitarles el refinanciamiento respectivo. Se acordó ampliar las colocaciones en la oficina de Chincha, que no fue afectada, con el fin de incrementar las ganancias, así como inaugurar la proyectada agencia de Cañete en marzo de 1998 para incursionar en un nuevo mercado, considerando que las inversiones iniciales ya se habían realizado.

Control de la cartera afectada y política de provisiones

Para el control operativo de la cartera de créditos afectada (PYME y agrícola) se estableció un registro en un programa separado del portafolio normal⁹. Asimismo, en el caso de cada analista, los créditos de los prestatarios afectados por el desastre fueron clasificados en tres categorías: A, B y C, equivalentes con las categorías de la SBS de deficiente, dudoso y pérdida, respectivamente. Esta clasificación facilitó la evaluación de la cartera de créditos por parte de la auditoría interna y la SBS y se realizó tomando como criterio fundamental las perspectivas de recuperación de cada prestatario. Las provisiones para las categorías A, B y C alcanzan el 25%, 58% y 100% del correspondiente crédito, respectivamente.

Gestión de los depósitos

9. Ver Geetha, Nagarajan, *op. cit.*, p. 41, para un análisis de la importancia de contar con adecuados registros contables de la cartera afectada en la situación post-desastre.

El lunes 9 de febrero, cuando se reinició la atención normal de las operaciones, hubo retiros netos importantes en relación al movimiento promedio, que ascendieron a la suma de S/. 38 mil y US\$910 y fueron atendidos normalmente. Durante los siguientes días, el público apreció que no había limitaciones para sus retiros y las operaciones se estabilizaron¹⁰. Al final del mes se registraron ingresos netos en depósitos en moneda nacional y un pequeño monto de retiro neto en moneda extranjera. Al 28.02.98, el saldo de depósitos fue US\$2.002 millones, ligeramente mayor al saldo del mes de anterior (US\$1.976 millones), superándose así las previsiones iniciales de retiros progresivos¹¹.

Manejo de la liquidez

Se evaluaba diariamente a través del flujo de caja para evitar desfases. Al final de febrero, la liquidez de la Caja aumentó, registrando un saldo de fondos líquidos de US\$735 mil, explicable por la relativa estabilidad de los depósitos y, especialmente, por la recuperación de créditos agrícolas y PYMES que no fueron afectados por la inundación.

Refinanciación de las líneas de crédito

Como resultado de las coordinaciones con los proveedores de fondos realizadas, se logró refinanciar las deudas con el principal acreedor, COFIDE, difiriendo el pago del capital adeudado y cancelando los intereses correspondientes. Si bien la Caja planteó la necesidad de utilizar el saldo de la línea de crédito aprobada antes del desastre, que alcanzaba hasta 3 veces el patrimonio efectivo, COFIDE prefirió en ese momento (febrero de 1998) no otorgar facilidades adicionales y solo refinanciar las obligaciones pendientes. El planteamiento de la Caja fue mantener las negociaciones con COFIDE hasta lograr créditos nuevos y, paralelamente, buscar nuevas fuentes de financiamiento para diversificar los pasivos. Pero las restricciones enfrentadas con los acreedo-

10. Debe señalarse que no fue una medida adecuada establecer topes para los retiros de depósitos inmediatamente después de la inundación; esto generó desconfianza en el público. La Gerencia mancomunada corrigió rápidamente esta situación y cuando se inició la atención normal se eliminaron las restricciones y, si bien el primer día se presentaron colas de retiros de depósitos (totalmente comprensible por la situación de desastre que vivía la ciudad), la situación se normalizó cuando los clientes apreciaron que la Caja estaba atendiendo con toda normalidad y sin restricciones los retiros de ahorros.

11. Esto ha ocurrido en muchas situaciones de desastre. Ver Geetha, Nagarajan, *op. cit.*, p. 9.

res han mostrado la necesidad de reforzar la captación de depósitos para asegurar adecuados márgenes de autonomía en la gestión.

Medidas de personal

Un aspecto decisivo para lograr controlar y normalizar la situación ante un shock externo de este tipo ha sido la calidad del equipo humano y la gerencia de la Caja. Después del natural desconcierto inicial, se implantó una gestión mancomunada de los problemas, tratando de analizarlos en equipo y de adoptar e implementar las decisiones requeridas. Muchos errores se fueron corrigiendo en el camino; las políticas se fueron adaptando a la realidad y a la forma como los agentes y clientes reaccionaron ante el desastre.

2.4 La evolución de los microempresarios después del desastre y el papel de la Caja

El examen de un conjunto de clientes afectados ha permitido, con las restricciones propias de un análisis cualitativo, aproximarnos a algunas generalizaciones sobre la evolución de los microempresarios después del desastre. En general, se aprecia que las PYMES del sector urbano han tenido una mayor y mejor capacidad de respuesta que los pequeños agricultores afectados. En el análisis de los casos se distinguen tres grupos diferenciados:

Los sobrevivientes

Este grupo fue afectado tanto en sus negocios como en sus viviendas en diferente grado. Su primera reacción fue recibir la ayuda del Gobierno y de las entidades públicas y privadas que en una primera etapa llegaron a Ica; esto les permitió restablecer las condiciones mínimas de vida sea en su vivienda, en las nuevas zonas donde se habían asentado o en casa de familiares. Después de refinanciar su deuda con la Caja Municipal, se dedicaron a restablecer su negocio, recurriendo, en su mayoría, al apoyo de sus familiares en Ica que no fueron afectados, así como a la ayuda de sus parientes de Lima; asimismo, los proveedores comenzaron a volver a prestar a estos clientes con la finalidad de restablecer el circuito comercial que la inundación había paralizado. Cuando estos clientes se refinanciaron en la Caja, solicitaron, en general, períodos de gracia de 30 a 60 días, lo que indicaba su expectativa de recuperación.

Los casos inciertos

Este grupo adoptó medidas similares al anterior y, al final de 1998, todavía seguía tratando de restablecer su negocio o incursionar en uno nuevo con la ayuda de sus familiares. Su situación y perspectivas son muy inciertas: es posible que algunos logren recuperarse del todo y otros sucumban en el intento.

Los que desaparecieron

Este grupo intentó utilizar los mismos mecanismos que los dos primeros. Pero la diferencia radicó en que su patrimonio era más pequeño antes del desastre y/o que el impacto fue tan grande que los dejó en virtual bancarrota, tornando difícil su recuperación aún con la ayuda de los familiares de Ica y Lima. Muchos abandonaron la ciudad y otros intentaron recuperarse durante los primeros 6 meses, alejándose posteriormente del negocio y buscando otras posibilidades de empleo en la economía regional. En su mayoría, estos clientes, cuando solicitaron la refinanciación de sus deudas con la Caja, pedían 6 meses de gracia, que era el máximo establecido. Un año después, estos créditos podían considerarse como pérdida dado que los clientes habían visto desaparecer sus negocios. En el Recuadro No. 1 se presentan dos prestatarios de la CMAC que pertenecen a este grupo.

Se puede delimitar claramente los tres grupos cuando se revisa la estructura de la cartera afectada al 31.12.98, cuyo saldo alcanzaba a US\$537,176 incluyendo 386 créditos. De este saldo total, el 46% (es decir, US\$247,062) corresponde a 158 préstamos calificados como deficientes, pudiendo considerarse dentro del primer grupo. En el segundo, están incluidos 136 créditos por US\$184,065 (34% de la cartera), que son calificados como dudosos. Y finalmente, integran el tercer grupo 92 préstamos por US\$106,050 (20% de la cartera), que están calificados como pérdida. Es interesante observar que estos resultados se aproximan a las proyecciones que se hicieron en febrero de 1998.

La Caja Municipal apoyó a estos clientes afectados de la única forma que podía sin poner en peligro su solvencia; es decir, refinanciando las deudas mediante el otorgamiento de mayores plazos, con períodos de gracia de hasta 6 meses y, en el caso de los créditos agrícolas, reconvirtiendo la deuda de soles a dólares para ser pagados hasta en tres campañas anuales. Paralelamente, se redujo la tasa de interés efectiva para aliviar la carga financiera de los clientes. Los resultados que mostraremos en la siguiente sección dan cuenta de los aspectos positivos de esta política.

Recuadro No. 1**LOS CLIENTES QUE NO PUDIERON RECUPERARSE**

Los casos de este pequeño campesino y de la vendedora de verduras son ilustrativos de los prestatarios que perdieron casi todo y sólo tienen como alternativa volver a empezar.

PEDRO MOZO CHUQUIHUACCHA, 39 años

Agricultor desde 1959, propietario de 3 hectáreas en Los Molinos, cerca del canal La Achirana. El predio está hipotecado hasta por la suma de US\$5,639 y, en noviembre de 1997, se le otorgó un préstamo de US\$1,470 para el cultivo de algodón.

Este prestatario fue afectado por el desastre natural, ya que el desborde del huayco arrasó por completo su chacra con el cultivo de algodón que tenía instalado. Su vivienda también fue gravemente dañada. Después del desastre, está viviendo con su familia en el colegio de la zona que ha sido habilitado para los damnificados.

Solicitó, en febrero de 1998, refinanciación de la deuda inicial más los intereses acumulados (US\$1,707) a 360 días. Ha sido provisionado en 100% porque las posibilidades reales de que pague son remotas.

DINA CABRERA VILLANUEVA

Vendía tubérculos y verduras frente al campo ferial de Ica. Recibió un préstamo de US\$453 en agosto de 1997 y pagaba mensualmente US\$39. Tiene un hijo y vivía en casa de su madre.

El día del desastre contaba con poca mercadería en su negocio ya que realizaba sus compras todos los días y vendía en las mañanas. Pero su casa se inundó porque está cerca del río. El desborde se llevó casi todos los enseres de la casa y la dejó inhabilitada.

Se tuvo que refugiar en Angostura, la parte alta de Ica que no fue afectada. Desafortunadamente, en junio de 1998, la choza donde la familia vivía se incendió. En setiembre del mismo año, el Gobierno Central acondicionó los terrenos donde se encontraban, y, a través del Banco de Materiales en un programa subsidiado para los damnificados, les otorgó financiamiento para edificar un núcleo básico de vivienda, a un plazo de cuatro años, incluyendo dos de gracia y cuotas de US\$16.4 por mes.

En febrero de 1999, como la Sra. Cabrera ya no tiene ingresos, tuvo que regresar a casa de su madre, quien es jubilada; pero mantiene la vivienda construida con el apoyo del Banco de Materiales.

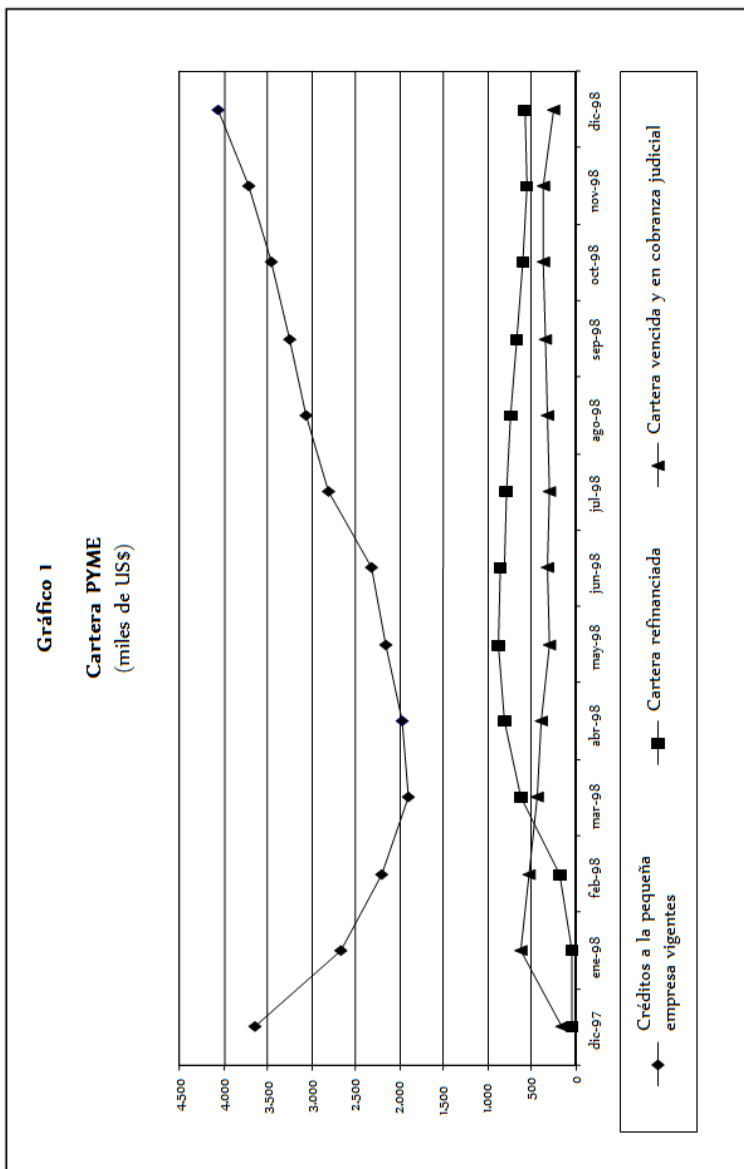
Ya no cuenta con su microempresa y está buscando trabajo. Debe a la Caja US\$206, más los costos judiciales y ha sido derivada a cobranza judicial. Tiene voluntad de pago pero su única esperanza es conseguir un empleo como asalariada. El crédito está provisionado al 100%.

3. *La superación de la crisis: la situación de la Caja Municipal al 31.12.98*

Gracias a las políticas aplicadas, la Caja pudo superar hacia fines de 1998 las consecuencias del desastre natural. En primer lugar, pudo controlar adecuadamente el deterioro del portafolio crediticio generado, lo que se advierte en el comportamiento de la cartera PYME, especialmente de la refinanciada, cuya evolución se muestra en el gráfico adjunto. Se puede apreciar que el punto de mayor impacto se alcanzó en mayo de 1998, mes en que se termina de otorgar facilidades a la cartera afectada, con US\$892 mil en créditos refinanciados que representaron el 38.3% de la cartera PYME total. A partir de esa fecha, empieza a reducirse la cartera refinanciada como resultado de la recuperación de los clientes y de las acciones de cobranza de la Caja. Al final del ejercicio 1998, la cartera refinanciada era de US\$579 mil, cifra todavía significativa que representa el 17.1% de la cartera PYME total¹².

En segunda instancia, gracias a su buen manejo de la liquidez y del portafolio crediticio, la Caja pudo reforzar su imagen, logrando, dentro de las difíciles circunstancias de 1998, incrementar sus depósitos de US\$1.76 millones al 31.12.97 a US\$2.06 millones un año más tarde. Asimismo, logró ampliar su acceso a las líneas de crédito, cuyo saldo creció en el período de US\$3.5 millones a US\$3.9 millones. Es interesante señalar que un banco comercial (el Banco de Lima) otorgó nuevas facilidades crediticias a la CMAC antes que COFIDE volviera a otorgarle nuevos préstamos en octubre de 1998.

12. También es importante señalar que la cartera PYME vencida y en cobranza judicial ascendió a US\$261 mil de la cartera PYME total al 31.12.98, es decir, el 5,3% de morosidad mayor a 30 días (4,3% en 1997). Si se añaden los préstamos refinanciados, el saldo al 31 diciembre de 1998 representa el 17,1% de la cartera PYME total (5,5% a diciembre de 1997). De esta forma, el impacto del desastre natural fue de aproximadamente 12 puntos porcentuales. Asimismo, la cobertura del total de cartera atrasada y refinanciada de la Caja (provisiones/cartera pesada total) se redujo a 51,7% (63,3% a diciembre 1997). Se efectuaron castigos, al final del ejercicio 1998, por US\$94 mil en créditos PYME.



Cuadro No. 3

**INDICADORES DEL ESTADO
DE RESULTADOS DE LA CMAC ICA**
(En % de la cartera promedio)

	31.12.97	31.12.98
Ingresos financieros	49.6	45.5
Gastos financieros	11.2	12.6
Margen financiero	38.5	32.9
Provisiones por colocaciones	2.1	8.2
Gastos administrativos	18.6	16.4
Utilidad neta	12.1	4.6

Fuente: SBS.

En tercer lugar, como se evidencia en el Cuadro No. 3, la inundación afectó fuertemente el estado de resultados de la Caja. En efecto, en 1998, los ingresos financieros se redujeron como resultado del fuerte incremento de la cartera atrasada y refinanciada, lo que repercutió en una disminución del margen financiero que fue equivalente al 5.6% de la cartera promedio. Asimismo, la ampliación de la cartera pesada determinó que la constitución de provisiones se elevará a 8.2% de la cartera promedio en 1998, frente al 2.1% observado en 1997¹³. Ambos factores tuvieron una repercusión negativa en la rentabilidad observada durante 1998, que en cierta medida fue atenuada por la racionalización de los gastos administrativos puesta en práctica, que permitió reducirlos de 18.6% de la cartera promedio en 1997 a 16.4% en 1998. Sin embargo, la rentabilidad disminuyó fuertemente, lográndose un retorno sobre el patrimonio de 20.1% en 1998 frente al 49.9% registrado el año anterior.

4. Lecciones aprendidas

El desastre natural enfrentó a la CMAC Ica con una situación de crisis, permitiendo realizar experiencias que podrían ser útiles para otros

13. En 1998 la Caja debió constituir provisiones de colocaciones por US\$419 mil frente a los US\$142 mil reservados en 1997.

intermediarios financieros. Dentro de este contexto, hay que subrayar la importancia de la sólida posición económica y financiera de la entidad, así como de su elevada rentabilidad que le permitió afrontar con éxito este shock externo. También fue muy relevante la elevada calidad del portafolio crediticio de la Caja y la aplicación de una adecuada tecnología financiera, que determinaron que muchos clientes tuvieran un alto aprecio de los servicios crediticios que brindaba. Asimismo, cabe destacar que la diversificación de su portafolio crediticio protegió a la entidad, la cual, aun dentro del limitado espacio geográfico de sus operaciones, contaba con clientes en el medio urbano y rural y en las diferentes actividades económicas y segmentos de la PYME. Sin embargo, también debe agregarse que la Caja presentaba una debilidad estructural al depender excesivamente de COFIDE como proveedor de fondos¹⁴.

Se evidenció así la importancia de apoyar el desarrollo de la Caja en las captaciones del público, atomizadas en numerosas cuentas con montos diversificados. Esta estructura de financiamiento es más estable y sostenible, lo que se aprecia en etapas críticas como las ocasionadas por el desastre natural. Alcanzar esta meta requiere un trabajo permanente y la aplicación de estrategias de largo plazo; pero al final, es la alternativa que asegura un crecimiento sostenible y más autónomo.

Igualmente, otra lección se puso de manifiesto en esta crisis provocada por el desastre natural: la importancia de contar con un adecuado nivel patrimonial, que permita cubrir pérdidas inesperadas. De ahí que resulte recomendable capitalizar a las entidades en las coyunturas favorables, reinvirtiendo los excedentes generados y constituyendo el máximo posible de reservas. Sólo así se podrá reforzar la sostenibilidad de un intermediario.

La política financiera aplicada por la Caja frente al desastre fue también muy importante. Los deudores afectados fueron apoyados con una amplia refinanciación, el otorgamiento selectivo de nuevos créditos y una limitada reducción de los intereses. Pero estos últimos se mantuvieron en niveles claramente positivos en términos reales para no poner en peligro la viabilidad de la Caja. Sus clientes valoraron sobre todo el acceso al financiamiento que les brindaba la entidad en el momento más difícil y su conti-

14. Se reafirmó así el principio de la diversificación del riesgo como elemento central de una buena gestión financiera. En este caso la concentración de líneas de crédito de COFIDE representaba el 73% del total adeudado y equivalía, a enero de 1998, al 100% del total de depósitos de la Caja (US\$1,985 mil). La situación posterior a la inundación ilustró la gran importancia de tener una estructura financiera diversificada: COFIDE suspendió los nuevos desembolsos pocos días después del desastre y sólo refinanció la deuda; cuando la Caja mostró que había superado la etapa más difícil de la crisis, se reiniciaron los desembolsos.

nidad¹⁵, antes que buscar reducciones de costos de corto plazo que podrían poner en peligro la existencia de la Caja. La apreciable rentabilidad lograda con los prestatarios no afectados también ayudó a la recuperación de la CMAC.

Sin duda, un factor clave para enfrentar la crisis fue la buena calidad de la gerencia y el equipo de personal de la Caja. Su capacidad de gestión e identificación fueron puestos a prueba por los acontecimientos, los cuales exigieron, entre otras medidas, redoblar los niveles de actividad y congelar las remuneraciones. La inversión en recursos humanos encuentra así una justificación adicional y demuestra ser una vez más el elemento central para el manejo exitoso de una entidad.

15. Para muchos clientes afectados, los únicos recursos disponibles para apoyar su recuperación fueron los préstamos de familiares y amigos y las facilidades brindadas por la CMAC, dado que los bancos no otorgaban préstamos a los sectores de menores ingresos.

Bibliografía

- Apoyo Consultoría S.A., *El sistema financiero en el Perú: situación actual y perspectivas*, Lima:1998.
- Alvarado, Javier y Federico Ugaz, *Retos del financiamiento rural. Construcción de instituciones y crédito informal*, Lima: CEPES, 1998.
- ASBANC, *Boletín Estadístico*, varios números.
- Barltrop, Chris J. y Diana McNaughton, *Banking Institutions in Developing Markets*, vol. 2, Washington: World Bank, 1992.
- BCR, *Nota Semanal*, 04.12.98.
- BCR, *Memoria 1997*.
- Berenbach, Shari y Craig Churchill, *Reglamentación y supervisión de instituciones de microfinanciamiento*, Red de Microfinanzas, Documento No. 1, 1997.
- BID, *Guía técnica para el análisis de instituciones financieras micro-empresariales*, Unidad de Microempresa, Washington: 1995.
- BID, *Algunas experiencias de apoyo a la microempresa. Síntesis de casos*, Unidad de Microempresa, Washington: 1995.
- Boomgard, James, *AID Microenterprise Stocktaking: Synthesis Report*, Washington: 1989.
- Burki, Shahid y Guillermo Perry, *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington: World Bank, 1997.
- Castellón Muñoz, Enrique, *Dirección y organización de entidades financieras*, Madrid: Ediciones Esic, 1996.
- Crabtree John y Thomas Jim (eds.), *El Perú de Fujimori: 1990-98*, Lima: CIUP-IEP, 1999.
- CEPES y otros, *Mercados financieros rurales en América Latina*, 2 tomos, Lima: 1997.
- Christen, R.P.; E. Rhyne, R. Vogel, *Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Analysis of Successful Microfinance Programs*, USAID, Program and Operations Assessment Report No. 10, julio 1995.
- COFIDE, *Memoria 1997*.
- De Juan, Aristóbulo, "Las raíces de las crisis bancarias: aspectos microeconómicos, de supervisión y de reglamentación", en *Las crisis bancarias en América Latina*, BID, 1997.
- Del Águila, Juan, "Banco de Crédito del Perú; experiencia con la microempresa", en FOLADE, *Nuevas tecnologías y servicios financieros para la pequeña y microempresa*, San José, Costa Rica, 1998, pp. 215 - 218.
- Emmerij, Louis y José Nuñez del Arco (eds.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington: BID, 1998.
- FEPCMAC, *Las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Una red nacional*, Lima: 1995, 71 pp.
- Fernández-Baca, Jorge, "La experiencia regulatoria en el Perú II: los casos de la electricidad y el agua potable", en *Apuntes*, No. 43, Lima: CIUP, segundo semestre 1998.
- Geetha, Nagarajan, "Microfinance in the Wake of Natural Disasters: Challenges and Opportunities", en *Microenterprise Best Practices*, USAID, DAI, marzo 1998.

- Goldmark Lara y otros, *Resultados preliminares de la encuesta sobre servicios de desarrollo a la microempresa y análisis de casos*, Unidad de Microempresa, Washington: BID, 1997.
- González Vega, Claudio y otros (eds.), *El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual*, Caracas: CAF, 1997.
- Holis, Aidan y Arthur Sweetman, "Microcredit: What Can we Learn from the Past", en *World Development*, No. 10, 1998, pp. 1875-1891.
- INADE-INEI, *Reporte de datos oficiales del censo de la población damnificada por el Fenómeno "El Niño" en la provincia de Ica*, febrero 1998.
- IFC, *Leasing in Emerging Markets*, Lessons of Experience No. 3, Washington: World Bank, 1996.
- IPC, *Eficiencia económica de las CMACs del Perú. Introducción al análisis de costos por producto*, Frankfurt: agosto 1994.
- Jansson, Tor y Mark Wenner, *Financial Regulation and Its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean*, Washington: Unidad de Microempresa, BID, 1997.
- Krahnen, Jan Pieter y Reinhard Schmidt, *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*, Westview Press, 1994.
- Ledgerwood, Joanna, *Microfinance Handbook. An Institutional and Financial Perspective*, Washington DC: World Bank, 1999.
- Lucano, Fernando y Miguel Taborga, *Tipología de las instituciones financieras para la microempresas en América Latina y el Caribe*, Unidad de Microempresa, Washington: BID, 1998.
- McNaughton, Diana, *Banking Institutions in Developing Markets*, vol 1: Building Strong Management and Responding to Change, Washington: World Bank, 1992.
- MITINCI, *Lineamientos básicos de política para la promoción de la pequeña y microempresa*, Lima: 1996.
- Nunura Ch., Juan y Javier Portocarrero M., Programa de crédito global a la microempresa. Evaluación de la primera fase y preparación de la segunda, Lima: agosto 1998.
- Otero, Carlos y Hugo Wiener, *Financiamiento de la pequeña y microempresa: una propuesta alternativa*, Lima: Instituto Peruano de Economía, junio 1996.
- Otero, María y Elisabeth Rhyne, *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, Kumarian Press, 1994.
- Pillado, Armando y Fernando Villarán, *Estudio y propuestas de transferencia del programa de microempresa*, Lima: UE-MITINCI, 1997.
- Pomareda, Carlos y Max Soto, *Regulación, organizaciones financieras no convencionales y microfinanciamiento. Estado de la cuestión*, San José: FOLADE, 1997.
- Portocarrero M., Felipe, "Desarrollo de las microfinanzas en el Perú: retos y posibilidades", en *I Cumbre Nacional de Microfinanzas*, Lima: COPEME, CRS, PROPYME, USAID, 1998, pp. 37-60.

- Portocarrero M., Felipe, "La experiencia peruana en el financiamiento de la microempresa y las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito", en FOLADE, *Nuevas tecnologías y servicios financieros para la pequeña y microempresa*, San José, Costa Rica: 1998, pp. 219-236.
- Portocarrero M., Felipe, "La experiencia de la Federación Peruana de Cajas Municipales", en CEPES y otros, *Mercados financieros rurales en América Latina*, tomo II, Lima: 1997, pp. 117-127.
- Portocarrero M., Felipe, "El ahorro financiero y la política económica", en *Banca*, diciembre 1986, pp.14-23.
- Portocarrero M., Javier y Juan Nunura Ch., *Oferta de servicios a la pequeña y microempresa en Lima. Lecciones de la experiencia*, Lima: Swisscontact / Deside, 1997.
- Rojas, Jorge, "La reforma del sistema financiero peruano: 1990-95", en *Boletín*, No. 25, Lima: Consorcio de Investigación Económica, abril 1996, pp. 40-46.
- Rhyne, Elisabeth y Linda S. Rotblatt, *What Makes Them Tick. Exploring the Anatomy of Major Microenterprises Finance Organizations*, ACCION International, 1994.
- SBS, *Información financiera de CMACs, CRACs y EDPYMES al 31.12.98*.
- Schmidt, R. y C.P. Zeiting, "Prospects, Problems and Potencial of Credit-Granting ONGs", en *Journal of International Development*, marzo-abril 1996.
- Schmidt, R. y C.P. Zeiting, *Critical Issues in Small and Microbusiness Finance*, ponencia presentada en la conferencia International Donor Conference on Financial Sector Development, Viena: 27 y 28 de setiembre de 1994.
- Stearns, Katherine, *El enemigo oculto: morosidad en programas de microcrédito*, Washington: ACCION, 1991.
- Távora, José, "Fuentes de financiamiento de la microempresa peruana", en *Boletín*, No. 33, Lima: Consorcio de Investigación Económica, enero 1998, pp. 80-86.
- Tello, María del Pilar, *Promesas de progreso. Cajas Municipales de Ahorro y Crédito*, Lima: FEPCMAC, 1995.
- Thomas, Jim, "El mercado laboral y el empleo", en Crabtree, John y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori: 1990-98*, Lima: CIUP-IEP, 1999, pp. 255-298.
- Trivelli, Carolina, "Financiamiento formal para el sector agropecuario", en *Boletín*, No. 33, Lima: Consorcio de Investigación Económica, enero 1998, pp. 72-79.
- USAID, *Microenterprise Development. Policy Paper*, Washington: 1998.
- Valderrama, Mariano, *Crédito a la pequeña y microempresa*, Lima: CEPES, 1997.
- Velarde, Julio y Martha Rodríguez, "La reforma financiera en el Perú: 1990-94", en *Boletín*, No. 25, Lima: Consorcio de Investigación Económica, abril 1996, pp. 33-39.
- Ventura, Elizabeth, *Participación de las mujeres en el crédito rural*, Huancayo: SEPAR, 1998.
- Villarán, Fernando y Samuel Chíncharo, *La promoción estatal a las PYMES en el Perú*, Lima: DESIDE, COSUDE, junio 1998.
- Villarán, Fernando y otros, *Estudio y propuesta de transferencia del programa microempresa-sector Informal para la UE*, Lima: SASE, noviembre 1997.

- Virreira Centellas, Rolando, *La experiencia de Bolivia: los Fondos Financieros Privados-FFP*, ponencia presentada al taller Marco Regulatorio e Intermediación Financiera No Convencional en Centro América, San José: 17-18 de setiembre de 1998.
- Vogel, Robert C., *Other People's Money: Regulatory Issues Facing Microenterprise Finance Programs*, ponencia presentada en la conferencia Financial Services for the Poor: US and Developing Country Experiences, setiembre 1994.
- Vogel, R.C., "Movilización de ahorros: la mitad olvidada de las finanzas rurales", en Adamas, D.W. y otros (eds.), *Crédito agrícola y desarrollo rural. La nueva visión*, San José, Costa Rica: Ohio State University, 1987, pp. 299-318.
- Von Pischke, J.D., "Measuring the Trade-Off Between Outreach and Sustainability of Microenterprise Lenders", en *Journal of International Development*, marzo-abril 1996, pp. 225-240.
- Von Pischke, J.D., *Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*, Washington: World Bank, 1991.
- Wimmer, Konrad; Martina Eberl y Chistoph Kratzer, *Integriertes Managementkonzept*, Deutscher Sparkassenverlag, 1997.
- World Bank, *Poverty and Social Developments in Peru 1994-1997*, A World Bank Country Study, Washington: 1999.
- World Bank, *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownship*, Oxford University Press, 1995.
- Yamada Fukusaki, Gustavo y otros, *Caminos entrelazados. La realidad del empleo urbano en el Perú*, Lima: CIUP, 1996.
- Yaron, Jacob; Benjamin McDonald y Gerda Piprek, *Rural Finance. Issues, Design and Best Practices*, Washington: World Bank, 1997.
- Zattler, Bernd A., *Institutionalistische Theorie der Entwicklungsfinanzierung. Eine kritische Rekonstruktion und Erweiterung neoinstitutionalistischer Argumente*, Berlin: Dunker & Humblot, 1997.
- Zeitinger, Claus Peter, "La realización de un proyecto", en Tello, María del Pilar (ed.), *Promesas de progreso. Cajas Municipales de Ahorro y Crédito*, Lima: FEPCMAC, 1995, pp. 17-27.

*Se terminó de imprimir
el 3 de noviembre de 1999
en los talleres gráficos de la
Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11 - Perú*

Depósito Legal N° 15011399-3995

Microfinanzas en el Perú. Experiencias y perspectivas.

Felipe Portocarrero Maisch

El libro examina el dinámico desarrollo de las microfinanzas en el Perú en los años noventa y los requerimientos de una política de regulación y promoción de estas actividades. De esta forma, se analizan las distintas experiencias en el microcrédito de los bancos comerciales y de consumo, de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs), de las Cajas Rurales, de las EDPYMES y de MIBANCO. Destacan los logros en cobertura y sostenibilidad de las CMACs. De ahí que se explore más detalladamente a estos intermediarios en sus características institucionales, experiencias en captación de depósitos y planificación estratégica, así como en un estudio de caso sobre la forma como se enfrentaron las consecuencias del Fenómeno del Niño en 1998. Las lecciones derivadas de la experiencia de las CMACs pueden ser muy relevantes para el desarrollo de los demás intermediarios interesados en el crédito a la microempresa y en la ampliación de la frontera del sistema financiero, tarea de gran importancia tomando en cuenta la notable gravitación del sector informal en el Perú.

BUP-CENDI

U-CI

658.114(085)

P7



47246