



**“PARTICIPACIÓN DE LAS CAJAS MUNICIPALES DE AHORRO
Y CRÉDITO EN LA FORMULACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS
PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sr. Jorge García Paz

Sr. Carlos Vega Miranda

Sr. Johnny Velásquez Zárate

Asesor: Profesor José Aníbal Díaz Ismodes

2018

A cada una de nuestras familias, por su incondicional apoyo.

Resumen ejecutivo

El presente trabajo de investigación tiene como propósito determinar de qué manera las cajas municipales de ahorro y crédito (en adelante cajas municipales) contribuyen a la generación de valor público de las municipalidades provinciales, en sus respectivas áreas de intervención, y si esta contribución se ha definido en el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades a la cual pertenecen.

Las cajas municipales son instituciones que forman parte del sistema financiero, cuya propiedad les pertenece íntegramente a los gobiernos municipales. Fueron creadas a inicios de los años 80 con la finalidad de apoyar el desarrollo de las actividades económicas de la provincia a la que pertenecen, y fomentar el ahorro para apoyar las pequeñas actividades productivas de su jurisdicción.

Luego de las crisis de finales de los 80 y la reestructuración del sistema financiero de los 90, las cajas municipales han experimentado un crecimiento significativo en cuanto a colocaciones y depósitos, debido entre otros factores a la posibilidad de efectuar operaciones financieras no solo en su zona de intervención (provincia), sino que puedan operar en otros mercados más allá de su circunscripción, tales como por ejemplo otras capitales de departamento o Lima Metropolitana, que con una población de más de 6 millones de personas y fuerte concentración económica, ofrece la oportunidad de atender una mayor demanda, pero también la exigencia de enfrentar una fuerte competencia.

Un aspecto que caracteriza a las cajas municipales respecto a las demás instituciones financieras, es que, además de ofrecer servicios financieros tradicionales como intermediador entre los ahorristas y los prestamistas, también deberían responder al cumplimiento de los objetivos de su accionista principal (la municipalidad provincial), establecidos en sus planes estratégicos.

Cabe recordar que uno de los aspectos que está tratando de resolver el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) a nivel del conjunto de las instituciones públicas, es la débil o casi nula articulación entre las políticas de gobierno con el planeamiento y la asignación presupuestal, lo que se tradujo en la elaboración de documentos que dejaron de lado su utilidad como herramienta de gestión estratégica. Al respecto, no existe evidencia de cuál ha sido la trascendencia o ventaja de los gobiernos municipales respecto a otras, en relación a contar con una caja municipal como empresa pública adscrita, y cómo es que esa característica ha

contribuido al desarrollo de las actividades económicas del municipio al que pertenecen o promover la presencia del sector financiero en estas zonas.

Para hacer una aproximación al referido impacto, el análisis deberá estar enfocado en el cumplimiento de las políticas de inclusión financiera, cuyo diseño coloca al ciudadano en el centro de dicha política, y que, en este caso, se relaciona con el acceso y uso de los servicios financieros. Para instrumentalizar esa aproximación tomamos como herramienta de análisis la cadena de valor público, el cual es un instrumento descriptivo que permitirá vincular la gestión de las municipalidades provinciales con los objetivos de la política de inclusión financiera, a través de los resultados obtenidos por su caja municipal.

De esta manera, la propuesta coincide con la idea de que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma en que se crea valor en el sector privado, pero considerando que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y, por tanto, se incluye los beneficios sociales percibidos por los ciudadanos. Dicho proceso puede ser analizado a través de la cadena de valor público, a fin de entender y descubrir la política y el accionar del sector público.

Progresivamente, el Ceplan, como órgano encargado de la rectoría del sistema de planeamiento, ha incorporado la cadena de valor público como elemento articulador de la fase estratégica con la fase institucional, así como la vinculación con el resto de sistemas administrativos, de acuerdo con lo señalado en la Política de Modernización de la Gestión Pública. En tal sentido, el análisis se centrará en la relación entre el Plan de Desarrollo Concertado y el Plan Estratégico de la Municipalidad, buscando analizar el resultado de las cajas municipales y si su accionar está incorporado en el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades provinciales, teniendo como instrumento a la cadena de valor público y el marco referencial a la estrategia de inclusión financiera.

La metodología utilizada para la investigación es aplicada, porque busca responder a problemas concretos formulados con la finalidad de encontrar soluciones o respuestas que puedan aplicarse de manera inmediata en situaciones específicas, además que es descriptiva debido a que tiene como propósito señalar características de un determinado objeto u objetos de estudio, de cómo este se desenvuelve y se relaciona con otras variables.

Como conclusión, apreciamos que los gobiernos provinciales han destinado recursos para constituir las cajas municipales, cuyo objetivo principal es impulsar la descentralización y brindar servicios financieros a los sectores desatendidos por la banca tradicional. Además de la provisión del servicio financiero, el interés del gobierno provincial también sería que la caja municipal resulte lo suficientemente rentable porque las utilidades que genere serán destinadas a financiar determinados proyectos de inversión diseñados para favorecer a la ciudadanía de la respectiva provincia. Es decir, de un lado el propósito de la gestión de las cajas municipales es optimizar los recursos para lograr la mayor rentabilidad, y por el otro, incrementar la cobertura de productos financieros. Bajo esta doble perspectiva, identificamos la cadena de valor público correspondiente a las cajas municipales y a los gobiernos provinciales a la cual pertenece la referida caja municipal.

Finalmente, se propone considerar para la implementación y seguimiento de los planes de desarrollo concertado local efectuar un análisis de consistencia y coherencia, ya que bajo el enfoque de la cadena de valor público permitirá identificar los vacíos y debilidades en la formulación de los objetivos y acciones con sus correspondientes indicadores y metas; así como su lógica de correspondencia y articulación que presentan los planes estratégicos territoriales.

Índice

Índice de tablas.....	vii
Índice de gráficos	viii
Índice de anexos	ix
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Planteamiento del problema.....	4
1. Antecedentes.....	4
2. Planteamiento del problema.....	9
3. Preguntas de investigación.....	9
4. Objetivos	9
4.1 Objetivo general.....	9
4.2 Objetivos específicos	9
5. Justificación	10
6. Limitaciones.....	11
7. Delimitaciones	11
Capítulo III. Marco teórico	13
1. Valor público	13
2. Cadena de valor público.....	15
3. Proceso de planeamiento en el sector público	20
3.1 El planeamiento institucional enmarcado en la gestión por resultados.....	20
3.2 Los planes de desarrollo local concertado	21
4. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).....	22
5. El rol empresarial del estado y las cajas municipales	24
Capítulo IV. Metodología de la investigación.....	28
1. Planteamiento de hipótesis.....	28
2. Tipo de investigación.....	28
3. Diseño de la investigación	28
3.1 Universo.....	30
3.2 Población	30
3.3 Muestra	30
4. Recolección de datos.....	30
4.1 Diseño de instrumentos (técnicas, instrumentos y fuentes o informantes)	30
4.2 Recolección de información secundaria	30

4.3 Recolección de información primaria	31
5. Conveniencia del diseño	31
6. Definición del alcance de la investigación.....	31
7. Análisis e interpretación de los datos.....	34
8. Análisis de resultados y hallazgos	34
Capítulo V. Análisis de resultados y hallazgos	35
1. Resultados de las cajas municipales en la zona de intervención.....	33
2. Proceso de planeamiento en las municipalidades provinciales y la participación de las cajas municipales de ahorro y crédito	42
2.1 Los planes de desarrollo local concertado	42
2.2 Planeamiento estratégico en las municipalidades	45
3. Hallazgos de la investigación.....	48
3.1 Contribución económica de las cajas municipales a sus municipios	48
3.2 Resultados de profundización financiera de las cajas municipales en su zona de Intervención	53
3.3 Participación de las cajas municipales en la cadena de valor público de las municipalidades provinciales.....	54
Capítulo VI. Propuesta de mejora en el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades provinciales	56
1. Aspectos metodológicos a incorporar para la formulación del plan de desarrollo local concertado – PDLC.....	57
2. Aspectos metodológicos a incorporar en la fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico	58
2.1 Propuesta de matriz de seguimiento	59
2.2 Propuesta de matriz de consistencia y coherencia	60
Conclusiones y recomendaciones	61
1. Conclusiones.....	61
2. Recomendaciones	63
Bibliografía	65
Anexos	67
Nota biográfica	75

Índice de tablas

Tabla 1.	Patrimonio de las cajas municipales al 31.12.2016.....	5
Tabla 2.	Principales modalidades de créditos directos de las cajas municipales al 31.12.16.....	6
Tabla 3.	Estructura de los créditos directos por departamento y caja municipal (expresado en % del total de créditos directos) al 31 de diciembre 2016.....	8
Tabla 4.	Indicadores de inclusión financiera.....	24
Tabla 5.	Alcance de estudio en la investigación científica.....	28
Tabla 6.	Matriz de priorización.....	33
Tabla 7.	Ranking de cajas municipales a investigar.....	33
Tabla 8.	Número de oficinas 2007-2016.....	36
Tabla 9.	Número de cajeros corresponsales 2007-Jun -2016.....	37
Tabla 10.	Indicadores de acceso a los servicios financieros por departamento.....	37
Tabla 11.	Distribución del número de distritos con acceso a oficinas, ATM y cajeros corresponsales.....	38
Tabla 12.	Número de tarjetas de débito 2007-2016.....	38
Tabla 13.	Créditos directos 2007-2016.....	39
Tabla 14.	Número de deudores con crédito directo por caja municipal.....	39
Tabla 15.	Depósitos de ahorro personas naturales.....	40
Tabla 16.	Número de ahorristas (personas).....	40
Tabla 17.	Número de ahorristas (monto por ahorrista).....	40
Tabla 18.	Depósitos 2007-2016 (total país-total por zona de intervención).....	41
Tabla 19.	Número de reclamos 2015-2016.....	42
Tabla 20.	Caso región Arequipa.....	43
Tabla 21.	Listado de variables y definiciones.....	43
Tabla 22.	Objetivos nacionales, regionales y provinciales del PDLC, Región Junín.....	47
Tabla 23.	Problemas y objetivos estratégicos.....	50
Tabla 24.	Meta establecida para objetivo 4.1.....	48
Tabla 25.	Utilidades transferidas a las municipalidades 2007-2015.....	51
Tabla 26.	Proyectos SNIP considerados en el PEI 2016-2018.....	52
Tabla 27.	Objetivos e Indicadores Estratégicos de Caja Huancayo, PEI 2016-2018.....	55
Tabla 28.	Cuadro de actividades para la formulación del plan de desarrollo local concertado en las municipalidades provinciales con cajas municipales.....	57

Tabla 29.	Matriz de seguimiento de las municipalidades provinciales	59
Tabla 30.	Matriz de consistencia y coherencia del plan estratégico de las municipalidades provinciales	60

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Cadena de valor público	15
Gráfico 2.	Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua	18
Gráfico 3.	Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN	19
Gráfico 4.	Ejemplo de una Cadena de Valor - Mapa de Procesos.....	21
Gráfico 5.	Pilares de la ENIF.....	23
Gráfico 6.	Diseño de la investigación.....	29
Gráfico 7.	Relación cadena de valor público caja municipal – municipalidad.....	49
Gráfico 8.	Vinculación del planeamiento estratégico con los sistemas administrativos	69

Índice de anexos

Anexo 1.	Cadena de valor como elemento vinculante del planeamiento con los sistemas administrativos	68
Anexo 2.	Sistematización de la metodología	70
Anexo 3.	Normas legales aplicables al estudio de investigación	71
Anexo 4.	Desarrollo del sistema de cajas municipales	73
Anexo 5.	Resumen de las entrevistas	74

Capítulo I. Introducción

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), una de las acepciones del término valor es el grado o utilidad de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite; también lo define como el alcance de la significación o importancia de una acción palabra o cosa. Así pues, cuando nos enfocamos en el ámbito de la administración pública, surge el concepto de valor público, aporte de Mark Moore en 1995 a fin de establecer una estructura de razonamiento práctico que ayude al gestor público a responder algo crucial: qué deben pensar y hacer para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentren a fin de crear valor público. Para explicar ello utiliza la cadena de valor público, que es una adaptación de la cadena de resultados a fin de establecer de manera descriptiva la secuencia y la ruta que se genera con cualquier intervención pública.

Si nos enfocamos en las cajas municipales, empresa pública de gestión municipal, habrá que evaluar si su intervención en el mercado financiero, es decir la gestión realizada, responde a criterios de valor público, o solo está concentrada en desarrollar una actividad empresarial, estrictamente privada. La presente investigación busca poner el foco de atención en el papel que vienen desempeñando las cajas municipales en su respectiva zona de intervención, independientemente de que sus operaciones trasciendan dicho espacio geográfico. La interrogante que surge es cómo podrá efectuarse ese análisis, de acuerdo al modo en el que operan y compiten en el sistema financiero como una entidad privada más, o será acaso que cumplen un rol importante en los resultados o impactos del respectivo gobierno municipal provincial. Para ello utilizaremos el enfoque de cadena de valor público del gobierno municipal a fin de determinar cuál ha sido su contribución en la zona de intervención.

La investigación tomará como marco referencial de análisis las directivas de Ceplan para la elaboración de los planes de desarrollo concertado local provincial a fin de determinar si con el instrumental disponible, y de obligatorio cumplimiento, es posible conocer el impacto positivo que pueda generarse en la circunscripción debido a la participación de las cajas municipales, segmentando dicho impacto a un progreso de los indicadores de inclusión financiera de los ciudadanos de dicha localidad.

Con ese propósito se ha tomado como referencia el desempeño de tres cajas municipales: Arequipa, Huancayo y Piura, a fin de determinar su contribución en la respectiva provincia de origen, y evaluar si dicha intervención fue definida previamente, es decir, formaron parte de los planes estratégicos local concertado de la respectiva circunscripción, de acuerdo a los

lineamientos del Ceplan y, de ser ese el caso, se dispone de las herramientas necesarias para llevar a cabo un adecuado seguimiento y monitoreo.

La investigación ha sido dividida de manera que podamos cubrir los distintos aspectos que abordan el problema y presentar los hallazgos con el fin de que sirvan para plantear las respectivas recomendaciones.

En el Capítulo II. Planteamiento del problema, se desarrollan las principales cuestiones que queremos abordar en la investigación a fin de que puedan ser objeto de estudio y análisis. La idea principal a la que llegamos, después de analizar el marco en el que se desarrollan las cajas municipales, las municipalidades provinciales relacionadas con las referidas cajas municipales, la inclusión financiera y el sistema de planeamiento, es que hay dificultad en identificar, cuantificar y monitorear la contribución de las cajas municipales en la generación de valor público de su accionista, la municipalidad.

En el Capítulo III. Marco teórico, desarrollamos los conceptos que nos servirán de marco para realizar la investigación, tales como valor público, cadena de valor público, el proceso de planeamiento en el sector público - normado por Ceplan-, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, las cajas municipales y el rol empresarial del Estado vinculado a la situación de las cajas municipales.

En el Capítulo IV. Metodología de la investigación, explicamos la forma y el método utilizado para desarrollar el presente trabajo, precisando el tipo de investigación y señalando la manera en que se recolectó y procesó la información obtenida.

En el Capítulo V. Análisis de resultados y hallazgos, mostramos los resultados e impactos obtenidos por las cajas municipales en las zonas de intervención en el ámbito de la inclusión financiera tomando como herramienta de análisis la cadena de valor público. También realizamos una evaluación del proceso de planeamiento de las municipalidades provinciales, tomando como ejemplo, en este caso específico, la de Arequipa, a fin de conocer de qué manera el diseño del proceso de planeamiento establecido contribuye a descubrir, bajo el enfoque de la cadena de valor, la contribución que puede tener la respectiva caja municipal.

En el Capítulo VI. Propuesta de mejora en el proceso de planeamiento estratégico de las Municipalidades Provinciales, damos a conocer nuestro aporte para la incorporación de aspectos

metodológicos en la formulación de los planes de desarrollo local concertado de las municipalidades provinciales que cuentan de una caja de ahorro como empresa municipal, así como la incorporación de aspectos metodológicos en la fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico.

Capítulo II. Planteamiento del problema

1. Antecedentes

Las cajas municipales de ahorro y crédito (en adelante cajas municipales) son instituciones pertenecientes al sistema financiero, cuya propiedad les pertenece a los gobiernos municipales. Fueron creadas a inicios de los años 80 con la «Finalidad de apoyar el desarrollo de las actividades económicas del Municipio al cual pertenecen»¹, así como de «Fomentar el ahorro comunal para apoyar las pequeñas actividades productivas de su jurisdicción»².

El país vivió en los años 80 no solo una profunda crisis política y social, sino también económica. A comienzos de dicha década, el sistema financiero tenía poco por ofrecer a la gran mayoría de familias extremadamente pobres del Perú. Los bancos formales eran inaccesibles, las cooperativas de ahorro y crédito y las mutuales habían fracasado, y los programas de crédito de la pequeña empresa no llegaban a los sectores de bajos ingresos, surgiendo una nueva forma jurídica: las cajas municipales.

En un principio las cajas municipales fueron concebidas y diseñadas para operar solo en su respectiva circunscripción municipal. Luego de algunos años en el mercado, en el año 2003, el sistema de cajas municipales fue autorizado para operar en la ciudad de Lima, lo cual significó una mayor competencia en el sistema financiero, pero también la posibilidad para que las cajas municipales puedan acceder a un mercado más grande y competitivo. Al 31 de diciembre de 2016 operan en el país doce cajas municipales, las cuales suman un patrimonio de S/ 2.940 millones.

¹ Ley de creación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Decreto Ley 23039 Art. 1.

² Ley de creación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Decreto Ley 23039 Art. 2.

Tabla 1. Patrimonio de las cajas municipales al 31.12.2016

Empresas	Monto (miles de S/)	Participación (%)	Porcentaje acumulado
CMAC Arequipa	558.553	19,00	19,00
CMAC Piura	410.591	13,96	32,96
CMAC Trujillo	397.636	13,52	46,48
CMAC Huancayo	395.256	13,44	59,92
CMAC Cusco	369.082	12,55	72,48
CMAC Sullana	313.151	10,65	83,13
CMAC Ica	149.534	5,09	88,21
CMAC Tacna	126.400	4,30	92,51
CMCP Lima	94.881	3,23	95,74
CMAC Maynas	68.664	2,34	98,07
CMAC Paita	32.414	1,10	99,17
CMAC Del Santa	24.283	0,83	100,00

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

En un principio, las operaciones de las cajas municipales estaban orientadas a la captación de ahorros y al otorgamiento de préstamos con garantías prendarias³. Con el transcurrir de los años, esa situación cambió. Al 31 de diciembre de 2016, el total de créditos directos otorgados por las cajas municipales es de S/ 16.853 millones, de los cuales tan solo el 0,9% de los créditos son créditos con garantías prendarias (joyas).

El giro de negocio de las cajas municipales ha ido cambiando con los años, adaptando su actividad principal a las condiciones y exigencia de un mercado financiero que modificó sus estructuras de competencia en los años 90, y que, si bien debió hacer frente a los vaivenes propios de la actividad económica local, como las secuelas de las crisis financieras globales, también registró períodos de expansión importantes.

³ Ley de creación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Decreto Ley 23039 Art. 10

Tabla 2. Principales modalidades de créditos directos de las cajas municipales al 31.12.16

Empresas	Préstamos (miles de S/)	Créditos pignoraticios (miles de S/)	Arrendamiento financiero (miles de S/)
CMAC Arequipa	3.717.381	6.583	-
CMAC Piura	2.513.633	19.979	-
CMAC Sullana	2.509.459	19.286	-
CMAC Huancayo	2.507.688	607	3.641
CMAC Cusco	1.975.477	1.937	2.379
CMAC Trujillo	1.423.771	12.484	2.331
CMAC Ica	713.278	1.050	145
CMAC Tacna	671.365	462	237
CMAC Maynas	331.392	7.134	336
CMCP Lima	212.351	74.874	80.663
CMAC Paíta	141.032	5.515	-
CMAC Del Santa	136.704	2.202	-
Total, sistema de cajas municipales	16.853.529	152.112	89.732

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

En síntesis, el sistema financiero en el Perú ha cambiado mucho en las últimas décadas. Ha registrado una sostenida expansión, pero la participación del Estado como accionista, luego del proceso privatizador de los años 90, se ha reducido drásticamente, manteniendo al Banco de la Nación y Cofide, y luego Agrobanco, como las únicas empresas públicas en el mercado financiero a nivel de gobierno nacional.

En los últimos tres años se ha venido discutiendo la adecuación del marco legal en el que operan las CMAC. El Congreso de la República aprobó una iniciativa del Poder Ejecutivo, la cual fue promulgada en julio de 2017 mediante la Ley N° 30607, cuyo objetivo principal es impulsar esta actividad y adecuarla a un entorno financiero más competitivo. La principal novedad es que se permite la participación de nuevos accionistas en las cajas municipales dispuestos a inyectar nuevo capital a las organizaciones. Ello también implicará disponer con una mejor solvencia y la incorporación de nuevos actores a esta actividad financiera, bajo el incentivo de alcanzar una mayor ganancia. Sin embargo, este proceso tendría su efecto en los siguientes ejercicios, lo que implicará nuevos roles de los participantes, tales como los gobiernos provinciales.

Al respecto, una de las características que diferencia a las cajas municipales respecto a las demás instituciones financieras, ha sido la participación del Estado, a través de los gobiernos provinciales, como accionista único. Es decir, además de ofrecer servicios financieros tradicionales como intermediador entre los ahorristas y los prestamistas, las cajas municipales también deberían responder al cumplimiento de los objetivos de su accionista principal (la Municipalidad)

En efecto, uno de los aspectos que está tratando de resolver Ceplan es la falta de articulación entre las políticas de gobierno, el planeamiento y la asignación presupuestal, lo que se tradujo en la elaboración de documentos que dejaron de lado su utilidad como herramienta de gestión estratégica. Para ello, se concibe el planeamiento estratégico como una herramienta central de la gestión estratégica, fortaleciendo una actividad institucional orientada a resultados, mediante un proceso que interiorice la cultura del pensamiento estratégico y que incorpore el análisis del futuro del entorno y de la respectiva entidad, contribuyendo a la toma de decisiones encaminada a una gestión pública más eficiente y eficaz.

En tal sentido, las directivas del Ceplan han sido establecidas en el marco de la política nacional de modernización de la gestión pública, con una visión prospectiva de mediano y largo plazo, que articula el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a los ámbitos sectoriales, territoriales e instituciones del Estado.

Es decir, el proceso de planeamiento de toda institución pública debe sujetarse a este marco, tal y como es el caso de las municipalidades provinciales, que cuentan con una caja municipal como empresa-activo, así como la respectiva caja municipal, cuyo accionista es el propio Estado a través de la respectiva municipalidad provincial.

Sin embargo, no hay evidencia de cuál es la trascendencia de que las cajas municipales tengan como único accionista a los respectivos gobiernos municipales, y cómo es que esa característica ha contribuido a cumplir con su motivo de creación, de apoyar al desarrollo económico de las actividades económicas del municipio al que pertenecen o promover la presencia del sector financiero en estas zonas, elementos que pueden ser analizadas a través del cumplimiento de las políticas de inclusión financiera, cuyo diseño coloca al ciudadano en su razón de ser, que en este caso se relaciona con el acceso y uso de los servicios financieros.

Y es que, como muestra de la importancia de este tema, debe considerarse la concentración de actividad financiera que pudiera generarse en los principales espacios económicos, descuidando la atención en las zonas que deben constituirse en los baluartes de las operaciones de las cajas municipales.

Así vemos, por ejemplo, que, al 31 de diciembre de 2016, del total de créditos directos (S/ 16.853 millones de soles), el 16,6% de los créditos son otorgados en el departamento de Lima,

el 46%, en promedio, se otorgan en los departamentos donde está su sede principal y la diferencia en el resto de departamentos, tal y como se muestra en la Tabla siguiente:

Tabla 3. Estructura de los créditos directos por departamento y caja municipal (expresado en % del total de créditos directos) al 31 de diciembre 2016

Empresas	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Cajamarca	Callao	Cusco	Huancavelica	Huánuco	Ica	Junin	La Libertad	Lambayeque	Lima	Loreto	Madre de Dios	Moquegua	Pasco	Piura	Puno	San Martín	Tacna	Tumbes	Ucayali
CMAC Arequipa	-	0.07	2.86	39.08	0.82	-	-	9.03	0.44	2.28	3.88	4.15	0.00	0.17	11.28	-	2.38	4.18	0.31	-	13.30	0.48	4.19	-	1.10
CMAC Cusco	-	-	10.17	8.57	0.97	-	-	56.42	0.09	-	0.19	0.09	-	-	2.24	-	4.01	0.55	-	-	13.21	-	3.48	-	-
CMAC Del Santa	-	67.64	-	-	-	-	-	-	-	13.54	-	3.52	6.47	-	8.83	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CMAC Huancayo	-	0.25	0.27	0.98	5.57	-	0.21	3.48	5.28	5.71	2.44	41.85	-	-	24.81	-	-	-	4.96	0.12	0.74	0.69	0.15	0.01	2.48
CMAC Ica	-	0.00	7.53	12.89	13.81	-	-	-	-	-	41.36	-	-	-	24.40	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CMAC Maynas	-	-	-	-	-	4.31	5.18	-	-	15.60	-	-	-	-	-	53.21	-	-	2.50	-	-	9.22	-	-	9.97
CMAC Paíta	8.16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.39	6.62	-	5.50	-	-	-	49.85	-	21.09	-	3.38	-
CMAC Piura	3.34	1.54	1.54	1.93	1.34	10.33	0.34	1.11	0.95	1.51	1.63	2.95	5.86	13.78	12.92	2.21	-	-	0.22	19.21	0.69	9.99	0.68	2.54	3.40
CMAC Sullana	-	3.95	-	8.31	-	3.25	0.71	0.86	-	-	1.60	-	8.82	9.11	26.30	-	-	1.41	-	28.38	0.92	-	-	6.38	-
CMAC Tacna	-	-	-	17.74	-	-	-	4.27	-	-	2.08	-	-	-	4.68	-	14.83	6.63	-	-	16.50	-	33.27	-	-
CMAC Trujillo	6.55	4.62	-	-	-	17.41	0.61	-	-	2.29	-	0.24	31.66	9.67	16.65	1.27	-	-	-	4.57	-	3.43	-	1.03	-
CMCP Lima	-	2.55	-	3.77	-	2.07	0.98	1.41	-	-	0.39	0.83	2.06	4.16	76.24	-	-	-	-	3.37	-	0.40	1.77	-	-
TOTAL CMAC	1.11	1.85	2.37	12.44	1.89	3.60	0.36	9.47	1.03	2.18	3.51	7.64	4.97	4.38	16.55	1.53	1.57	1.44	0.89	7.93	5.41	2.34	2.79	1.43	1.31

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

Si bien las cajas municipales ahora operan también fuera de su circunscripción original, cabe preguntarse si efectivamente han contribuido, por ejemplo, con su propósito de aumentar la intermediación financiera en la zona de intervención⁴. Adicionalmente, resulta pertinente saber si tales objetivos de las cajas municipales están debidamente plasmados en los planes estratégicos de la organización y, sobre todo, si es que los referidos objetivos responden a una estrategia planteada por el respectivo gobierno provincial.

También cabe preguntarse cuáles son los indicadores establecidos para realizar un debido seguimiento y cumplimiento de dichos objetivos, y de qué manera el cumplimiento de estos objetivos forma parte de la cadena de valor público del respectivo gobierno provincial.

⁴ Zona de intervención: provincia a la cual pertenece la municipalidad que cuenta con caja municipal de ahorro y crédito.

2. Planteamiento del problema

En tal sentido, tras analizar la evolución de las cajas municipales de ahorro y crédito, y la relación con su único accionista, su respectivo gobierno municipal, establecemos como problema el hecho que: «Existe dificultad para identificar, cuantificar y monitorear la contribución de las cajas municipales en la generación de valor público de su accionista, la municipalidad».

3. Preguntas de investigación

- ¿Cuál ha sido el resultado generado por las cajas municipales en su respectiva zona de intervención en referencia a la estrategia nacional de inclusión financiera?
- ¿Cuál ha sido la contribución a la generación de valor público de las cajas municipales en favor de su accionista?
- ¿Existe articulación entre los resultados obtenidos por las cajas municipales con los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo local concertado de las municipalidades a las cuales pertenecen?
- ¿Qué lineamientos han de incorporarse en el proceso de planeamiento estratégico de los gobiernos locales para evidenciar la contribución de las cajas municipales?

4. Objetivos

4.1 Objetivo general

- Determinar de qué manera las cajas municipales contribuyen a la generación de valor público de las municipalidades provinciales en sus respectivas zonas de intervención, y si esta contribución se ha definido en el proceso de planeamiento estratégico de la municipalidad a la cual pertenecen.

4.2 Objetivos específicos

- Analizar los resultados obtenidos por las cajas municipales en los últimos 10 años en el desarrollo de su respectiva zona de intervención.
- Evaluar el impacto generado por las cajas municipales desde la perspectiva de valor público de su accionista (la municipalidad).
- Analizar los planes estratégicos de las Municipalidades y sus respectivos planes de desarrollo concertados.

- Plantear lineamientos estratégicos que incorporen los resultados e impacto de las cajas municipales de ahorro y crédito en los respectivos planes de desarrollo concertado de la municipalidad a la cual pertenecen.

5. Justificación

La investigación contribuirá a que las municipalidades provinciales que posean una caja municipal dentro de su grupo de empresas puedan evidenciar su contribución como generadoras de valor público. Estos conceptos y metodología podrán incorporarse a las demás entidades municipales para que, dependiendo de sus características, contribuya en identificar el aporte de empresa municipal en la generación de valor público para la municipalidad respectiva.

Adicionalmente, la determinación de variables asociadas a las empresas públicas, dentro del proceso de planeamiento de la municipalidad provincial a la cual pertenecen, permitirá un mejor monitoreo de los objetivos establecidos, así como su consiguiente optimización de los resultados de valor público esperados.

El resultado que genere el presente trabajo de investigación permitirá, además, contribuir con las mejoras y actualización de las guías metodológicas elaboradas por Ceplan ⁵, particularmente aquellas referidas a la fase de análisis prospectivo y fase estratégica, elevando así, el nivel de implementación e integración de los objetivos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

La elección del presente tema de investigación resulta importante porque:

- Permite la identificación de indicadores estratégicos, a fin de que el gobierno municipal y la sociedad civil pueda monitorear la adecuada gestión de las cajas municipales en su interés por rentabilizar su capital y la posibilidad de ofrecer a sus clientes productos y servicios financieros más atractivos que el sistema financiero tradicional.
- Permite la identificación de nuevas variables estratégicas para articular e integrar en forma coherente la elaboración de plan de desarrollo concertado y los planes estratégicos institucionales de las cajas municipales de ahorro y crédito.

⁵ <http://www.ceplan.gob.pe/plataforma-de-apoyo-a-gobiernos-regionales-en-planeamiento-estrategico/>

- Permitirá mejorar la legislación actual que regula a las cajas municipales, dado que se generarán iniciativas a incorporar en el sistema nacional de control a fin de que permita evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos generados en la entidad alineados al plan de desarrollo concertado.

La contribución que ofrecerá esta investigación es la siguiente:

- Analizar los resultados obtenidos por las cajas municipales de ahorro y crédito desde una perspectiva de valor público
- Analizar y comprender la contribución de las cajas municipales de ahorro y crédito en la cadena de valor público de las municipalidades a las cuales pertenecen.
- Mejorar la gestión pública de las municipalidades integrando en el planeamiento estratégico variables que permitan medir el impacto de sus empresas públicas.

6. Limitaciones

La investigación presenta las siguientes limitaciones:

- Ausencia de antecedentes de investigaciones sobre cómo medir la contribución del valor público.
- Falta de acceso de los planes estratégicos de las cajas municipales.
- Falta de disponibilidad de algunos de los actores de la investigación, debido al desinterés del tema o a la idea de que el investigador puede ser visto como intrusivo.
- Los datos que se desean obtener de las encuestas, al corresponder al proceso de planeamiento, pueden ser visto como confidencial y no sea posible su obtención.

7. Delimitaciones

La presente investigación presenta las siguientes delimitaciones:

- Delimitación espacial: referido al área geográfica o espacial donde se va a desarrollar la investigación, comprende a las municipalidades provinciales que cuentan con caja municipal como empresa dedicada a la intermediación financiera. Al 2016, en el país operan doce cajas municipales, por tanto, el ámbito geográfico comprende a las doce municipalidades provinciales. Asimismo, al analizar los datos de las cajas y de inclusión financiera, se ha tomado como aproximación valores correspondientes al departamento, puesto que no ha sido posible obtener cifras de la respectiva provincia.

- Delimitación temporal: referido al período seleccionado para la investigación, comprende, en el caso de la evolución de las cajas municipales al período 2005 al 2016; en tanto que, al hacer la respectiva evaluación de los procesos de planeamiento, se tomas esos períodos para identificar los documentos elaborados por los respectivos gobiernos municipales en el periodo considerado.
- Delimitación del universo: referido a las unidades materia de investigación, en este caso tenemos a los gobiernos municipales, así como las cajas municipales respectivas, constituidas en dichas zonas de intervención.
- Delimitación de contenido: referido a los aspectos específicos a investigar, comprende el análisis de la cadena de valor público de los gobiernos provinciales a través de las cajas municipales.

Capítulo III. Marco teórico

1. Valor público

En términos académicos, el concepto de valor público surge hace no hace mucho tiempo. En 1995 Mark Moore introdujo el concepto con el propósito de establecer «Una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público», además de proponer «Una respuesta general a la pregunta ¿Qué deben pensar y hacer los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentren para crear valor público?»⁶.

De esta manera, se buscaba cambiar el enfoque tradicional de la gestión pública, que intentaba ser eficaz y eficiente, de acuerdo a los mandatos políticos, y que se traducía en gestores públicos que actuaban con la mentalidad de administradores y no de empresarios y ejecutivos, dando como resultado la ausencia de liderazgo en la prestación de servicios públicos. Este cambio presupone otorgarle una perspectiva empresarial a la creación de valor.

La propuesta central de Moore consiste en que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma en que se crea valor en el sector privado⁷, considerando que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos.

Según Moore existen tres diferentes conceptos de “valor público”⁸. El primero corresponde al concepto estándar que propone la economía utilitarista y de bienestar: el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental. Este sería el estándar aplicado cuando medimos las políticas públicas en términos de “el mayor bien para el mayor número”. En este concepto encontramos tres rasgos importantes: 1) Cada individuo es conducido a definir el valor en sus propios términos; 2) El proceso de reunir a los individuos en una sociedad más amplia es uno a través del cual las satisfacciones individuales se van agregando; y 3) Bajo ciertas suposiciones, el mercado competitivo hace un buen trabajo organizando los recursos productivos en una sociedad para lograr importantes objetivos sociales.

⁶ Moore, M. H. M. H. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Paidós. PP.19

⁷ Paz, E. C. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. 3c Empresa: investigación y pensamiento crítico, 3(1), 2.

⁸ Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. Reforma y Democracia, 34, 22.

Una segunda concepción de “valor público” recae en la idea de que ese valor público es, independientemente del gobierno constituido que actúa como un agente de sus ciudadanos, lo que dicho gobierno declara como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno. Esta es una acepción estándar que se usa cuando postulamos que los funcionarios públicos deben estar involucrados en el logro de los propósitos bajo el mandato de una acción legislativa. En esta concepción también hay tres aspectos importantes que la hacen claramente distinta de la anterior. 1) Un colectivo, actuando a través de algún tipo de proceso político, se transforma en árbitro importante del valor; 2) El colectivo que evalúa no es concebido como una suma de evaluaciones relacionadas con un resultado realizadas por los individuos que conforman ese colectivo, sino que, por el contrario, ese colectivo es una especie de cuerpo deliberativo que busca un acuerdo sobre lo que debiera hacerse y que predomina sobre los individuos, y 3) Dependemos de ese colectivo para focalizar y producir resultados que son importantes de incorporar, tales como la provisión de bienes y servicios públicos, el logro de justicia y la maximización del bienestar material individual a través de operaciones de mercado.

Una tercera concepción de valor público, que es la que la presente investigación toma como referencia, se ubica entre las dos primeras: el valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual.

En esta concepción, el gobierno es autorizado especialmente y se le pide que trate con un conjunto particular de condiciones donde el mercado no podría funcionar bien para maximizar la suma de (técnicamente factibles) satisfacciones individuales. Esto incluye: a) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras, pero estas otras no tienen manera de notificarle a la primera de ese efecto externo, ni la primera tiene forma de negociar la suma que hay que pagar para compensarles de un daño desconocido, ni lo que podrían pagar estos para disfrutar de un beneficio también desconocido, y b) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros. Esta circunstancia impide que el

mercado haga el trabajo de permitir que los individuos intercambien cosas que poseen, de manera tal que se logre el máximo de bienestar individual.

2. Cadena de valor público

La cadena de valor público (CVP) es un modelo descriptivo, no prescriptivo, que ayuda a comprender la carta de navegación de las políticas públicas. «Posibilita expresar las principales apuestas o estrategias de intervención, sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que estas implican y tener una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos»⁹.

El potencial de la CVP radica en desarrollar una expresión simple y rigurosa de lo que es; en tal sentido, ayuda más a entender y descubrir la política y el accionar del sector público, que a determinar su deber ser.

Gráfico 1. Cadena de valor público



Fuente: Sotelo Maciel, A. J. (2012). “La cadena de valor público”

Según Sotelo, el núcleo del modelo lo constituye lo que en algún momento se denominó cadena de producción pública, que sostiene que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instancias dedicadas a generar productos (bienes o servicios) que son entregados a la población. Dichos productos son la razón de ser de la institución, pues a través de estos satisfacen necesidades sociales que contribuyen de manera directa al logro de políticas. Los objetivos de política, a la vez, se hacen operativos en resultados e impactos esperados, ambas susceptibles de seguimiento. Para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos, y para adquirirlos se necesitan recursos financieros. Se denomina operación al proceso mediante el cual se transforman recursos en productos.

⁹Sotelo Maciel, A. J. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80.

En resumen, la CVP ayuda a describir cómo las intervenciones públicas buscan transformar la sociedad a través una combinación y secuencia causal de variables:

- Insumos: conjunto de bienes y servicios que se requieren para realizar una intervención pública.
- Procesos: conjunto de procedimientos en los que se toman los insumos para lograr un producto.
- Productos: conjunto articulado de bienes y servicios que entrega las entidades de la administración pública.
- Resultados: es el efecto que se desea lograr sobre el comportamiento o el estado de las personas o de su entorno, como consecuencia, entre otras cosas, de los bienes y servicios entregados en el proceso de la producción pública.
- Impactos: son los cambios en las condiciones de vida de las personas que se logran por efecto de los resultados alcanzados

Si bien la CVP constituye un modelo y no una metodología, su potencial descriptivo permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público. Sobre esta cadena convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la planificación estratégica de alta dirección, la planificación operativa, la formulación presupuestaria, el monitoreo y la evaluación. Estas funciones cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar– sobre un mismo y único proceso¹⁰.

3. Proceso de planeamiento en el sector público

El 02 de junio de 2017, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 33-2017-CEPLAN/PCD se aprueba la Guía para el Planeamiento Institucional. Esta Resolución deja sin efecto la Directiva 001-2009-CEPLAN/PCD, Directiva para la Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 009-2009-CEPLANPCD; y la Directiva 001-2014-CEPLAN/PCD, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 026-2014-CEPLAN-PCD y su modificatoria

¹⁰Opcit Sotelo Maciel, A. J. (2012).

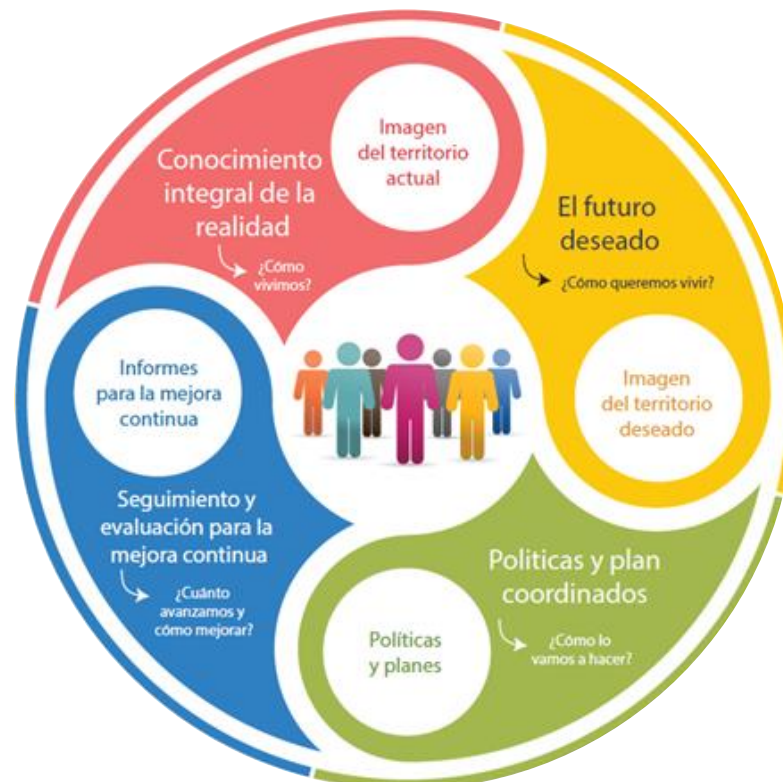
Esta Directiva establece los lineamientos para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN, en el marco del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, un ciclo compuesto por cuatro fases:

- **Fase 1. El conocimiento integral de la realidad.** Se busca comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar, mediante la caracterización y el diagnóstico de variables que definen la situación actual. Se describe el territorio, los recursos disponibles (físicos, ambientales, económicos, sociales, culturales), sus interrelaciones y las condiciones de vida de su población. Mediante el diagnóstico se evidencian los problemas, las necesidades y prioridades de la población; las brechas de infraestructura y de acceso a servicios públicos de calidad que deben ser cerradas para mejorar su calidad de vida, y las intervenciones de actores que operan en el territorio (sector público, privado y sociedad civil). Mediante este análisis se obtiene una imagen del territorio actual que reconoce y valora la diversidad de las realidades locales.
- **Fase 2. El futuro deseado.** Se identifican las aspiraciones de las personas, se realiza el análisis de futuro y se define la imagen del territorio deseado. El análisis de futuro identifica tendencias, oportunidades, riesgos, escenarios contextuales, escenarios disruptivos y alertas tempranas que podrían afectar, en forma positiva o negativa, la provisión de servicios y el bienestar de las personas. La imagen del territorio deseado representa una situación más favorable que la actual, factible de ser alcanzada en un periodo dado mediante la acción coordinada del Estado. Se construye de forma concertada, a partir del conocimiento integral de la realidad y el análisis de futuro.
- **Fase 3. Políticas y planes coordinados.** Se definen las políticas públicas de forma articulada entre sectores y niveles de gobierno, orientadas a alcanzar la imagen del territorio deseado, a través de objetivos prioritarios y lineamientos. Las políticas se reflejan en planes con objetivos, indicadores y metas (claras, alcanzables y acordes con las políticas de Estado, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales) y en acciones de orden estratégico priorizadas. Al actualizar los planes, se incluyen acciones de prevención de riesgo de desastres y evaluaciones de simulacros de eventos que podrían causar pérdidas en el bienestar de las personas (contingencias) y afectar el logro del futuro deseado.
- **Fase 4. El seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora continua.** Se recoge y analiza información de los indicadores definidos en los planes para verificar el avance hacia el logro de la imagen del territorio deseado, así como el uso de los recursos asignados con ese fin. Además, se analizan los cambios ocurridos en la vida de las personas (esperados o no esperados) y se generan informes periódicos que permiten identificar

alternativas para mejorar políticas y planes, con respecto a su diseño o implementación, para el logro de los objetivos planteados. De esta manera, los informes de seguimiento y evaluación retroalimentan el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua que está orientado a resultados favorables para el bienestar de las personas.

Estas cuatro fases aplican para el planeamiento estratégico a todo nivel y están representadas en el siguiente gráfico:

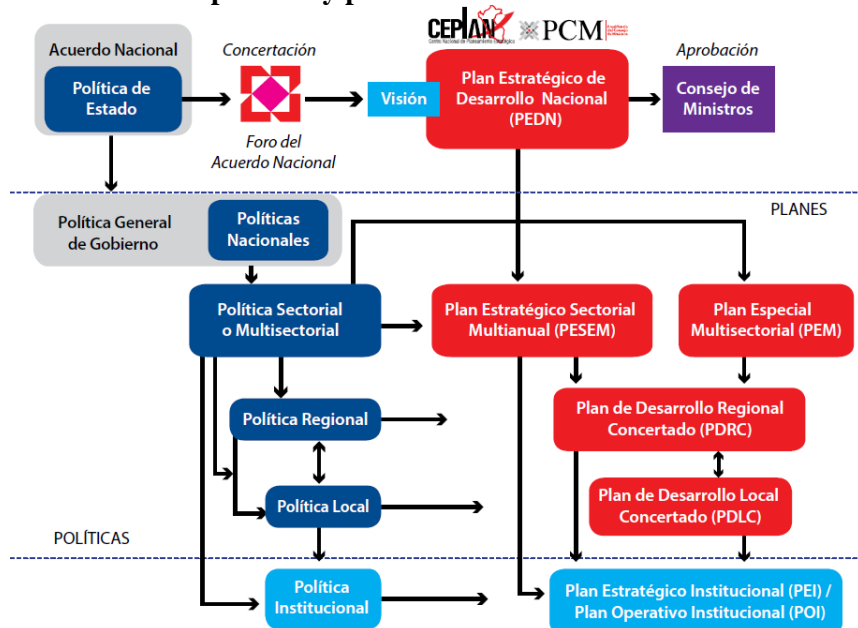
Gráfico 2. Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua



Fuente: Directiva N° 001 -2017-CEPLAN/PCD Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

La referida Directiva establece que las políticas y planes actualizados por los integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) deben estar armonizados con las políticas de Estado y los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), considerando las relaciones de coordinación (gráfico 3).

Gráfico 3. Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN



Fuente: Directiva N° 001 -2017-CEPLAN/PCD Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

La definición de la política antecede a la elaboración o actualización de un plan. Esta vinculación, para cada nivel, se expresa de la siguiente manera:

- Las políticas de Estado se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN.
- Las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales se concretan en los planes estratégicos sectoriales – PESEM, y los planes estratégicos multisectoriales – PEM.
- Las políticas territoriales, a nivel regional y local, se concretan en los planes de desarrollo regional concertado – PDRC, y planes de desarrollo local concertado – PDLC.
- Las políticas institucionales se concretan en los planes estratégicos institucionales – PEI y los planes operativos institucionales – POI.

Los objetivos de los PESEM, los PEM, los planes de desarrollo concertado (PDRC y PDLC) y los planes institucionales de cada entidad del sector público (PEI y POI) se articulan con los objetivos estratégicos del PEDN y se orientan al logro de la visión de futuro concertada.

Los planes de desarrollo concertado recogen las prioridades de la población e identifican las potencialidades de desarrollo, articulando verticalmente los objetivos de desarrollo entre los distintos niveles de Estado (nacional, regional y local). Así, desde una perspectiva territorial,

con conocimiento de la realidad, todos los esfuerzos del Estado están orientados a la mejora del bienestar de las personas en un territorio específico.

A nivel institucional, los objetivos expresados en los PEI, para su implementación en los POI, se articulan con los objetivos estratégicos de los PESEM, PEM, PDRC o PDLC, según corresponda al tipo de entidad. En el caso del Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos, sus objetivos institucionales se articulan con los objetivos estratégicos del PEDN.

3.1 El planeamiento institucional enmarcado en la gestión por resultados

De acuerdo a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la gestión pública está orientada al logro de resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país. Tiene cinco pilares: (i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos; (ii) presupuesto por resultados; (iii) gestión por procesos; (iv) servicio civil meritocrático, y (v) seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

El planeamiento institucional cumple un rol fundamental para que las prioridades de política pública (en distinto nivel de gobierno) se concreten en la asignación de recursos. El PEI vincula los objetivos nacionales, sectoriales y territoriales (según corresponda) con los objetivos y acciones estratégicas de las entidades, expresados como resultados que se espera lograr. Luego, el POI establece actividades más específicas que son valorizadas para asegurar la producción de bienes o servicios que contribuyan al logro de esos resultados.

El presupuesto por resultados - PpR es la estrategia pública impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, que ha permitido vincular la asignación de recursos presupuestales a productos y resultados medibles a favor de la población, principalmente con los programas presupuestales. Estos usan el enfoque de la cadena de valor o cadena de resultados, la cual identifica los resultados esperados de una intervención pública con los productos, actividades e insumos (o recursos) para alcanzarlos. De esta manera, se busca expresar el incremento en valor producido en la sociedad como consecuencia de la gestión pública, así como mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

La política de modernización de la gestión pública presenta el ejemplo de cadena de valor, reproducido en la siguiente figura, usando la terminología de los programas presupuestales del MEF.

Gráfico 4. Ejemplo de una Cadena de Valor - Mapa de Procesos



Fuente: PCM (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, p. 485774 (Diario Oficial “El Peruano”).

Bajo esa interpretación, la cadena de valor comprende insumos para ejecutar actividades, las cuales, en conjunto con otras (según especificaciones técnicas), garantizan la provisión de un producto (bien o servicio) que recibe una población. Este producto busca lograr un resultado específico para la población, el cual contribuye a un resultado final (o impacto) que es un objetivo de política nacional.

3.2 Los planes de desarrollo local concertado

El plan de desarrollo local concertado es una herramienta de planificación elaborada participativamente, la cual se constituye en una guía vinculante de la acción de las entidades del Estado y un marco orientador para la acción del sector privado¹¹. Está diseñada para convocar y enfocar recursos y esfuerzos individuales e institucionales para alcanzar una imagen colectiva de desarrollo construida en base al consenso de la mayoría de las personas y actores de un determinado territorio¹².

El plan de desarrollo concertado tiene como propósito, visto como un instrumento de gestión del territorio, convertirse en una verdadera y efectiva herramienta para la gestión del desarrollo

¹¹ Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local. Ceplan. 2013.

¹² Plan de Desarrollo Concertado Guía Específica. Prodes. 2005.

local. Sin embargo, vale precisar la diferencia entre un plan de desarrollo concertado y un plan de desarrollo tradicional. Así, el primero requiere que todos los actores de un territorio trabajen bajo una misma lógica de conjunto, que oriente su acción en función de una idea colectiva, razón por la cual resulta fundamental concertar, que es producto de un proceso en el que diversos actores participan activamente y logran converger en la acción para lograr objetivos comunes. Por el contrario, el planeamiento tradicional está enfocado a un proceso que pone más énfasis y confianza en los aspectos técnicos y en profesionales que, aparentemente, están más capacitados para pensar y planificar mejor que las personas que habitan un territorio determinado, además de caracterizarse por tener poco contacto con los actores de desarrollo de la zona.

El plan de desarrollo concertado se construye mediante talleres de participación con los actores del territorio en los cuales es necesario el desarrollo de los siguientes elementos: el escenario apuesta, la visión, los objetivos estratégicos territoriales, las acciones estratégicas y la ruta estratégica. Estos temas deben responder a preguntas tales como qué queremos lograr, y cómo vamos a lograrlo, bajo un enfoque prospectivo, participativo, territorial y de resultados.

En cuanto a los objetivos considerados de inclusión financiera, con participación de las cajas municipales, detectamos que estos no han sido considerados como variable estratégica, y las razones que explican esta situación son que los principales actores participantes, representantes de autoridades o la sociedad civil, no lo consideran como una prioridad frente a otros temas que requieren una mayor atención o prioridad. También podría explicarse porque la inclusión financiera constituye una política más concreta, la cual podría estar considerada en un objetivo mayor, como puede ser el de mejorar las condiciones de vida de las personas, o contribuir a reducir la informalidad en la economía.

4. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)¹³¹⁴

En los últimos años, parte del esfuerzo del Estado Peruano ha estado centrado en desarrollar una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) que con el aporte de los diferentes actores

¹³ Tomado y adaptado de “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera Perú”, Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, Julio 2015

¹⁴ Se define a la inclusión financiera como el acceso y uso sostenido por parte de toda la población del conjunto de productos y servicios financieros. Esta definición incluye el acceso al crédito, cuentas de depósitos, infraestructura financiera, entre otros

permitan el desarrollo económico y la inclusión social¹⁵. Para ello, se creó un órgano de coordinación llamado: Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF), integrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Banco Central de Reserva y el Banco de la Nación. Es presidida por el representante del Ministerio de Economía y Finanzas, y cuenta, además, con la participación del sector privado. La CMIF tiene por finalidad hacer el seguimiento de la ENIF.

El objetivo de la ENIF es promover el acceso y uso adecuado de los servicios financieros, que estos sean confiables, eficientes, innovadores y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población, para impulsar una mayor inclusión financiera en el país a través de políticas multisectoriales y con la visión de que el Perú alcance elevados estándares en el 2021.

La Comisión Multisectorial para la Inclusión Financiera define a la inclusión financiera como «El acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población». La inclusión financiera tiene un importante aporte en el desarrollo económico, la reducción de desigualdades, la generación de confianza, el desarrollo de las personas y el incremento en la productividad de las empresas.

Así, se definieron los pilares en los cuales se basa la ENIF: el ACCESO a mercados financieros e incrementando la cobertura geográfica de personas vulnerables, el USO mejorando y ampliando servicios de acuerdo a las necesidades de la población, CALIDAD en los servicios financieros.

Gráfico 5. Pilares de la ENIF



Fuente: Estrategia Nacional de Inclusión Financiera Perú”, Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, 2015.

¹⁵La Comisión Multisectorial para la Inclusión Financiera define a la inclusión financiera como “el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población”.

Los resultados de las estrategias implementadas se pueden observar en la evolución de los siguientes indicadores:

Tabla 4. Indicadores de inclusión financiera

Acceso a los servicios financieros	Dic-06	Dic-08	Dic-10	Dic-12	Dic-14	Dic-16
N.º de oficinas (a nivel nacional)	1.722	2.610	3.173	3.816	4.308	4.426
N.º de cajeros automáticos	2.619	3.992	5.122	7.562	12.226	26.976
N.º de cajeros corresponsales	4.565	7.739	14.840	27.906	54.044	77.857
N.º de establecimientos con cajero corresponsal	1.689	4.374	10.519	21.371	45.221	
N.º de puntos de atención por cada 100 mil habitantes adultos	52	81	126	208	362	552
N.º de canales de atención por cada 1000 km ²	5	9	15	25	48	77
% distritos con puntos de atención del SF	23,92	27,14	32,39	39,09	53,27	62,0
% personas adultas que viven en distritos con puntos de atención en el sistema financiero	77,35	79,96	83,51	87,06	92,08	94,0

Fuente: Superintendencia Nacional de Banca y Seguros Indicadores de Inclusión Financiera Perú, diciembre 2015

Como puede apreciarse, el acceso a los servicios financieros ha sido el pilar con mayor desarrollo en nuestro país; así, se priorizó el establecimiento de cajeros corresponsales como estrategia comercial (canales alternativos de atención) y de reducción de costos (no implementación de agencias bancarias). Estas acciones tuvieron impacto en la inclusión financiera, habiéndose ampliado la cobertura geográfica de los servicios financieros. Sin embargo, para hacer uso de dichos servicios se debe de tener un flujo de ingresos permanentes que permita, de alguna manera, subsistir y generar excedentes para el ahorro e inversión.

5. El rol empresarial del Estado y las cajas municipales

Para efectos de analizar la referencia legal que se tiene del rol empresarial del Estado, revisaremos, en primer lugar, las normas contenidas en el régimen económico de la Constitución de 1993. La Constitución Política contiene un conjunto de reglas que determinan cómo se desenvuelve el país en términos económicos. Dentro de este conjunto de reglas, encontramos las que establecen cómo el Estado ejerce o puede ejercer actividad empresarial.

La primera disposición de la que hablaremos es la que establece cuál es el modelo económico en el que se desenvuelve el país, siendo nuestro caso, el de una economía social de mercado¹⁶. En la economía de mercado, los agentes económicos como las empresas, las personas sin

¹⁶ Art. 58 de la Constitución Política del Perú

actividad empresarial y el Estado, se desenvuelven sobre la base de las reglas de la oferta y la demanda. En nuestro caso, la economía de mercado no es pura, pues existe un nivel de intervención estatal que procura sanear las distorsiones que se pueden generar en el mercado, participar en los sectores productivos que se consideran de interés público y el control de ciertos factores económicos como la intervención en las variaciones del tipo de cambio del dólar, que, como moneda extranjera predominante, influye en buena parte de las áreas productivas. Es este nivel de intervención estatal que tenemos en nuestro país, el que determina que la Constitución Política del Estado haga mención a una “economía social de mercado” y no a una economía de mercado, en términos puros.

En la misma línea, el artículo 59 de la Constitución prevé cierto nivel de intervención del Estado para orientar el desarrollo económico en condiciones que puedan favorecer a las pequeñas empresas, como una política que, supuestamente, debe garantizar un crecimiento equitativo.

Sin embargo, y para efectos de nuestra investigación, nos interesa saber si el Estado debe o puede participar en una actividad empresarial que, sin mayor problema, habría podido ser ejercida por un operador privado. Como en el caso del sistema financiero; la banca es ejercida por el mercado bajo una supervisión estatal (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP) e interviene a través del Banco de la Nación, el Banco Agrario y COFIDE. Pues bien, nuestra investigación gira en torno a que, de acuerdo a nuestro modelo económico, la intervención del Estado en su rol municipal, en la actividad empresarial le es irrestricta o no, o debe ejercerse solo en forma subsidiaria, tal y como lo señala el artículo 60 de la Constitución. Por tanto, la actividad empresarial del Estado se ejerce en forma subsidiaria solo cuando se autorice por ley y en tanto se sustente en razones de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. Pero, como el artículo no contiene un desarrollo de qué debe entenderse por esa subsidiariedad que se requiere para la actividad empresarial del Estado, conviene, entonces, recurrir al desarrollo del artículo 60.º contenido en el Decreto Legislativo 1031¹⁷, que regula la actividad empresarial del Estado.

Este decreto legislativo señala lo siguiente en su artículo 3º: «**Ámbito de la Actividad Empresarial del Estado.** La Actividad Empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria, autorizada por Ley del Congreso de la República y sustentada en razón del alto

¹⁷ Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado del 23.06.2008

interés público o manifiesta conveniencia nacional, en cualquier sector económico, sin que ello implique una reserva exclusiva a favor del Estado o se impida el acceso de la inversión privada. Las Empresas del Estado se rigen por las normas de la Actividad Empresarial del Estado y de los Sistemas Administrativos del Estado, en cuanto sean aplicables, y supletoriamente por las normas que rigen la actividad empresarial privada, principalmente por la Ley General de Sociedades y el Código Civil».

Tenemos entonces que, el carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado no está ligado al sector empresarial, pues esta norma señala que la actividad puede ser ejercida en cualquier sector económico, sin que ello tenga que ver con la existencia de oferta privada en determinada actividad. La lógica de nuestro modelo económico es que el Estado solo debe intervenir en un sector económico cuando no exista o no pueda existir oferta de un actor privado, porque en ese escenario, la demanda no sería satisfecha.

Para estos efectos, el artículo 4.º del Decreto Legislativo 1031 prevé que la actividad empresarial del Estado puede ejercerse de las siguientes maneras: «Artículo 4.- **Formas en que se desarrolla la Actividad Empresarial del Estado:** La Actividad Empresarial del Estado se desarrolla bajo alguna de las siguientes formas: 4.1 Empresas del Estado de accionariado único: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas en las que el Estado ostenta la propiedad total de las acciones y, por tanto, ejerce el control íntegro de su Junta General de Accionistas. 4.2 Empresas del Estado con accionariado privado: Empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas, en las que el Estado ostenta la propiedad mayoritaria de las acciones y, por tanto, ejerce el control mayoritario de su Junta General de Accionistas, existiendo accionistas minoritarios no vinculados al Estado. 4.3 Empresas del Estado con potestades públicas: Empresas de propiedad estatal cuya ley de creación les otorga potestades de derecho público para el ejercicio de sus funciones. Se organizan bajo la forma que disponga su ley de creación. El accionariado estatal minoritario en empresas privadas no constituye Actividad Empresarial del Estado y se sujeta a las disposiciones de la Ley General de Sociedades y demás normas aplicables a tales empresas».

Dada esa referencia, las cajas municipales estarían incluidas en el tipo de empresa señalada en el punto 4.3 del referido artículo; al ser estas, empresas sociedades anónimas creadas por su propia Ley con accionariado único ejercido por la municipalidad provincial.

Debemos recordar que para que el Estado ejerza actividad empresarial, no solo debe cumplir el requisito de la subsidiariedad, sino que debe sustentar la decisión en un interés público o de manifiesta conveniencia nacional. Aquí encontramos un problema, pues la “manifiesta conveniencia nacional” puede justificar muchos proyectos empresariales y motivar la intervención del Estado, cuando en realidad, sería preferible la operación a través de un privado. Pero, ¿qué sucede cuando la empresa pública se comporta como una empresa privada, pero responde a los intereses públicos de su accionista? Si bien el artículo 60.º regula estos requisitos como independientes, es decir, que puede cumplirse uno u otro, ya sea el interés público o la conveniencia nacional, en nuestra opinión, deberían aplicarse en forma conjunta, para que la intervención del Estado tenga un verdadero sustento.

Luego de haber revisado las disposiciones constitucionales en materia de régimen económico, tenemos un panorama claro de cómo se regula y ejerce la actividad empresarial del Estado. Dicha actividad empresarial requiere cumplir condiciones ineludibles, como son su carácter subsidiario, la autorización por ley y la existencia de un interés público o de la conveniencia manifiesta nacional. En nuestra opinión, estas condiciones no se cumplen plenamente en el caso de las cajas municipales, toda vez que en la actualidad no se viene ejerciendo ese rol subsidiario del Estado representado por el municipio ejerciendo control para medir el interés público o contribución pública que ejercen las cajas municipales.

El análisis que se efectuará a la relación entre la gestión de las cajas municipales con el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades provinciales, teniendo como instrumento a la cadena de valor público y el marco referencial a la estrategia de inclusión financiera, permitirá darnos luces respecto a algunos ajustes que podrán incorporarse a la legislación actual que regula a las cajas municipales, de tal manera que pueda por ejemplo incorporarse al Sistema Nacional de Control a fin de que permita evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos generados en estas instituciones respecto a los planes de desarrollo local concertado, a los planes de desarrollo regional concertado, a los planes nacionales de desarrollo, así como su respectivo seguimiento para evaluar el cumplimiento de objetivos y metas.

Capítulo IV. Metodología de la investigación

1. Planteamiento de hipótesis

El problema señalado en el planteamiento, señala que: «Existe dificultad para identificar, cuantificar y monitorear la contribución de las cajas municipales en la generación de valor público de su accionista, la municipalidad».

Sin embargo, dado que la presente investigación es de alcance exploratorio, no se requiere del planteamiento de hipótesis alguna, tal como lo reafirma (Hernández 2016): «El hecho de que formulemos o no hipótesis, depende de un factor esencial: el alcance inicial del estudio. Las investigaciones cuantitativas que formulan hipótesis son aquellas cuyo planteamiento define que su alcance será correlacional o explicativo, o las que tienen un alcance descriptivo, pero que intentan pronosticar una cifra o un hecho».

Tabla 5. Alcance de estudio en la investigación científica

Alcance de estudio	Formulación de hipótesis
Exploratorio	No se formulan hipótesis
Descriptivo	Solo se formulan hipótesis cuando se pronostica un hecho o dato.
Correlacional	Se formulan hipótesis correlacionales
Explicativo	Se formulan hipótesis causales.

Fuente: Hernández Sampieri, Roberto en “Metodología de la Investigación”, 6ta Edición 2014.

2. Tipo de investigación

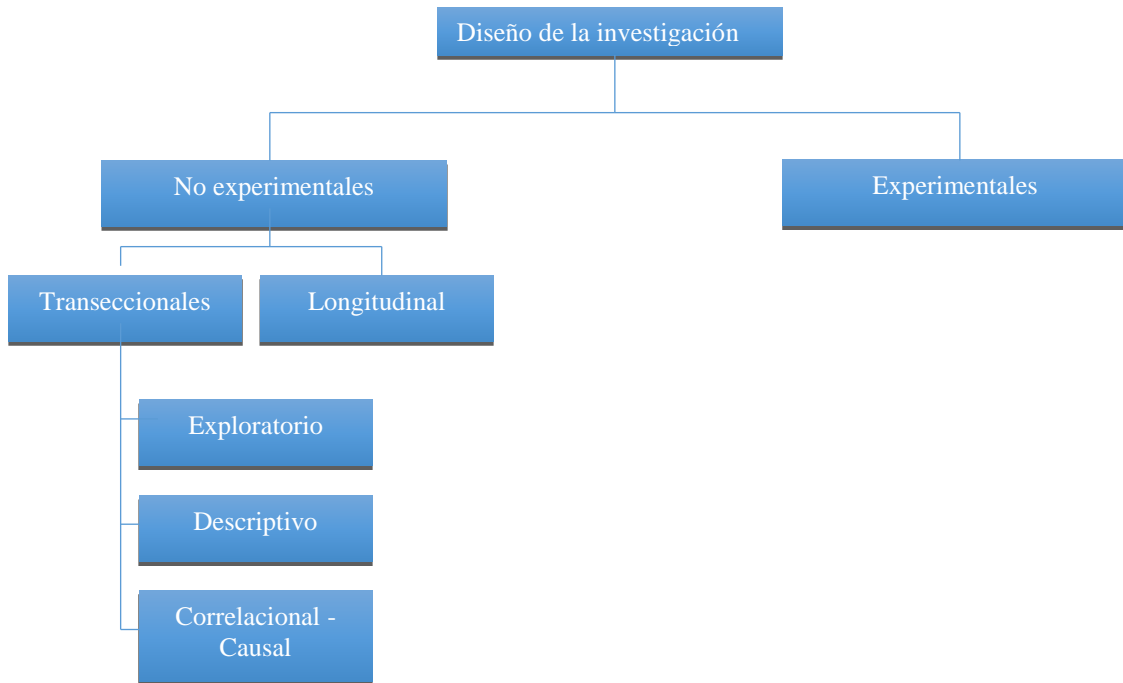
La presente es una investigación aplicada descriptiva. Es aplicada, porque busca responder a problemas concretos que el investigador ha formulado, con la finalidad de encontrar soluciones o respuestas que puedan aplicarse inmediatamente en situaciones específicas. Además, es descriptiva, debido a que busca señalar características de un determinado objeto, u objetos, de estudio de cómo este se desenvuelve y se relaciona con otras variables (Campbell: 1973).

3. Diseño de la investigación

Investigación de diseño no experimental, longitudinal, de alcance exploratorio. Es no experimental dado que se basa en las observaciones de situaciones ya existentes, y no se manipulan variables; es longitudinal porque la recolección de datos e información se realizan en varios momentos. El alcance de la presente investigación es de nivel exploratorio dado que el

problema encontrado es poco estudiado y no ha sido indagado desde una perspectiva innovadora buscando ser fuente para nuevos estudios referidos al tema de la presente investigación.

Gráfico 6. Diseño de la investigación



Fuente: Hernández Sampieri, Roberto en “Metodología de la Investigación”, 6ta Edición 2014. Elaboración propia.

El desarrollo de la tesis se da dentro del enfoque de una investigación mixta, la cual toma algunos elementos de la investigación cuantitativa, así como de la investigación cualitativa. Como señala Hernández Sampieri: «La meta de la investigación mixta no es reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales»¹⁸.

A nivel cuantitativo se desarrolla un alcance estadístico, mientras que por el lado cualitativo su alcance es descriptivo, que plantea el análisis del proceso de planificación estratégica en las Municipalidades con Cajas de ahorro y crédito vinculándolos a su respectivos planes estratégicos de gobiernos municipales que le corresponde, a fin de evaluar el desempeño de la gestión económica y social de las Cajas Municipales de ahorro y crédito en su contribución al Valor Público de la Municipalidad a la cual pertenece.

¹⁸SAMPIERI, C., & Hernández, R. (2014). Metodología de la investigación. México: Mc Graw Hill

3.1 Universo

El universo lo conforma la totalidad de cajas municipales existentes en el Perú (12).

3.2 Población

La población lo conforma la totalidad de cajas municipales existentes en el Perú (12).

3.3 Muestra

La muestra está determinada por las cajas municipales de ahorro y crédito de Arequipa, Huancayo y Piura, para su determinación no se utilizaron criterios estadísticos de muestreo aleatorio simple, sino otro análisis, tal como se detalla en el numeral 7 del presente capítulo.

4. Recolección de datos

4.1 Diseño de instrumentos (técnicas, instrumentos y fuentes o informantes)

Las técnicas para obtener los datos para la investigación son las entrevistas y el análisis documental. Los instrumentos que se emplearán para poder recabar dicha información han sido entrevistas (Anexo 5); y para el análisis documental, las fichas bibliográficas, las cuales son análisis de artículos, entre otros. Las fuentes para recabar la información serán artículos, libros, boletines estadísticos, páginas web entre otros.

Para efectuar la recolección de datos se procederá a recopilar dichos datos utilizando las siguientes técnicas:

4.2 Recolección de información secundaria

Se revisará información bibliográfica especializada, reportes de datos de las estadísticas tanto de la Superintendencia de Banca, seguros y AFP como del Banco Central de Reserva del Perú; así como de instrumentos de gestión de las municipalidades provinciales con cajas municipales y de las cajas municipales de ahorro y crédito que se tenga acceso. Asimismo, se analizarán las normas asociadas a la planificación estratégica en las municipalidades y de las cajas municipales vinculadas a este. A partir del procesamiento y análisis de esta información secundaria se plantean los siguientes puntos:

- El ordenamiento de los principales indicadores de resultados en las cajas municipales de ahorro y crédito que mejor puedan explicar su incorporación al concepto de valor público en su accionista: la municipalidad.
- La propuesta de variables a incorporar en el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades de ahorro y crédito a fin de incorporar la contribución de las cajas municipales en su determinación de valor público.

4.3 Recolección de información primaria

Se harán entrevistas a actores vinculados a los procesos de planificación estratégica materia del estudio, cuyo objetivo será:

- Entrevistas por teléfono: a los jefes o gerentes de planeamiento de las cajas municipales, a efecto de validar la información presentada en la investigación secundaria y obtener los indicadores empleados por las cajas municipales de ahorro y crédito que mejor se relacionen con los pilares establecidos en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Así también, se entrevistará a los jefes o gerentes de planeamiento de las cajas municipales, a fin de validar la propuesta de seguimiento planteada por la investigación.

5. Conveniencia del diseño

El diseño obedece a que, para desarrollar los principales indicadores de resultados en las cajas municipales de ahorro y crédito, se requiere del análisis de una vasta data estadística, las cuales se tienen que depurar y analizar, esto, a fin de obtener información relevante para la investigación.

6. Definición del alcance de la investigación

Debido a que la población¹⁹ de la investigación corresponde a doce municipalidades provinciales accionistas de 12 cajas municipales, y que, por tanto, corresponde analizar el desempeño de estas últimas, establecer una muestra²⁰ basada en inferencia estadística²¹ no es

¹⁹ La población es el conjunto de todos los elementos de interés en un estudio determinado. Estadística para Administración y Economía. 10ma edición

²⁰ La muestra es un subconjunto de la población

²¹ Proceso mediante el cual se emplean datos de una muestra para hacer estimaciones y probar hipótesis acerca de las características de una población. Estadística para Administración y Economía. 10ma edición

posible, debido a que los objetivos estratégicos, los indicadores de medición y sus resultados obtenidos por una caja municipal corresponden a su gestión y no a un comportamiento estadístico que pueda interpretarse como universal.

Para establecer un ranking de elección, se emplea una matriz de priorización, donde en las primeras dos columnas estarán las municipalidades y sus cajas municipales. En las siguientes columnas se señala cada criterio y un peso determinado, la suma de todos los pesos debe dar un total de 10 puntos, esto, con la finalidad de poder hacer más fáciles los cálculos.

- **CRITERIO 1: Participación Patrimonial (Patrimonio caja / Patrimonio Sistema CMAC): 3 puntos.**
- **CRITERIO 2: Participación Utilidades (Utilidad caja / Utilidad Sistema CMAC): 3 puntos.**
- **CRITERIO 3: Millones de soles en presupuesto ejecutado 2016: 2 puntos**
- **CRITERIO 4: N.º puntos de atención por cada 100 mil hab.: 2 puntos**

A continuación, procederemos a explicar cómo se construye la matriz de priorización.

- En la columna lateral izquierda se listará cada uno de los procesos a ser analizados, estos procesos deben ser los mismos que los analizados en las matrices individuales.
- En la fila superior se colocará los cuatro criterios determinados para el análisis.
- El llenado de la tabla es como sigue:
 - **Z:** peso dado a cada criterio.
 - **N:** máximo valor de los criterios. Formula usada $\text{Max}(X_{11}: X_{x1})$.
 - **X_{x1}:** total de uno (1s) asignado a la caja municipal “x” con impacto al Criterio 1.
 - **Y_{x1}:** valor normalizado²² de la caja municipal “x” del Criterio 1.
 - Formula: $\text{YX1} = \text{Xx1}/\text{N1} * 5$. Se multiplica por 5 por ser el máximo valor de un rango de 1 al 5, donde será normalizado.
 - **T_x:** puntaje final por cada caja municipal.
 - Formula $\text{Tx} = \text{Yx1} * \text{P1} + \dots + \text{Yx4} * \text{P4}$

La tabla debería quedar de la siguiente manera:

Normalización: Ajustar de acuerdo al valor máximo de los datos y convertido al nuevo valor en la escala del 1 al 5.

Tabla 6. Matriz de priorización

	criterio 1	Valor normalizado – Criterio 1	...	criterio 4	Valor normalizado – Criterio 4	Total
Peso	P1			P4		
Máximo Valor	N1			N4		
CMAC 1	X11	Y11		X14	Y14	T1
CMAC 2	X21	Y21		X24	Y24	T2
...						
CMAC 12	Xx1	Yx1		Xx4	Yx4	Tx

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Al final se seleccionan aquellas cajas con mayor valor “T”.

Dando como resultado la siguiente tabla:

Tabla7. Ranking de cajas municipales a investigar

	Municipalidad Provincial	Caja Municipal	CRITERIO 1: Participación Patrimonial (Patrimonio caja / Patrimonio Sistema CMAC)	Normalizado	CRITERIO 2: Participación Utilidades (Utilidad caja / Utilidad Sistema CMAC)	Normalizado	CRITERIO 3: Millones de soles en presupuesto ejecutado 2016	Normalizado	CRITERIO 4: N° puntos de atención por cada 100 mil hab	Normalizado	Ranking						
												Peso Pond.	3	3	2	2	10
												MAX	19.4%	27.7%	S/. 1,450.00	988	
1	MP Arequipa	1 CMAC Arequipa	19.4%	5	27.7%	5	S/. 640.00	3	988	5	46.00						
2	MP Piura	2 CMAC Piura	14.0%	4	13.0%	3	S/. 647.00	3	358	2	31.00						
3	MP Trujillo	3 CMAC Trujillo	13.4%	4	8.5%	2	S/. 721.00	3	509	3	30.00						
4	MP Huancayo	4 CMAC Huancayo	13.3%	4	19.2%	4	S/. 502.00	2	487	3	34.00						
5	MP Cusco	5 CMAC Cusco	12.6%	4	14.7%	3	S/. 1,450.00	5	426	3	37.00						
6	MP Piura	6 CMAC Sullana	10.6%	3	10.6%	2	S/. 647.00	3	358	2	25.00						
7	MP Ica	7 CMAC Ica	5.1%	2	4.5%	1	S/. 262.00	1	604	4	19.00						
8	MP Tacna	8 CMAC Tacna	4.3%	2	1.5%	1	S/. 229.00	1	667	4	19.00						
9	MM Lima	9 CMCP Lima	2.9%	1	0.6%	1	S/. 1,221.00	5	749	4	24.00						
10	MP Maynas	10 CMAC Maynas	2.4%	1	0.7%	1	S/. 333.00	2	173	1	12.00						
11	MP Piura	11 CMAC Paita	1.1%	1	0.0%	1	S/. 647.00	3	358	2	16.00						
12	MP Del santa	12 CMAC Del Santa	0.9%	1	-0.9%	-1	S/. 564.00	2	370	2	8.00						

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Las cajas municipales que cumplen con el primer segmento son: Caja Arequipa, Caja Piura y Caja Huancayo. Se descarta a Caja Cusco, debido a que su zona de intervención es la misma de Caja Arequipa. Las tres señaladas representan el 47% del patrimonio y el 60% de las utilidades del sistema de cajas municipales; además, representan el 15% del presupuesto nacional de inversión y el 17% del total de puntos de atención del sistema financiero en el país.

7. Análisis e interpretación de los datos

Sobre la base de las fuentes primaria y secundaria, se identificarán y analizarán los resultados que permitan medir o evaluar el desempeño de la gestión de las cajas municipales a su cargo, como actores en la cadena de valor público. Sobre la base de estos resultados se hará un contraste de coherencia y consistencia con el plan estratégico de las municipalidades provinciales y se recomendarán lineamientos a ser incorporados en la fase de seguimiento del proceso de planeamiento sugerido por CEPLAN. Lineamientos que serán puestos a evaluación por los expertos actores a través de las entrevistas.

8. Análisis de resultados y hallazgos

Estos servirán para formular las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo de investigación.

Capítulo V. Análisis de resultados y hallazgos

1. Resultados de inclusión financiera de las cajas municipales en la zona de intervención

Para el presente capítulo se ha tomado en consideración, desde el punto de vista de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), que la ENIF se «...estructura bajo tres pilares (acceso, uso y calidad), que reflejan las tres dimensiones fundamentales de la inclusión financiera (cobertura, ecosistema de productos y confianza)»²³.

En tal sentido, logramos entender el *acceso* como infraestructura, puntos de acceso y oferta de servicios de calidad al alcance de toda la población; el *uso* como la frecuencia e intensidad con la que los usuarios emplean los servicios financieros; y servicios financieros de *calidad*, como aquellos cuyas características se ajustan a las necesidades de los usuarios.

Cabe mencionar que la ENIF está alineada con el Plan Bicentenario que: «Establece en el eje estratégico: economía, competitividad y empleo, la búsqueda de mercados financieros transparentes, con instituciones sólidas que faciliten el financiamiento y la inversión; y con la meta de continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto acorde a los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000».

A continuación, se analizan algunos indicadores de resultado logrados por las cajas municipales en los últimos 10 años; especialmente en los pilares establecidos en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), explicados en el marco teórico:

Acceso y cobertura geográfica

En los últimos años, a pesar del significativo crecimiento de la economía, aún subsisten enormes brechas en la cobertura geográfica de los mercados financieros, y en los que las cajas municipales, de acuerdo a los principios que les dio origen, deben de poner especial atención.

²³ Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, Reporte Anual de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del Perú. A junio 2016. Año 1 N.º 2.

Uno de los principales indicadores para medir el acceso y la cobertura de las cajas municipales en la zona de intervención es el número de oficinas y el número de cajeros corresponsales²⁴ en el tiempo. A continuación, se muestra la evolución en 10 años de ambos indicadores:

Tabla 8. Número de oficinas 2007-2016

Ámbito geográfico	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var
Total, País 1/	253	341	416	484	524	556	626	661	692	741	2.9
Por Departamento 2/											
Arequipa	12	14	15	19	23	25	26	26	26	27	2.3
Junín	12	15	16	17	18	20	23	27	28	34	2.8
Piura	10	14	16	19	19	20	20	20	20	20	2.0

1/ Número de oficinas de las cajas municipales de ahorro y crédito y Caja Metropolitana de Lima al cierre de año

2/ Número de oficinas de las cajas municipales donde se ubica su sede principal al cierre del año

Fuente: SBS. Elaboración propia, 2017.

Como se observa en la tabla 8, durante los primeros cinco años del estudio (2007-2011) se habrían duplicado el número de oficinas (+271 nuevas oficinas), mientras que en los últimos cinco años (2012-2016) el ritmo de crecimiento disminuyó a un 36% (+185 nuevas oficinas); ello, en contraste opuesto al crecimiento del número de cajeros corresponsales que se detalla en la tabla 9, y cuyo crecimiento se muestra importante y significativo (+270 veces).

Con respecto a su impacto en las zonas de intervención por cada caja municipal evaluada en el alcance de la presente investigación, se observa cómo en el caso de Caja Arequipa, pasó a tener 12 de 13 oficinas en el departamento de Arequipa en el 2007, a 27 de 58 oficinas en el año 2016; mientras que Caja Huancayo pasó a tener de 12 de 12 oficinas en el departamento de Junín en el 2007, a 34 de 52 oficinas en el año 2016; por su parte, Caja Piura, pasó de tener 10 de 25 oficinas en el departamento de Piura en el año 2007 a 20 de 57 oficinas en el año 2016; ello demuestra una clara posición de expansión de las cajas municipales fuera del territorio municipal al cual pertenecen, en clara alusión a la descentralización del riesgo y a la búsqueda de nuevos mercados e ingresos en nuevas zonas; sin embargo, del 100% de oficinas del total de las cajas municipales al 31.12.2016 (741), el 80,1% siguen estando ubicadas en provincias distintas a Lima (SBS, Estadísticas).

²⁴ Los cajeros corresponsales son canales de atención empleados por las entidades del sistema financiero que funcionan en establecimientos comerciales no pertenecientes a aquellas, tales como bodegas, farmacias, etc., en los que se puede realizar una serie de operaciones monetarias con toda facilidad

Tabla 9. Número de cajeros corresponsales 2007-Jun -2016

Ámbito geográfico	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jun-2016	Var
Total, país 1/	n.d.	69	287	1.212	2.018	3.350	4.964	8.042	14.931	18.593	269,5
Por departamento 2/											
Arequipa	n.d.	20	79	192	337	494	545	632	1.012	3.922	196,1
Junín	n.d.	00	53	98	160	177	208	323	432	1.568	29,6
Piura	n.d.	n.d.	05	32	64	75	97	135	150	166	33,2

1/ Cajeros corresponsales de las cajas municipales de ahorro y crédito y Caja Metropolitana de Lima al cierre de año

2/ Cajeros corresponsales de las cajas municipales donde se ubica su sede principal al cierre del año

Fuente: SBS. Elaboración propia, 2017.

En consecuencia, los resultados de las cajas municipales en el acceso a los servicios financieros en los departamentos de su influencia han sido considerables, así, el número de oficinas se ha incrementado en más del 100% respecto al periodo 2005 – 2015, en ese mismo periodo el número de ATM ha sido diez veces más, los puntos de atención han crecido cinco veces más y los canales de atención han crecido exponencialmente, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 10. Indicadores de acceso a los servicios financieros por departamento

Expresado en unidades															
Departamento	N.º de oficinas / 100 mil habitantes adultos			N.º de ATM / 100 mil habitantes adultos			N.º de cajeros corresponsales / 100 mil habitantes adultos			N.º de puntos de atención / 100 mil habitantes adultos			N.º canales de atención / 100 mil habitantes adultos		
	dic-05	dic-10	dic-15	dic-05	dic-10	dic-15	dic-05	dic-10	dic-15	dic-05	dic-10	dic-15	dic-05	dic-10	dic-15
Arequipa	12	22	29	12	30	149	17	174	810	24	225	988	2	24	128
Junín	9	16	24	7	16	84	7	68	380	16	100	487	2	17	86
Piura	9	17	24	8	18	100	9	53	233	17	89	358	4	21	102
Nacional	9	17	22	13	30	136	10	81	393	22	129	552	3	15	77

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración propia, 2017.

El departamento de Arequipa tiene 109 distritos, Junín 124, Piura 65, en promedio un 53% de los distritos de esos departamentos cuentan con un tipo de punto de atención, un 24% tienen dos puntos de atención, y un 27% de los distritos cuentan con distritos con oficinas, ATM y cajeros corresponsales.

Tabla 11. Distribución del número de distritos con acceso a oficinas, ATM y cajeros corresponsales

Departamento	N.º de distritos	% de distritos con acceso a puntos de atención			Como porcentaje del número de distritos con presencia del SF								
					Distritos con un tipo de punto de atención			Distritos con dos tipos de puntos de atención			Distritos con oficinas, ATM y cajeros corresponsales		
		dic-05	dic-10	dic-15	dic-05	dic-10	dic-15	dic-05	dic-10	dic-15	dic-05	dic-10	dic-15
Arequipa	109	22,94	34,95	52,29	76,00	32,56	38,6	24	27,91	22,81	0	39,53	38,6
Junín	124	13,71	32,79	54,84	52,94	47,5	64,71	47,06	10	7,35	0	42,5	27,94
Piura	65	50,00	64,06	100,0	81,25	36,59	47,69	18,75	29,27	23,08	0	34,15	29,23
Nacional	1856	20,71	32,34	61,53	67,37	38,72	57,18	32,63	20,03	15,94	0	41,25	26,88

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración propia, 2017.

Uso de servicios financieros

El mayor número de oficinas y de cajeros corresponsales ha ido de la mano con una ampliación de los servicios financieros; habiéndose incrementado el número de productos financieros a quienes previamente no hacían uso, lo cual se aprecia con el mayor número de tarjetas de débito emitidas en los últimos 10 años.

La CMAC Arequipa ha incrementado sostenidamente el número de tarjetas habientes en los últimos años, al pasar de 83,2 mil tarjetas de débito en el año 2008, a 776,1 mil al cierre del 2015, un crecimiento promedio anual de 23,8%; similar comportamiento se observa en Caja Piura que incrementó su número de tarjetas de débito de 92,5 mil en el 2007 a 856,8 mil en el 2016; mientras que Caja Huancayo pasó de 63,3 mil en el 2009 a 186,4 mil al cierre del año 2016, tal y como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 12. Número de tarjetas de débito 2007-2016

Ambito geográfico	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var
Total, País 1/	206.4	383.5	620.5	870.0	1 164.5	1 549.1	2 009.1	2 337.9	2 613.7	2 740.9	13.3
Por Caja 2/											
Arequipa	0.0	83.2	170.4	247.2	330.4	425.9	524.2	610.4	696.0	776.1	9.3
Junín	0.0	0.0	63.3	79.1	106.3	116.4	132.6	147.9	151.8	186.4	2.9
Piura	92.5	143.0	201.1	258.5	330.9	416.2	540.8	608.7	703.4	856.8	9.3

1/ Número de tarjetas de débito de las cajas municipales de ahorro y crédito y Caja Metropolitana de Lima al cierre de año (en miles de tarjetas).

2/ Número de tarjetas de débito de las cajas municipales dentro del alcance de la investigación al cierre del año (en miles de tarjetas).

Fuente: SBS. Elaboración propia, 2017.

Con respecto a los créditos directos que las cajas municipales vienen dando a la comunidad, estos han crecido en 4 veces en los últimos 10 años, pasando de haber otorgado 4.296 millones de soles en el 2007 a 17.176 Millones de soles al cierre del 2016.

Respecto a los créditos directos otorgados por las cajas municipales materia del estudio, la Caja Arequipa incrementó también en 4 veces sus créditos en el departamento de Arequipa (+1.090 millones de soles), lo mismo ha ocurrido con Caja Huancayo, quienes han otorgado más de 815 millones de soles en los últimos 10 años al departamento de Junín (4,2 veces); mientras que Caja Piura solo incrementó 2,4 veces el monto de créditos directos en el departamento de Piura (+281 millones de soles); tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 13. Créditos directos 2007-2016

En millones de soles

Ámbito geográfico	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var
Total, país 1/	4.296	5.886	6.943	8.470	9.936	11.268	12.434	13.438	14.695	17.176	4,0
Por departamento 2/											
Arequipa	365,2	472,0	535,2	657,8	831,4	1.007,5	1.133,5	1.090,4	1.312,7	1.455,4	4,0
Junín	254,2	297,3	294,3	356,8	437,6	513,0	593,5	713,6	862,8	1.069,5	4,2
Piura	206,3	286,9	285,3	344,9	391,1	409,8	440,9	427,5	412,9	487,2	2,4

1/ Créditos directos de las cajas municipales de ahorro y crédito y Caja Metropolitana de Lima al cierre de año

2/ Créditos directos de las cajas municipales en los departamentos donde se ubica su sede principal al cierre del año

Fuente: Elaboración propia, 2017.

El número de deudores refleja, de cierta manera, la condición de uso de los servicios financieros, así, el número de deudores de la CMAC Arequipa creció en +148% en los últimos 10 años, y la CMAC Huancayo creció + 299%, la CMAC de Piura registró un decrecimiento de – 13%.

Tabla 14. Número de deudores con crédito de consumo por caja municipal

En número de personas

Cajas municipales	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CMAC Arequipa	38.924	44.617	52.098	60.104	65.814	73.901	78.147	78.946	84.714	96.673
CMAC Huancayo	35.179	37.407	41.788	53.723	70.896	83.949	88.710	99.171	114.290	140.388
CMAC Piura	38.636	39.613	35.901	33.717	31.978	29.692	26.563	27.115	27.874	33.752
Total, CMAC	274.787	291.382	302.388	308.380	338.537	366.609	379.237	413.144	459.406	522.429

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración propia, 2017.

El número de cuentas de depósito generadas por las cajas consideradas en la muestra, presenta un crecimiento importante, lo cual demuestra un uso constante de estos servicios financieros:

Tabla 15. Depósitos de ahorro personas naturales

En número de cuentas								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CMAC Arequipa	290.641	428.708	482.602	572.312	856.341	856.341	980.925	1.043.837
CMAC Huancayo	81.834	115.245	137.558	163.863	314.307	314.307	398.709	483.488
CMAC Piura	189.577	274.068	293.595	310.076	561.730	561.730	601.263	768.161

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración propia, 2017.

El número de ahorristas sigue esa misma tendencia, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 16. Número de ahorristas (personas)

En número de personas								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CMAC Arequipa	248,125	320,452	403,577	496,475	585,228	659,477	666,716	682,072
CMAC Huancayo	67,702	87,419	125,074	146,973	181,279	230,337	285,820	354,166
CMAC Piura	137,975	157,054	194,930	236,199	351,048	424,679	499,444	583,824

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración propia, 2017.

De esta manera, el promedio de ahorro por cada depositante de las CMAC consideradas en la muestra es de S/ 1.274,85, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 17. Número de ahorristas (monto por ahorrista)

Monto promedio expresado en soles por ahorrista								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CMAC Arequipa	1.171,35	1.337,82	875,56	1.527,96	1.284,42	1.189,61	1.079,69	1.530,39
CMAC Huancayo	1.208,73	1.318,31	916,88	1.437,81	1.099,67	1.307,50	841,05	1.365,14
CMAC Piura	1.374,00	1.745,06	787,37	2.216,32	1.124,71	1.970,57	570,75	1.315,74

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros. Elaboración propia, 2017.

Confianza

De la mano con el mayor número de operaciones de crédito, las cajas municipales también han mostrado un significativo crecimiento de las operaciones pasivas (depósitos). En los últimos años se ha registrado un mayor monto correspondiente a depósitos a nivel nacional al pasar de 545,8 millones de soles en el 2007 a 3.645,9 millones de soles el 2016, un crecimiento de 6,7 veces.

Tabla 18. Depósitos 2007-2016 (total país-total por zona de intervención)

En millones de soles

		Dic.2007	Dic.2008	Dic.2009	Dic.2010	Dic.2011	Dic.2012	Dic.2013	Dic.2014	Dic.2015	Dic.2015	Var (N.º de veces (16/07))
Caja Arequipa	País	545,8	718,4	1.001,8	1.459,9	1.825,9	2.293,4	2.778,7	2.910,4	3.333,9	3.645,9	6,7
	Zona de intervención	403,4	507,4	656,9	920,1	1.114,1	1.356,0	1.634,2	1.681,1	1.787,6	2.036,8	5,1
Caja Huancayo	País	290,2	357,2	408,3	536,0	727,9	893,7	1.169,5	1.297,4	1.527,9	2.211,9	7,6
	Zona de intervención	254,6	300,7	320,8	391,9	459,9	530,0	592,9	641,3	758,7	877,7	3,5
Caja Piura	País	741,4	887,9	1.106,0	1.441,5	1.583,3	1.795,4	2.174,0	2.302,6	2.399,1	2.710,5	3,7
	Zona de intervención	316,7	368,3	435,5	457,4	495,7	528,6	615,2	639,7	707,3	714,6	2,3

Fuente: SBS. Elaboración propia. Nota: zona influencia: departamento

En el caso de los depósitos realizados en la zona de intervención, Caja Arequipa, crece a ritmos similares entre los depósitos captados en el departamento de Arequipa; pasando de S/ 403,4 millones de soles en el 2007, a S/ 2.036,8 millones en el 2016 (5,1 veces más); Caja Huancayo subió en el departamento de Junín; de S/ 254,6 millones en el 2007 a S/m 877,7 millones de soles en el 2016 (3,5 veces más); Caja Piura, por su parte, creció de S/, 316,7 millones a 714,6 millones de soles en el 2016 (significando un crecimiento de 2,3 veces en 10 años).

Otro indicador para medir la calidad del servicio corresponde al porcentaje de reclamos resueltos a favor del cliente, el cual se ha reducido por ejemplo en Caja Arequipa de 33 a 28% desde el 2012, cuando se comenzó a tener registro de esta información, a 28% al cierre de 2015. Las demás cajas dentro del alcance de la investigación tienen el siguiente comportamiento:

Tabla 19. Número de reclamos 2015-2016

Expresados en unidades

		2015				2016				Var (N.º de veces (15/06))
		I TRIM	II TRIM	III TRIM	IV TRIM	I TRIM	II TRIM	III TRIM	IV TRIM	
Caja Arequipa	A favor de la empresa	224	215	179	253	260	271	288	227	1,0
	A favor del cliente	87	106	79	148	180	235	142	156	1,7
Caja Huancayo	A favor de la empresa	69	82	88	128	120	118	167	193	2,8
	A favor del cliente	60	31	35	43	38	100	98	94	1,6
Caja Piura	A favor de la empresa	333	492	261	452	334	261	368	355	1,0
	A favor del cliente	173	135	213	163	163	137	142	186	1,0

Fuente: SBS. Elaboración propia, 2017.

2. Proceso de planeamiento en las municipalidades provinciales y la participación de las cajas municipales de ahorro y crédito

2.1 Los planes de desarrollo local concertado

Para el análisis de esta etapa de la investigación se ha analizado la información pública disponible de la Región y Municipalidad de Arequipa y Huancayo respecto a sus procesos de planeamiento, los cuales se muestran a continuación:

El plan de desarrollo local concertado de la Región Arequipa

En el caso de la Municipalidad Provincial de Arequipa, principal accionista de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa, vemos la amplitud de aspectos que cubren las variables estratégicas recogidas del respectivo plan de desarrollo del gobierno regional. Si bien se aprecia el esfuerzo de reducir el alcance de los objetivos estratégicos, al tratarse de un espacio geográfico de significativo tamaño (la ciudad de Arequipa, capital de la provincia de Arequipa, es la segunda ciudad más importante del país), la inclusión financiera no aparece como una de las prioridades.

Al igual que los demás planes de desarrollo concertado, en el de Arequipa se toma como base de evaluación los ejes establecidos en el plan de desarrollo nacional, y en el diseño del marco conceptual se establecieron seis ejes, de los cuales se identificaron y definieron los subcomponentes y las variables estratégicas.

Tabla 20. Caso región Arequipa

Ejes	Componentes	Sub componentes	Variables estratégicas
Eje 1	Derechos humanos e inclusión social	Derechos colectivos	Condición de pobreza de la población.
Eje 2	Oportunidades y acceso a los servicios	Educación	Calidad de educación
			Nivel cultural de la población
		Salud	Acceso a los servicios de salud
		Agua y saneamiento	Cobertura de los servicios de agua y saneamiento
		Energía	Cobertura de los servicios de energía
		Telecomunicaciones	Acceso a los servicios de telecomunicaciones
		Vivienda	Acceso a vivienda adecuada
		Transporte público	Acceso a servicio de transporte público
Eje 3	Estado y gobernabilidad	Seguridad ciudadana	Nivel de seguridad de la ciudadanía
		Gestión pública	Eficacia de la gestión pública
		Transparencia	Posicionamiento en el ranking de transparencia
Eje 4	Economía diversificada, competitiva y empleo	Gobernanza ambiental	Nivel de gestión del ambiente
		Competitividad económica	Producción de bienes y servicios en el departamento
Eje 5	Desarrollo territorial e infraestructura productiva	Empleo	Acceso al empleo adecuado
		Infraestructura productiva	Disponibilidad de infraestructura productiva
Eje 6	Ambiente, recursos naturales y gestión del riesgo de desastres	Conectividad urbano-rural	Disponibilidad de infraestructura energética
			Disponibilidad de infraestructura de transporte
		Sostenibilidad de ciudades	Disponibilidad de infraestructura de servicio
		Diversidad biológica	Nivel de conservación de ecosistemas
Eje 6	Ambiente, recursos naturales y gestión del riesgo de desastres	Cuencas	Nivel de conservación de cuencas
		Cambio climático	Vulnerabilidad de la población ante el cambio climático
		Calidad ambiental	Buenas prácticas ambientales

Fuente: Plan de Desarrollo Regional Concertado 2013-2021 actualizado de la Región Arequipa. Elaboración propia, 2017.

El Plan de Desarrollo Concertado de la provincia de Arequipa se construyó a partir del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Arequipa hacia el 2021, del cual identifica doce variables estratégicas, a cada una de la cual le asigna su correspondiente definición.

Tabla 21. Listado de variables y definiciones

Variable	Definición
Condición de vida y de pobreza de la población	Son los modos en los que las personas desarrollan su existencia, enmarcados por particularidades individuales, y por el contexto histórico, político, económico y social en el que les toca vivir.
Desigualdad del ingreso	Comprende todas las disparidades en la distribución de bienes e ingresos económicos, entre ellas especialmente la distribución de renta que procede tanto del capital como del trabajo.
Desigualdad de oportunidades en género	Oportunidades para ocupar cualquier posición no están distribuidas de una forma igualitaria para todos de acuerdo a criterios competitivos.
Ingreso per cápita	Es una medida que sirve para tener referencia del bienestar de la población; el mismo deriva de la división del producto interno con respecto a la cantidad de personas que habitan en el país o en la región.
Calidad de la educación	Se refiere a la educación que logra los mejores resultados en cuanto al aprovechamiento académico, por ende, tiene que ver no solo con la

	infraestructura, tecnología e instalaciones que aseguren comodidad a los estudiantes.
--	---

Variable	Definición
Accesibilidad a los servicios educativos	Se considera como la cantidad de personas que cuentan con algún servicio de educación.
Accesibilidad a los servicios de salud	Referido al porcentaje de la población afiliada a algún seguro de salud.
Accesibilidad a los servicios de agua y saneamiento (servicios básicos públicos)	Se refiere al porcentaje de hogares que se abastecen de agua y tienen conexión de saneamiento mediante una red pública.
Accesibilidad a los servicios de energía	Se refiere al porcentaje de hogares en vivienda particular que disponen de alumbrado eléctrico por red pública.
Accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones	Se refiere al porcentaje de hogares en vivienda particular que cuentan con acceso a internet y al menos tengan un televisor y radio.

Fuente: Plan de Desarrollo Regional Concertado 2013-2021 actualizado de la Región Arequipa. Elaboración propia, 2017.

El plan de desarrollo local concertado de la Región Junín

En el caso específico de Huancayo, considerando el plan de desarrollo concertado de la provincia, vemos que dos de las variables estratégicas se aproximan a los aspectos relacionados con la política de inclusión financiera, impulsada por varias instituciones del Estado, así como por la naturaleza propia de las cajas municipales y su misión como institución dedicada a la intermediación financiera. Se trata de la variable “mejora de las condiciones de vida de la población” y “promover la competitividad económica en la provincia”. Sin embargo, ambas variables son bastante amplias o genéricas para abarcar los alcances de una política de inclusión financiera, así como el rol que cumplen las cajas municipales (en este caso la de Arequipa) en favor de la comunidad, más allá de ser un participante del mercado financiero local.

Esa generalidad se aprecia en la respectiva acción estratégica que propone en el plan, lo cual resulta bastante amplio en cuanto a su planteamiento, ejecución, resultados y, sobre todo, seguimiento y control. Así, viendo la posibilidad de que se incluya a la caja municipal de ahorro y crédito como actor relevante en ese proceso, resulta bastante lejano, aunque su participación, como cualquier otra entidad del sistema financiero, forma parte del resultado agregado y, por tanto, presente; sin embargo, no debemos olvidar el doble rol que desempeñan las cajas municipales de ahorro y crédito, puesto que al tener como propietario de su capital a la provincia, su presencia es como partícipe del mercado financiero, pero, además, como promotor de la inclusión financiera, siendo ambos elementos relevantes en la cadena de valor de la municipalidad.

En la tabla siguiente se puede apreciar como el Gobierno Regional de Junín basa su diagnóstico sobre la base de una problemática vinculada a la baja competitividad de las MYPES y un bajo nivel de acceso a oportunidades de emprendimiento, estableciendo en este caso objetivos regionales y provinciales alineados al Eje de Economía, Competitividad y Empleo, como es:

Tabla 22. Objetivos nacionales, regionales y provinciales del PDLC, Región Junín

Ejes	Problemas identificados por la población	Objetivo nacional	Objetivo regional	Objetivo provincial
EJE 4: Economía, competitividad y empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Baja Competitividad de MYPES • Reducidas Oportunidades de Emprendimiento en Familias Vulnerables • Limitado Aprovechamiento de la Cadena Productiva Exterior • Baja Capacidad de Empleabilidad de la PET y PEA • Reducida Capacidad Local en Impulsar el Turismo y Actividad Comercial Gastronómica • Ausencia de Reconocimiento de la Cultura Viva Comunitaria Local 	<ul style="list-style-type: none"> • ECONOMIA COMPETITIVA CON ALTO NIVEL DE EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar el crecimiento económico sostenido con alto empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los niveles de competitividad y productividad local con un alto nivel de empleo

Fuente: Plan de Desarrollo Local Concertado 2017-2024, Gobierno de Junín
Elaboración propia, 2017.

2.2 Planeamiento estratégico en las municipalidades

Para esta segunda parte de los resultados de la investigación, vamos a analizar el planeamiento estratégico de las municipalidades provinciales de Arequipa y de Huancayo, con el propósito de encontrar en ella la participación o no de la Caja Municipal de Arequipa o de Huancayo, y si es que el planteamiento estratégico de sus planes de desarrollo local concertado se han incluido los resultados alcanzados por la caja municipal y expuestos en el punto anterior.

Planeamiento estratégico en la Municipalidad Provincial de Arequipa

Se revisaron tres planes estratégicos institucionales del gobierno provincial de Arequipa:

- PEI – 2009-2011.
- PEI – 2012-2015.
- PEI – 2016-2018.

En el PEI – 2009-2011 del gobierno provincial de Arequipa, la caja municipal aparece en tres oportunidades. En la primera la mencionan como una de los tres órganos descentralizados de la Municipalidad Provincial de Arequipa. La segunda cuando se señala la distribución de los

recursos financieros, en la cual se destaca su aporte en el rubro fuente donaciones y transferencias. La tercera, y más interesante, es su inclusión en la matriz FODA como oportunidad de que contribuya a que se incrementen las transferencias de la caja municipal.

Llama la atención que se precise que las oportunidades: «Son las situaciones y/o factores externos, no controlados por la institución, que son factibles de ser aprovechados...», cuando el gobierno provincial de Arequipa forma parte de la Caja de Arequipa como accionista e interviene a través de su Directorio. En el PEI – 2012-2015, la presencia de la caja es similar a la del PEI 2009-2011; mientras que en el PEI – 2016-2018, la presencia de la caja es únicamente para indicar que es uno de los siete órganos descentralizados de la municipalidad provincial.

En el PEI 2016-2018, se establecieron seis objetivos. El eje estratégico más cercano con las actividades de la Caja Arequipa corresponde al número cuatro, referido a alcanzar una economía diversificada, competitiva y empleo. Para ello, se establece como objetivo promover el desarrollo competitivo y ordenado de actividades económicas del distrito de Arequipa y establecen como indicador objetivo el “Porcentaje de actividades económicas del distrito de Arequipa desarrolladas en forma ordenada”. Asimismo, como ruta estratégica para alcanzar este propósito se mencionan dos acciones estratégicas:

- Mejorar la actividad empresarial de las Mypes del distrito de Arequipa.
- Mejorar el control y formalización de la actividad económica del distrito de Arequipa.

La Municipalidad Provincial de Arequipa ha desarrollado dos planes de desarrollo concertado:

- Plan de Desarrollo Concertado 2008-2021.
- Plan de Desarrollo Local Concertado de Arequipa 2016-2021.

El PDLC 2016-2021 ha identificado nueve objetivos estratégicos, que aseguran permitirá consolidar el desarrollo de la provincia de Arequipa.

- Mejorar las condiciones de vida de la población.
- Mejorar la calidad educativa de los ciudadanos.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad para los ciudadanos.
- Fortalecer la seguridad ciudadana.
- Mejorar las condiciones de accesibilidad del servicio de transporte para los ciudadanos.

- Promover la competitividad económica en la provincia.
- Preservar la integridad de los ciudadanos ante los desastres naturales.
- Asegurar la calidad ambiental en la ciudad.
- Recuperar y preservar el patrimonio cultural de la provincia.

El sexto objetivo está relacionado con la gestión de la Caja Municipal Provincial de Arequipa, del cual solo es un participante más.

El planeamiento estratégico en la Municipalidad Provincial de Huancayo

Mediante Ordenanza Municipal 549-MPH/CM del 05 de agosto de 2016, la Municipalidad de Junín aprobó el plan estratégico institucional 2016-2018, y estableció sus objetivos sobre la base de los seis ejes estratégicos señalados en el Plan de Desarrollo Provincial Concertado²⁵: I). Derechos fundamentales y dignidad de las personas; II). Oportunidades y acceso a los servicios; III). Gobierno local, gobernabilidad y seguridad ciudadana; IV). Economía, competitividad y empleo; V). Desarrollo sostenible e infraestructura, y IV). Gestión ambiental, prevención de riesgos y desastres.

De acuerdo al rol inclusivo de intermediación financiera de las cajas municipales hemos determinado que los Eje II y el Eje IV, mejor se alinean a la investigación

Tabla 23. Problemas y objetivos estratégicos

Eje	Problemas y/o necesidades identificados	Objetivo estratégico
II Oportunidad y acceso a los servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología obsoleta de iluminación en espacios públicos y de esparcimiento. • Limitado mantenimiento y limpieza de redes de agua y desagüe. • Deficiente mantenimiento de equipamiento de áreas de recreación pasiva. • Limitada articulación y trabajo coordinado con Ministerio de la Cultura; e instituciones culturales • Limitada gestión para la implementación de iniciativas de fomento y promoción cultural. • Limitada práctica de actividades físicas deportivas y recreativas de la población. • Escasa difusión de la población sobre consecuencias de consumo de drogas en la 	2.1. Mejorar el mantenimiento de los espacios y servicios públicos en el distrito de Huancayo. 2.2. Promover la mejora de la salud pública de la población de Huancayo. 2.3. Promover la identidad artística y cultural de la población de Huancayo. 2.4. Incrementar la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población huancaína.

²⁵ Aprobado mediante Ordenanza Municipal 483-CM/MPH del 05 de junio del 2013 la Municipalidad de Junín aprobó el plan de desarrollo provincial concertado 2013-2021, actualizado mediante Ordenanza Municipal 550-MPH/CM del 18 de agosto de 2016

	población adolescente y joven.	
IV Economía, competitividad y empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Altos índices de Informalidad. • Falta de articulación sectorial. • Inadecuadas estrategias para el incremento de la productividad local. 	4.1. Promover condiciones básicas para la competitividad y las inversiones del sector empresarial.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Consideramos que la única meta establecida para el objetivo 4.1 y que es la siguiente, es la que mejor se puede interpretar los resultados de las cajas municipales.

Tabla 24. Meta establecida para objetivo 4.1

	Línea base del indicador		Valor actual del indicador		Meta				Fuentes de datos	Fuente de verificación	Responsable de la medición
	Valor	Año	Valor	Año	2016	2017	2018	Meta total			
Total, de agentes económicos formales con inversiones en la ciudad de Huancayo	0	2014	1.400	2015	1.450	1.500	1.700	4.650	Registro administrativo	Informe de cumplimiento	Gerencia de Promoción Económica y Turismo/ Gerencia de Planeamiento y Presupuesto/ Subgerencia de Programación e Inversiones

Fuente: Elaboración propia, 2017.

3. Hallazgos de la investigación

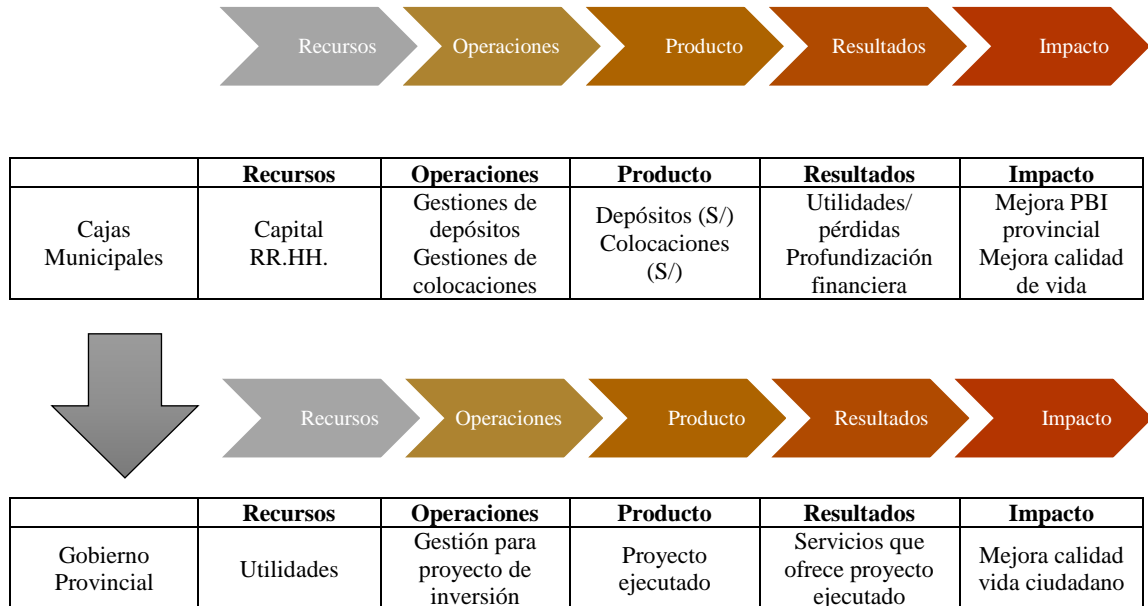
3.1 Contribución económica de las cajas municipales a sus municipios

Los gobiernos provinciales han destinado recursos de sus arcas para constituir las cajas municipales, es decir, constituyen un activo del gobierno provincial, cuyo objetivo principal es impulsar la descentralización y brindar servicios financieros a los sectores desatendidos por la banca tradicional. Es decir, las cajas municipales, a través de su intervención en el mercado financiero, se convierten en actores que contribuyen en una oferta destinada a cubrir una demanda por servicios financieros que no viene siendo atendida por la banca comercial.

Sin embargo, además de la provisión del servicio financiero, el interés del gobierno provincial es que la caja resulte lo suficientemente rentable porque las utilidades que genere sean destinadas a financiar determinados proyectos de inversión diseñados para favorecer a la ciudadanía de la respectiva provincia. Es decir, de un lado el propósito de la gestión de la

CMAC es optimizar los recursos para lograr la mayor rentabilidad, y por el otro, incrementar la cobertura de productos financieros.

Gráfico 7. Relación cadena de valor público caja municipal – municipalidad



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Bajo esta doble perspectiva, identificamos la cadena de valor público correspondiente a las cajas municipales y a los gobiernos provinciales a la cual pertenece la referida caja.

Con su participación en el mercado financiero, las cajas municipales ofrecen productos y servicios financieros que les permite generar una ganancia. Las utilidades que generen servirán como recursos para generar un valor adicional al gobierno provincial, pues le permitirá ejecutar una obra de inversión que, tras un uso eficiente de los recursos, debe aumentar la oferta pública, y por tanto ofrecer un servicio al ciudadano.

En ese sentido, se puede interpretar que dentro de la cadena de valor público de la municipalidad a la cual pertenece, las cajas municipales entregan *insumos* (recursos económicos) que son transformados en *productos* y *servicios* (obras públicas) a fin de lograr un resultado y un impacto en la sociedad según el destino de la obra pública.

En el caso de las cajas municipales, lo que tenemos es una sociedad anónima cuyo capital social es íntegramente público (la municipalidad es el único accionista) y tiene como actividad principal desarrollar un servicio de intermediación financiera, a través del cual se obtienen

utilidades que son finalmente transferidos a su accionista (la municipalidad) para que este lo destine a obras públicas.

Cabe indicar que, de acuerdo a la normatividad vigente, establecida en el Decreto Supremo 157-90-EF, las CMAC están obligadas a capitalizar, en cada ejercicio anual, un monto que no será menor al equivalente a la desvalorización de su patrimonio y que, realizada a capitalización, la CMAC deberá destinar como mínimo el 50% de sus utilidades reales al incremento de sus reservas y el 50% restante podrá ser destinado a obras de beneficio social de acuerdo a lo que establezca el Comité Directivo, dentro de las prioridades fijadas por el Plan de Desarrollo Provincial. Esta norma fue aprobada en el año 1990, y el plan que hace referencia podrá ser entendido como el Plan de Desarrollo Concertado.

Se revisaron los acuerdos de los consejos municipales, así como los estados financieros publicados en las cajas municipales año a año, observándose como resultado el siguiente cuadro de distribución de utilidades:

Tabla 25. Utilidades transferidas a las municipalidades 2007-2015

En miles de soles

		Dic.2007	Dic.2008	Dic.2009	Dic.2010	Dic.2011	Dic.2012	Dic.2013	Dic.2014	Dic.2015 (*)
Caja Arequipa	Utilidades anuales	46.920	48.663	50.155	51.321	67.328	72.105	81.034	69.046	90.680
	Utilidades transferidas	21.114	21.899	-	29.608	40.397	39.658	-	9.364	30.585
	% respecto al Capital Social	18%	15,3%	0,0%	14,1%	16,9%	14,2%	0,0%	2,6%	7,6%
Caja Huancayo	Utilidades anuales	22.509	21.671	22.861	25.179	29.552	36.630	42.447	54.458	74.888
	Utilidades transferidas	5.065	-	-	-	-	8.242	9.547	12.253	16.850
	% respecto al Capital Social	8,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	5,2%	5,6%	6,5%
Caja Piura	Utilidades anuales	24.015	23.789	30.381	6.151	45.160	29.737	33.109	39.496	46.521
	Utilidades transferidas	4.203	2.401	5.383	1.422	6.324	4.795	5.460	1.538	10.469
	% respecto al Capital Social	4,1%	2,0%	3,9%	0,9%	3,8%	2,4%	2,5%	0,62%	3,8%

(*) Al cierre de esta Investigación, no se cuenta con el acuerdo respecto a las Utilidades 2016. Fuente: SBS. Elaboración propia, 2017.

Caso Arequipa

Las utilidades de la CMAC Arequipa han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años, al pasar de 37,3 millones de soles el 2005 a 90,6 millones de soles el 2015, es decir, una tasa de crecimiento promedio anual de 9,2%.

Sin embargo, el aporte de dividendos al Gobierno Provincial de Arequipa, su único accionista, decisión que se adopta según acuerdo de consejo, a propuesta del directorio, ha sido bastante variable. Así, pasó de destinarse 16,8 millones de soles el 2005, a 21,8 millones de soles el 2008, para después no transferir nada el 2009, volver a mostrar cifras relevantes el 2011 con 40,3 millones de soles, no transferir cifra alguna el 2013, y registrar una transferencia de 30,5 millones de soles el 2015.

Los fondos destinados al gobierno provincial, que suman 277,7 millones de soles entre el 2005 y 2015, es decir, un promedio anual de 20,7 millones, fueron utilizados en proyectos de inversión de infraestructura en la zona.

Caso Huancayo

Por otra parte, y tomando en cuenta las utilidades del año 2015, en Huancayo, mediante Acuerdo de Consejo Municipal 037-2016-MPH/CM del 09 de junio de 2016, la Municipalidad Provincial de Junín aprobó destinar el importe de S/ 16.849.689,74 correspondientes a las utilidades recibidas de la Caja Municipal de Huancayo respecto al ejercicio 2015 a las siguientes obras públicas:

Tabla 26. Proyectos SNIP considerados en el PEI 2016-2018

Código SNIP	Proyecto	Presupuesto (S/)
331540	Mejoramiento de los servicios turísticos públicos de la Plaza de la Constitución, distrito de Huancayo, Provincia de Huancayo-Junín.	2.409.394,18
314204	Mejoramiento de veredas de la calle Real, tramo: cuadra 1 a la cuadra 14, distrito de Huancayo, Provincia de Huancayo-Junín.	3.791.609,63
314204	Mejoramiento de pistas y veredas de la calle Real, tramo: cuadra 1 a la cuadra 14, distrito de Huancayo, Provincia de Huancayo-Junín.	2.025.120,80
157993	Recuperación y mejoramiento del patrimonio cultural Iglesia Catedral (restauración de la cúpula), distrito de Huancayo, provincia de Huancayo-Junín.	677.251,14
268375	Mejoramiento de los servicios de educación secundaria de la IE Nuestra Señora de Cocharcas distrito de Huancayo, provincia de Huancayo-Junín.	5.000.000
285305	Mejoramiento de pistas y veredas del Jr. San Martín, Tramo Jr. Alisales-Jr. Manantiales, del centro poblado La Punta, distrito de Sapallanga, provincia de Huancayo-Junín.	1.000.000
2316103	Mejoramiento del servicio de transitabilidad del camino vecinal tramo Hualituna-curva Gervasio en el centro poblado de Huánuco, distrito de Pariahuanca-Huancayo-Junín.	973.344,87
2318823	Mejoramiento de vías urbanas de las calles Miguel Grau, 13 de diciembre, Bolognesi y Amazonas, distrito de Hualhuas-Huancayo-Junín.	959.348,67

Fuente: Elaboración propia, 2017.

3.2 Resultados de profundización financiera²⁶ de las cajas municipales en su zona de intervención

Para evaluar el resultado de profundización financiera de las cajas municipales en su zona de intervención, consideraremos como referencia de análisis la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Como recordamos, la ENIF tiene como objetivo: «Promover el acceso y uso responsable de servicios financieros integrales, que sean confiables, eficientes, innovadores y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población».

El punto anterior, y para alcanzar esos objetivos, se estructuraron tres pilares: acceso físico de servicios financieros, ecosistemas de productos (instrumentos financieros que respondan a las necesidades y características de la demanda) y confianza (usuarios informados y protegidos).

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos que sustentan la creación de las cajas municipales de ahorro y crédito en 1980 fue impulsar la descentralización y brindar servicios financieros a los sectores desatendidos por la banca tradicional, pues corresponde analizar como punto de partida el acceso que los pobladores de las provincias a la que pertenecen las cajas pueden disponer de los productos financieros, y como ha ido evolucionado en los últimos años, consideramos importante reconocer el hallazgo de los resultados de inclusión financiera por caja.

Caso Arequipa

En el caso de la CMAC de Arequipa se aprecia una mayor profundización de las operaciones de crédito y colocaciones en la provincia de Arequipa. Si bien entre el 2005 y 2015 la provincia de Arequipa tuvo un crecimiento promedio anual de 1,15%, al pasar de 864.655 habitantes el 2005 a 969.284 habitantes el 2015, en este período el crecimiento de las operaciones de crédito y de depósitos restringidos a este espacio geográficos crecieron en 18,31 y 14,66% anual, respectivamente.

Así, en el caso de las operaciones de crédito, vemos que en el 2005 estas sumaban un promedio de 270 soles por persona, para el 2015 se registra un monto promedio por persona de 1.062

²⁶ Se define como profundización financiera, como el acceso a diversos servicios financieros que tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza. Esta ratio está definida como el cociente entre la liquidez total del sistema financiero y el PBI, que a la vez corresponde a las ratios tradicionales de crédito/PBI y depósitos/PBI.

soles, es decir, cuatro veces más; mientras que las operaciones de depósitos promedio por persona crecieron un poco menos de cinco veces al pasar de 360 soles a 1.724 soles. Un factor determinante para esa evolución lo constituye el crecimiento de los canales de atención a nivel de la provincia de Arequipa, ya que por ejemplo el número de agencias de la CMAC en la provincia de Arequipa aumentó de 6 en el 2005 a 26 en el 2015.

Caso Huancayo

En el caso de la CMAC Huancayo, se aprecia una menor profundización de las operaciones de crédito y colocaciones en la provincia de Arequipa. Si bien entre el 2005 y 2015 la provincia de Huancayo tuvo un crecimiento promedio anual de 0,5%, al pasar de 306.954 habitantes el 2005 a 503.139 habitantes el 2015; en este período, el crecimiento de las operaciones de crédito y de depósitos restringidos a este espacio geográficos crecieron en 14,6 y 14,7% anual respectivamente.

Así, en el caso de las operaciones de crédito, vemos que en el 2005 estas sumaban un promedio de 270 soles por persona, y para el 2015 un monto promedio por persona de 1.038 soles, es decir, un poco más de cuatro veces; mientras que las operaciones de depósitos promedio por persona crecieron un poco menos de tres veces al pasar de 488 soles a 1.155 soles. Un factor determinante para esa evolución lo constituyen el crecimiento de los canales de atención en la provincia de Huancayo, ya que, por ejemplo, el número de agencias de la CMAC en la provincia de Huancayo aumentó de 3 en el 2005 a 14 en el 2015.

3.3 Participación de las cajas municipales en los planes de desarrollo local concertado de la respectiva provincia

Como hemos visto, las cajas municipales de ahorro y crédito desempeñan un papel importante en el dinamismo económico de la provincia en la cual se han constituido. Forma parte del circuito económico y financiero de su respectiva circunscripción, pero, además, su participación y actuación constituye un papel relevante en el proceso de inclusión financiera. Sin embargo, al revisar los planes de desarrollo concertado de las respectivas circunscripciones, no apreciamos mayor participación ni relevancia de su accionar. Ese ha sido el caso específico de las cajas de Arequipa, Huancayo y Piura, situación que puede generalizarse al resto de provincias donde se encuentra el resto de cajas municipales de ahorro y crédito.

Dicha situación supone que la participación de las cajas municipales y su participación en la actividad económica son tan marginales que los propios gobiernos municipales no toman en cuenta tal participación, resultado o impacto. De la evaluación recogida y de la información tomada de las autoridades provinciales (anexo 5), apreciamos que su principal atención se encuentra en las utilidades que pudiera generar para que sean utilizadas por los gobiernos provinciales en la ejecución de obras de infraestructura, que son, por ley, único destino posible de estos recursos.

Sin embargo; y sobre la base de los objetivos estratégicos del planeamiento de la Caja Huancayo, se puede apreciar, cómo es que efectivamente, se han definido objetivos relacionados a los Resultados y al Impacto Social, objetivos que si bien están relacionados a un mismo fin social y económico que persigue el Gobierno Municipal este no ha sido elaborado de forma participativa entre ambos; tal y como ha sido recogido de las entrevistas.

Tabla 27. Objetivos e Indicadores Estratégicos de Caja Huancayo, PEI 2016-2018

	Objetivos Generales	Objetivos Específicos	Indicador
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Alcanzar adecuados niveles de solvencia y liquidez 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar el valor Patrimonial Optimizar la gestión de Liquidez 	<ul style="list-style-type: none"> Ratio de capital Global Ratio de Cobertura de Liquidez
	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la eficiencia con una adecuada Gestión de la Cartera Activa y Pasiva 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el margen financiero Optimizar el gasto administrativo Gestionar el fondeo y los pasivos 	<ul style="list-style-type: none"> Margen financiero neto Gastos administrativos Loan To Deposit
	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la Rentabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Alcanzar adecuados niveles de retorno sobre patrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> ROE
Impacto Social	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con la tarea de Inclusión Financiera consolidando el posicionamiento a Nivel Nacional e iniciando el Proceso de Internacionalización 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar la cobertura Brindar acceso a canales alternativos Contribuir con la bancarización e inclusión financiera 	<ul style="list-style-type: none"> N° de oficinas N° de Cajas Vecinas y Cajeros Automáticos implementados N° de clientes que acceden por primera vez al SF a través de la Caja
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar programas de educación financiera para los clientes y usuarios a fin de generar mayor confianza y seguridad en el uso de los productos y servicios financieros 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar el conocimiento financiero y enseñar a utilizar los servicios financieros 	<ul style="list-style-type: none"> N° de participantes en los programas de educación financiera
	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir en el impacto de Responsabilidad Social y Ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar el número de clientes en los productos "CrediEcológico" y "CrediYacu" 	<ul style="list-style-type: none"> N° de clientes en la cartera "CrediEcológico" y "CrediYacu"

Fuente: Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos, Caja Huancayo. Elaboración propia, 2017.

Capítulo VI. Propuesta de mejora en el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades provinciales

Según la Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD “Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”, mediante el cual se determinan los lineamientos para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN, en el marco del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, se establece que los objetivos de los PESEM, los PEM, los planes de desarrollo concertado (PDRC y PDLC) y los planes institucionales de cada entidad del sector público (PEI y POI) se articulan con los objetivos estratégicos del PEDN y se orientan al logro de la visión de futuro concertada.

La Directiva señala que los planes de desarrollo concertado (PDRC y PDLC) recogen, o “deberían recoger”, las prioridades de la población y, a la vez, identificar las potencialidades de desarrollo, articulando verticalmente los objetivos de desarrollo entre los distintos niveles de Estado (nacional, regional y local). Así, desde una perspectiva territorial, con conocimiento de la realidad, todos los esfuerzos del Estado están orientados a la mejora del bienestar de las personas en un territorio específico²⁷.

La Directiva propone una Guía para el Planeamiento Institucional. Esta guía establece las pautas para el planeamiento institucional que comprende la política y los planes que permite la elaboración o modificación del Plan Estratégico Institucional – PEI y el Plan Operativo Institucional – POI, en el marco del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua. Sin embargo, esta guía está dirigida a las entidades que participan en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y es aplicable para entidades de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; así como de forma progresiva para las empresas bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE y las Entidades de Tratamiento Empresarial – ETE que comprende a los organismos públicos y empresas no financieras de gobiernos regionales y gobiernos locales.

Sin embargo, por los argumentos expuestos en nuestra investigación, y considerando que el aporte de las cajas municipales es relevante tanto en resultado como en impacto en la ciudadanía, consideramos que la mencionada guía deba incorporar los siguientes aspectos:

²⁷ Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD “Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”

1. Aspectos metodológicos a incorporar para la formulación del plan de desarrollo local concertado - PDLC²⁸

La guía fue elaborada por CEPLAN para establecer las pautas y los procedimientos a seguir por las municipalidades, a fin de cumplir la meta 03: “Formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado – PDLC”, el cual señala seis actividades para formularlo; en cada actividad se establecen especificaciones o acciones; en cada una de las cuales, recomendamos se incorporen como actores a las cajas municipales dentro de las siguientes actividades.

Tabla 28. Cuadro de actividades para la formulación del plan de desarrollo local concertado en las municipalidades provinciales con cajas municipales

ACTIVIDADES (1)	ESPECIFICACIONES	RECOMENDACIÓN / INCORPORACIÓN
Actividad 1 Etapa preparatoria para el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado – PDLC	Resolución de alcaldía que aprueba: i) inicio del proceso de formulación del PDLC, ii) Designación de la Comisión de Planeamiento Estratégico, iii) Designación del Equipo Técnico de Planeamiento (2)	
	Acta de la Comisión de Planeamiento Estratégico de: i) Instalación y ii) Aprobación del plan de trabajo de formulación del PDLC.	
Actividad 2 Elaboración del PDLC mediante talleres participativos con actores del territorio (3).	Acta(s) de los talleres participativos del Equipo Técnico de Planeamiento con los actores del territorio adjuntando los productos del PDLC. Los productos a desarrollar son: i) Escenario apuesta, ii) Visión del territorio, iii) Objetivos estratégicos territoriales, iv) Acciones estratégicas territoriales, v) Identificación de la ruta estratégica.	Que se incluya como actor del sector público a las cajas municipales de ahorro y crédito
Actividad 3. Articulación y vinculación del PDLC mediante los siguientes documentos: – Plantilla de articulación del PDLC según el anexo de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico. – Plantilla de vinculación del PDLC con los programas presupuestales (PP), y – Plantilla de vinculación del PDLC con el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI).	Acta de la Comisión de Planeamiento Estratégico y del Equipo Técnico de Planeamiento que aprueba: i) Plantilla de articulación del PDLC, ii) Plantilla de vinculación con los PP y iii) plantilla de vinculación con el PEI.	Que se incorpore en la Plantilla de Articulación la variable Inclusión Financiera

²⁸ Basados en la Guía para el cumplimiento de la meta 03 del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal 2016 “Formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado - PDLC” propuesta por CEPLAN, febrero 2016

ACTIVIDADES (1)	ESPECIFICACIONES	RECOMENDACIÓN / INCORPORACIÓN
Actividad 4 Redacción y aprobación del proyecto final del PDLC	Acta de la Comisión de Planeamiento Estratégico que aprueba el proyecto del Plan de Desarrollo Local Concertado.	
Actividad 5 Aprobación del PDLC.	Ordenanza municipal que aprueba el PDLC.	Que la caja municipal provincial de ahorro y crédito incluya acciones de seguimiento de los indicadores de seguimiento de las cajas municipales.
Actividad 6. Difusión y publicación del PDLC a los actores del territorio identificados en la actividad 2.	Remitir carta u oficio a los actores del territorio, indicando el enlace web de la municipalidad y del portal de transparencia, donde podrán descargar el PDLC. También se podrá enviar adjunto a la carta u oficio el PDLC en físico o digital.	Que se remita a las cajas municipales de ahorro y crédito carta u oficio para que como actor del sector público incorpore en sus planes estratégicos la variable Inclusión Financiera

Fuente: Elaboración propia, 2017.

2. Aspectos metodológicos a incorporar en la fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico²⁹

Tal y como lo señala el CEPLAN, a nivel institucional, los objetivos expresados en los PEI, para su implementación en los POI, se articulan con los objetivos estratégicos de los PESEM, PEM, PDRC o PDLC, según corresponda al tipo de entidad; en ese sentido, se requiere que el PEI de las municipales provinciales sea alineado a los objetivos el PDLC y, a la vez, los recursos que reciban las municipalidades de sus cajas municipales puedan ser incorporadas en el monitoreo de las actividades del POI de la Municipalidad.

Se propone que se incorporen en la fase de seguimiento un conjunto de herramientas que permitan controlar y medir los resultados de las cajas municipales como contribución hacia la sociedad. En agosto 2016, CEPLAN publicó la Guía Metodológica para la Fase de Seguimiento del proceso de Planeamiento Estratégico para Sectores, como documento de trabajo; si bien fue desarrollada para sectores, a nuestro criterio es correcto emplear algunos elementos señalados en ella para el seguimiento de los planes en los gobiernos locales adaptadas para nuestra propuesta:

²⁹ Propuesta basada en la Guía metodológica propuesta por CEPLAN para Guía Fase de Seguimiento del proceso de Planeamiento Estratégico para Sectores que consideramos también puede ser empleado por los Gobiernos Municipales CEPLAN, agosto 2016

2.1 Propuesta de matriz de seguimiento

La matriz de seguimiento es una herramienta para el control continuo de los avances de los indicadores hacia las metas, así como para la identificación de los resultados, logros y los factores que incidieron en la consecución de estos. Los indicadores que se establecen en la matriz de seguimiento son los que han sido identificados y seleccionados para el seguimiento, que tienen una lógica de contribución al logro de las acciones y objetivos estratégicos, teniendo en cuenta la ruta estratégica.

Es una herramienta que consolida y facilita la visualización de los objetivos estratégicos, acciones estratégicas y actividades con sus respectivos, indicadores, metas y la ruta estratégica definidos en la fase estratégica e institucional y materializados en la cadena de planes (PDCL – PEI municipal– PEI empresa municipal).

Esta matriz consolida los objetivos y acciones del PDCL con la matriz resumen de objetivos y acciones del PEI de la municipalidad y con el PEI de sus empresas municipales, como es el caso de las cajas municipales y la ruta estratégica sectorial e institucional. La matriz propuesta, a fin de incorporar la contribución de las cajas municipales en el plan de desarrollo local concertado, sería la siguiente:

Tabla 29. Matriz de seguimiento de las municipalidades provinciales

Ruta estratégica	PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO LOCAL		PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL MUNICIPAL		PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL CAJA MUNICIPAL	
	Objetivo estratégico / acción estratégica	Indicador meta del gobierno municipal	Objetivo estratégico institucional/ Acción estratégica institucional	Indicador meta de la municipalidad	Objetivo estratégico institucional/ acción estratégica institucional	Indicador meta de la municipalidad
EJE 4: Economía, competitividad y empleo	Alcanzar el crecimiento económico sostenido con alto empleo	Niveles de competitividad y productividad local con un alto nivel de empleo	Promover condiciones básicas para la competitividad y las inversiones del sector empresarial	Total de agentes económicos formales con inversiones en la ciudad de Huancayo	Continuar con la tarea de Inclusión Financiera consolidando el posicionamiento a Nivel Nacional e iniciando el Proceso de Internacionalización	Nº de clientes que acceden por primera vez al SF a través de la Caja

Fuente: Elaboración propia, 2017.

2.2 Propuesta de matriz de consistencia y coherencia

El propósito es identificar, bajo el enfoque de la cadena de valor público, los vacíos y debilidades en la formulación de los objetivos y acciones con sus correspondientes indicadores y metas; así como su lógica de correspondencia y articulación que presentan los planes estratégicos de sector.

El órgano de planeamiento estratégico, a través del espacio de coordinación, revisa y analiza la consistencia interna y externa (correspondencia) que hay entre los objetivos estratégicos y acciones estratégicas sectoriales, objetivos estratégicos y acciones estratégicas institucionales y actividades, con sus respectivos indicadores y metas. Asimismo, de verificar la coherencia interna y externa mirando la lógica de articulación entre los planes estratégicos. Para este propósito se utiliza el informe de análisis de consistencia y de coherencia.

Tabla 30. Matriz de consistencia y coherencia del plan estratégico de las municipalidades provinciales

PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO LOCAL		PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL		Resultado obtenido por la caja municipal	Comentario de consistencia	Comentario de coherencia
Objetivo estratégico / acción estratégica	Indicador meta del gobierno municipal	Objetivo Estratégico Institucional/ Acción Estratégica Institucional	Indicador meta de la municipalidad			
Alcanzar el crecimiento económico sostenido con alto empleo	Niveles de competitividad y productividad local con un alto nivel de empleo	Promover condiciones básicas para la competitividad y las inversiones del sector empresarial	Total de agentes económicos formales con inversiones en la ciudad de Huancayo	3,500 nuevos clientes que acceden por primera vez al SF a través de la Caja	Sí guarda relación de consistencia entre el objetivo estratégico y el resultado obtenido	No es coherente su medición, puesto que no mide la formalidad ni la competitividad.

Fuente: Portal de transparencia del Estado. Elaboración propia, 2017.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- Como se ha mencionado en el capítulo del marco teórico, las cajas municipales también pueden ser entendidas como entidades del Estado³⁰ o empresas estatales³¹ que generan valor público; es decir, la contribución de las cajas municipales en la sociedad puede ser visto, independientemente de si generan utilidad como actividad empresarial (que son transferidos a los gobiernos municipales para la ejecución de obras), como una empresa que es parte de una CVP, donde el patrimonio social (aportes de la municipalidad) es el *insumo* principal para poder ofrecer *productos y servicios* financieros, que debieran generar *resultados* en los clientes (a través de la calidad de los productos ofrecidos) y su respectivo *impacto* en sus condiciones de vida de estas mismas personas o de aquellos directamente vinculados (además de los ciudadanos). Estas dos perspectivas deben ser alineadas a través del plan de desarrollo concertado del gobierno municipal que establece el direccionamiento de las cajas municipales
- Las cajas municipales contribuyen a la generación de valor público desde dos perspectivas. La primera es a través de su principal y único accionista, el respectivo gobierno municipal, a través del cual, tal y como se ha visto en los casos de Arequipa, Huancayo y Piura, su desempeño ha propiciado la generación de utilidades que, convertidos en dividendos para el municipio provincial, ha servido para financiar proyectos de inversión destinados a mejorar la infraestructura de la circunscripción y, por tanto, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de dicha circunscripción. La restricción para ello representa la participación de mercado que pueda atender versus la adecuada gestión económica y financiera. La evolución de los resultados indica que existe una relación directa entre la expansión de la actividad financiera de las cajas municipales, la generación de utilidades y la transferencia de dividendos a las municipalidades, aunque dicha tendencia está sujeta también a factores exógenos determinados por las características propias de las cajas y su zona de intervención.
- La segunda perspectiva se produce a través de los impactos que genera el desempeño de la caja municipal en el ciudadano de manera directa, propia de su gestión, relacionado directamente con su gestión, y que para la investigación nos hemos enfocado específicamente en su contribución en la inclusión financiera. Las cifras de los últimos diez

³⁰ Disposición Transitoria, Complementaria y Final tercera de la Ley 28726, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado

³¹ Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema de Control y de la Contraloría General de la República Artículo 3 Inciso f)

años revelan una mayor actividad de las cajas municipales, pero, al mismo tiempo, una mejora en los indicadores de incidencia en su zona de intervención y una mejora de los indicadores de inclusión financiera, tomando como referencia el marco establecido en la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

- El análisis económico y financiero de las tres cajas municipales consideradas (Arequipa, Huancayo y Piura) muestra una expansión de sus operaciones, reforzadas por su incursión en mercados o áreas geográficas más grandes y de mayor actividad económica, pero que también los ha llevado a hacer frente a una mayor competencia, que implica una modernización de su gestión. Esa expansión de créditos y colocaciones también ha ido acompañada con una mayor actividad en la propia zona de intervención, aunque a un ritmo bastante menor. En el caso de las cifras relacionadas con la inclusión financiera, como aspecto considerado para apreciar su contribución al valor público, estas también muestran cifras auspiciosas, lo cual implica cambios significativos en la calidad de vida de las personas.
- Desde el punto de vista de la inclusión financiera, y tomando como referencia la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, se aprecia que, en el caso de las cajas municipales y su respectivo ámbito municipal provincial, los mayores avances se han logrado en el pilar de acceso a los servicios financieros. También, aunque en menor medida, en el uso de los servicios financieros, es decir, en el conjunto de instrumentos que respondan a las necesidades y características de la demanda. En el caso de la calidad de los servicios financieros, que está relacionado con la confianza, el resultado alcanzado es aún impreciso, de acuerdo a las cifras obtenidas.
- Los resultados de las cajas municipales en el período 2005-2010 han sido positivos, lo cual ha permitido que las ganancias generadas constituyan recursos para que los gobiernos municipales respectivos puedan utilizarlo en financiar proyectos de inversión y constituyan el *input* de la cadena de valor de los gobiernos municipales. En los casos analizados, se aprecia un interés porque estas instituciones generen la mayor rentabilidad posible, siendo prioridad institucional.
- Los planes estratégicos de las municipalidades provinciales que cuentan con una caja municipal no incorporan la participación de estas entidades en las acciones estratégicas o actividades, salvo alguna mención general.
- Lo mismo se aprecia en la elaboración de los planes de desarrollo local concertado, en el cual no se evidencia la relevancia que pueda tener las cajas municipales en el desarrollo de la provincia. Ello supondría que la participación de las cajas municipales y su aporte en la actividad económica, son tan marginales que los propios gobiernos municipales no toman en

cuenta tal participación, resultado o impacto. De la evaluación recogida y de la información tomada de las autoridades provinciales, apreciamos que su principal atención se encuentra en las utilidades que pudiera generar para que sean utilizadas por los gobiernos provinciales en la ejecución de obras de infraestructura, que son, por ley, único destino posible de estos recursos.

- Se propone incorporar variables de control de los resultados de las cajas municipales en los planes estratégicos y su alineamiento a los respectivos planes de desarrollo concertado de la municipalidad provincial a la cual pertenecen. La propuesta considera dos aspectos enmarcados en el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades provinciales: El primero toma como referencia una guía elaborada por Ceplan en la que se establecen las pautas y procedimientos a seguir por las municipalidades para el cumplimiento de la obligación de elaborar el plan de desarrollo concertado, e incorpora a las cajas municipales en los talleres participativos y en la generación de documentos, pero sobre todo en el alineamiento de los objetivos e indicadores.
- El segundo aspecto considerado en la propuesta está vinculado a la fase de seguimiento del proceso de planeamiento, el cual tiene que ver con el alineamiento en el uso de los recursos que utilicen los gobiernos municipales proveniente de las cajas municipales de acuerdo a la articulación de los planes: PEDN, PESEM, PDRC o PDLA. La propuesta establece incorporar una serie de herramientas que permitan controlar y medir los resultados de las cajas municipales como contribución a la sociedad, tales como la matriz de seguimiento de las municipalidades provinciales y la matriz de consistencia y coherencia en cuanto a la relación entre objetivos y acciones, con sus correspondientes indicadores y metas.

2. Recomendaciones

- La generación de valor público por parte de las cajas municipales ha servido para financiar proyectos de inversión destinados a mejorar la infraestructura de la circunscripción, por lo que se recomienda seguir las normas establecidas en la Ley y Reglamento de Contrataciones del Estado en la elaboración de los expedientes técnicos, convocatoria de los procesos de selección y sobre la ejecución de las obras. Esto, con el debido seguimiento de organismos civiles y del Estado como el OSCE y la Contraloría General de la República, a fin de que estas actuaciones se realicen en las mejores condiciones económicas y de calidad y tengan un resultado positivo en las condiciones de vida de los pobladores de la circunscripción primigenia de las cajas municipales, evitando cualquier acto anómalo que pueda

- Otro desempeño de la caja municipal en el ciudadano se refiere a la inclusión financiera, sin embargo, a pesar de su incremento de actividad en los diez últimos años, todavía es menor a la que realiza la banca comercial, y lo realizado podría no ser suficiente para los objetivos de desarrollo local, por lo que se recomienda el uso de las cajas municipales como un mejor mecanismo de inclusión financiera local, debido a un mejor conocimiento del mercado local, de sus pobladores y costumbres. Por lo que el Estado debería formar alianzas estratégicas con las cajas municipales como parte de una política pública, a fin de mejorar el acceso, uso, y calidad de los servicios financieros.
- La expansión de créditos y colocaciones de las cajas municipales en el territorio nacional, incrementó la actividad en la propia zona de intervención, a un ritmo bastante menor, a fin de no desatender estas zonas se recomienda una evaluación de beneficio costo de dicha expansión de manera tal de tener un uso óptimo de los recursos financieros sin afectar el compromiso local en su propia zona de intervención.
- Se debe de fomentar el uso de los servicios financieros, en especial a los referidos al ahorro y transacciones financieras de la población, a fin de mejorar sus indicadores, para ello, se debe de mejorar la educación financiera no solo dirigido a los escolares sino también a las familias, y fomentar la actividad económica de la localidad, por lo que es necesario impulsar esas actividades de manera conjunta entre el Estado y las cajas municipales.
- Los resultados financieros obtenidos por las cajas municipales en el periodo de análisis, si bien es cierto han sido positivos, estos podrían mejorar si se incorpora un sistema de buen gobierno comparativo, lo cual podría incrementar los niveles de transparencia, calidad de la gerencia, profesionalismo, y eficiencia operacional. Según algunos estudios, existe una correlación entre el nivel de facturación de las empresas y el grado de madurez del gobierno corporativo.
- Es necesario incorporar en los planes estratégicos de las municipalidades provinciales que cuentan con una caja municipal, acciones estratégicas o actividades referidas a las cajas municipales, de manera tal de verificar el desarrollo de estas mediante indicadores u otro mecanismo de evaluación.
- A fin de fomentar la evidencia de las cajas municipales en los planes de desarrollo local concertado, CEPLAN debería de generar instructivos referidos a las municipalidades que cuentan con una caja municipal, de esta manera ya no se fijarían solo en la utilidad neta, sino en la generación de estas.

Bibliografía

- Campbell, D.T. y Stanley, J.C. (1973). *Diseños Experimentales y Cuasi-experimentales de Investigación*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- CEPLAN 2016. (2016). *Fase de seguimiento del Proceso de Planeamiento Estratégico para Sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: CEPLAN.
- CEPLAN 2014. (2014). *Directiva 001-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN*. Lima: CEPLAN.
- Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. (2015). *Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera*. Lima: ENIF.
- Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (2014). *Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito*. Lima: Comité Editorial FEPCMAC
- Gobierno Regional de Arequipa. Arequipa (2016). *Plan de Desarrollo Regional Concertado 2013-2021 actualizado de la Región Arequipa*. Arequipa: GRA.
- Grupo de Análisis para el Desarrollo. (2012). *El Modelo de caja municipal en Perú, estudio de caso. Evidencias y lecciones desde América Latina*. Lima. GRADE
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Mendiola Alfredo. (2015). *Sostenibilidad y rentabilidad de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) en el Perú*. Lima: ESAN ediciones.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Marco Macroeconómico Multianual 2017 – 2019, aprobado en sesión de consejo de ministros del 26 de agosto del 2016*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2008). Decreto Legislativo 1031, que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/6558-decreto-legislativo-n-1031/file>.
- Moore, M. (2006). “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”. *Reforma y Democracia*. 34, 22.
- Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. USA: Paidós.

Paz, E. C. (2014). "Valor público: una aproximación conceptual". *3c Empresa*. 3(1), 2, pp. 40-41.

Sampieri, C., & Hernández, R. (1997). Metodología de la investigación. Colombia: Panamericana Formas e Impresos SA.

Sotelo Maciel, A. J. (2012). "La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica". *Revista Internacional de Presupuesto Público*.80, pp. 05-11

Superintendencia de Banca, Seguros, y AFP. (2016). *Indicadores de Inclusión Financiera Perú, diciembre 2015, 2014, 2013,2012, 2011, 2010, 2009*. Lima: SBS.

Leyes y decretos

Decreto Ley 23039 se crearon en mayo de 1980 las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (1980).

Decreto Supremo 157-90-EF, Norma el Funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (1990).

Ley 29523, Ley de Mejora de la Competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. (2010).

Ley 28726, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (2008).

Ley 27785 Ley Orgánica del Sistema de Control y de la Contraloría General de la República (2002).

Ley 26702, Ley General Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de Superintendencia de Banca y Seguros (1996).

Ley 10769, Ley de Creación de la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima (1946).

Resolución S.B.S. 18070–2010, Reglamento para la Elección de los Representantes al Directorio de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (2010).

Resolución SBS 410-97, que aprueba reglamento sobre la conversión a sociedades anónimas y participación accionaria de las cajas municipales de ahorro y crédito (2007).

Anexos

Anexo 1. Cadena de valor como elemento vinculante del planeamiento con los sistemas administrativos

El elemento articulador en el proceso de planeamiento de la fase estratégica con la fase institucional, así como la vinculación con otros sistemas administrativos es la cadena de valor público (CVP), conforme lo señala la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública³². En consecuencia, las herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos de los procesos de planeamiento estratégico, presupuesto público, abastecimiento, seguimiento y evaluación pueden ser diferentes, sin embargo, operan sobre una misma cadena de valor público.

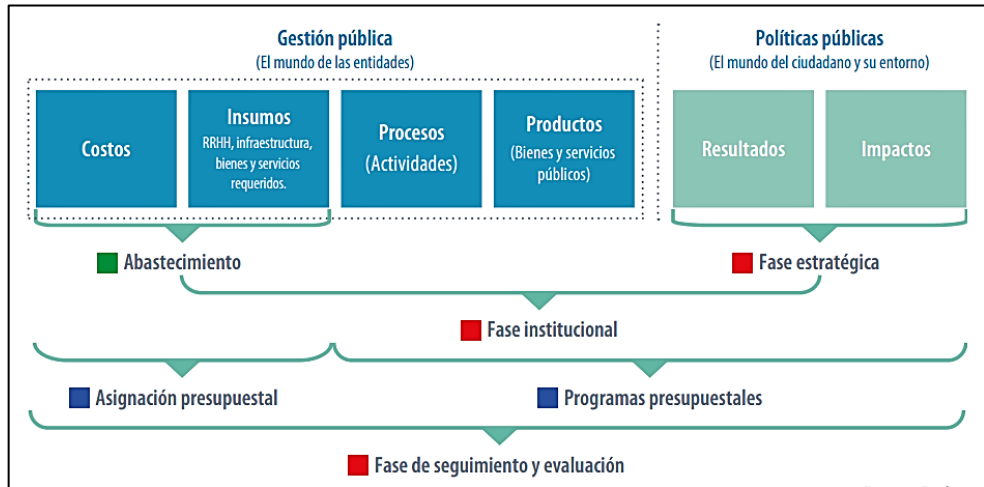
La cadena de valor público permite que los distintos sistemas administrativos y sus respectivas herramientas se complementen mutuamente. En el sistema de planeamiento estratégico, la fase estratégica mira impactos y resultados, y la fase institucional continúa esta relación hasta productos, procesos e insumos críticos. En el mismo sentido, el sistema de presupuesto a través de los programas presupuestales identifica todos los elementos desde los procesos hasta los impactos y la asignación presupuestal ve el resto de la cadena. El sistema de abastecimiento ve la relación entre costos e insumos necesarios para generar los productos.

En tal sentido, para comprender la vinculación entre planeamiento estratégico y el presupuesto, es necesario tener presente que, según Sotelo (2012), la información que se requiere para el proceso de planeamiento estratégico excede a la que se utiliza para el proceso de presupuesto, porque incluye componentes que no son necesarios para la asignación presupuestaria; sin embargo, son útiles para asegurar el logro de los objetivos estratégicos institucionales.

Asimismo, la información que se utiliza para el proceso del presupuesto excede a la requerida por el planeamiento estratégico por su detalle exhaustivo y su alcance a todas las áreas de la institución. En este contexto, no será necesario ni conveniente relacionar todos los detalles de ambos sistemas administrativos. Por el contrario, la complementariedad de ambos sistemas brinda información desde diferentes perspectivas para la toma de decisiones, lo que permitirá orientar a la entidad al logro de mejores resultados.

³² Ceplan (2016) Guía Metodológica. Fase institucional del proceso de planeamiento estratégico. Resolución CD 167-2016-CEPLAN/PDC. Pág. 23.

Gráfico 8. Vinculación del planeamiento estratégico con los sistemas administrativos



Fuente: CEPLAN.

Anexo 2. Sistematización de la metodología

PROBLEMA				
<p>A comienzos de los años 80, el sistema financiero no tenía casi nada que ofrecer a la gran mayoría de familias extremadamente pobres del Perú. Los bancos formales eran inaccesibles, las cooperativas de ahorro y crédito y las mutuales habían fracasado, y los programas de crédito de la pequeña empresa no llegaban a los muy pobres, surgiendo una nueva forma jurídica: las cajas municipales.</p> <ul style="list-style-type: none"> El problema lo podemos plantear de la siguiente manera: “Existe dificultad para identificar, cuantificar y monitorear la contribución de las cajas municipales en la generación de valor público de su accionista, la municipalidad” 				
Objetivos	OBJETIVO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> Determinar de qué manera las cajas municipales contribuyen a la generación de valor público en sus respectivas áreas de intervención y si esta contribución se ha definido en el proceso de planeamiento estratégico de las municipalidades a la cual pertenecen. 			
	OBJETIVOS ESPECÍFICOS <ul style="list-style-type: none"> Analizar los resultados obtenidos por las cajas municipales en los últimos 10 años en el desarrollo de su respectiva zona de intervención. Evaluar el impacto generado por las cajas municipales desde la perspectiva de valor público de su accionista (la municipalidad). Analizar los planes estratégicos de las Municipales y sus respectivos planes de desarrollo concertados. Plantear lineamientos estratégicos que incorporen los resultados de las cajas municipales de ahorro y crédito en los respectivos planes de desarrollo concertado de la municipalidad a la cual pertenecen 			
Hipótesis	GENERAL <ul style="list-style-type: none"> No se determinó debido al alcance de la investigación. 			
Metodología	DISEÑO Descriptivo, analítico	UNIVERSO El universo se conforma de la totalidad de cajas municipales existentes en el mundo.	POBLACION La población se conforma de la totalidad de cajas municipales existentes en el Perú (doce – 12).	MUESTRA La muestra está determinada por las cajas municipales de ahorro y crédito de Arequipa, Huancayo y Piura, para su determinación no se utilizaron criterios estadísticos de muestreo aleatorio simple.
Técnicas e instrumentos	TECNICAS <ul style="list-style-type: none"> Fichaje Entrevista Análisis documental 			
	INSTRUMENTOS <ul style="list-style-type: none"> Fichas bibliográficas Cuestionarios 			

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Anexo 3. Normas legales aplicables al estudio de investigación

1. **Decreto Supremo 157-90-EF.**

Norma funcionamiento en el país de las cajas municipales de ahorro y crédito, excluyendo al área de Lima Metropolitana y Callao. Define a las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) como empresas con personería jurídica propia de derecho público que tienen autonomía económica, financiera y administrativa.

2. **Ley 26702**, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Define a la caja municipal de ahorro y crédito como «Aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y microempresas». Señala además sus operaciones principales y considera el capital mínimo para que opere una caja municipal de ahorro y crédito es de S/ 678.000,00.

3. **Resolución SBS 410-97**, aprueba el Reglamento Sobre la Conversión a Sociedades Anónimas y Participación Accionaria de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

En este dispositivo se «Regula el proceso de conversión de las CMAC a sociedades anónimas, así como la participación de la FEPCMAC en la apertura del accionariado de las CMAC y del sistema en su conjunto, con la finalidad de garantizar la continuidad y solidez de las mismas».

4. **Resolución S.B.S. 18070–2010**, Reglamento para la Elección de los Representantes al Directorio de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

Regula aspectos relacionados a la «Elección de directores de las CMAC, teniendo en cuenta las disposiciones de su ley especial y la Ley 26702». Disponiendo, además, la conformación del directorio de la CMAC: miembros integrantes de la mayoría del concejo municipal (2), a la minoría del concejo municipal (1), a COFIDE o Banco de la Nación (1), a la Cámara de Comercio (1), al Clero (1) y a los pequeños comerciantes y productores (1) del ámbito territorial en la cual opera la CMAC.

5. **Ley 29523**, Ley de Mejora de la Competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

Se formula disposiciones para que las cajas municipales de ahorro y crédito puedan operar en igualdad de condiciones, respecto de la toma de decisiones en aspectos relativos a personal, presupuesto y adquisiciones y contrataciones, con el resto de empresas del sistema financiero nacional, mediante la exclusión de las cajas municipales de ahorro y crédito de las normas y reglamentos del sistema nacional de presupuesto y de la Ley de Contrataciones del Estado.

6. **Ley 10769**, Ley de Creación de la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima.

Se crea la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima, la cual tiene por finalidad fomentar el ahorro y atender el crédito popular, “otorgando préstamos con garantía prendaria”.

7. **Marco Legal de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito**

El marco legal actual y vigente que corresponde a las CMAC, está compuesto por las siguientes normas:

- Decreto Supremo 157-90-EF, el cual Norma el Funcionamiento en el País de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.
- Ley 26702, Ley General Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de Superintendencia de Banca y Seguros.
- Resolución SBS 410-97, que aprueba reglamento sobre la conversión a sociedades anónimas y participación accionaria de las cajas municipales de ahorro y crédito
- Resolución S.B.S. 18070 – 2010, Reglamento para la Elección de los Representantes al Directorio de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.
- Ley 29523, Ley de Mejora de la Competitividad de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito.

Mediante el Decreto Ley 23039 se crearon, en mayo de 1980, las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) en los concejos provinciales fuera de Lima y Callao, con la finalidad de impulsar la descentralización y brindar servicios financieros a los sectores desatendidos por la banca tradicional. Las CMAC eran consideradas como “Organismos Paramunicipales de los Concejos Provinciales en el Subsector Gobiernos Locales” y, en ese entonces, estaban bajo el gobierno de los concejos provinciales, quienes intervenían directamente en su gestión. Esta disposición fue posteriormente derogada mediante el Decreto Legislativo 770 que otorgó el rango de Ley al Decreto Supremo 157-90-EF.

La Ley 26702, Ley General Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de Superintendencia de Banca y Seguros, es la que actualmente rige para las cajas municipales, esta norma señala en su artículo 16.º que el capital mínimo que deben tener las cajas municipales para operar es de S/ 678.000,00. Así, en su artículo 286.º define a las cajas municipales como: «Aquella que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y microempresas».

Ley 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC), promulgada el 13 de julio de 2017, establece nuevos lineamientos relacionados con la composición patrimonial de las cajas, así como la posibilidad de que se incorporen nuevos accionistas, entre otros aspectos.

Anexo 4. Desarrollo del sistema de cajas municipales

1980	Se autoriza la creación de las cajas municipales; la primera caja municipal (Piura) recibe el permiso para operar
1982	Caja Piura abre sus puertas
1983	Caja Trujillo recibe el permiso para operar; abre al año siguiente
1986	Actualización de la Ley de Cajas Municipales: autonomía política y económica, reglas sobre la cobertura de costos, tecnología financiera, orientación regional y estrategia de desarrollo
1988	Las cajas comienzan a otorgar préstamos a pequeñas empresas
1990	Las cajas reciben la autorización de otorgar préstamos sin garantía. Expansión gradual hacia transacciones más complejas: del primer año con préstamos prendarios a ahorros/depósitos a plazo y administración de fondos fiduciarios. Un buen desempeño en el segundo año les permite realizar préstamos para micro y pequeñas empresas y otros préstamos; autorregulación de la FEPCMAC para préstamos de pequeña escala.
1991	Reformas económicas y financieras, nueva ley de la banca con liberalización financiera y poderes amplios de supervisión para la autoridad reguladora de la banca (SBS).
1992	Norma que establece que el Banco Central no puede otorgar préstamos al gobierno o bancos estatales de desarrollo; las principales actividades de las cajas son: promoción del ahorro, metodología crediticia con evaluación <i>in situ</i> , incentivos incrementales para préstamos
1994	Las cajas adoptan incentivos para el personal
1996	Promulgación de la Ley del Sistema Financiero y de Seguros; al ser catalogadas como «empresas financieras», las IMF se ubican en la misma posición que los bancos comerciales; análisis del riesgo: se basa en la capacidad de pago del prestatario (análisis de flujo de caja más ingresos y valor de activos); modelo de expansión gradual (inspirado en la experiencia de las cajas) para autorizar los tipos de transacciones
1997	Las cajas municipales se convierten en compañías por acciones
2002	Caja Trujillo es la primera en abrir una oficina fuera de su región (Chiclayo)
2002	Las IMF (y las cajas) reciben autorización para operar en Lima
2005	Las IMF (y las cajas) reciben autorización para proporcionar diversos servicios a nivel nacional
2006	Se introduce en el sistema financiero la figura de los bancos corresponsales (ej. servicios proporcionados a través de tiendas de abarrotes)
2007	Mejoran la protección al consumidor y la transparencia
2008	Cambios en la Ley del Sistema Financiero permiten a las cajas iniciar nuevas operaciones: arrendamiento financiero, comercio exterior, descuentos a pagarés
2010	Ley de Competitividad de las Cajas Municipales otorga a las cajas las mismas condiciones que las empresas financieras en cuanto a presupuestos y contrataciones; el límite de los préstamos y la clasificación del riesgo crediticio se amplían para los préstamos a microempresas
2011	Lanzamiento de Cajared, la red tecnológica de operaciones en línea en más del 30% de oficinas en todo el país y una red de 1.800 cajeros electrónicos; FEPCMAC implementa una unidad especializada de arrendamiento financiero (<i>leasing y microleasing</i>)
2012	Lanzamiento y elaboración de productos especializados en las cajas: comercio exterior, factoraje, ahorros juveniles, banca por telefonía móvil

Fuente: Economist Intelligence Unit. 2011. Global Microscope on the Microfinance Business Environment. IABD, CAF, IFC, Washington, DC.

Anexo 5. Resumen de las entrevistas

Personas entrevistadas	
<p>A. Francisco Salinas, Gerente de la FEPCMAC. B. Ana Lucía Pinto, Jefe de Proyectos y Cooperación de la FEPCMAC. C. Víctor Valdivia Moran, Gerente de Finanzas de Caja Huancayo. D. Carlos Puris Acuña, Jefe de Planeamiento y Estudios Económicos de Caja Huancayo. E. Andrés Ascurra Suarez, Gerente de Planeamiento y Presupuesto, Municipalidad Provincial de Huancayo</p>	
Preguntas	Respuestas
1. ¿Considera que las Cajas Municipales de ahorro y crédito contribuyen con el desarrollo de la Provincia a la cual pertenece su accionista: la Municipalidad	<p>A, B, C, D: <i>“Sí, a través del crédito y ahorro permitiendo que las personas de una región desarrollen o mejore su negocio y así beneficiar a su familia y a la comunidad”</i></p> <p>E: <i>“Sí, a través de las utilidades que genera y que son empleadas para obras publicas”</i></p>
2. ¿Conoce si en el proceso de planeamiento de las Cajas Municipales el Municipio participa con la definición de sus objetivos estratégicos?	A, B, C, D, E: <i>“Sí. El Municipio está representado por sus directores en mayoría y minoría; son ellos quienes participan en la definición estratégica de la Caja”</i>
3. ¿Conoce si en el proceso de planeamiento de los Municipios Provinciales participa la Caja Municipal en la definición de sus objetivos estratégicos?	<p>A, B, C, D: <i>“No, las Cajas Municipales, por su autonomía, no participan del proceso de planeamiento de las Municipalidades”</i></p> <p>E: <i>“Sí, algunas veces se les invita a los directores de las Cajas”</i></p>
4. ¿Considera importante que la Caja Municipal y su accionista la Municipalidad Provincial interactúen en la formulación de sus planes estratégicos?	<p>A, B: <i>“Si es importante para alinear esfuerzos conjuntos y coordinados”</i></p> <p>C, D: <i>“No es necesario, cada una tiene una perspectiva distinta”</i></p> <p>E: <i>“Sí es relevante que interactúen”</i></p>
5. ¿Considera pertinente que el accionista de la Caja Municipal, la Municipalidad, establezca indicadores de control estratégico para monitorear los resultados de su empresa: ¿la Caja Municipal?	<p>A, B, C, D: <i>“No, ambos son autónomos por Ley y su gestión es independiente”</i></p> <p>E: <i>“Sí, desde el punto de vista de los resultados económicos esperados”</i></p>
6. ¿Considera que la política de inclusión financiera promovida por el Estado debe ser encargada a las Cajas Municipales en relación al impacto que genera en la Región a la cual pertenece?	<p>A, B, C, D: <i>“La inclusión financiera trasciende a la política de estado: Es la razón de ser de las Cajas Municipales y no se circunscribe a una Región sino al país en general”</i></p> <p>E: <i>“La inclusión financiera es un Rol del Estado encargada a la Superintendencia de Banca Seguros y AFP, al Banco de la Nación, Agrobanco y a Cofide. Las Cajas participan por ser parte del sistema financiero”</i></p>

Elaboración: Propia.

Nota biográfica

Jorge García Paz

Licenciado en Administración por la Universidad de Lima, magíster en Administración de la Universidad ESAN con mención en Finanzas. Egresado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Posgrado en “Gestión de las Adquisiciones Públicas” de la Universidad de Lima. Programa para profesores en el New York Stock Exchange (EE.UU.) y PADE en Finanzas de la Universidad ESAN. Más de veinte años de experiencia en gestión pública, ha desempeñado funciones de gerente de Administración y Finanzas, jefe de Logística, coordinador de Calidad y especialista administrativo en instituciones públicas. Con experiencia como capacitador en contratación pública del OSCE y otras entidades privadas. Actualmente se desempeña como jefe de Logística del Instituto Peruano de Energía Nuclear y como docente ordinario de la Pontificia Universidad Católica del Perú – Facultad de Ciencias Contables.

Carlos Vega Miranda

Ingeniero Economista por la Universidad Nacional de Ingeniería. Egresado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, cuenta con un Diplomado en Competencia Gerencial (ESAN), un Diplomado en Coaching y Consultoría (UPRP) y un Máster en Periodismo de Agencia por la Universidad Rey Juan Carlos de España. Profesional con veinte años de experiencia laboral en el sector público y privado, en cargos de responsabilidad; ha desarrollado una formación profesional en economía y comunicaciones y efectuado su carrera laboral en Editora Gestión, Editora El Comercio, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Presidencia del Consejo de Ministros, la Asociación Civil Reflexión Democrática y el Despacho Presidencial.

Johnny Velásquez Zárate

Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, magíster en Administración de la Universidad ESAN con mención en Finanzas. Egresado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Con estudios de posgrado en Recursos Humanos, Gestión de Riesgos, Gestión de la Innovación. Más de veinte años de experiencia profesional en el sector bancario, financiero y microfinanzas, ha desempeñado cargos como gerente general, gerente central, gerente de créditos y gerente de planeamiento en cooperativas de ahorro y crédito, EDPYME y cajas municipales. Actualmente labora como gerente de

consultoría en la firma internacional BDO Consulting SAC, liderando proyectos de mejora en el sector público y privado.