



La experiencia de las cajas municipales en Perú señala una posible ruta para el crecimiento de las empresas de microfinanzas y ofrece lecciones clave para el desarrollo de este sector en general.

EL MODELO DE LA CAJA MUNICIPAL EN PERÚ

RESUMEN

Una de las iniciativas más exitosas e influyentes de la historia de las microfinanzas en Perú es el sistema de las cajas municipales. De todas las cajas independientes que llegaron a tener éxito, la Caja Trujillo es un caso en el cual conjugaron, armoniosamente, la experimentación empresarial con una efectiva regulación, lo que generó una historia de éxito que ilustra el crecimiento de las microfinanzas. La Caja Trujillo nació como una institución encargada de llevar crédito a las poblaciones de escasos recursos y fomentar la descentralización del desarrollo económico en Perú. Con un sólido enfoque centrado en el cliente como base para la evaluación crediticia, Caja Trujillo alcanzó una posición de liderazgo en el sector de las microfinanzas en Perú. Caja Trujillo y sus pares de otras regiones del país crecieron de manera consistente desde inicios de los años ochenta y resistieron las crisis económicas a nivel nacional e internacional. La flexibilidad en la gestión del riesgo y una serie de medidas prudentes fueron la clave de su éxito. El análisis del flujo de caja y el enfoque gradual para la mejora operativa eventualmente se tradujeron en normas para todo el sector. Otros aspectos que contribuyeron al buen desempeño y éxito de la Caja Trujillo fueron los métodos de análisis en el terreno, la construcción de personal competente y leal, una organización operativa y eficientes tecnologías de información. Este documento describe la historia de las cajas municipales centrándose en el caso de la Caja Trujillo, el cual ofrece lecciones para otras regiones. Asimismo, describe el contexto de Perú, el surgimiento de este modelo, perspectivas y los factores que facilitaron su éxito.





MICROFINANZAS EN PERÚ: LA RED DE CAJAS MUNICIPALES

El sector de las microfinanzas de Perú está catalogado como uno de los más sólidos a nivel mundial en la actualidad.¹ Durante las dos últimas décadas creció de manera próspera y sobrevivió a dos crisis económicas internacionales. Asimismo, a fines de los años ochenta sobrevivió a una dura crisis interna que se caracterizó por una severa crisis económica, hiperinflación, recesión, terrorismo y conflictos armados. Esta es una historia de logros y promesas, y también de sinergia e intercambio mutuo entre el sector de las microfinanzas y las instituciones, cada una de las cuales siguió su propio camino de desarrollo y aprendizaje.² Un aspecto importante de esta historia es el papel que desempeñaron las cajas municipales: instituciones de microfinanciamiento (IMF) que oficialmente forman parte del sistema de microfinanzas de Perú.

Introducción

Las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC) son instituciones de microfinanciamiento (IMF) que pertenecen a los gobiernos municipales, aunque estos no tienen el control mayoritario ya que las decisiones están a cargo de una junta que reúne a diversos actores, entre estos la sociedad civil. Este modelo es una de las cinco modalidades institucionales de microfinanzas reguladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). El sistema de microfinanzas está conformado por 42 entidades reguladas y 76 entidades no reguladas.

En la actualidad, hay 13 cajas municipales en el país; 91% de los préstamos y 73% de los ahorros se realizan fuera de la ciudad de Lima. Las cajas municipales poseen el 40,6% de participación en el sector de las microfinanzas. Entre 1982 y 1986, se fundaron seis cajas municipales en cinco departamentos del país (conocidos ahora como regiones). En la actualidad, existen 12 cajas municipales con 514 oficinas repartidas en las 25 regiones de Perú. Inicialmente, las cajas ofrecían solo créditos prendarios y sus operaciones se limitaban a su ciudad o región. Ahora otorgan préstamos a

microempresas y pequeñas empresas, ofrecen cuentas de ahorro y otros instrumentos de ahorro y, desde 2002, ofrecen una amplia gama de servicios bancarios.

Un aspecto clave de este enfoque es la apertura de la metodología de gestión del riesgo, cuyos procedimientos comerciales se replantearon para centrarse en el cliente. Las cajas calificaron para el proceso de expansión gradual, mediante el cual la caja recibe la autorización legal para realizar operaciones más complejas después de un periodo, si demuestra ser capaz de realizar operaciones simples y cumple con ciertos requisitos en cuanto a capital y gestión del riesgo. Otra característica importante de las cajas es la metodología de evaluación crediticia, que dejó de lado las garantías o prendas para adoptar un análisis de flujo de caja que evalúa la capacidad de pago del cliente.

Importancia del sistema de cajas municipales

La visión estratégica y la determinación que poseían los actores iniciales del sistema de cajas municipales era ampliar el acceso de las poblaciones de escasos recursos al crédito y servicios bancarios en las ciudades de Piura y Trujillo. Perú aún se enfrenta a un sistema económico y político centralizado en la capital. El modelo de la caja municipal era esencialmente un impulso a la descentralización que buscaba crear oportunidades para la población y el desarrollo económico local, fortaleciendo el poder local, y a su vez, una mayor independencia de la capital. Esto fue una iniciativa exitosa. El modelo de la caja municipal, que apoyaba a los desfavorecidos y no a las élites, reflejaba la transición de la sociedad peruana en general: una sociedad en la cual el sector informal, el autoempleo y el emprendimiento serían los ejes centrales, y en la cual las zonas alejadas de la capital asumirían un rol de creciente importancia.

El sistema de cajas municipales tuvo un papel fundamental en la evolución y el éxito de las microfinanzas en Perú ya que contribuyó de manera significativa al diseño, desempeño y crecimiento de este sector, sobre todo

¹ El Economist Intelligence Unit escribió lo siguiente: «Por tercer año consecutivo, Perú se ubica en el primer lugar del Microscopio Global impulsado por un excelente marco legal, normas sofisticadas y un gobierno comprometido a usar las microfinanzas para ampliar el acceso de los pobres a las finanzas». Economist Intelligence Unit. 2011. [Global Microscope on the Microfinance Business Environment](#). IABD, CAF, IFC, Washington, DC.

² Este informe se basa en: Conger, L., Inga, P., Webb, R. 2009. [El Árbol de la Mostaza: Historia de las Microfinanzas en el Perú](#). Instituto del Perú-Universidad San Martín de Porres, Lima. También se analizaron datos e informes de la [Superintendencia de Banca, Seguros y AFP](#), así como los informes anuales de las Cajas Municipales de Trujillo, Piura y Arequipa. Asimismo, se entrevistó a Boris Itzkovich, miembro de la primera Junta Directiva de la Caja Trujillo y presidente de esta entidad en el periodo 2008-2009.



tomando en cuenta las dificultades económicas, sociales y políticas que enfrentó el país durante más de dos décadas. El sistema de cajas municipales sentó las bases para el estilo de microfinanzas que se estableció en Perú.

En los años noventa, dos características iniciales de este modelo se incorporaron en la legislación y se institucionalizaron en las microfinanzas del país: flexibilidad en la gestión del riesgo y expansión gradual. La Caja Trujillo y el resto de cajas fueron las pioneras en aplicar un enfoque centrado en el cliente que incluye visitas *in situ* para evaluar el hogar, el ambiente familiar y el entorno general de posibles clientes y de los clientes actuales. Este enfoque de relación con el cliente se convirtió en parte integral de la cultura comercial de las entidades más sólidas de microfinanzas en Perú.

SURGIMIENTO DEL MODELO DE LA CAJA MUNICIPAL

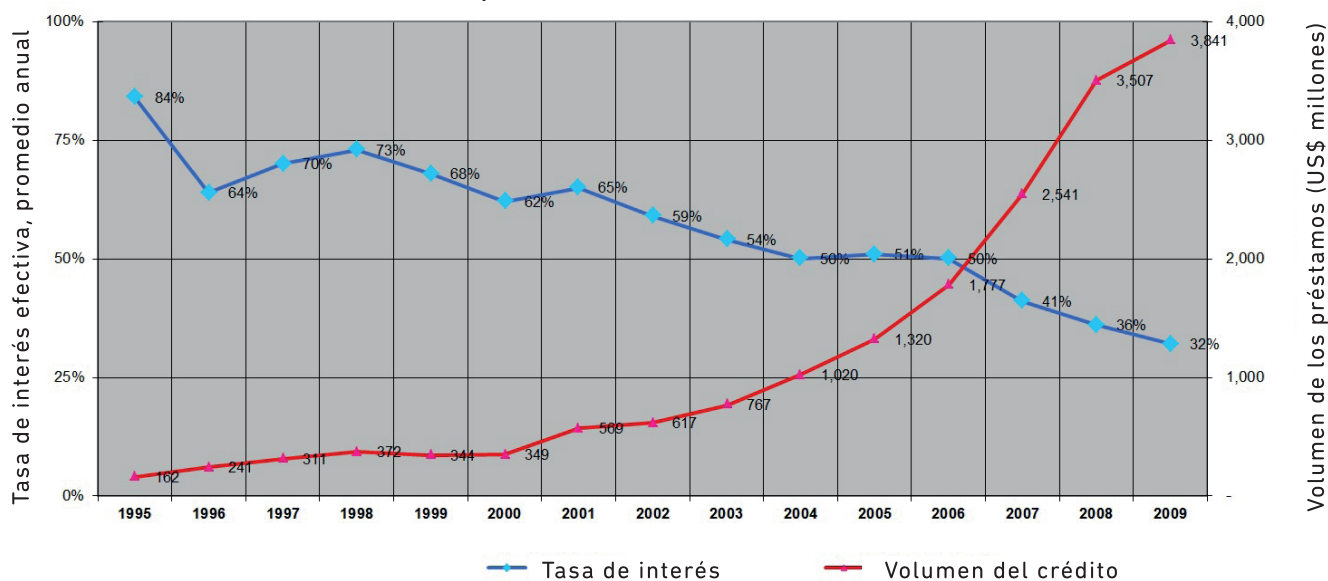
Contexto institucional y económico del Perú

Las cajas municipales datan de inicios de los años ochenta. La experiencia previa con préstamos pequeños para grupos socioeconómicos bajos y medianos era variada y contemplaba programas de préstamo y préstamos colectivos, tanto en ciudades como en zonas rurales. Las

ONG, las organizaciones internacionales y el gobierno proporcionaron un importante apoyo. Los experimentos iniciales se realizaron desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta, y eran iniciativas de ahorro y préstamo para vivienda, así como cooperativas de crédito. Las iniciativas posteriores de las ONG se sumaron al crecimiento de las microfinanzas. La ONG [Finca](#) introdujo el modelo de crédito rotatorio en 1975 y más adelante, en 1990, introduciría el modelo de la banca comunal.

Hasta los años ochenta, las microfinanzas solían ser subsidiadas en gran parte, las tasas de interés se mantenían a un nivel bajo y había poco énfasis en la autosostenibilidad financiera. Después de doce años de gobierno militar, cuyos primeros seis años fueron intervencionistas y de tendencia izquierda, en 1980 se reinstauró en Perú un régimen democrático. El sistema financiero se tornó restrictivo y el acceso al crédito era limitado debido a los requisitos en cuanto a ingresos y garantías documentadas formales, además de las altas tasas de interés y la excesiva burocracia. En 1983, Perú se vio afectado por una crisis económica. El sistema financiero colapsó trayendo abajo a las cooperativas de crédito, las iniciativas de ahorro y préstamo, algunos programas para pequeñas empresas, casi todos los programas para agricultores de pequeña escala y varios bancos de desarrollo del Estado. Un año antes, en 1982,

Volumen y costo del microcrédito 1995-2009



Fuente: Conger, L., Inga, P., Webb, R. 2009. [El Árbol de la Mostaza: Historia de las Microfinanzas en el Perú](#). Instituto del Perú, Universidad San Martín de Porres, Lima.



había empezado a operar la primera caja municipal en Piura.

Los años noventa trajeron cambios profundos con un programa de ajuste estructural y liberalización económica, financiera y comercial que eventualmente trajo consigo la recuperación en 1993. Años después, se promulgaron nuevas leyes y normas que regulaban el sistema bancario y otros aspectos institucionales relacionados con las microfinanzas.³ Fue en este contexto en donde el sector en general experimentó el primer estallido de crecimiento. La modificación de las leyes de microfinanzas promulgadas a mediados de los años noventa estableció las condiciones para ampliar el sector y facilitó el espacio para que más actores puedan competir. El año 1998 marcó el inicio de una nueva fase para el sector de las microfinanzas en Perú: las microfinanzas comerciales.

El origen de la caja municipal

La idea prolífica de una caja gestionada por el gobierno municipal para ofrecer préstamos prendarios al público nació de un estudiante de la carrera de negocios llamado Gabriel Gallo, quien había escuchado que en Argentina el banco de un gobierno local ofrecía el mismo producto. Gallo propuso esta idea en su tesis de grado y la presentó al alcalde de la ciudad de Piura, su ciudad de origen — ubicada en la costa norte del Perú — quien la promovió. Consiguieron el apoyo de la municipalidad y luego buscaron la aprobación del gobierno central. Después de investigar y descubrir la alternativa de la caja que ya se implementaba en Lima, Gallo eliminó los aspectos bancarios del modelo. Sus esfuerzos dieron resultado, ayudado también por circunstancias fortuitas como el hecho de que algunos de sus contactos en Lima — altos funcionarios como el Ministro de Finanzas — también eran de Piura.

Después de reunirse con representantes de organizaciones de cooperación internacional, el Gobierno de Perú firmó un acuerdo con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) que se encargaría de proporcionar asistencia técnica para el diseño y la implementación de la «caja municipal», para lo cual se amplió la fase inicial dedicada exclusivamente a la [Caja Piura](#). La idea era construir un sistema de préstamos

municipales accesibles a personas de bajos ingresos que permitiera, al mismo tiempo, fortalecer los gobiernos locales. El consultor alemán Peter Zeitinger lideró el equipo, que contó con el apoyo y la participación de otros gobiernos municipales, entre estos el de la ciudad de Trujillo. La autorización y las leyes para las cajas se promulgaron en un periodo de dos años.⁴ Zeitinger permaneció en Perú como asesor de las cajas hasta 1995 y tuvo una gran influencia en el modelo y su evolución. Hubo un proceso de cross-fertilisation en el cual día a día surgían lecciones de la implementación del sistema. Por ejemplo, el equipo del proyecto creó una escuela de capacitación para los gerentes y el personal de todas las cajas del país, que facilitaba el intercambio de experiencias.

El modelo de gestión, que tuvo una gran influencia del modelo alemán a través de GTZ, establecía que las decisiones debían tomarse de manera conjunta en tres diferentes líneas gerenciales (administración, finanzas y crédito). Cada una de estas líneas tenía su propia jurisdicción y funciones, pero las decisiones importantes se tomaban de manera conjunta.

Un aspecto innovador fue la creación de un organismo *ad hoc* para la elaboración del reglamento interno de todo el sistema de cajas: la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito ([FEPCMAC](#)), cuya junta directiva se elige de manera conjunta por todos los miembros. El rol de FEPCMAC es supervisar y asesorar a las cajas municipales para promover su desarrollo y crecimiento, además de establecer las normas internas de todo el sistema. El equipo asesor de GTZ sugirió que se creara una entidad matriz encargada de supervisar el crecimiento uniforme de todas las cajas y la normal competencia entre estas. A cada caja se le asignó una zona geográfica específica para sus operaciones, bajo una lógica de complementariedad y FEPCMAC se encargaba de regular y supervisar el sistema para garantizar su adecuado funcionamiento.

En la actualidad, el modelo de la caja municipal mantiene las características originales: sistema de expansión gradual hacia operaciones más complejas; promoción del ahorro; estricto profesionalismo gerencial y organizativo; evaluación crediticia basada en la interacción directa con el cliente en el terreno; autorregulación y promoción de un desarrollo estandarizado a través de un organismo regulador del sistema.

³ Para más información sobre los cambios normativos en el sector de las microfinanzas en América Latina, consulte el informe [Innovaciones Institucionales y Normativas para el Desarrollo de las Microfinanzas en América Latina](#).

⁴ Cada caja pasa por un proceso individual para su creación formal y posterior puesta en marcha.



La Caja Trujillo

La Caja Trujillo ejemplifica algunas de las principales características del modelo peruano de la caja municipal, así como la historia de esta iniciativa que llegó a tener un gran impacto en el sector de las microfinanzas de Perú. La ciudad de Trujillo, ubicada en la región costera de La Libertad, es el lugar el lugar donde surgió la segunda caja municipal del país. La Caja Trujillo creció hasta convertirse en la primera IMF y la más confiable en su región,⁵ la tercera a nivel de todas las cajas municipales del país y la octava en cuanto a cartera de préstamos para micro y pequeñas empresas de todo el sistema financiero.⁶ La [Caja Trujillo](#), al igual que sus pares, se nutrió de las experiencias anteriores y se desarrolló paralelamente a otras iniciativas de microfinanzas del país.

La Caja Trujillo surgió en 1982 cuando el alcalde de Trujillo, la tercera ciudad más grande de Perú, asumió la iniciativa propuesta por GTZ. El alcalde, Jorge Torres Vallejo, y el municipio asumieron el proyecto con mucho entusiasmo. El entonces teniente alcalde y posterior alcalde de Trujillo, José Murgia, se comprometió con el proceso tanto en el diseño inicial del sistema como en su evolución a través de los años. La principal motivación de estos líderes era llevar préstamos a las personas a las cuales los bancos convencionales no llegaban. En octubre de 1983, nació oficialmente la Caja Municipal de Ahorro y Préstamo de Trujillo, como se llamó originalmente, y en 1984 abrió sus puertas.

Al igual que las otras cajas, Caja Trujillo operaba inicialmente solo como prestamista sobre garantías ofreciendo préstamos asegurados por prendas, principalmente joyas de oro y plata. Años más tarde, en los años noventa, la caja empezó a otorgar préstamos sin garantía a microempresas y a recibir ahorros y depósitos a plazo fijo. Su objetivo era llegar a los pequeños negocios independientes, sobre todo los que estaban ubicados en el parque industrial del distrito El Porvenir, donde operaban fábricas de calzado. El gobierno municipal apoyó decididamente la iniciativa y continuó firme en su intención de fortalecer la caja.

La Caja Piura se ha mantenido como el líder de las microfinanzas en Perú, aunque la Caja Trujillo ha sido un fuerte competidor por el primer lugar. Ambas son experiencias exitosas del lanzamiento (1983), la consolidación (1988-1992) y la expansión (1998-2009) de las microfinanzas, incluso en contextos de crisis económica. El entorno institucional facilitó buenas condiciones para el desarrollo de las cajas municipales y respondió a sus innovaciones y flexibilidad, incorporando algunas de sus características en el marco regulador que rige todo el sistema y fortaleciendo los mecanismos de protección del riesgo y las fuerzas endógenas que contribuyeron a su salud financiera.

Los principales elementos del modelo de la Caja Trujillo ilustran la inventiva que permitió crear un modelo exitoso replanteando lo que hoy en día son los fundamentos de las IMF, especialmente construir una relación de mutua confianza para prevenir el riesgo. También se aplicaron otras medidas: prevenir el riesgo de pérdida mediante las tasas de interés; apoyo de terceras partes; garantías cruzadas; y asesoría para el desarrollo de negocios. Asimismo, el crédito se otorga sobre la base de un análisis detallado de la confiabilidad crediticia, que incluye garantías para reforzar la percepción sobre un cliente. Como parte de este análisis, se realizan visitas al hogar o al negocio de los clientes, es decir, las cajas van donde el cliente — no al revés — algo que los bancos tradicionales no hacían.

Para el año 2000, la Caja Trujillo había sentado bases firmes para un mayor crecimiento, gozaba de solidez financiera, tenía vasta experiencia y un probado conocimiento sobre microfinanzas. Por otro lado, había mayor competencia, por lo cual la junta directiva tomó la decisión de dar un impulso al negocio. La economía se había recuperado del reciente declive económico causado por la crisis internacional; el mercado cambió y se expandió. Esto llevó a la junta directiva a tomar medidas más agresivas de expansión hacia nuevos productos y zonas geográficas. No obstante, detrás de esta expansión había una estrategia territorial: no competir entre ellas y evitar expandirse a las zonas de intervención de otras cajas.

⁵ Para acceder a las clasificaciones sobre Trujillo y La Libertad, consulte: Amorós; E. 2007. *Determinantes del Microcrédito y Perfil de los Microempresarios Urbanos en las Ciudades de Chiclayo y Trujillo, Perú*. CIES, Lima. La confianza se refiere a la percepción de los clientes sobre la fiabilidad, confiabilidad y la buena reputación de la entidad (recogidas a través de encuestas), mientras que la clasificación se refiere al volumen de la cartera de préstamos y al número de clientes. Los datos de la SBS y los informes anuales 2010 y 2009 de la Caja Trujillo confirman la posición de la caja en la clasificación nacional.

⁶ Datos de los informes anuales *2010* y *2009* de la Caja Trujillo. La clasificación sobre la cartera de préstamos para micro y pequeñas empresas de todo el sistema financiero proviene de *Triodos-Facet* y el *Instituto Cuánto*. 2012. Evaluación del proyecto Edyficar, primer informe de progreso, fase de línea de base. Documento preliminar no publicado.



Desarrollo del sistema de cajas municipales Hitos institucionales y operativos	
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/depositos 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	Promulgación de las normas para préstamos a microempresas: se establece la categoría de prestatario ME para prestatarios con una deuda de US\$20.000. Más tarde se modifica la norma y el monto se incrementa a US\$30.000 (después de 2003); nueva clasificación del riesgo que se basa en el número de días de mora simplifica los procedimientos, y por ende, el préstamo (no requiere garantías o documentos)
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	Se implementa el microseguro
2005-2007	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</i> y <i>microleasing</i>)
2012	Lanzamiento y elaboración de productos especializados en las cajas: comercio exterior, factoraje, ahorros juveniles, banca por telefonía móvil

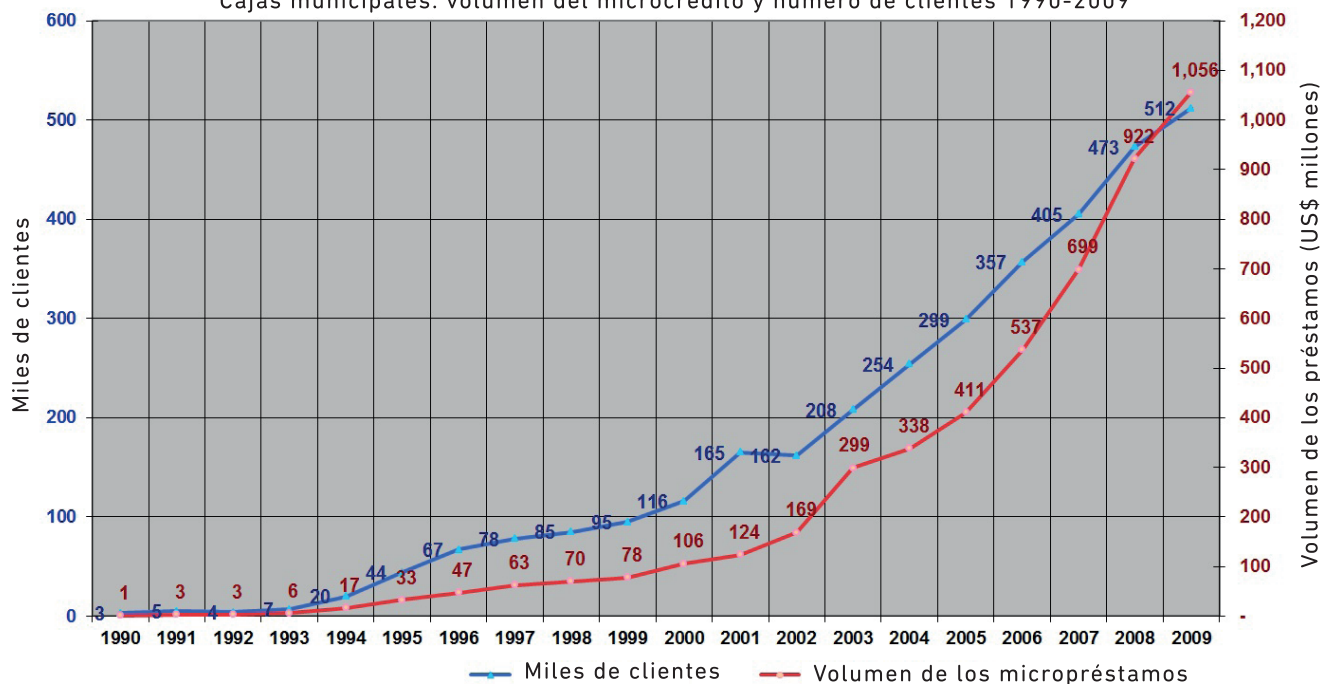
Elaboración propia.

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





Cajas municipales: volumen del microcrédito y número de clientes 1990-2009



Fuente: Conger, L., Inga, P., Webb, R. 2009. [El Árbol de la Mostaza: Historia de las Microfinanzas en el Perú](#). Instituto del Perú, Universidad San Martín de Porres, Lima.

SITUACIÓN ACTUAL Y A FUTURO

En la actualidad, el mercado de las microfinanzas ha experimentado una gran apertura. Desde el año 2002, se modificaron las leyes y se eliminó la prohibición de operar en lugares donde otras cajas ya tienen oficinas, lo cual significa que ahora pueden realizar sus negocios en cualquier zona. La Caja Trujillo fue la primera en aprovechar las nuevas leyes y abrió una oficina en la región de Chiclayo. Desde entonces, ha habido una dura competencia. Sin embargo, en retrospectiva, esta fue una medida oportuna ya que en todas las cajas el negocio ha prosperado.

Por otro lado, también existe competencia con los bancos convencionales. Originalmente, las cajas se orientaron intencionalmente hacia un segmento del mercado que estaba fuera del interés del sector convencional y nunca buscaron competir con la banca comercial. Cuando los bancos se dieron cuenta de la rentabilidad de las cajas en un nicho del mercado que habían ignorado, comenzaron a ofrecer productos de microfinanzas y abrieron departamentos especializados para manejar el nuevo negocio.

Esta situación de creciente competencia requiere una mayor organización y un mejor desempeño en *marketing*. Hay interesantes perspectivas. Un caso que ilustra este potencial de desarrollo es la Caja Arequipa, que subió al primer lugar en la clasificación de las microfinanzas en Perú, posición que durante años osciló entre las cajas de Piura y Trujillo, mientras que la Caja Arequipa ocupaba siempre el tercer lugar.⁷ La [Caja Arequipa](#) implementó una estrategia agresiva para abrir más oficinas en todo el país, ofrecer nuevos productos —además de microcrédito— y enfocarse a medianas empresas ampliando la escala de los préstamos.

La Caja Trujillo ha tomado medidas similares, al igual que las otras cajas, y para competir deberá recurrir a sus ventajas comparativas. La Caja Trujillo está bien posicionada en su ciudad de origen y en la región de La Libertad; su sólida posición se relaciona también con la lealtad de sus clientes y cómo se identifican con esta. En los bancos tradicionales, el cliente es solo un número más que se ingresa en el sistema, mientras que en una caja el cliente es la prioridad. Asimismo, la Caja Trujillo ha diversificado las líneas de sus productos. En la actualidad, la mayor proporción

⁷ Información disponible en el [sitio web de la SBS](#). Las cifras sobre el ranking de participación en el mercado se encuentran en: SBS. 2012. [Ranking de Créditos, Depósitos y Patrimonio de las Cajas Municipales](#). SBS, Lima; para obtener información de otros años, vea: SBS. 2012. [Boletín Estadístico de Cajas Municipales](#). SBS, Lima; y FECPCMAC. 2012. [CMAC en Cifras](#). FECPCMAC, Lima.



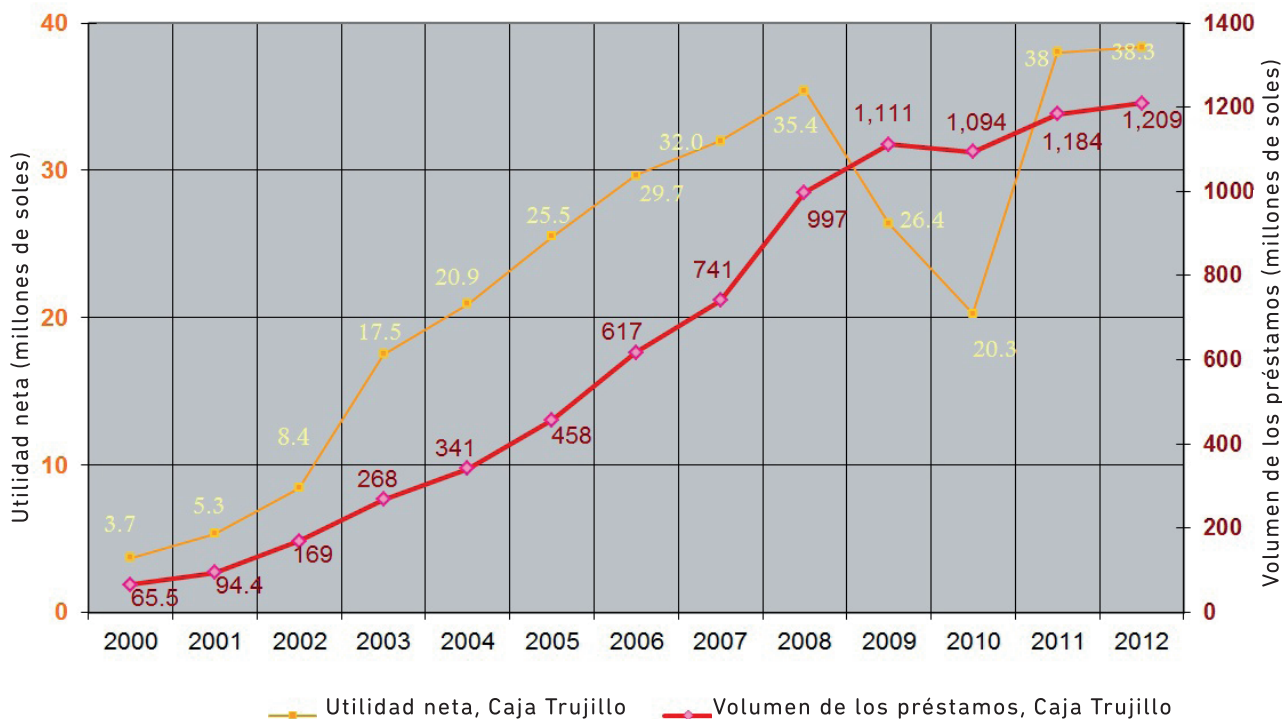
de las operaciones crediticias se relacionan con el consumo (los préstamos se ofrecen a micro o medianas empresas que producen o comercializan bienes de consumo) y el crédito para vivienda, que es bastante novedoso. Ante el auge inmobiliario en el país, la Caja Trujillo ha lanzado un nuevo tipo de préstamo destinado a la construcción de locales comerciales; continuando con la innovación en los métodos aplicados, estos préstamos se vinculan con contratos de compra para dichos locales.

Si bien la crisis financiera mundial del 2009 impactó en la economía peruana, la desaceleración económica fue moderada y más bien breve. No obstante, el sistema bancario y el sector de las microfinanzas fueron afectados, incluso las cajas; que al disminuir la capacidad de pago de los clientes, la rentabilidad cayó. La Caja Trujillo tomó medidas para restaurar la salud de sus negocios para lo cual vendió parte de la cartera dañada. También comenzó a mirar hacia adentro y reforzó su organización manteniendo los costos operativos en regla a través de las tasas de interés de ahorros y depósitos, que eran más altos que los que ofrecían los bancos convencionales. En este contexto, todas las cajas tuvieron que realizar un ajuste para lograr niveles operativos más competitivos.

Ante la continua y creciente competencia, un riesgo

significativo que enfrentan las cajas municipales es la posible manipulación política debido a su vínculo con el gobierno municipal, que actualmente preside la junta directiva. Una manera de abordar este problema es a través de un cambio hacia el accionariado público. En años anteriores, los intentos por vender acciones se habían evitado precisamente debido a intereses políticos. De igual manera, la actual estructura organizativa de la gerencia representa riesgos: tener tres cabezas gerenciales sin un nivel unificado puede generar problemas en cuanto a eficiencia y eficacia. Asimismo, el proceso de selección de la junta directiva está sujeto a factores o favores políticos; para tener directorios más profesionales sería necesario cambiar estos procedimientos. Aun así, las cajas municipales y todo el sector de las microfinanzas tienen buenas perspectivas de desarrollo. Como lo expresó el expresidente del directorio de la Caja Trujillo, Boris Itzkovich, «siempre habrá gente que inicie sus propios negocios y siempre habrá el potencial para crear nuevos negocios». A medida que crece el país, también crece la población con nuevos segmentos de microempresarios y nuevas microempresas. Este auge tiene el potencial para sostenerse en el futuro, siempre y cuando la economía peruana permanezca estable.

Caja Trujillo: utilidades y volumen total de los préstamos 2000-2012
Millones de soles



Fuentes: Caja Municipal de Trujillo. 2012. [Memoria Anual 2011](#). CMAC Trujillo, Trujillo; Caja Municipal de Trujillo. 2011. [Memoria Anual 2010](#). CMAC Trujillo, Trujillo; Caja Municipal de Trujillo. 2012. [Caja en Cifras](#). CMAC Trujillo, Trujillo.

FACTORES CONTEXTUALES

PARA EL ÉXITO DEL MODELO DE LA CAJA MUNICIPAL



El sistema de cajas municipales fue posible gracias al pensamiento estratégico y objetivos de desarrollo institucional. Primero fue Gabriel Gallo en Piura y luego funcionarios gubernamentales a nivel nacional quienes tuvieron la visión y la determinación para impulsar el proyecto y mantener el acuerdo de asistencia técnica con GTZ, que sería vital para dar forma al sistema.

La Caja Trujillo surgió al unirse con otra iniciativa municipal, contribuyendo significativamente al diseño y la operatividad del sistema. La asistencia técnica de GTZ fue decisiva en las etapas iniciales de implementación de la Caja Trujillo. Tal como señala Boris Iltzkovich, miembro del primer directorio y expresidente de la Caja Trujillo (2007-2008), las decisiones del directorio de expandir o adaptar los sistemas, en concordancia con el avance de las operaciones, impulsaron el desarrollo y crecimiento de esta entidad.

Otro factor clave para el crecimiento de la Caja Trujillo, y de todas las cajas en general, fue la creación de FEPCMAC, que desempeñó un papel clave en llevar adelante a las cajas.

La tecnología adaptativa y las medidas a nivel organizativo también fueron primordiales. Los cambios operativos sobre los cuales se apoyó la expansión de las cajas fueron la adaptación de la organización interna (que incluye el reclutamiento de gerentes especializados) y un sólido

enfoque en la capacitación. El directorio promovió la capacitación gerencial como estrategia para mantener y desarrollar la capacidad del personal sobre la base del conocimiento especializado acumulado, lo cual fue un factor clave. Asimismo, se formó al cuadro gerencial desde el nivel inferior hasta el superior y adquirieron experiencia práctica en el terreno, lo que les permitió ponerse en contacto directo con los microempresarios y su realidad cotidiana. Se establecieron incentivos para el personal como un sistema de bonos que asigna diferente peso a varios factores según las prioridades estratégicas. También financiaron estudios de posgrado para el personal con mejor desempeño. Para poder acceder al financiamiento de los estudios de posgrado, los empleados firman un contrato en el cual aceptan permanecer en la caja por un cierto periodo; de no ser así, deben pagar el 50% de la beca.

Otro factor importante fue el desarrollo de tecnologías de información. La Caja Trujillo desarrolló y mejoró progresivamente su propio paquete de *software* que incorpora el conocimiento técnico especializado, refleja las técnicas de evaluación del cliente a través de su evolución y captura los factores del análisis del flujo de caja en un proceso de ponderación cualitativa. En general, la expansión de la Caja Trujillo ha sido gradual y ha reflejado la evolución de su sistema informático.

LECCIONES APRENDIDAS

1 El historial de logros de la Caja Trujillo y las demás cajas demuestra una apropiación exitosa de las prácticas de microfinanzas diseñadas para diversos clientes y condiciones externas. La confianza se convirtió en una herramienta de gestión del riesgo y la evaluación crediticia flexible y práctica reemplazó a las garantías formales.

2 Un buen enfoque de evaluación crediticia requiere de un adecuado sistema de apoyo para lograr métodos eficientes y rutinarios. La infraestructura operativa y organizativa fue clave en el caso de la Caja Trujillo como apoyo a la metodología crediticia, y para evolucionar junto con esta, el sistema informático fue crucial.

3 Un aspecto fundamental para el éxito de las cajas municipales fue formar un cuadro gerencial leal y competente y capacitar al personal en el terreno. Algunas estrategias fueron formar al personal, otorgar becas de posgrado e incentivos según el desempeño.

4 La gestión del riesgo implicó varias dimensiones. El diseño organizativo y el fortalecimiento interno fueron herramientas que permitieron responder a la realidad de los clientes, la evolución del negocio de las IMF y del sector, y la fluctuación de las condiciones económicas a nivel nacional e internacional. Otras herramientas fueron la diversificación y el perfeccionamiento

del producto, el *marketing* y la expansión territorial. En microfinanzas, el éxito proviene de la adaptación.

5 Desde la perspectiva del desarrollo institucional, la historia de las cajas municipales ilustra el papel fundamental que desempeñan las autoridades de supervisión y otras autoridades relevantes con una actitud flexible, atenta y receptiva. Las autoridades tuvieron apertura para aprender junto con las cajas e incorporaron este aprendizaje con miras al fortalecimiento del sector de las microfinanzas y el sistema financiero en general. Asimismo, incorporaron mecanismos de seguimiento y opciones de financiamiento externo. La información de las centrales de riesgo fue fundamental.

CONTÁCTESE CON [GRADE](#)

Para más información sobre microfinanzas en América Latina, contacte con el autor, Miguel Jaramillo, PhD, investigador principal de Grade, mjaramillo@grade.org.pe.

PROGRAMA [ELLA](#)

Para más información sobre microfinanzas en América Latina, consulte la [guía ELLA](#), que contiene una lista de los materiales disponibles en este tema. Para más información sobre otros temas de desarrollo, consulte otros [Temas ELLA](#).