

ARTÍCULO DE REVISIÓN

Modelo Alemán de Gobierno Corporativo y su aporte en el Sistema de Cajas Municipales

German Model of Corporate Governance and its contribution in the System of Municipal Boxes

RESUMEN

El presente artículo trata sobre el gobierno corporativo, acorde a nuestro contexto, específicamente al Sistema de Cajas Municipales; surge con la intención de contribuir, difundir y profundizar este tema, un pilar muy importante para el crecimiento y sostenimiento en el largo plazo de las organizaciones, públicas, privadas y familiares. Se hace un análisis del origen de gobierno corporativo, se menciona los modelos generalmente adoptados a nivel internacional por muchos países y organizaciones, los mismos que fueron planteados en realidades distintas al nuestro, mencionando sus prioridades, características, beneficios y debilidades, luego se realiza el aporte del Modelo Alemán, en la gestión del Sistema de Cajas Municipales en el Perú, para tener una apreciación integral, y concluir que a nivel del Sistema de Cajas Municipales, el aporte de este modelo resultó exitoso para su crecimiento, sin embargo, es necesario mejorar algunos temas como: la nominación e independencia del Directorio, el nombramiento de gerencia, consecuentemente el éxito o fracaso de adoptar un modelo determinado, depende de la cultura de la Nación donde se aplica la legislación.

Palabras claves: Gobierno Corporativo; Modelo Alemán; Sistema de Cajas Municipales del Perú.

ABSTRACT

This article deals with corporate governance according to our context, specifically the Municipal Savings Bank System, arises with the intention of contributing, disseminating and deepening this issue, a very important pillar for the long-term growth and sustainability of organizations, public, private and family. An analysis of the origin of corporate governance is made, the models generally adopted internationally by many countries and organizations are mentioned, the same ones that were raised in realities other than ours, mentioning their priorities, characteristics, benefits and weaknesses, then the contribution is made of the German model in the management of the Municipal Savings Bank System in Peru, in order to have a comprehensive appreciation, and conclude that at the Municipal

**Mayela Mallma
Chuquillanqui**

mmallmach@hotmail.es

Caja Municipal de Ahorro y Crédito.
Lima, Perú

Presentado: 09/09/2020 - Aceptado: 19/01/2021 - Publicado: 17/06/2021

Savings System level the report of this model was successful for its growth, however it is necessary to improve some issues such as: the nomination and independence of the Board of Directors, the appointment of management, consequently the success or failure of adopting a specific model depending on the culture of the Nation where it is applied, the legislation.

Keywords: Corporate Governance; German model; System of Municipal Savings Banks of Peru.

INTRODUCCIÓN

Al hablar de Gobierno Corporativo podemos decir en cortas palabras que, es la forma de administrar y controlar las organizaciones, a nivel internacional el organismo que establece las pautas es la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) y la CAF (Corporación Andina de Fomento) a partir de estos dos organismos, surgen aportes de países e instituciones y organismos Internacionales y Nacionales, que redactaron códigos, principios de gobierno corporativo, cuyo aporte es basado en la realidad de cada país o sistema. A nivel del Perú la Institución que realizó un trabajo integrado es la CONASEV (Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores) hoy la SMV (Superintendencia del Mercado de Valores). En el 2002 publicó, los principios de Buen Gobierno para las Sociedades Peruanas, fue un trabajo en conjunto de ocho entidades públicas y privadas, que posteriormente en el 2012, era necesario actualizar estos principios, por las carencias y debilidades que se pusieron de manifiesto, a raíz de grandes escándalos financieros a nivel internacional y nacional. Finalmente se elabora el Código de Buen Gobierno Corporativo para las Empresas Peruanas, para ello se contó con la participación de instituciones y representantes empresariales, catorce en total quienes eran afiliados al Sistema del Mercado de Valores del Estado Peruano, el alcance de aplicabilidad de este código, se da para empresas públicas, privadas y familiares.

A nivel del Sistema Financiero, en el 2017 se publica la Resolución SBS N° 272-2017, Reglamento de Gobierno Corporativo y Gestión Integral de Riesgos la misma que entró en vigencia en enero del 2018, en ella se establece las atribuciones y responsabilidades de los órganos de las empresas, además se menciona que las empresas deberán desarrollar políticas

sobre conducta de mercado, transparencia de información y la gestión de reclamos, siendo su ámbito de aplicación para las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), Banco de la Nación, el Banco Agropecuario, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Fondo MIVIVIENDA S.A., las Derramas, Cajas Municipales, la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC) y para el Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FOCMAC); bajo este contexto las Cajas Municipales han implementado las políticas, procedimientos, principios, comités y responsabilidades sin embargo, es necesario trabajar en su aplicación, a fin de evitar la injerencia política en su administración, por ser empresas con autonomía administrativa, cuyo propietario son las Municipalidades Provinciales.

OBJETIVO DEL ARTÍCULO

El objetivo del artículo es difundir e interiorizar el tema de gobierno corporativo aplicado a organizaciones públicas, privadas y familiares de nuestro país. Establecer pilares que deben ser reforzados para que, el Modelo de Gobierno Corporativo Alemán, contribuya al éxito en la gestión del Sistema de Cajas Municipales y otras organizaciones que desean apostar por este modelo.

ARGUMENTACIÓN

Toda organización desde que nace, y por muy pequeña que sea tiene una gobernanza, muchas veces desarrollada por el conocimiento, experiencia y sabiduría, o en base a un modelo establecido, dependerá de la forma de administración y las prioridades que guiarán su desarrollo. Al referirnos al tema de Gobierno Corporativo, nos remontamos a muchos años atrás, donde su definición tiene como origen, la teoría de agencia, según El Instituto Iberoamericano (2015):

Enfocando desde la perspectiva económica de las relaciones de agencia, es decir en las relaciones en las que una parte (el principal o propietario) delega en otra, poderes de decisión (el agente). En el caso de las sociedades, los principales son los socios (los propietarios de la sociedad) quienes delegan en el órgano de administración (agente) la toma de decisiones. Por supuesto, que ello no significa que los propietarios no tomen ciertas decisiones (debidamente constituidos en junta). Pero el grueso de las decisiones, muchas de ellas extraordinariamente relevantes para los propietarios de la sociedad, corren a cargo del órgano de administración. (pp. 371-372)

Actualmente existen tendencias y modelos de Gobierno Corporativo, que las organizaciones fueron adoptando, convirtiéndose en una guía para su gestión, las cuales contribuyen en su desarrollo organizacional. Dentro de los principales modelos de Gobierno Corporativo se mencionan:

Modelo Angloamericano

Según Sheehy (2004):

El aspecto distintivo del Modelo Angloamericano es su accionista. Es el modelo de la primacía del accionista, coloca los intereses del accionista por encima de todos los demás, y como hemos visto, incluso con exclusión de todos los demás intereses. (p. 501)

Beneficios del Modelo Angloamericano

Es atractivo por varias razones: Primero porque es familiar, segundo porque pone una cantidad considerable de dinero en manos de los accionistas en un corto período de tiempo y tercero cuando la economía crece bien, los valores de las acciones de estas compañías aumentan rápidamente, es la más eficiente.

Debilidades del Modelo Angloamericano

Su enfoque es a corto plazo. Los ejecutivos de la corporación están más preocupados por resultados trimestrales y precios diarios de acciones. Estas empresas son vulnerables a quedar anticuadas y colapsar, está dirigido por una

junta de directores que representan, solo los intereses de los accionistas y la gerencia; es un modelo antagónico y costoso de manejar.

Modelo Alemán

La corporación alemana tiene una característica peculiar, está estructurada con una Junta Directiva de dos niveles, es decir tiene un modelo dual, siendo primero, la junta ejecutiva o tablero, cuya función principal es realizar la gestión de la organización, en segundo lugar, se tiene al supervisor tablero o consejo de supervisión, como su nombre lo menciona, es el encargado del control y supervisión. Dentro de la organización se da una división de directores, por la forma de su designación, los cuales son: directores nominados por los accionistas y directores nominados por los empleados. Es interesante notar que, en contraste con el Modelo Angloamericano, en el que todos los directores son nominados por los accionistas y son gerentes profesionales. En el caso del Modelo Alemán, los directores nominados por los trabajadores, están allí para representarlos y generalmente están capacitados profesionalmente, como economistas o académicos de negocios, pero no son gerentes.

Beneficios del Modelo Alemán

Primero, hay menos disturbios laborales, el Modelo Alemán funciona mejor porque alinea, los intereses de la gerencia y los trabajadores. La segunda ventaja es, que pone a los trabajadores en contacto directo con la gestión, se mejora: la comunicación y confianza. La gerencia puede entender las quejas, inquietudes y sugerencias de los trabajadores en forma fácil y directa.

Modelo Japonés

Es una mezcla interesante de Alemán y Estadounidense. El derecho corporativo japonés ha sacado lo mejor de cada uno de los sistemas. El Modelo Japonés ha rechazado "el accionista Angloamericano", el cual era para entonces el modelo de primacía. De hecho, en el Modelo Japonés, los intereses de los accionistas se encuentran entre los menos importantes de los intereses a considerar. Las prioridades japonesas son: la propia corporación, clientes, empleados, acreedores y finalmente accionistas. El Modelo Japonés se basa en el sistema

del pueblo donde todos trabajan juntos para la supervivencia común y el bien común. En consecuencia, como se señalan, los ejecutivos japoneses dan mayor prioridad a los intereses de los empleados que a los intereses de los accionistas.

Beneficios del Modelo Japonés

A pesar del declive económico, el trabajador japonés promedio ha podido seguir viviendo sin experimentar la devastadora pérdida de empleo que caracterizó la experiencia de los trabajadores Estadounidenses. A diferencia del Modelo Angloamericano que pasó los costos del declive económico directamente a los empleados (Sheehy, 2004).

Modelo Alemán y su Influencia en la Gestión de Cajas Municipales

En una iniciativa de contribuir al desarrollo económico de la población, según la (FEPCMAC, 2019) Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. En 1985, se crea Instituciones financieras descentralizadas, con la finalidad de atender a la población que no tenían facilidades para la inclusión al sistema financiero crediticio formal. Es así que se establece un acuerdo de Cooperación entre Alemania y Perú; la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GTZ) por Alemania y por Perú la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), como resultado de esta integración, se contó con el “Proyecto de Desarrollo para las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en el Perú”, a partir de ella bajo la asesoría del enfoque técnico de la International Project Consultant y el legado de la tecnología crediticia, se crea nuevas Cajas Municipales, por lo tanto:

La Cooperación Alemana, diseñó el modelo de negocio estableciendo el gobierno corporativo, definiendo la estructura del directorio y la gerencia mancomunada, para garantizar la independencia en la gestión y alejar la influencia política en el manejo de las CMAC. Es decir, se replicó los principios de gestión de las Cajas de Ahorro Alemanas convocando a representantes de la sociedad civil, de instituciones en como el clero, la Cámara de Comercio, representantes de las MYPE y expertos de finanzas del Banco Central de Reserva, Banco de la Nación

o COFIDE. Adicionalmente, el directorio fue integrado por tres representantes de la Municipalidad Provincial, dos representantes de la mayoría y un representante de la minoría del Concejo Provincial. Esta amplitud de criterios y enfoque más empresarial permitió dar confianza a la población, respecto a la buena administración de los recursos financieros de las CMAC y el desarrollo de primeras operaciones y servicios financieros autorizados por la SBS. En la actualidad las CMAC operan mediante la Ley Especial de CMAC (D.S. N° 157 -90-EF) recientemente actualizada mediante la Ley N° 30607, “Ley que Modifica y Fortalece el Funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito” que permitirá mejorar el Gobierno Corporativo, el fortalecimiento patrimonial a través del ingreso de socios estratégicos o inversionistas privados en el accionariado y convertirlas en empresas más competitivas en el mercado, mediante el otorgamiento de más operaciones activas y pasivas en igualdad de condiciones que las empresas financieras privadas. En tal sentido, las CMAC tienen la oportunidad de modernizar su gestión, mejorar sus procesos, gestionar adecuadamente sus riesgos y consolidar el modelo de negocio. (FEPCMAC, 2019, p. 14)

El Modelo Alemán, aplicado al sistema de Cajas Municipales tiene un enfoque propio, ver Figura 1, donde se aprecia los tres ejes principales del Sistema de Gobierno Corporativo de una organización: **el propietario**, es decir el inversionista que aporta capital al negocio; a nivel del Sistema de Cajas Municipales, por tratarse de empresas de propiedad del estado con autonomía administrativa, el único propietario son las Municipalidades, cuya representatividad dentro de las Cajas Municipales lo realizan a través de la **Junta de accionistas**; organismo que no interviene en forma directa en la administración y gestión de la organización, para ello se nombra un **directorio**, quienes representan los intereses del propietario, supervisan y brindan asesoramiento estratégico, establecen políticas, estrategias, toman decisiones, monitorean las actividades de negocios, las cuales deben ser aceptadas por la Junta de accionistas. Respecto

al directorio, este órgano no puede intervenir en las decisiones de la **Gerencia Mancomunada** quienes, al no tener facultades ejecutivas, tiene a su cargo la representación legal, es la responsable ejecutiva de la marcha económica y administrativa de la organización. La Gerencia Mancomunada es el tercer eje principal del Sistema de Gobierno Corporativo en las Cajas Municipales.

A medida que transcurren los años, frente al incremento de la competencia y la evolución de las empresas es necesario realizar ajustes al modelo, que permita un crecimiento sostenido de estas empresas a fin de satisfacer las nuevas demandas y aprovechar las oportunidades, evitando la injerencia política dentro de su gestión. Algunos puntos por mejorar es la plena independencia del directorio, el sistema de Cajas Municipales tiene un procedimiento único para la elección y nominación de directores, que difiere a lo contemplado en la Ley General

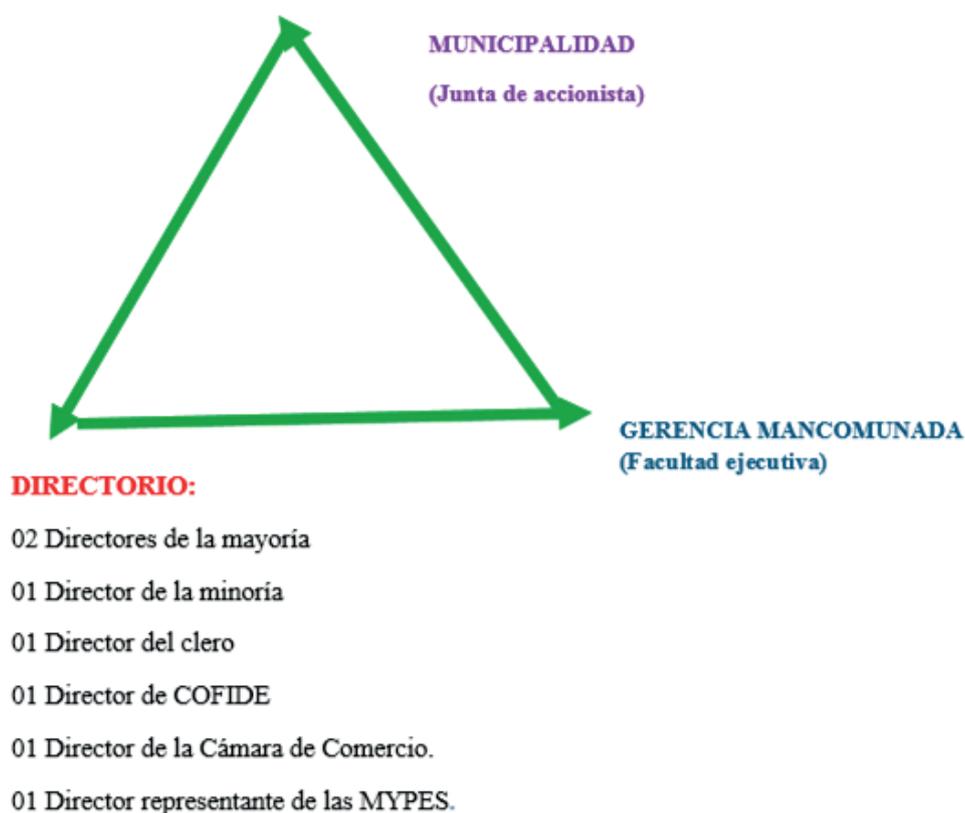
de Sociedades. El directorio colegiado constituido por una pluralidad de representantes lo componen siete integrantes los cuales son: dos representantes de la mayoría de los regidores y un representante de la minoría de regidores, (las municipalidades cuentan con regidores de la mayoría y regidores de la minoría), uno del clero, uno de COFIDE, uno de la Cámara de Comercio y uno de las MYPES (FEPCMAC, 2019) (Ver Figura 1).

El Directorio como Órgano de Dirección y Supervisión

El directorio viene a constituir el eje importante dentro de las Cajas Municipales, es el órgano estratégico y de control, por lo mismo debe existir idoneidad en los miembros que lo conforman, deben contar con la experiencia, habilidad y calidad en el manejo de empresas, los mismos que deben encontrarse en actividad, para tomar decisiones en base a las exigencias

Figura 1

Modelo de Gobierno Corporativo según GTZ Alemania



Nota. Elaboración propia.

del mercado, también debe existir interacción, cohesión, compromiso y confianza entre sus miembros buscando un mismo lineamiento. Por lo expuesto, se recomienda que, no debe existir mucha rotación de directores; de acuerdo con la curva de aprendizaje existe un proceso de inducción que se trabaja en forma gradual, muchas veces ante el cambio de gobierno local, también se rota directores, es decir los alcaldes y regidores deben entender que ellos no son dueños de las Cajas Municipales, son solo representantes.

La nominación de los directores no cuenta con independencia, según Vilela (2009) dice:

El Art. 11 de la Ley de Cajas Municipales, establece que los directores son “nominados” por el Consejo Municipal. Y a esa norma se añade lo establecido en el Anexo de la Res. 114-2004 modificatoria de la Res. 410-97, sobre conversión de la CMAC en sociedades anónimas y designación de directores. Así, la Municipalidad pasa a detentar una potestad que empleada con fines meramente políticos viene generando situaciones que atentan contra la gobernabilidad y futuro de las CMAC. (p. 2)

Muchos de los municipios tienen poder en las Cajas Municipales, a través de los directores, porque estos son nominados por ellos, de aquí existe un riesgo, que no se nomine directores independientes con la finalidad de tener mayoría en la toma de decisiones, sin nominación un director no puede ejercer sus funciones, como se mencionó existe tres representantes del gobierno local, al no nominar a un director independiente, la municipalidad siempre tendrá la mayoría de miembros, porque solo quedarían dos representantes de la mayoría, esto influye en la toma de decisiones, por ello que la nominación se convierte en un deber más que un derecho.

El 13 de agosto de 2020 en aras de promover un adecuado Gobierno Corporativo, velando el cuidado de las líneas de sucesión y la idoneidad de los representantes de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP modificó, mediante Resolución N° 1993-2020, el Reglamento para la elección de los directores de estas

entidades financieras, en esta norma ahora se habla de directores alternos, también se menciona otros temas relacionados a los requisitos para ser director, la documentación requerida para acreditar su idoneidad técnica, el proceso de designación, nominación y revocatoria, así como el plazo de duración del cargo de director de los representantes de los pequeños comerciantes o productores.

El director alterno solo participa en ausencia del director titular en estas sesiones. Otro de los puntos importantes es el tiempo en su designación, muchas de las Cajas, vieron retrasar el cumplimiento de sus objetivos por la demora en la designación de los directores, puesto que ellos conforman comités y toman decisiones, ahora con esta resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles, se recibe el informe de la Unidad de Auditoría Interna (UAI), luego la SBS podrá pronunciarse, después se procederá con la nominación del director por parte del Consejo Municipal. En caso de revocatorias, esta será comunicada con 15 días hábiles de anticipación, la misma que debe indicar los motivos de la revocatoria, la cual tendrá carácter de declaración jurada. Asimismo, se menciona que el plazo de duración del cargo de director representante de los pequeños comerciantes y productores es de tres años (El Peruano, 2020). Por todo lo vertido la supervisión y control de las Cajas gira en función del directorio, observando que no deben, ser juez y parte a la vez, por ello que es observada su independencia.

CONCLUSIONES

El Modelo Alemán que sirve de soporte técnico a las Cajas Municipales, es una contribución muy rescatable, gracias a ella se dio el crecimiento y buen desempeño de las Cajas, el planteamiento se basa en: la existencia de una junta de accionista que representa a las municipalidades, un directorio formado por siete miembros, tres representantes del municipio y cuatro del fuero civil, también se tiene la Gerencia Mancomunada, integrada por tres integrantes; este último es tomado del modelo de gerencia compartida o grupal. Son estos tres elementos que forman el triángulo de Gobierno Corporativo. Las Cajas Municipales a medida que van creciendo y generando utilidades, se convierten en organismos atractivos y surgen intereses políticos que

afectan la gestión, para poder contrarrestar es necesario establecer reglas claras a fin, que el Sistema de Cajas sean más competitivas y sostenibles en el tiempo. Existe deficiencias o pilares que se deben mejorar tales como: la nominación del directorio, nombramiento o cambio de los gerentes, la independencia del directorio, esto a raíz de la susceptibilidad de los cambios de gobierno local. Finalmente, el presente Modelo Alemán también tiene su aplicabilidad, con una mayor efectividad en las empresas privadas y familiares, porque se exceptúa de injerencias políticas, lo nutrido de este modelo sería la aplicabilidad de la Gerencia Mancomunada; para su buen resultado del modelo mucho depende de la cultura de la nación y organización donde se implante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- El Peruano. Normas legales, Resolución SBS No. 1993-2020. Por el cual se aprobó el Reglamento para la Elección de los Representantes al Directorio de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Recuperado de <https://diariooficial.elperuano.pe/boletinoficial>
- Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC). (2019). Memoria FEPCMAC-2019. Recuperado de <https://www.fpc-mac.org.pe/>.
- Instituto Iberoamericano de Mercado de Valores. (2015). El Gobierno Corporativo en Iberoamérica. Recuperado de https://www.iimv.org/iimv-wp-1-0/resources/uploads/2015/04/gobierno-corporativo_web.pdf
- Sheehy, B. (2004). The Importance of Corporate Models: Economic and Jurisprudential Values and the Future of Corporate Law. *Bus & Com*, 2 (4), 2-53. (Original publicado en 2004). <https://ssrn.com/abstract=777084> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.777084>
- Vilela, P. M. (2009, 14 de julio). Cajas Municipales y Gobernabilidad. Netbankdes. <http://netbankdes.com/aplicacion/webroot/archivos/130325054919cajas%20municipales%20y%20gobernabilidad.pdf>.

