

**POLITICA ECONOMICA Y DESARROLLO DEL
SISTEMA FINANCIERO PERUANO (PARTE II):
PROPUESTA PARA UNA REFORMA Y
ANALISIS DE LA NUEVA LEY DE BANCOS**

**Armando Cáceres Valderrama
Javier Nagamine Akamine**

Documento de Trabajo/16

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE.
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Noviembre de 1991

Estilo y Edición: José Peláez Cáceres

CONTENIDO

Presentación	7
Resumen	9
I. PROPUESTA PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO	11
1. Introducción	11
2. Naturaleza de una reforma del sistema financiero	11
2.1. ¿Qué es una política de liberalización financiera?	11
2.2. Dificultades para la liberalización financiera en países en desarrollo	13
3. Intentos de reforma del sistema financiero en el Perú	16
3.1. Antecedentes	16
3.1.1. La reforma financiera de 1931	16
3.1.2. Gobierno militar y control del sistema bancario	17
3.1.3. El proceso de liberalización financiera de 1982	18
3.2. Estatización de la banca y reordenamiento financiero	20
3.2.1. La ley de estatización de la banca	20
3.2.2. La ley de reordenamiento financiero	20
3.2.3. El sistema de la banca regional de fomento	21
3.3. La propuesta de reforma financiera del actual gobierno	22
4. Razones para una reforma financiera en el Perú	23
4.1. Debilidad del sistema financiero	23
4.2. Obsolescencia de la antigua Ley de Bancos	24
4.3. Las leyes de expropiación y de reordenamiento financiero	24
4.4. Sistema bancario y proceso de regionalización	24
4.5. Ahorro interno y financiamiento de la recuperación nacional	24
5. Lineamientos para una reforma del sistema financiero peruano	25
5.1. Objetivos	25
5.2. Medidas de la reforma	26
6. Perspectivas de éxito de una reforma financiera	30
II. ANALISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO 637, NUEVA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES BANCARIAS, FINANCIERAS Y DE SEGUROS	31
BIBLIOGRAFIA	36
ANEXOS	37

PRESENTACION

Una de las conclusiones más importantes a las que se ha llegado en la serie de investigaciones realizadas en GRADE sobre la problemática del financiamiento del desarrollo, está referida a la importancia de fomentar el ahorro como una forma de elevar el nivel de inversión en la economía peruana. Asimismo, señalaban estos estudios la necesidad de diseñar mecanismos que mejoren la eficiencia del sistema financiero, de manera que cumpla su verdadera función de intermediador entre el ahorro y la inversión.

Continuando con dicha línea de trabajo, la investigación sobre el impacto de la política económica en el desarrollo del sistema financiero -realizada entre octubre de 1989 y setiembre de 1990- buscó profundizar en el estudio de los factores que explican la escasa contribución del sistema financiero al desarrollo económico del Perú. La investigación tuvo como punto de partida la hipótesis general de que la estructura institucional del sistema financiero peruano y su reducida capacidad de gestión estaban a la raíz de las limitaciones de éste para contribuir al desarrollo del país.

Este documento presenta los lineamientos de una propuesta de reforma integral del sistema financiero peruano, continuando con la diseminación de los resultados de la investigación hecha en el marco del proyecto "Política Económica y Desarrollo del Sistema Financiero". GRADE ha publicado ya en esta misma serie un primer documento dedicado al diagnóstico de la situación del sistema financiero a fines de 1990 (Documento de Trabajo 14). Asimismo, actualmente se encuentra en prensa el documento No. 5 de la serie "Notas para el Debate", que contiene el marco teórico que permite entender el funcionamiento del sistema global y la empresa financiera, y que sustenta las recomendaciones hechas aquí. Este esfuerzo de GRADE apunta a brindar elementos de juicio y sugerencias de política al debate sobre el futuro del sistema financiero peruano, tema que ha cobrado singular actualidad a partir de la promulgación del Decreto Legislativo 637 (nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros).

Si bien es cierto que la propuesta considera la situación hacia fines de 1990, lo que podría hacer pensar en una necesidad de reformularlas dado el tiempo transcurrido y los cambios ocurridos, las principales recomendaciones tienen aún plena vigencia. Aunque algunas han sido ya incorporadas en la legislación mediante el Decreto Legislativo 637 y otras normas dictadas por el gobierno del ingeniero Fujimori, todavía hay áreas donde casi no se ha avanzado; por ende, la propuesta merece ser considerada, más aun si se entiende como una reforma global y no como cambios aislados. Además, la discusión misma de la propuesta que se hace en este documento permite entender el alcance de las disposiciones que el gobierno viene anunciando en relación a las actividades de la Superintendencia de Banca y Seguros, el Banco Central de Reserva, la banca de fomento y el mercado de valores.

Se ha incluido en este documento un análisis de las medidas incorporadas en la nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros. De esta manera, se pretende dar al lector una perspectiva más amplia sobre lo ya avanzado en la reforma del sistema financiero y sobre los pasos siguientes que el gobierno debe dar en este frente.

Esta investigación fue realizada en el marco de las actividades del Consorcio de Investigación Económica -al cual pertenece GRADE-, que cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Los autores desean expresar su agradecimiento a dichas instituciones; a Fernando Carrión y César Revoredo, también integrantes del equipo de investigación de este proyecto; y al conjunto de investigadores de GRADE, por las enriquecedoras discusiones y el apoyo siempre oportuno. Las conversaciones con funcionarios del Banco Central de Reserva del Perú, en especial con Jorge Calonge, y con los participantes en los seminarios organizados por el Consorcio de Investigación Económica, fueron de gran utilidad para el desarrollo del proyecto. Asimismo, el aporte de Silvia Armijo, Jorge Chiney, Víctor Loayza, Marita Pérez y Jaime Shimabukuro, en diferentes etapas de la investigación, fue sumamente valioso.

Lima, noviembre de 1991.

RESUMEN

Este documento, en su primera parte, contiene una propuesta para la reforma integral del sistema financiero peruano. Luego de discutir la naturaleza de los procesos de reforma basados en la liberalización (entendida ésta como la reducción de la ingerencia estatal en el negocio financiero), hace una revisión de la serie de reformas que se han intentado en los últimos años en el Perú. En seguida expone las razones que sustentan la necesidad de una reforma financiera, detalla los lineamientos que deben guiar dicha reforma y discute los posibles obstáculos que ésta puede enfrentar en el actual contexto de estabilización.

El trabajo pone énfasis en la necesidad de un enfoque global, que considere las características estructurales de los mercados financieros y de valores. De no observarse esta condición en cualquier propuesta de reforma del sistema financiero peruano, los intentos inspirados en el enfoque de liberalización financiera estarán condenados al fracaso y generaran incertidumbre, influyendo en el fracaso del programa general de reformas.

Asimismo se resalta la importancia del papel del Estado en el proceso de reforma financiera, que debe centrarse en garantizar la eficiencia y solvencia de las entidades financieras. En el caso del Perú, esta postura implica desechar el estilo controlista que ha caracterizado la gestión estatal en materia financiera durante el periodo 1985-90, y asumir en cambio un eficaz papel regulador orientado al logro de los objetivos del crecimiento económico.

La segunda parte del documento, que consiste en un análisis crítico de la nueva Ley de Bancos promulgada por el gobierno de Cambio 90, permite discernir cuánto se ha avanzado en el proceso de reforma financiera en los últimos meses. Tomando como referencia la propuesta de reforma que se hace en la primera parte, es posible establecer en qué direcciones se debe continuar dicho proceso y qué correcciones deben hacerse al programa de reforma financiera del actual gobierno.

I. PROPUESTA PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

1. INTRODUCCION

Las propuestas de reforma, liberalización o desarrollo financiero que en los últimos años se han aplicado en muchos países en desarrollo han generado modificaciones importantes en la estructura de sus sistemas financieros. En algunos casos, el poco cuidado con que fueron hechos tales cambios desestabilizó a las entidades financieras domésticas al afectar su solvencia, obligando al Estado a ejecutar operaciones de rescate. Tal experiencia sugiere que todo planteamiento de reforma debe manejarse con cautela, de modo que no genere un clima de incertidumbre para el negocio financiero.

En el Perú es conveniente que la reforma que finalmente se realice incorpore la decisión de modificar el entorno económico que enfrentan las empresas financieras, además de promover una activa participación del Estado en la supervisión y el control de las entidades crediticias. Esta intervención, sin embargo, debe ser selectiva, apuntando a mejorar el funcionamiento de los mercados financieros; ello evitará que tal intervención dilate la iniciación del necesario proceso de liberalización y apertura financiera.

A partir de la problemática del sistema financiero peruano revisada en la primera parte de este estudio¹, y en base al marco teórico discutido luego², se presenta en este documento los lineamientos principales de una propuesta de reforma orientada a revertir la crisis financiera actual. Se plantea una serie de modificaciones en materia de política monetaria, fiscal y cambiaria, y se da algunas sugerencias para un nuevo ordenamiento legal del sistema financiero peruano. Hay que recordar, en todo caso, que este documento sólo pretende aportar elementos a la discusión sobre cómo revertir la crisis del sistema financiero, y en modo alguno puede considerarse una propuesta definitiva.

En la siguiente sección se hace una reseña de los tipos de reforma financiera que se ha venido recomendando a los países en desarrollo, y en la tercera, previa revisión de los intentos de reforma anteriores a 1985, se analiza las diferentes propuestas que han sido hechas en los últimos años para el caso peruano. Se considera los dispositivos de expropiación (1987), reordenamiento del sistema financiero (1988) y creación del Sistema de la Banca de Fomento Regional (1990) durante el gobierno de Alan García, y la propuesta del actual gobierno de Cambio 90. Luego, la cuarta sección resume las razones que sustentan la necesidad de una reforma financiera en el Perú. La quinta presenta los lineamientos de una política integral de reforma del sistema financiero peruano, mientras que en la sexta se evalúa los obstáculos que puede enfrentar una reforma financiera en la coyuntura actual de estabilización.

2. NATURALEZA DE UNA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

2.1. ¿Qué es una política de liberalización financiera?

La necesidad de mejorar los mecanismos de movilización y asignación de los recursos domésticos mediante el sistema financiero, que se hizo palpable en muchos países en desarrollo hacia fines de los años setenta -especialmente en el Cono Sur de América Latina- motivó una serie de procesos de cambio estructural basados en la realización de reformas tendientes a la liberalización o apertura financiera. Pese al objetivo común, estas experiencias difieren en el alcance logrado por cada reforma y en los efectos, a veces contraproducentes, que han tenido sobre las economías en cuestión.

1 Ver Cáceres y Nagamine (1991a), documento 14 de esta misma serie, donde se presenta el diagnóstico que sirve de base para esta propuesta de reforma del sistema financiero peruano (*Nota del Editor*).

2 Ver Cáceres y Nagamine (1991b), documento 5 de la serie "Notas para el Debate" publicada por GRADE. Dicho documento, actualmente en prensa, presenta el marco teórico que sustenta el análisis hecho en esta investigación (*Nota del Editor*).

La estructura prevaleciente en ese entonces databa de los años cincuenta, época en que la mayoría de países latinoamericanos emprendió el esfuerzo de modernización de sus economías. Dicha voluntad de modernización se tradujo en políticas de control del crédito para dar apoyo financiero al sector agrícola e industrial, en la creación de instituciones de promoción financiera (banca de fomento) y en el establecimiento de topes a las tasas de interés cobradas por la banca comercial. La banca de fomento operó con tasas de interés bajas, que significaron un fuerte subsidio financiero a los sectores considerados prioritarios para el desarrollo nacional. Por su parte, los topes a las tasas de interés de la banca comercial indujeron una redistribución de recursos desde los ahorristas hacia los beneficiarios del crédito.

Este intervencionismo no tuvo éxito, pues impidió a las instituciones de fomento cubrir sus costos operativos, dados los reducidos márgenes financieros y la frecuente moratoria de los beneficiarios del crédito. Peor aun, los controles sobre la tasa de interés indujeron al ahorrista a no mantener activos financieros domésticos y a las entidades crediticias privadas a no realizar préstamos a largo plazo o a prestatarios de alto riesgo. En algunos países, como en el caso del Perú, el sector público elevó sustantivamente su demanda de crédito, desplazando al sector privado y generando desequilibrios en precios y producción. Así apareció la segmentación, la concentración y la orientación al crédito de corto plazo en los mercados de capitales de los países en desarrollo, lo cual explica el escaso desarrollo del sistema financiero en esos países y el interés de los agentes por un nuevo esquema, que tenga como rasgo central una mínima intervención estatal en el mercado crediticio.

Fue así como a fines de los setenta y durante toda la década de los ochenta surgió en muchos países una fuerte tendencia a la liberalización

de la tasa de interés, la eliminación del control del crédito, la reducción de los niveles de encaje y la simplificación de los procedimientos de control y supervisión³. Las políticas propuestas en este sentido, especialmente en los países del Cono Sur latinoamericano, estuvieron acompañadas de procesos de apertura financiera (eliminación del control sobre el flujo internacional de capitales) y comercial (reducción de tasas y simplificación del sistema arancelario). La tendencia a un mayor uso de mecanismos de mercado en el negocio financiero se justificaba por las ventajas que traería la mayor competencia en términos de eficiencia, reducción de costos de crédito, mayor financiamiento para las actividades productivas, etc.

Sin embargo, las reformas propuestas no sólo buscaban asegurar condiciones de competencia, sino también la solvencia patrimonial de las entidades financieras, en un marco de estabilidad macroeconómica. Esto implicaba la intervención estatal en el control y supervisión del negocio financiero, pero en forma selectiva y especificando claramente los objetivos de política, de manera que la pérdida de eficiencia por esta intervención sea mínima. Según este punto de vista, la liberalización debía estar acompañada de cambios en el régimen jurídico, contable y administrativo al que estaban sujetas las entidades financieras, cambios que debían mejorar la recuperación de los créditos, asegurar la solvencia patrimonial y elevar la eficiencia del sistema financiero. Se exigía también transparencia en materia de información (balances, estados de ganancias y pérdidas, principales deudores) y en la conducta de las entidades (vínculos con grupos económicos, composición de sus directorios, tasas de interés efectivas). Se buscaba que la supervisión adecuada de la marcha de las entidades financieras, la mejora en la calidad de los préstamos y el cumplimiento de los requerimientos mínimos de capital redujeran la posibilidad de fraude en el negocio financiero.

3 El Banco Mundial ha sido uno de los principales impulsores de la adopción de políticas de reforma del sistema financiero en países en desarrollo. Según dicha institución, estas políticas deben darse en un entorno económico estable, con equilibrio fiscal y adecuados sistemas comerciales y cambiarios. En el campo financiero, el Banco Mundial sugiere la aplicación de políticas que fomenten el ahorro y la inversión internos, encausando el flujo de recursos hacia las actividades más rentables, lo que permitiría a su vez mejorar el desempeño de los sistemas financieros nacionales (ver Banco Mundial 1989).

Por otro lado, se exigía que los bancos comerciales elevaran la eficiencia de sus sistemas de gestión y operaran en condiciones más competitivas. Una mejor gestión implicaba optimizar las políticas crediticias, los procedimientos de recuperación de préstamos, los sistemas de información y la capacitación del personal. Asimismo, se recomendaba permitir la incorporación de nuevos bancos (nacionales o extranjeros) al sistema, para elevar la competencia.

Se buscaba también que las autoridades financieras estimularan el establecimiento de agencias que ofrecieran servicios complementarios a los proporcionados por los bancos comerciales (financieras, compañías de seguros, cajas de pensiones y otras fuentes de financiamiento a largo plazo, seguros de crédito, fondos de garantía, etc.), como una forma de elevar la eficiencia de los mercados financieros. Se debía también reestructurar las funciones de la banca de fomento, promocionar los mercados de dinero y de capitales, e incorporar al sector financiero informal en el circuito del crédito (aprovechando sus ventajas en la evaluación de créditos). Asimismo, se debía diseñar sistemas de supervisión y normas de disciplina y control, procedimientos de difusión de información financiera, y capacitar al personal de las instancias controladoras para analizar transacciones financieras complejas.

Todas estas recomendaciones, inscritas en la corriente de la liberalización de los sistemas financieros, debían materializarse acompañadas de reformas macroeconómicas que fortalecieran la economía, reduciendo el riesgo de flujos de capital desestabilizadores. Algunos intentos de liberalización, como los casos de Argentina, Chile y Uruguay, fracasaron por la falta de cuidado en este aspecto. Tales reformas macroeconómicas hubieran permitido, entre otras cosas, restablecer la confianza en el sistema económico y en el respeto de los contratos financieros.

2.2. Dificultades para la liberalización financiera en países en desarrollo

En los países en desarrollo donde existía algún grado de represión financiera, el proceso de liberalización fue concebido esencialmente como la eliminación de los topes a las tasas de interés y la promoción de la libre competencia entre los bancos. Sin embargo, tal postura no tuvo en cuenta que la estructura de los mercados de capital que predomina en esos países obstaculiza la liberalización⁴. En dichos mercados, un sistema bancario oligopólico y cartelizado copa prácticamente toda la actividad financiera, en especial la asignación del crédito, mientras que el mercado de valores (bursátil y extrabursátil) es poco menos que insignificante⁵.

En los sistemas con represión financiera suelen existir dos tipos de restricciones: exógenas y endógenas. Las primeras son de carácter legal o institucional (v.g., los topes a las tasas de interés). A su vez, las restricciones endógenas responden a factores de tipo estructural y surgen como respuesta a los costos de evaluar el nivel de riesgo de cada demandante de crédito (costos de información, fundamentalmente) y a la existencia de mercados segmentados⁶.

Los programas de liberalización enfatizan la necesidad de eliminar las restricciones exógenas para lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, la mayoría de propuestas prestan poca atención a las restricciones endógenas que frecuentemente dificultan tal proceso de asignación, como sucede, por ejemplo, cuando los costos de información son muy altos⁷. Aun si hay competencia entre bancos gracias a la libertad para fijar las tasas de interés, la mejora en la eficiencia es improbable si las restricciones de información no se superan. En los países no desarrollados, la eliminación de los controles al crédito y a las tasas de interés y la supresión de las regulaciones a

4 Ver Cáceres y Nagamine (1991b).

5 El mercado de capitales en el Perú se circunscribe prácticamente al sistema bancario, pues la mayor parte de la actividad financiera formal se realiza a través de bancos y financieras.

6 Las particularidades de la estructura productiva de los países en desarrollo explican la existencia de varios mercados de crédito, todos imperfectos y caracterizados por la presencia de competencia monopolística-monopolio competitivo en la terminología de Virmani (1984). Estos mercados operan en condiciones de relativo aislamiento, abarcando cada uno distintos segmentos del total de operaciones de la economía en cuestión. De ahí la calificación de mercados de crédito segmentados.

7 Esto es especialmente cierto cuando los recursos son asignados solamente a través del sector bancario.

la entrada de capitales en el negocio financiero no garantizan un mejor funcionamiento del mercado financiero si no se da una solución paralela al problema de las restricciones endógenas.

Conviene entonces detallar qué factores endógenos determinan el funcionamiento imperfecto de los mercados de crédito en países en desarrollo, entre ellos, la existencia de mercados financieros segmentados y de asimetrías de información, como se verá a continuación. En estos casos las sugerencias de política, en vez de buscar una solución óptima bajo supuestos no sostenibles de competencia perfecta, deben inscribirse en un enfoque de "segunda mejor opción" (*second best*).

En los países en desarrollo existe una diversidad de mercados de crédito de carácter segmentado, en los cuales operan desde entidades financieras modernas (banca comercial privada) que atienden a las grandes empresas, hasta numerosas entidades tradicionales (prestamistas, usureros y agiotistas) que atienden principalmente a pequeños productores y comerciantes. También existen mecanismos financieros informales (como en el caso del crédito comercial) que escapan a la regulación de la autoridad financiera. Por último, existe la banca paralela, sistema de financiamiento interempresarial que emplea los servicios financieros formales pero tiene una dinámica propia para la canalización de recursos hacia la inversión productiva (vínculos entre grupos económicos o evasión de los controles del mercado de capitales).

Tal segmentación del mercado de crédito genera diversos grados de monopolio que afectan de modo distinto el costo del crédito para cada agente, dependiendo del poder económico de éste. Así, la gran empresa tiene acceso al mercado de crédito formal (a la tasa de interés oficial) y a la banca paralela, en condiciones más ventajosas que el productor que incursiona en una actividad nueva (con mayor riesgo) o que

el pequeño productor (que no puede cumplir con los requerimientos de colaterales y solvencia financiera). Más grave es la situación en los mercados rurales de crédito, por el gran número de pequeños productores (cada uno con distintas condiciones de productividad) que enfrentan curvas de oferta de crédito relativamente inelásticas. La presencia de la banca de fomento no modifica sustancialmente este hecho.

En condiciones como las anteriores, que se permita un mayor número de participantes o se corte la interferencia gubernamental no implica con certeza una mayor eficiencia de los mercados de crédito. Más aun, las economías de escala en el negocio bancario (costos medios decrecientes) pueden ser mejor aprovechadas cuando existe un número limitado de prestamistas. En este caso, el enfoque de "segunda mejor opción" lleva a recomendar algún mecanismo que restrinja la entrada de nuevas entidades financieras.

Un segundo factor que explica el carácter imperfecto de los mercados de capitales es el problema de conseguir información apropiada sobre el retorno esperado de los proyectos financiados. En general, los prestamistas informales conocen mejor a los pequeños productores urbanos y rurales, y pueden evaluar en condiciones más ventajosas (esto es, a menores costos en la obtención de información) las perspectivas de recuperación del crédito⁸. Una entidad formal difícilmente puede competir con los prestamistas tradicionales en la obtención de información detallada sobre las perspectivas de éxito de un pequeño proyecto. En estas circunstancias, una institución de fomento especializada podría operar en condiciones más competitivas y ofrecer una gama de servicios complementarios que mejoren las perspectivas de la pequeña actividad productiva. En este caso, un enfoque de "segunda mejor opción" sugiere la conveniencia de que operen bancos de fomento especializados junto a los prestamistas tradicionales.

8 El *spread* financiero (diferencia entre la tasa activa y la pasiva) puede no reflejar los verdaderos costos de intermediación financiera; dicho *spread* puede ser mayor en el caso de la banca formal debido a la existencia de impuestos o regulaciones estatales, que son trasladados a los clientes. Tal intervención distorsiona el costo del crédito y hace aparecer como más eficientes a las entidades financieras informales.

Las diferencias de percepción entre el prestamista y el prestatario sobre el éxito del proyecto (causadas por asimetrías de información) motivan el surgimiento de imperfecciones y comportamientos discriminadores. Si el banco intenta maximizar sus ingresos financieros esperados, puede favorecerlo una posición pesimista que lo lleve a exigir un mayor volumen de garantías para brindar el crédito (en perjuicio de los prestatarios, que se verían excluidos de no contar con tal volumen de garantías). En este caso, el enfoque de "segunda mejor opción" recomendaría un subsidio a la tasa de interés o el establecimiento de un fondo de garantía, mecanismos que elevarían el apoyo financiero a sectores que no cuentan con activos fijos suficientes, como la pequeña empresa.

Otra factor generador de ineficiencia en los mercados de crédito es la existencia de racionamiento crediticio por problemas de selección adversa o riesgo moral, como los definen Stiglitz y Weiss (1981)⁹. En estas circunstancias, debe aplicarse mecanismos de supervisión, difusión de información (centrales de riesgo) o garantías (fondos de garantía y seguros de crédito) que mejoren el funcionamiento de los mercados de crédito.

Una característica adicional de los mercados financieros en los países en desarrollo, que también dificulta la aplicación de políticas convencionales de liberalización, es la escasa evolución de los mercados de capitales (bolsas de valores). Este retraso tiene su origen en las dificultades existentes en estas economías para verificar los resultados de la inversión productiva, hecho que estimula a los accionistas mayoritarios de las empresas a subvaluar utilidades. En estas circunstancias, los recursos canalizados por los accionistas minoritarios a través de los mercados de valores suelen estar por debajo del nivel social óptimo. Así, los mecanismos de emisión primaria de acciones y bonos son poco empleados, y las

bolsas de valores adquieren un carácter eminentemente especulativo. Si el Estado controlara la veracidad de la información proporcionada por los accionistas mayoritarios, el funcionamiento de estos mercados mejoraría sustancialmente.

La existencia de mecanismos de financiamiento interempresarial es otro factor de distorsión. Estos mecanismos favorecen esquemas de autoinversión que responden a criterios diferentes a los de mercado, tales como la vinculación con un grupo económico. Se produce así una especie de círculo vicioso: el escaso desarrollo del mercado de capitales obliga a la empresa a asegurarse el financiamiento al interior del grupo económico, reduciendo así la oferta de fondos canalizados a través del mercado de capitales, lo que a su vez impide el desarrollo de éste.

Es evidente que en el contexto de las economías en desarrollo, la formación de un grupo económico responde a la búsqueda de una alternativa eficiente para asegurar el financiamiento de los proyectos de inversión. La existencia de estos grupos ha motivado la intervención estatal en el negocio financiero y la proliferación de regulaciones que apuntan a limitar el acceso de dichos grupos al crédito del sistema financiero. Sin embargo, con frecuencia se olvida que una manera más eficaz de combatir el poder monopólico de los grupos es con medidas de apertura comercial y financiera.

También debe evaluarse con cuidado la conveniencia de una política de apertura del mercado financiero al capital nacional o extranjero, ya que no siempre es seguro que se consiga un mayor grado de eficiencia. Puede suceder que las entidades que se creen con esos nuevos capitales empiecen a comportarse de acuerdo a las características estructurales de los mercados de crédito, reproduciendo los esquemas de ineficiencia.

9 La "selección adversa" es una distorsión en el comportamiento de la empresa financiera, que consiste en un sesgo en la composición de la cartera de crédito hacia deudas con mayor riesgo. Esto sucede cuando la tasa de interés está en niveles anormalmente altos, donde quienes están dispuestos a contraer deudas son precisamente los malos sujetos de crédito o aquellos que tienen proyectos muy riesgosos. Por su parte, el concepto de "riesgo moral" está referido a la posibilidad de un cambio en el comportamiento del deudor luego del desembolso del crédito: a partir de ese momento, al contar con recursos ajenos, el deudor tiene un menor incentivo para sacar adelante el proyecto financiado, si es que no ha sido obligado a presentar garantías personales.

En todos estos casos, la liberalización no asegura la eliminación automática de las imperfecciones de los mercados financieros, razón por la cual debe evaluarse la situación particular de cada mercado antes de elaborar una propuesta de reforma financiera. Una política económica óptima debe combinar la liberalización con un componente de discrecionalidad, que incluya políticas de supervisión y la creación de entidades complementarias que mejoren la eficiencia de los mercados financieros.

3. INTENTOS DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERU

En el Perú, las reformas financieras intentadas durante las últimas seis décadas han dependido fundamentalmente de la orientación que cada gobierno le ha dado a la política económica. La primera Ley de Bancos, que data de 1931, fue de inspiración liberal; con algunas modificaciones posteriores sirvió de marco institucional para el desarrollo del sistema financiero hasta la década de los sesenta. El gobierno militar que se inició en 1968, buscando asegurar el control de los mecanismos de intermediación, modificó el régimen de propiedad de las entidades financieras. El retorno al régimen constitucional en 1980 marcó el inicio de un proceso de liberalización, truncado por la crisis experimentada hacia mediados de los ochenta. Luego, en 1987 el gobierno aprista planteó un proceso de expropiación, junto con medidas que apuntaban a la democratización y la descentralización de las decisiones de crédito. El actual gobierno de Cambio 90 ha derogado la Ley de Estatización del anterior régimen, y mediante la nueva Ley de Bancos, Empresas Financieras y de Seguros está intentando iniciar un proceso de modernización del sistema financiero peruano.

En esta sección se hace una revisión crítica de los diferentes planteamientos hechos en el Perú en materia de reforma financiera. Con esta revisión se intenta demostrar que se ha privilegiado en exceso los objetivos de política

económica global y el régimen de propiedad de las entidades financieras, relegándose los aspectos de gestión, supervisión y control del sistema.

3.1. Antecedentes

3.1.1. La reforma financiera de 1931

Los primeros intentos de reforma del sistema financiero datan de inicios de la década de los veinte¹⁰. Hasta entonces habían existido la Inspección Fiscal de Bancos y Compañías de Seguros y la Junta de Vigilancia de la Emisión de Cheques Circulares. En 1921 se decide ampliar las atribuciones de la Inspección, confiándole la comprobación de los balances mensuales, semestrales y anuales, la anotación de las fluctuaciones del tipo de cambio y la asistencia a los bancos locales. También se estableció la exigencia de que los bancos nacionales y extranjeros conservaran en sus arcas el importe del capital inicial y colocaran en inversiones nacionales los fondos depositados por el público, limitando así la salida al exterior del capital nacional. Por la misma época se fijó en 10% el máximo al que podía llegar la tasa de interés activa efectiva anual (incluyendo comisiones, primas y gravámenes)¹¹.

La creación del Banco de Reserva en 1922 permitió reunir las funciones de la Junta de Vigilancia y la Inspección Fiscal en lo referente a emisión de cheques circulares, control del tipo de cambio, intervención en las inversiones bancarias, fijación de los intereses y fomento del desarrollo económico. Se conformó el directorio del Banco con tres representantes del gobierno, seis de los bancos comerciales y uno de una agencia fiscal que se constituiría en el extranjero. Entre las funciones del Banco de Reserva figuraban la emisión de billetes bancarios, la recepción de imposiciones en cuenta corriente de los bancos comerciales, gobierno o instituciones oficiales, la realización de redescuentos de vales, giros y letras de cambio, la compra y venta

10 Para un análisis de la evolución histórica del sistema financiero peruano, ver Bardella (1989) y Quiroz (1989).

11 Esta medida buscaba evitar la "elevación de la tasa de interés que obstruye el fácil movimiento de los capitales y concurre así al encarecimiento de la vida" (Bardella 1989, p.248).

de moneda extranjera y la fijación de la tasa de descuento, además de su actuación como Cámara de Compensación¹².

Hacia fines de la década de los veinte el país experimentó serias dificultades cambiarias. Esto obligó a contratar una misión extranjera para que realice un diagnóstico de la situación del sistema financiero y formule recomendaciones para remontar la crisis monetaria. Las recomendaciones de la Misión Kemmerer fueron incorporadas a un proyecto de reforma monetaria y bancaria que incluía la reorganización del Banco de Reserva y la dación de una nueva Ley de Bancos. En abril de 1931, mediante D.L. 7137, se creó el Banco Central de Reserva (BCR) en base al antiguo Banco de Reserva, con un nuevo directorio conformado por representantes de bancos nacionales y extranjeros, entidades gremiales y el público. Ese mismo año se dictó la primera Ley de Bancos (D.L. 7159), que además de crear una Superintendencia de Bancos para vigilar la actividad bancaria en el país, estableció procedimientos para la organización de los bancos, la inspección y el control de las operaciones bancarias, la publicación de los balances y resultados operativos y la liquidación de empresas bancarias en quiebra.

Por esta misma época fueron creados los primeros bancos estatales de fomento. El Banco Agrícola, que ya existía desde 1928, fue apoyado con recursos destinados inicialmente al BCR. En 1933 se dispuso la creación del Banco Industrial para apoyar la producción de bienes agrícolas, ganaderos o manufacturados, sustitutos de las importaciones.

El sistema bancario fue ampliándose en los años siguientes con la fundación de bancos de fomento privados, empresas financieras, el sistema mutual, el sistema cooperativo y las cajas de ahorro. El D.S. 297-68-HC de agosto de 1968 recogió estas modificaciones en el marco de la Ley de Bancos.

3.1.2. Gobierno militar y control del sistema bancario

El gobierno militar inició en octubre de 1968 un proceso de reformas en la propiedad de las entidades bancarias. Dicho gobierno juzgó que por entonces existían elementos negativos para el desarrollo del sistema financiero, tales como una banca estatal con serios problemas de liquidez y al servicio de intereses de familias o grupos, la falta de control gubernamental efectivo sobre el BCR, la injerencia de intereses externos sobre la política monetaria y la falta de coordinación entre los bancos y las demás entidades financieras, todo lo cual repercutía en el costo del crédito. La solución planteada fue estatizar el sistema financiero para asegurar el control interno de la economía y de los mecanismos de operación financiera y monetaria. También se planteó establecer sistemas selectivos de crédito, reestructurar la banca estatal de fomento y fomentar el mercado de capitales (Zimmermann 1975).

El D.L. 17330 de diciembre de 1968 restringió la participación de capitales extranjeros en el negocio bancario al 25% del capital, porcentaje que se redujo a 20% en 1971. El mismo dispositivo estableció que todo banco comercial cuyas colocaciones fueran superiores al 10% del total nacional, debía destinar el 50% de sus excedentes a crédito para sectores prioritarios (determinados por el BCR). A estas medidas se sumaron los controles de cambio (D.L. 18275 de mayo de 1970) y la obligación de repatriar los fondos depositados en el extranjero, para su conversión a moneda nacional.

La política de expropiaciones derivó en el establecimiento de la banca asociada, conformada por los bancos Continental, Popular e Internacional, que mantuvieron el *status* de bancos comerciales. En 1971, por D.L. 18967, se estableció un régimen especial para los bancos regionales. Estos dispositivos configuraron las grandes divisiones del sistema bancario

12 La compensación es un mecanismo que permite a los bancos el canje de cheques girados contra cada uno de ellos, compensándose sólo las diferencias. Es un sistema financiero moderno, la supervisión de este proceso debe estar a cargo del Banco Central de Reserva.

vigentes hasta mediados de la década de los ochenta: Banca Privada, Asociada, Regional, Privada de Fomento, Extranjera y la Caja de Ahorros de Lima¹³.

Paralelamente el gobierno militar creó nuevas instituciones bancarias y parabancarias como la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Fondo Nacional de Propiedad Social (FONAPS) y los Bancos Multinacionales (ARLABANK). COFIDE se encargaría de coordinar las actividades de las empresas privadas o mixtas (con participación estatal), de fomentar la creación de empresas que contribuyan al desarrollo y de expandir el mercado de valores.

Un aspecto positivo de estas reformas fue la definición de un nuevo marco operativo para las actividades de las empresas financieras que anteriormente se dedicaban a actividades inmobiliarias y comerciales. A estas entidades se les encargó cumplir la función de brindar créditos de mediano y largo plazo.

En cuanto a aspectos normativos, el control de la política monetaria y crediticia pasó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se inició así un proceso de reestructuración de los directorios del BCR y de la banca estatal, siendo reemplazados los representantes de la actividad privada por personeros del ministerio. Asimismo, las funciones del BCR se vieron afectadas por la proliferación de nuevas modalidades de encaje y restricciones cambiarias. Este proceso empezó a revertirse en 1976 con la reforma del sistema de encaje, siguiendo en 1977 con el establecimiento del Mercado Único de Cambios.

3.1.3. El proceso de liberalización financiera de 1982

En el segundo gobierno de Belaúnde (1980-85) se hizo varios planteamientos de reforma del sistema financiero¹⁴. Estas propuestas

influyeron en el proceso de liberalización financiera iniciado en 1982, que apuntaba a elevar la eficiencia y la participación del sistema financiero en la actividad económica -"profundización financiera" en la terminología de Shaw (1973)- mediante la eliminación de restricciones al funcionamiento de las entidades financieras. Con esto se buscaba aumentar la competencia entre intermediarios financieros nacionales y extranjeros.

El proceso de eliminación de regulaciones financieras incluyó medidas como la disminución de las tasas de encaje, la unificación de las tasas de interés activas y pasivas, la libertad para fijar el periodo de capitalización de intereses y la autorización para que las empresas bancarias captaran depósitos a plazos mayores de un año. La reducción del encaje se logró progresivamente, mediante el establecimiento del Encaje Marginal Cero que eximía a la entidad financiera del requisito de respaldar depósitos a partir de cierta base referida a un periodo de encaje específico. Sin embargo, pese al contexto inflacionario, se mantuvo la política de remuneración del encaje como una forma de asegurar cierta rentabilidad a las entidades financieras, para que sea transferida al ahorrista.

Con el propósito de mejorar la competencia se intentó abrir el mercado financiero a la participación del capital extranjero. Como ya en 1977 el gobierno militar había aceptado la participación de bancos multinacionales en el negocio financiero, los cambios de 1982 estuvieron referidos a requerimientos mínimos de capital y a regulaciones operativas (como la prohibición para captar depósitos de ahorro). El objetivo principal era mejorar la gestión de las entidades financieras nacionales a partir de una mayor competencia con la banca extranjera. Así, se abrieron filiales del Bank of America, Bank of Tokyo, Banco de Londres y Citibank, y se introdujo nuevas modalidades de operación como la mesa de dinero.

13 La Caja de Ahorros de Lima tiene un régimen especial, debido a que tuvo un origen distinto al del resto de instituciones del sistema bancario. Fue concebida con fines caritativos, para conceder préstamos con garantía en valores; posteriormente se le permitió realizar actividades propias de un banco comercial privado, pero manteniendo su *status* preferencial.

14 Esta sección recoge algunos comentarios formulados por Basombrio (1983) a propósito de un Proyecto de Ley de Bancos preparado por técnicos de BCR y el MEF a fines de 1982. Este proyecto proponía modificaciones a la legislación sobre la participación del capital extranjero, las atribuciones de la SBS y el BCR y la política de tasas de interés, y proponía desaparecer la banca de fomento privada y establecer un mercado financiero único.

Con la desaparición de la banca de fomento privada orientada a la actividad de construcción, la estructura del sistema bancario debía flexibilizarse. Dichas entidades operaban en la práctica como banca comercial, y el sector de construcción era en realidad apoyado por las mutuales y la banca de fomento de vivienda. Sin embargo, la flexibilización del sistema fue parcial, pues no se consideró la adopción paralela de un esquema de banca múltiple y se mantuvo para las empresas financieras la restricción de sólo captar depósitos a plazos mayores de 360 días.

En el plano operativo, el proceso de eliminación de regulaciones incluyó la flexibilización de los procedimientos de carácter administrativo para la constitución de bancos, la modificación de estatutos y trámites, la reducción de los plazos de ley para iniciar operaciones y la supresión de ciertas instancias de aprobación. Por otro lado, se mantuvo la responsabilidad de directorios y juntas generales de accionistas según los criterios de la legislación en ese entonces vigente. También se redujo el porcentaje mínimo de participación accionaria de personas naturales y jurídicas relacionadas que servía como referencia para determinar los grupos económicos¹⁵, se introdujo el seguro de depósitos, y se dictó normas complementarias sobre la naturaleza del secreto bancario.

En cuanto a la definición de atribuciones de las entidades reguladoras y supervisoras de la marcha del sistema bancario, se dispuso que la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) debía dictar normas de carácter general en relación a la estabilidad económico-financiera de los bancos, y controlar sus actividades. Se estableció que la SBS, con opinión favorable del BCR, se encargara de fijar (en función del capital y reservas de los bancos) los límites para los depósitos y otras obligaciones, los límites para sus operaciones activas, y un límite individual, no superior a 20%, para el conjunto de operaciones activas a cargo de las empresas o personas vinculadas, directa o indirectamente, con el banco. Hasta entonces esta atribución era competencia

del BCR. La facultad de fijar niveles mínimos de tasas de interés la mantuvo el BCR, y ambas instituciones fueron encargadas de la publicidad de las normas relacionadas con el sistema.

La reducción de la tasa efectiva de encaje y del multiplicador del sistema bancario fueron logros parciales de la reforma financiera que se intentó hacer. Sin embargo, no fue posible materializar ninguna propuesta integral, por la fuerte oposición a la entrada de capitales extranjeros en el negocio bancario y por la imposibilidad de reducir la tasa de inflación a niveles que posibilitaran un proceso de transición gradual. Más tarde, los desastres naturales de 1983, el repunte del fenómeno inflacionario y el déficit fiscal obligaron a dar marcha atrás en la política de encaje y tasas de interés.

Algo positivo en términos de sus efectos sobre el nivel de competencia del sector financiero, junto con la entrada de la banca extranjera (orientada a actividades de comercio exterior), fue el surgimiento de nuevos bancos (Banco Mercantil) y la transformación de los bancos privados de fomento en bancos comerciales (Banco Latino, Banco de Desarrollo de la Construcción, Banco Peruano de la Construcción). Adicionalmente, debe resaltarse de este intento de reforma financiera la preocupación por dar mayor peso a las entidades financieras en el proceso de intermediación, reduciendo el grado de discrecionalidad del instituto emisor en las decisiones sobre políticas de redescuento y encaje y ampliando el ámbito de decisiones propias para la empresa financiera.

Aspectos negativos de ese proceso de liberalización financiera fueron el que no existieran mecanismos que evitaran la quiebra de entidades como el Banco de la Industria de la Construcción y el Banco Comercial, y el incremento de la cartera pesada de las entidades financieras desde 1984. Se pudo evitar las quiebras bancarias con una participación más activa de la SBS y el BCR, mientras que el fenómeno de la cartera pesada estuvo asociado más al proceso

15. La determinación de los grupos económicos se hace para restringir el crédito a las empresas vinculadas a la entidad financiera, estableciendo un porcentaje máximo de cartera que puede ir hacia dichas empresas.

de dolarización creciente que a problemas de manejo de las entidades financieras.

3.2. Estatización de la banca y reordenamiento financiero

Desde su inicio, el 28 de julio de 1985, el gobierno aprista reforzó el control y la participación del Estado en el sistema financiero. Entre las primeras medidas que adoptó estuvieron la suspensión de la convertibilidad de los certificados bancarios, el aumento del encaje y una fuerte política de subsidios mediante la tasa de interés a sectores considerados prioritarios. Luego, en 1987, inició un proceso de intervención de los bancos, financieras y compañías de seguros, que no llegó a concluirse. Por último, a partir de 1988, en los "paquetes" de política económica destinados a recuperar el equilibrio externo, revertir la crisis económica y reducir el ritmo inflacionario, apeló al establecimiento de tasas de interés máximas e introdujo el impuesto a las débitos en cuenta corriente y el impuesto selectivo al consumo aplicable a los intereses de los créditos. Estas medidas afectaron la rentabilidad de los instrumentos financieros y explican el proceso de desintermediación financiera observado en 1988 y 1989.

En 1987 se dio tres dispositivos (Ley de Estatización de la Banca, Ley de Reordenamiento Financiero y Ley de Creación del Sistema de la Banca de Fomento Regional), buscando consolidar un proceso de democratización y descentralización de las decisiones de crédito. Estas leyes revirtieron el proceso de liberalización financiera iniciado en el periodo anterior y crearon un ambiente de incertidumbre, agravando la crisis. El modelo implantado restringía el flujo de recursos financieros a los grupos económicos, circunscribía su asignación al ámbito regional, aumentaba la participación estatal en el negocio financiero y supeditaba el funcionamiento del sistema financiero a los objetivos globales de la política económica¹⁶.

3.2.1. La ley de estatización de la banca

El 28 de julio de 1987 el presidente García planteó al Congreso nacionalizar y estatizar la actividad bancaria, financiera y de seguros, como un paso hacia la democratización real de la economía. En esta dirección, y como medida preventiva, dispuso la intervención inmediata de los bancos. Más tarde, en octubre de ese año, se declaró de interés social la actividad de las empresas bancarias, financieras y de seguros, reservándose para el Estado su ejercicio (Ley 24723). A partir de entonces se inició un proceso fallido de expropiación, cuyo único logro aparente fue mejorar la participación de los trabajadores en el accionariado de la entidad bancaria privada más importante del Perú, el Banco de Crédito.

El Estado intentó asumir la gestión y administración de las empresas bancarias, financieras y de seguros aduciendo razones de interés nacional y por haber surgido una situación de emergencia que afectaba la actividad de estas entidades. Mediante la ley mencionada buscó también democratizar las decisiones financieras modificando la composición de los directorios, a través de la inclusión en ellos de representantes de los trabajadores, de los pequeños y medianos empresarios y de los depositantes (en los casos de las empresas bancarias y financieras)¹⁷. Asimismo, dispuso la creación de un Banco de los Trabajadores y de empresas bancarias, financieras y de seguros de carácter cooperativo y autogestionario, fijando además límites a la participación de personas naturales en el patrimonio de los bancos (hasta 30% del capital social).

3.2.2. La ley de reordenamiento financiero

En abril de 1988 se dictó el Decreto Legislativo 469, que reordenó el marco operativo de las entidades de intermediación financiera. El propósito era asegurar una gestión eficiente del sistema, que contribuyera a descentralizar

16 El Anexo 1 reseña los aspectos normativos de estas decisiones de política.

17 El proceso iniciado en julio de 1987 buscaba controlar los directorios de los bancos y alterar la participación de los grupos de poder económico en el patrimonio de éstos. Empero, esta norma no modificó sustancialmente la propiedad de los bancos (salvo el caso del Banco de Crédito).

y regionalizar el país¹⁸, y a desconcentrar y democratizar el crédito. La norma incluyó un conjunto de disposiciones sobre la operación de las entidades financieras (organización, funcionamiento, ámbito operativo y supervisión), reglamentando además la regionalización, descentralización y democratización del crédito, y la intervención, administración y liquidación de las entidades financieras¹⁹. Se dispuso que los intermediarios financieros debían sujetarse a las decisiones de la SBS y del BCR, y que las mutuales de vivienda adicionalmente debían cumplir las disposiciones del Banco de la Vivienda. El radio de acción de la SBS y el BCR también debía abarcar a la banca de fomento.

3.2.3. El sistema de la banca regional de fomento

En febrero de 1990, mediante Ley 25201, se creó el Sistema de la Banca Regional de Fomento, en base a la fusión de los actuales bancos estatales de fomento (Agrario, Industrial, Minero y de la Vivienda). La finalidad era apoyar el proceso de regionalización mediante una efectiva descentralización de las decisiones financieras.

Entre las tareas principales del Sistema estaba el apoyo al aspecto regional de los planes de desarrollo, a las acciones de los gobiernos regionales para promover las oportunidades de inversión y a las operaciones financieras realizadas en la región. Asimismo, el Sistema debía autorizar a los bancos regionales de fomento a otorgar líneas de crédito a mediano y largo plazo, con el fin de promover inversiones para el desarrollo regional. Por último, debía promover el desarrollo de las entidades de ahorro y crédito municipal y de las cajas rurales de productores y cooperativas de crédito y seguro, brindándoles asistencia técnica, financiera y gerencial.

El Sistema de la Banca de Fomento Regional debía estar conformado por los bancos de fomento regionales que se iban a constituir en cada

una de las regiones del país, según lo disponía la Ley de Bases de la Regionalización. Los bancos de fomento regional tendrían un carácter multisectorial, y serían empresas de derecho público dependientes de cada gobierno regional, que era el titular de las acciones. El Consejo Nacional de la Banca Regional (CONABARF) actuaría como organismo coordinador y de apoyo a la gestión empresarial de los bancos miembros del Sistema. El CONABARF estaba integrado por los presidentes de los bancos de fomento regional, un representante del MEF y un representante de COFIDE.

Las instituciones de fomento regional debían operar como banca múltiple con autonomía a escala regional, quedando facultadas para prestar en la región y captar recursos en Lima. Cada banco de fomento regional sólo podría otorgar créditos en su respectiva región, aunque existía la posibilidad de flujos financieros interregionales.

La creación del Sistema de la Banca de Fomento Regional afectaba la autonomía del BCR y restringía el ámbito de operaciones del Banco de la Nación. En efecto, el BCR debía otorgar anualmente no menos del 30% de los recursos del programa monetario para atender las necesidades de financiamiento de los bancos de fomento regionales, sin incluir en este porcentaje la asignación al banco de fomento regional de Lima y Callao. Esta norma resultaba incompatible con la autonomía del BCR, pues le imponía limitaciones en la orientación del crédito primario, afectando el manejo de la política monetaria. También existían conflictos con el Banco de la Nación, al haberse dispuesto que los bancos regionales de fomento podían actuar como agentes financieros de las empresas públicas en sus regiones.

Adicionalmente, la ley 25201 no consideraba que la fusión de los bancos estatales de fomento es un proceso que podía demorar,

18 La Constitución de 1979 estableció que debía realizarse un proceso de regionalización, que comprendiera aspectos políticos (creación de regiones), fiscales (descentralización de las decisiones de gasto público) y financieros (impulso a las actividades financieras regionales). El gobierno aprista tuvo como objetivo explícito culminar este proceso de regionalización, y uno de los frentes en que puso un empeño especial fue precisamente el sistema financiero.

19 En este sentido derogó aspectos de la antigua Ley de Bancos.

razón por la cual establecía plazos poco razonables para ello. La objeción principal a esta ley es que no se puede pretender desarrollar artificialmente una región mediante el suministro de recursos con bajos costos financieros proporcionados por la banca de fomento. Una región debe disponer para su desarrollo de recursos humanos y naturales en proporciones adecuadas, así como de infraestructura para la explotación de esos recursos, la integración económica y el comercio al interior de la región y con el exterior. La acción de la banca de fomento es de carácter especializado y debe limitarse a suministrar recursos a las áreas rentables que no disponen de financiamiento privado y a las áreas estratégicas para el desarrollo del país o de la región.

Por otro lado, para que la banca de fomento se fortalezca debe comportarse como la banca comercial, adoptando ella también criterios de rentabilidad. Es incompatible con tal exigencia el otorgamiento de crédito a tasas de interés subsidiadas o la provisión de recursos para infraestructura básica. Existía pues en dicha ley una confusión entre lo que debe ser labor directa del Estado y lo que corresponde hacer a la banca de fomento regional.

3.3. La propuesta de reforma financiera del actual gobierno

El discurso del primer ministro Hurtado Miller ante el Congreso en agosto de 1990 detalló los principales lineamientos de la reforma del sistema financiero emprendida por el gobierno de Cambio 90. En opinión del entonces Premier, las causas de la crisis del sistema financiero estaban asociadas a la pérdida de confianza en el sistema por el manejo irresponsable de las finanzas públicas y la inestabilidad de la política económica. Ante ello, propuso una reforma que tenía como objetivo el logro de mayor eficiencia, el restablecimiento de la confianza de ahorristas e inversionistas, la generación de un volumen de ahorro compatible con el crecimiento, y la reasignación de recursos hacia el financiamiento de proyectos de inversión compatibles con la estrategia de desarrollo nacional. Propuso además un mayor acceso al ahorro y al crédito de los

sectores económicos usualmente marginados del sistema financiero formal (microempresarios, microproductores y pequeños ahorristas).

La puesta en marcha de la reforma tenía como requisito la reducción de la tasa de inflación mensual y constaba de un conjunto de políticas y acciones, entre las cuales estaban las siguientes:

- i. Creación de mecanismos que generaran una estructura adecuada de tasas de interés para depósitos y préstamos, otorgando rentabilidad al ahorrista y canalizando recursos hacia los proyectos y empresas más rentables.
- ii. Reducción progresiva y sustancial del encaje.
- iii. Eliminación de los tributos que afectaban la rentabilidad de los depósitos y la tasa de interés efectiva de los créditos.
- iv. Aplicación de un mecanismo que evitara las altas tasas de interés para los préstamos.
- v. Derogación de la Ley de Estatización, y diseño de una nueva Ley de Bancos, que modernizara el sistema financiero.
- vi. Fortalecimiento de la SBS para asegurar la solidez y solvencia del sistema financiero.
- vii. Captación de recursos financieros fuera del sistema, mediante instrumentos competitivos ofrecidos al público por la banca comercial formal (emitidos por entidades latinoamericanas), y asignación de estos recursos mediante créditos a la exportación, importación o capital de trabajo.
- viii. Fortalecimiento del Fondo de Financiamiento de la Micro y Pequeña Empresa, y creación de un fondo de garantía y seguro que permitiera aumentar el volumen de recursos canalizados. Se encargó a SECUREX la formación de un fondo que organizara y financiara a la pequeña empresa exportadora y a aquéllas con potencial exportador.
- ix. Creación de un Fondo de Reactivación Económica en el BCR para el financiamiento de proyectos de inversión a largo plazo, en base a recursos externos y con carácter temporal.
- x. Promoción de la competencia mediante la incorporación de la entidad informal al sistema financiero formal, asegurándole acceso a los

fondos de redescuento para reinversiones y al de la micro y pequeña empresa. El BCR y la SBS debían asegurar la solvencia de las entidades informales que accedieran a estos fondos.

- xi. Elevación de la eficiencia de la banca de fomento, obligándola a competir por los recursos financieros provenientes de los fondos indicados. La capacidad de los bancos se debía fortalecer para que los créditos se otorgaran de acuerdo a criterios técnicos y se asegurara su recuperación. Se dio prioridad al crédito para el sector agropecuario.

Quedaron por detallar algunos aspectos de la propuesta, como es el caso de los mecanismos para evitar tasas de interés altas, cuya aplicación supone una coordinación entre las entidades financieras y el BCR. Los Fondos que se pensaba crear no tenían fuentes de financiamiento claras, razón por la cual subsistía el peligro de repetir la política de subsidio indiscriminado al crédito, que afectó en el pasado la situación patrimonial de las instituciones estatales de fomento.

4. RAZONES PARA UNA REFORMA FINANCIERA EN EL PERU

En el análisis sobre la problemática del sistema financiero peruano²⁰ se expuso algunos argumentos que sustentan la necesidad de un proceso de reforma financiera integral, dadas las presentes circunstancias económicas. Estas razones son la debilidad del sistema actual y la urgencia de transformarlo de modo que pueda movilizar recursos de ahorro suficientes para asegurar un proceso de crecimiento sostenido. Para la elaboración de una nueva Ley de Bancos se debe considerar el fracaso del modelo postulado por la antigua Ley, debiendo además derogarse la Ley de Expropiación del Sistema Financiero y

readecuarse las Leyes de Reordenamiento Financiero y del Sistema de la Banca de Fomento Regional. A continuación se discute en detalle cada uno de estos puntos.

4.1. Debilidad del sistema financiero

El sistema financiero está debilitado por efecto de la crisis económica prolongada y por las repercusiones que sobre él han tenido los diferentes ensayos de estabilización²¹. La hiperinflación y la recesión afectan negativamente los activos y pasivos del sistema financiero, pues inducen un clima de incertidumbre que favorece la inversión especulativa en bienes y en activos denominados en moneda extranjera. Se castiga así la decisión de invertir en activos del sistema financiero formal, sujetos a regulaciones de crédito y tasas de interés máximas. La recesión aumenta además el pesimismo de los bancos sobre los resultados del financiamiento de la inversión productiva²², llevándolos a un comportamiento financiero cauteloso (racionamiento crediticio).

Por otro lado, al reducirse el volumen de recursos intermediados, disminuye la capacidad de préstamo de los bancos y aumenta paralelamente la importancia de la actividad financiera informal. El auge de la banca paralela se explica asimismo por las regulaciones al funcionamiento del sistema formal (especialmente por las políticas de topes a la tasa de interés, impuesto a los intereses y a los débitos bancarios, y controles sobre las operaciones de compra y venta de moneda extranjera). Todo ello alienta la utilización de mecanismos del mercado de valores (Mesa de Negociación) y aumenta la demanda por servicios de las entidades financieras informales. Por ello, una reforma financiera que restablezca la confianza en el sistema financiero formal ayudaría a revertir la crisis recurrente de los últimos años.

20 Ver Cáceres y Nagamine (1991a).

21 Debe recordarse que este análisis considera la situación a diciembre de 1990; los cambios que han ocurrido desde entonces pueden haber corregido ya alguno de los problemas discutidos (*Nota del Editor*).

22 El pesimismo de las instituciones financieras se justifica por problemas de "selección adversa" y "riesgo moral", previsible en situaciones de crisis del aparato productivo.

4.2. Obsolescencia de la antigua Ley de Bancos

El modelo de desarrollo originalmente planteado para el sistema financiero peruano en la Ley de Bancos de 1931 y en sus modificaciones posteriores está completamente desactualizado. A raíz de la crisis económica de la última década, las últimas innovaciones en el negocio bancario y la necesidad de reinserción en el sistema financiero internacional, el país tiene la urgente tarea de diseñar una nueva Ley de Bancos.

Cuando entró en vigencia la antigua Ley de Bancos, el sistema financiero estaba compuesto sólo por los bancos, que proveían de medios de pago y operaban en el corto plazo. Posteriormente fueron creadas las financieras y mutuales, entidades orientadas al financiamiento de largo plazo. Sin embargo, la reciente hiperinflación ha forzado a estas entidades a orientar sus actividades de captación y colocación al corto plazo. Este abandono de los objetivos originales puede producir insolvencia (como sucedió con las mutuales), que deriva en la quiebra. La banca estatal de fomento, por su parte, no ha cumplido con asegurar financiamiento promocional a sectores prioritarios, convirtiéndose a la larga en una ventanilla más del BCR.

Por otro lado, las innovaciones tecnológicas han disminuido los costos de manejar recursos con diferentes periodos de vencimiento, favoreciendo el desarrollo de la banca múltiple y la consolidación de nuevos servicios financieros. Estos aspectos no son considerados por la antigua Ley. Asimismo, el restablecimiento de las relaciones con el sistema financiero internacional tiene como requisito ineludible mejorar la competitividad de las entidades financieras domésticas. Es claro entonces que el sistema no puede seguir funcionando en base a la diferenciación funcional originalmente diseñada. Debe hacerse cambios que aseguren la rentabilidad y solvencia de las entidades financieras así como su modernización, para poder competir en igualdad de condiciones con la banca internacional.

4.3. Las leyes de expropiación y de reordenamiento financiero

La Ley 24723 de octubre de 1987, que declaró de interés social la actividad de empresas bancarias, financieras y de seguros, fue el corolario del intento de estatización de la banca comercial iniciado en julio de 1987. Este dispositivo, que buscó modificar la participación estatal en el negocio financiero, junto con la Ley de Reordenamiento del Sistema Financiero (abril de 1988), contiene modificaciones a la Ley de Bancos que no han sido reglamentadas, acentuando la incertidumbre sobre el futuro de las actividades económicas. Estas modificaciones crearon confusión en torno a las responsabilidades del BCR y la SBS en la labor de supervisión de las actividades de las entidades financieras. Es entonces imprescindible solucionar el proceso inconcluso de expropiación del sistema financiero, y compatibilizar las normas de democratización y descentralización del crédito con el marco general de una nueva Ley de Bancos.

4.4. Sistema bancario y proceso de regionalización

En febrero de 1990 se creó el Sistema de la Banca de Fomento Regional para apoyar el esfuerzo de regionalización dispuesto por la Constitución Política del Perú. Dicho sistema se debe constituir a partir de la actual Banca de Fomento Estatal, con participación activa del Consejo Nacional de la Banca Regional y del BCR. Sin embargo, las normas de la Ley 25201 resultarán de muy difícil aplicación si no son incorporadas a una estrategia económica global y a un proceso de reforma financiera integral. De otro modo, se corre el riesgo de conducir al fracaso al actual proceso de regionalización.

4.5. Ahorro interno y financiamiento de la recuperación nacional

El estancamiento de la economía peruana se explica por la escasez de recursos de ahorro interno canalizados hacia la inversión productiva. Por ello, el sistema financiero debe asumir un papel activo en la movilización de recursos internos

para el financiamiento del desarrollo. La recuperación del sistema financiero es la mejor garantía para el éxito del programa de estabilización y el inicio de un proceso de crecimiento sostenido.

5. LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO PERUANO

A partir de lo discutido hasta aquí y en los otros documentos producidos en el marco de este estudio, es posible extraer un conjunto de lineamientos que guíe la política de reforma del sistema financiero peruano. La presente propuesta se articula alrededor de un criterio que aparece como el más adecuado: la combinación de medidas de liberalización con una intervención estatal selectiva que mejore el funcionamiento de los mercados financieros. A continuación se expone los objetivos de la reforma y las medidas propiamente dichas.

5.1. Objetivos

- a) Liberalización de la intermediación financiera y del flujo internacional de capitales

Si se reconoce que los mecanismos financieros informales han cobrado una enorme importancia en la economía peruana y que, por otro lado, es imposible controlar la fuga de capitales, la opción más conveniente parece ser la aplicación de una política de liberalización que elimine las distorsiones que han afectado el normal funcionamiento del proceso de intermediación financiera en las últimas décadas. Un volumen significativo de recursos financieros es actualmente canalizado a través de la banca paralela (que escapa al control de la autoridad financiera), por lo que la proliferación de controles tradicionales sobre las entidades financieras formales sólo conseguiría reducir más aun la importancia de éstas en el proceso de intermediación global. Por otro lado, los controles cambiarios no han podido reducir la fuga de capitales al exterior, lo que sugiere que es necesario abrir la cuenta de capitales para mejorar las expectativas de inversión en las actividades productivas internas.

Un proceso de liberalización también implica la apertura del negocio financiero a los capitales nacionales o extranjeros. En el caso de los capitales nacionales, esta medida permitiría incorporar a la actividad formal a entidades de la banca paralela, con lo que se reduciría la segmentación de mercados y el grado de monopolio. La decisión de permitir la entrada de capitales extranjeros al negocio financiero debe enmarcarse en la estrategia de reinserción en los mercados financieros internacionales. Debe recordarse que la banca extranjera interviene principalmente en actividades de comercio exterior y puede contribuir a hacer más competitiva la reinserción de la economía peruana en el mercado internacional.

- b) Mejora de los mecanismos de control y supervisión

La intervención del Estado es necesaria, siempre y cuando se dé en forma selectiva y mediante una mejora en los mecanismos de control y supervisión a cargo de la autoridad financiera. Se debe apoyar institucionalmente al BCR y a la SBS, reforzando los mecanismos para recolectar información sobre estructura de captaciones y colocaciones, condiciones de los contratos de créditos (tasas, plazos, garantías, etc.), deudores, resultados de la actividad financiera, etc. Sólo así podrá el Estado contar con información en cantidad y calidad suficientes como para que se justifique un cierto grado de discrecionalidad en el manejo de la política financiera de parte de funcionarios que deberán, a su vez, estar adecuadamente calificados.

- c) Elevación de las tasas de interés a niveles reales positivos

El esfuerzo de desarrollo económico exige retribuir adecuadamente al ahorro, estableciendo el verdadero costo de oportunidad del capital para estimular así un empleo eficiente de los recursos de crédito. Generalmente, en los países en desarrollo el precio de los activos financieros no refleja el costo de oportunidad de la inversión productiva (en concordancia con los objetivos

de crecimiento en el largo plazo), debido a las imperfecciones de los mercados de bienes y activos. El Estado debe revertir esta tendencia y procurar que la rentabilidad de los activos financieros refleje nítidamente las oportunidades de inversión productiva.

- d) Creación de instituciones que mejoren el comportamiento de los mercados financieros

La forma más efectiva de conseguir un mejor funcionamiento de los mercados financieros no es una mayor participación del Estado en el capital social de las entidades financieras, sino el establecimiento de esquemas de garantías, seguros de crédito, cajas de ahorro municipales y sectoriales, y en general de instituciones que aseguren la provisión de toda suerte de servicios financieros. El Estado también debe apoyar la creación de instituciones que capaciten al personal que emplea el sistema financiero.

- e) Fomento del mercado de valores

Los activos financieros que se transan en el mercado de valores son complementarios a los del sistema bancario, lo cual de alguna manera ayuda a regular las tasas de interés bancarias. Esto es lo que habría sucedido con la puesta en marcha de la negociación de instrumentos de corto plazo en la Bolsa, pues las tasas de retorno de estos activos son similares a las tasas activas de interés bancario. No sucede lo mismo con el mercado de títulos de largo plazo, que está muy poco desarrollado en el Perú.

El desarrollo de este mercado puede apoyarse mediante las instituciones de control y supervisión (CONASEV, Bolsa de Valores), procesando oportunamente la información exigida a las empresas que cotizan en la Bolsa y capacitando personal. Un sistema de información veraz y oportuno puede estimular la difusión de la modalidad de financiamiento mediante acciones y bonos de largo plazo emitidos por empresas o bancos, permitiendo así que se emprendan proyectos de larga maduración. Para evitar que

las empresas que intervienen en este mercado oculten o falseen información sobre el resultado de su actividad se debe establecer un sistema de multas que castigue estas faltas, reduciendo así la asimetría de información y aumentando el flujo de recursos intermediados por el mercado de valores.

- f) Política monetaria acorde con el crecimiento de largo plazo

Ninguno de los objetivos anteriores puede lograrse si no se aplica de modo duradero una política monetaria consistente con el objetivo de crecer en el largo plazo. En el Perú esto implica reducir el grado de discrecionalidad con que el Estado maneja la política monetaria y financiera, ampliando el ámbito de decisiones a cargo de las propias entidades financieras. Esta será una experiencia nueva, luego de la irresponsabilidad con que se condujo al país a una situación de hiperinflación a fines de los ochenta. La tarea exige revisar el comportamiento del BCR y el MEF, de acuerdo a lo establecido en el mandato constitucional.

Para garantizar el establecimiento de reglas de política monetaria consistentes con los objetivos económicos de largo plazo debe evitarse la utilización de la emisión primaria como fuente de financiamiento del Tesoro Público. Del mismo modo, hay que evitar fluctuaciones excesivas en el nivel de liquidez interna (por ganancia o pérdida de reservas internacionales). En términos generales, la política monetaria debe asegurar una inflación baja y tasas reales de interés estables y positivas.

5.2. Medidas de la reforma

Se presenta aquí una relación preliminar de las medidas que permitirían asegurar el cumplimiento de los objetivos de la reforma financiera. En tanto muchas de ellas han sido ya discutidas a propósito de la revisión de las propuestas de reforma hechas hasta hoy en América Latina, esta lista no será exhaustiva; la intención principal es demostrar la importancia de un enfoque integral sobre la problemática del sistema financiero.

Muchas de las medidas consignadas a continuación ya se han incluido en la nueva Ley de Bancos²³, que es el primer paso que se debe dar en la reforma del sistema financiero.

a) Liberalización del mercado bancario

Con respecto a la liberalización del mercado bancario se plantea:

- i. Derogar la Ley de Estatización de la Banca, como una forma de restablecer el clima de confianza en el negocio financiero y aclarar el marco legal en que opera el sistema financiero. Esta medida constituiría una clara señal de la voluntad de enmendar los errores del anterior régimen y de establecer reglas de juego más acordes con el mecanismo de mercado.
- ii. Eliminar los topes máximos a las tasas de interés. Esta medida debe ir unida a mejoras en los sistemas de reporte y publicidad de las tasas que cobra el sistema financiero, lo cual facilitaría la toma de decisiones de parte de los agentes económicos.
- iii. Reducir el nivel y la remuneración de los depósitos de encaje, de manera que las entidades financieras adopten un comportamiento más eficiente y menos conservador, forzándolas además a asumir su real responsabilidad en el manejo de los recursos.
- iv. Eliminar los coeficientes de cartera sectoriales, que actualmente obligan a las entidades financieras a asignar un porcentaje de sus colocaciones a sectores específicos (el sector agropecuario y la pequeña empresa). Se debe reconocer que la promoción de actividades prioritarias requiere de un enfoque integral, que vaya más allá de la imposición de restricciones al comportamiento del sistema bancario.
- v. Eliminar las restricciones a la captación y colocación de recursos en las diferentes regiones (los encajes diferenciados para Lima

con respecto al resto del país y la obligación de colocar en la propia región los recursos captados localmente).

- vi. Ampliar la gama de instrumentos financieros de ahorro en términos de diferentes plazos y rendimiento, tanto para los denominados en moneda nacional como para los denominados en moneda extranjera, buscando atraer el ahorro de las empresas y familias hacia el sistema financiero. Esto permitirá que aumente el nivel de intermediación del sistema formal.
 - vii. Crear mecanismos de control y supervisión que eviten diferenciales muy grandes entre la tasa de préstamos y la de depósitos. Esta regulación del margen financiero en ningún caso debe implicar la imposición de topes a las tasas.
- b) Control y supervisión de las entidades bancarias

En cuanto al control y supervisión de las entidades bancarias se recomienda:

- i. Reforzar la institucionalidad del BCR y de la SBS y asegurar su autonomía funcional. Esto se puede lograr reformulando sus respectivas leyes orgánicas y modernizando su infraestructura operativa.
- ii. Derogar las normas referidas al establecimiento del Sistema de Banca de Fomento Regional, cuya inviabilidad está demostrada, y establecer nuevos lineamientos para el impulso del sistema financiero regional.
- iii. Viabilizar las normas de la Ley de Reordenamiento Financiero referidas a la democratización y desconcentración del crédito. Estos objetivos deben ser explícitamente incorporados a la nueva Ley de Bancos.
- iv. Reforzar los mecanismos de regulación del sistema financiero estableciendo requerimientos mínimos de capital compatibles con

²³ En la segunda parte de este documento se discute el contenido del Decreto Legislativo 637, nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, dictada por el gobierno del ingeniero Fujimori en abril de 1991 (*Nota del Editor*).

los niveles de operación de los intermediarios financieros. Ello impedirá que se den casos de insolvencia o quiebra de las entidades bancarias.

- v. Reforzar los mecanismos de control de los recursos colocados a los accionistas y personas vinculadas a la empresa financiera (cartera relacionada). Se podrá así contrarrestar la fuerte tendencia a la retención de los recursos financieros al interior de los grupos económicos que caracteriza a la economía peruana.
- vi. Reforzar los mecanismos para el resguardo de los depósitos, mediante el establecimiento de primas de seguros a los bancos. Esta medida es complementaria al proceso de reducción de los niveles de encaje, y apunta a brindar a los ahorristas la seguridad que tradicionalmente se conseguía mediante el mecanismo del encaje.

c) Tasa de interés

Lograr una estructura de tasas de interés con rendimientos reales positivos supone el establecimiento paralelo de un régimen de libre convertibilidad en el mercado cambiario, que asegure costos mínimos para las operaciones cambiarias. Adicionalmente se propone:

- i. Adoptar un sistema de flotación administrada, coordinado por el BCR y con la participación de la banca comercial. Este sistema consideraría la suspensión temporal de las operaciones cambiarias en caso que las fluctuaciones del tipo de cambio del mercado libre superen ciertos límites acordados entre el BCR y la banca comercial. La suspensión sería seguida por un periodo de consultas sobre la naturaleza de la perturbación y, si fuera el caso, la adopción de las medidas monetarias y cambiarias pertinentes.
- ii. Adoptar una política cambiaria estable, que asegure diferencias mínimas entre las tasas pasivas en moneda nacional y extranjera. Si subsiste la incertidumbre en la evolución

del tipo de cambio, los agentes no pueden tener claridad sobre el rendimiento real de los depósitos. Asimismo, es necesario desterrar la posibilidad de un cambio de reglas en materia de política fiscal, monetaria y cambiaria.

- iii. Diversificar la estructura de tasas de interés a corto y largo plazo, mediante el establecimiento de *spreads* determinados por el carácter de la actividad productiva. Los mecanismos que se puede implementar incluyen tasas de interés crecientes, periodos de gracia flexibles, mercados de futuros, activos indexados a la evolución de las cotizaciones de metales preciosos y productos de exportación, etc. En general, se debe hacer más flexibles las condiciones de los contratos financieros.
- iv. Asegurar el acceso a líneas de crédito e instrumentos financieros del mercado internacional. Esta puede ser una manera muy eficaz de flexibilizar las condiciones de los créditos, permitiendo además que se reduzcan las diferencias entre el costo financiero en moneda nacional y extranjera.

d) Mecanismos complementarios

Para garantizar un funcionamiento eficiente del mercado financiero, es recomendable crear un conjunto de mecanismos financieros complementarios, entre los cuales están:

- i. Seguros de crédito (a la exportación, agrario, a la pequeña empresa), que minimicen las pérdidas por falta de recuperación en actividades con alto riesgo. Este mecanismo permitiría que los bancos sean menos conservadores en la exigencia de garantías y colaterales a los solicitantes de crédito, ampliando así el acceso al crédito de los pequeños productores.
- ii. Fondos de garantía para productores agrarios y para la pequeña y micro empresa. Esta sería otra medida para contrarrestar las dificultades para el acceso al crédito del sistema financiero formal.

- iii. Mecanismos para el otorgamiento de garantías solidarias que respalden a los pequeños productores, a través de instituciones cooperativas y autogestionarias.
- iv. Cajas de crédito a nivel municipal, rural y sectorial, instituciones basadas en sistemas de crédito rotativo financiados con recursos de los asociados, y que otorgan préstamos para cubrir necesidades de vivienda, consumo, inversión o actividades de pequeñas empresas.

e) Fomento del mercado de valores

Para el fomento del mercado de valores es conveniente adoptar las siguientes medidas:

- i. Crear mecanismos que amplíen y fortalezcan las relaciones que en los últimos años se han venido estableciendo entre el mercado bancario de crédito y liquidez por un lado y la Bolsa de Valores por el otro. Es sabido que el proceso de desintermediación financiera de los últimos años convirtió a la Bolsa en una alternativa de financiamiento de corto plazo, mediante el mecanismo de la Mesa de Negociación. La idea es que se hagan complementarios ambos tipos de crédito (lo cual equivale a reforzar el funcionamiento de la Mesa de Negociación y los instrumentos de corto plazo, como un mercado de dinero que brinde liquidez a las entidades bancarias y a las empresas productivas). De este modo se legitimaría ciertos mecanismos de la banca paralela que han probado ser muy eficientes, facilitando el acceso a ellos.
- ii. Mejorar los mecanismos de supervisión y control a cargo de CONASEV y la Bolsa de Valores, en especial en lo que atañe a la provisión de información financiera oportuna sobre las empresas, la valoración de acciones, políticas de dividendos, y en general, rentabilidad y confiabilidad de los instrumentos ofrecidos en los mercados de valores.
- iii. Asegurar la participación del BCR en operaciones de mercado abierto, como una manera de promover el mercado de valores.

Las operaciones de mercado abierto son un mecanismo poco desarrollado en el Perú, pese a su probada eficiencia como instrumento de política monetaria.

- iv. Eliminar las distorsiones de origen tributario que influyen sobre la rentabilidad y el costo del crédito de los instrumentos del mercado bancario y del mercado bursátil. Ello implica, específicamente, la eliminación del impuesto sobre los débitos en cuentas corrientes y del impuesto selectivo al consumo sobre ciertas operaciones crediticias.
- v. Establecer mecanismos que garanticen la transparencia de las operaciones bursátiles, supervisando a los participantes en este mercado y defendiendo los derechos de los pequeños inversionistas, principalmente mediante el libre y oportuno acceso a la información financiera de las empresas.

f) Política monetaria

Una política monetaria acorde con los objetivos económicos de largo plazo debe considerar los siguientes mecanismos:

- i. Garantizar reglas de competencia para la participación del Estado en los mercados financieros, siempre de acuerdo con las normas de un adecuado equilibrio presupuestario.
- ii. Asegurar la autonomía funcional del BCR en lo concerniente al financiamiento de los desequilibrios fiscales. Se debe evitar cualquier presión del gobierno central para que el BCR conceda créditos para el cierre de eventuales brechas en el presupuesto público.
- iii. Establecer mecanismos que reduzcan el impacto de choques monetarios externos sobre el mercado financiero doméstico. Estos mecanismos pueden ser certificados de divisas para exportadores (en el caso de una situación de afluencia extraordinaria de divisas), compra y venta de títulos en moneda extranjera emitidos por el Banco

Central, mercados financieros a futuro, *swappings* (intercambio de valores con diferente maduración y características de rentabilidad), etc.

- iv. Controlar la oferta monetaria mediante operaciones de mercado abierto, tratando de evitar fluctuaciones bruscas en la tasa de encaje que afecten los *spreads* de los bancos y la cantidad de fondos prestables.

6. PERSPECTIVAS DE ÉXITO DE UNA REFORMA FINANCIERA: ALGUNOS FACTORES CONDICIONANTES

Las posibilidades de éxito de una reforma financiera pueden verse recortadas por un entorno económico adverso, lo cual es frecuente durante los procesos de estabilización. Vale entonces la pena discutir las complicaciones que pueden surgir en el caso peruano, trabando el éxito de la reforma financiera en el contexto del actual proceso de estabilización.

En primer lugar, de persistir la inestabilidad característica de los últimos años, existe la posibilidad de quiebra del sistema financiero formal. Esto puede suceder de mantenerse los actualmente altos niveles reales en las tasas activas, o la diferencia existente entre las tasas de interés en moneda nacional y extranjera. Ambos fenómenos serían consecuencia de la falta de credibilidad de la política económica y de la ausencia de medidas efectivas que aminoren el clima de incertidumbre propio de la etapa inicial de un programa de estabilización.

Un segundo problema que puede afectar las posibilidades de éxito de una reforma financiera sería la dificultad para controlar la monetización de una ganancia acelerada de reservas internacionales generada por una decisión de congelar el tipo de cambio y/o por una caída en la tasa de devaluación. Ambos factores harían menos atractivo invertir en activos denominados en moneda extranjera. En otras experiencias de estabilización, la existencia de capitales "golondrina" añadió inestabilidad al

manejo monetario de corto plazo. En el caso de la economía peruana, la presencia de una oferta importante de dólares provenientes del narcotráfico, y las elevadas existencias de dólares en poder del sector privado, pueden tener el mismo efecto desestabilizador que los movimientos de capitales de corto plazo. Si no se controla la monetización peligran los objetivos de control de la inflación y la credibilidad del programa económico.

Una tercera complicación podría surgir de la oposición entre la urgencia de asegurar un flujo mínimo de recursos financieros hacia sectores productivos beneficiados anteriormente con políticas de crédito subsidiado y la necesidad de cumplir las metas del programa económico. Este es el caso del crédito a la actividad agrícola, la cual podría verse seriamente afectada por la elevación de la tasa de interés: tal elevación puede reducir la demanda de crédito o generar problemas de recuperación de los mismos. Del otro lado, está el problema de los límites a la expansión de la emisión primaria y la escasez de recursos de las instituciones de fomento. Una expansión monetaria que asegure financiamiento para el agro bien puede afectar el éxito del programa económico.

Un cuarto problema para las autoridades encargadas de supervisar y regular el sistema puede darse durante el proceso de transición hacia un sistema con menores regulaciones y mayores márgenes de maniobra para las gerencias de las entidades financieras. En las nuevas circunstancias, cualquier error de gestión debe ser detectado rápidamente, dictándose de inmediato medidas que aseguren la solvencia de las entidades del sistema. Esto no debe considerarse como un cheque en blanco para que las entidades financieras se despreocupen del manejo de la cartera de inversiones. El establecimiento de mecanismos de garantía de depósitos para resguardar los intereses de los ahorristas debe tener carácter prioritario. Por su parte, las entidades financieras deben contar con personal técnico, métodos y procedimientos de gestión necesarios para el éxito de la reforma.

II. ANALISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO 637, NUEVA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES BANCARIAS, FINANCIERAS Y DE SEGUROS

La promulgación de la nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros (Decreto Legislativo 637) en abril de 1991 ha introducido modificaciones importantes en el marco operativo del sistema financiero peruano. Los antecedentes de esta medida se ubican en la Ley 25292, promulgada en diciembre de 1990, que derogó los dispositivos de estandarización del sistema financiero (Decreto Legislativo 469) y facultó al Poder Ejecutivo para modificar en un plazo de 120 días el marco jurídico del sistema financiero peruano, anteriormente normado por la Ley 7159.

El dispositivo se enmarca en el programa de reformas estructurales de mediano plazo que el gobierno de Alberto Fujimori viene desarrollando. En materia de política financiera, este programa apunta a elevar la competitividad y la eficiencia del sistema financiero peruano, impulsando así el desarrollo del proceso de intermediación financiera. Desde este punto de vista, el éxito de la reforma financiera debería reflejarse en el crecimiento del ahorro nacional y en la mejora de la calidad de la inversión productiva.

Para comprender las disposiciones en materia de política financiera es necesario considerarlas conjuntamente con las medidas cambiarias (apertura financiera), arancelarias y paraarancelarias (apertura comercial) y fiscales (reforma tributaria y de la organización del Estado) que se han venido adoptando. Estas reformas estarían intentando consolidar los resultados aún parciales del programa de estabilización, en lo que respecta a asegurar el control sobre la inflación y reducir el costo recesivo del ajuste. En lo que sigue se analiza los principales lineamientos del dispositivo en cuestión¹ y se analiza el probable impacto de las medidas que contiene.

1. LINEAMIENTOS DEL DECRETO LEGISLATIVO 637

El artículo segundo de la nueva Ley establece como sus principales objetivos:

- a. propugnar el funcionamiento de un sistema financiero y de seguros competitivo, sólido y confiable;
- b. fomentar el ahorro en las entidades que lo conforman; y
- c. orientar la expansión y diversificación de sus operaciones, negocios y servicios, de modo que se facilite el acceso a él de todos los sectores productivos.

Para conseguir el primer objetivo, se pretende modernizar y mejorar los mecanismos de control y supervisión a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros y del Banco Central de Reserva. Se incide en las facultades para desactivar la banca informal, los procedimientos para la intervención de la Superintendencia y las regulaciones sobre requisitos mínimos de capital, número mínimo de accionistas no vinculados, definición de grupo económico, restricciones para los accionistas de la empresa, límites para el apalancamiento de la empresa, establecimiento de una Central de Riesgos, etc². El BCR mantiene la facultad de establecer niveles máximos de tasas de interés y requerimientos de encaje por encima de los niveles mínimos de 15% para depósitos a la vista y 6% para depósitos a plazo.

El objetivo de competitividad se busca a través de normas que permiten la participación del capital extranjero en igualdad de condiciones con el capital nacional, y que terminan con la posición privilegiada de las entidades financieras estatales (Banca de Fomento y Banco de la Nación).

1 El Anexo 2 incluye un breve resumen de los principales lineamientos del Decreto Legislativo 637, clasificados de acuerdo a los objetivos de solidez y confiabilidad, competitividad, fomento del ahorro y expansión y diversificación de servicios financieros planteados.

2 El apalancamiento financiero es la operación mediante la cual se da a una empresa una adecuada relación entre su deuda y su patrimonio, mediante la recomposición de su cartera de obligaciones. Por su parte, la Central de Riesgos es un sistema de información sobre malos deudores y acumulación de deudas de un agente.

Asimismo, se reconoce la libertad de cada entidad para establecer las tasas de interés activas y pasivas, siempre que se sujeten a las disposiciones del BCR. A las empresas de seguros se les ha otorgado la libertad de fijar las primas y de contratar seguros en el exterior.

Con respecto al fomento del ahorro, se ha establecido un fondo de seguro de depósitos en el Banco Central. Asimismo, se ha incluido normas referidas al rellotamiento del sistema mutual y al apoyo a la construcción de vivienda, mediante aportaciones extraordinarias de los asociados de las mutuales.

Por último, en relación al objetivo de expansión y diversificación de los servicios financieros, se ha otorgado permiso para que las empresas bancarias operen mecanismos de la banca múltiple mediante empresas subsidiarias, para que las empresas financieras actúen como sociedades corredoras de valores y para que las empresas de seguros ofrezcan cobertura de sistemas de salud y pensiones (en forma complementaria al Instituto Peruano de Seguridad Social).

Las empresas bancarias han acogido con beneplácito la promulgación del dispositivo, pues amplía considerablemente su campo de acción. No ha sucedido lo mismo con las empresas financieras, que enfrentarían la competencia del sistema bancario y tienen además que actualizar su capital según los requisitos mínimos establecidos si desean transformarse en bancos, ya que en términos prácticos la distinción funcional entre bancos y financieras casi ha desaparecido. Por su parte, las empresas de seguros ven con cierto temor la apertura del mercado a los capitales externos, pues recién se están recuperando de los efectos de la crisis y la hiperinflación. De otro lado, se han hecho algunas críticas al dispositivo por su carácter reglamentarista, al establecer un número mínimo de accionistas o un horario mínimo de atención al público en el manejo de las cuentas de ahorros.

2. EVALUACION DEL IMPACTO DE LA LEY

La evaluación del nuevo dispositivo debe hacerse desde dos puntos de vista: el logro en el mediano plazo de los objetivos establecidos en su artículo segundo, y la relación con el marco de la actual política de estabilización y de reformas estructurales.

Resulta evidente que la reforma financiera decretada se enmarca en los planteamientos de liberalización que los organismos multilaterales de crédito han venido recomendando a los países en desarrollo. Por "liberalización financiera" se entiende la reducción del grado de intervención gubernamental en la determinación de las tasas de interés, en los requerimientos de encaje, en la asignación del crédito y, en general, sobre la rentabilidad del sistema financiero nacional. Estas reformas se han desarrollado en forma rápida, como en los países del Cono Sur, o gradualmente, como en el caso de Corea, Sri Lanka e Indonesia.

Sin embargo, una observación digna de consideración es que en el mediano plazo esta ley no garantiza el cumplimiento del objetivo de asegurar el acceso al crédito de todos los sectores productivos. Se ha hablado mucho de la necesidad de avanzar en el proceso de democratización y desconcentración del crédito. Al respecto, debe considerarse que los mercados de activos financieros en el Perú han estado afectados durante décadas por políticas de represión financiera (controles sobre las tasas de interés y regulaciones al crédito) que han retardado el desarrollo del mercado de capitales. La intervención gubernamental ha desalentado la canalización de recursos a través del sistema financiero, favoreciendo el consumo y la inversión en activos especulativos. Las grandes empresas financiaron sus proyectos de expansión generando recursos propios y empleando el financiamiento proporcionado por el sistema formal a tasas de interés preferenciales, pues contaban con los garantías adecuadas. Se favoreció así la inversión en proyectos intensivos en capital, que permitían mejorar aun más el acceso de

estas empresas a los escasos recursos del sistema financiero, profundizándose la concentración. En época más reciente, la hiperinflación, la dolarización al margen del sistema financiero y el auge de las actividades financieras informales agravaron los efectos negativos de la situación de represión financiera.

La "solución" mediante la liberalización de las operaciones financieras puede fracasar, por no identificar correctamente la fuente de las imperfecciones de la estructura del mercado de crédito. Así, el racionamiento del crédito³ que se observa en algunos mercados (los vinculados a los sectores rurales, a la pequeña empresa, a la actividad informal y a la actividad exportadora no tradicional), puede persistir pese a las medidas de liberalización financiera.

Virmani (1982) presenta evidencia en este sentido para el caso de Bangladesh. Según su enfoque, el mercado de crédito en países en desarrollo se caracteriza por un monopolio competitivo, en el que los bancos pueden optar por racionar la demanda directamente mediante la tasa de interés, o en forma indirecta mediante las garantías. Si además se considera que es posible que las expectativas sobre el resultado de un proyecto difieran entre la institución financiera -con una visión pesimista- y el demandante de crédito, puede terminarse en una situación de racionamiento financiero en la cual estarían excluidos de los circuitos de crédito la pequeña empresa y los pequeños agricultores.

El Decreto Legislativo 637 no considera estas particularidades del mercado financiero peruano, que deben ser enfrentadas mediante una reformulación de los objetivos de las instituciones financieras de fomento. En este sentido, el nuevo ordenamiento legal debe complementarse con medidas de reorganización de la banca estatal de fomento y el diseño de una nueva estrategia para el desarrollo de la banca regional. Asimismo, para asegurar el acceso al servicio financiero

a los sectores productivos, incluida la pequeña y la microempresa, se debe considerar la creación de entidades de carácter complementario (como los seguros de crédito y los fondos de garantía), incluyéndolas en las leyes de promoción del financiamiento a nivel sectorial. El cumplimiento de los objetivos de reforma financiera exigen, por otro lado, una revisión de las leyes orgánicas del Banco Central de Reserva y de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Todo lo anterior, sin embargo, no implica que pueda anticiparse que el impacto sobre la eficiencia y la competitividad del sistema financiero se va a producir de manera inmediata. La reforma plantea un cambio tan radical en el funcionamiento del sistema financiero, que los resultados del proceso sólo podrán observarse dentro de algún tiempo.

El segundo criterio de evaluación está referido al impacto en el corto plazo de las medidas de liberalización financiera en el marco general de la política económica y de las reformas estructurales. En el caso peruano existen diversos factores que configuran un panorama macroeconómico bastante inestable: la persistencia de niveles relativamente elevados de inflación, la baja rentabilidad de la inversión financiera en moneda nacional, las expectativas de devaluación de la moneda y la precariedad del equilibrio fiscal. En estas condiciones, es equivocado pensar que las medidas de reforma financiera puedan apuntalar los objetivos del programa económico. Por el contrario, la liberalización del mercado financiero puede ser un factor de incertidumbre adicional que complique el manejo económico.

Consideraciones macroeconómicas permiten prever algunos obstáculos para el éxito de las medidas de liberalización financiera. En primera instancia, aún subsisten restricciones para la entrada de capitales externos, por la existencia de un elevado riesgo-país y por encontrarse pendiente la solución del problema de la

3 Existe racionamiento de crédito cuando a la tasa de interés vigente o a una tasa mayor, las empresas no tienen acceso al mercado de crédito. Como ya se discutió, el racionamiento se puede explicar por asimetrías de información (diferencias entre la percepción de la entidad financiera y el cliente sobre el resultado del proyecto a ser financiado), relacionadas a problemas de selección adversa (es decir, los clientes que ofrecen pagar mayor tasa de interés tienen niveles de riesgo muy elevados) o a riesgo moral (esto es, el peligro de un cambio en el comportamiento del deudor luego del desembolso del crédito, dado que aquél podría ya no estar interesado en llevar a buen término el proyecto financiado).

reinserción en el sistema financiero internacional. De allí que, luego de varios meses de libertad para la fijación de tasas de interés y de apertura del mercado cambiario, aún se observen diferenciales significativos entre las tasas en moneda nacional y extranjera. Por otro lado, el margen financiero relativamente elevado que caracteriza actualmente al sistema es un reflejo del *spread* entre las tasas activas y pasivas, del retraso en reducir los niveles de encaje promedio y de la escasa recuperación de los niveles de intermediación financiera.

Los desequilibrios financieros no sólo se reflejan en los mercados monetario y cambiario, sino también afectan la rentabilidad de los mercados de capitales. En los primeros meses de aplicación del programa se observó una "burbuja" en el mercado bursátil que elevó temporalmente la rentabilidad de los instrumentos de la Bolsa, favoreciendo la tendencia hacia inversión especulativa en detrimento de la productiva⁴.

Otra dificultad bastante seria es que la tendencia a la dolarización de los pasivos bancarios puede comprometer la solidez y la confianza en las instituciones del sistema financiero. El crecimiento de los depósitos en moneda extranjera lleva a un incremento en los créditos al sector privado denominados en dólares, por lo que un eventual reajuste importante del tipo de cambio puede comprometer la situación patrimonial del sector privado, que ya está siendo afectado por altos costos financieros.

Por otro lado, la política de apertura comercial adoptada puede inducir a que se termine financiando excesivamente el gasto de consumo de bienes importados, afectando al financiamiento de la inversión productiva. Desde este punto de vista, es importante hacer un seguimiento exhaustivo de la evolución del crédito en moneda nacional y extranjera.

Otras dificultades estarían relacionadas con los problemas de selección adversa y riesgo moral derivados de las altas tasas de interés y de la

decisión de algunas empresas afectadas por la rebaja arancelaria de posponer su cierre, a la espera de una eventual reversión del proceso de reformas. Esto podría llevar al sobreendeudamiento de ciertos sectores productivos, comprometiendo la solvencia del sistema financiero. Por ello es importante contar con información actualizada sobre la evolución de la cartera pesada del sistema bancario.

A partir de estas consideraciones, podría concluirse que ha sido un error plantear en forma simultánea la liberalización financiera y del mercado cambiario (liberalización de la cuenta de capitales), sin haber asegurado antes los objetivos básicos del programa de estabilización. Desde este punto de vista, no debería haberse abierto la economía sin antes garantizar una reducción de la tasa de inflación, de las tasas de interés y de las expectativas de devaluación.

Este argumento, sin embargo, resulta también discutible, pues la incertidumbre sobre los resultados de la política económica en el Perú eleva el riesgo-país, manteniendo las barreras para la entrada de capitales de corto plazo. Debe tenerse cuidado al realizar cualquier comparación entre el caso del Perú y la experiencia de liberalización de los países del Cono Sur latinoamericano. Es bastante difícil determinar en qué medida la dolarización de los depósitos bancarios responde más a la falta de una política dinámica de captación de recursos en moneda nacional, que a un flujo masivo de capitales "golondrina". Obviamente, ello no implica que deje de existir el peligro de cambios en el portafolio financiero que influyan en el fracaso del programa.

La experiencia de liberalización financiera en el mundo muestra la importancia de un entorno macroeconómico estable para el éxito de las reformas. Estabilidad macroeconómica y estabilidad financiera son factores que se refuerzan y determinan en muchos casos la suerte de los programas de estabilización. No existe

4 Fluctuaciones similares influyeron en la crisis bancaria que experimentó la economía chilena.

evidencia sobre la posibilidad de que, en sí mismas, las políticas de liberalización de tasas de interés y de eliminación de controles y regulaciones financieras consigan reducir los costos financieros y los diferenciales entre tasas internas y externas, e impulsen un crecimiento importante de la inversión productiva. Asimismo, existe el riesgo de confundir un simple crecimiento del ahorro financiero con un incremento en la movilización de recursos de ahorro interno hacia actividades de inversión.

En síntesis, esta evaluación preliminar del impacto de la nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros llama la

atención sobre la posibilidad de que se complique el manejo económico de corto plazo, sin que por otro lado se esté garantizando siquiera el avance hacia los objetivos de mediano plazo de competitividad y eficiencia. Estos elementos no ocupan un lugar importante en el actual debate de política económica, existiendo la idea errada de que la recuperación gradual del sistema financiero, en un ambiente libre de regulaciones, bastará para asegurar el éxito de la reforma financiera y apoyará al resto de objetivos del programa económico. Esta concepción equivocada debe revisarse si se quiere avanzar verdaderamente en el proceso de estabilización.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL

1989 **World Development Report 1989.** Washington.

BASOMBRIO, Ignacio

1983 **Bancos: Elementos Para Un Debate.** CIUP. Lima.

BARDELLA, Gianfranco

1989 **Un Siglo en la Vida Económica del Perú 1889-1989.** Banco de Crédito del Perú. Lima.

CACERES, Armando y Javier NAGAMINE

1991a **Política Económica y Desarrollo del Sistema Financiero Peruano: Parte I (Diagnóstico).** Documento de Trabajo 14. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Lima.

1991b **Marco Teórico para el Análisis del Sistema Financiero Peruano.** Notas para el Debate 5 (en prensa). Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Lima.

CHO, Yoon Je

1986 "Inefficiencies from Financial Liberalization in the Absence of Well-Functioning Equity Markets". En: **Journal of Money Credit and Banking**, 18, mayo de 1986, 191-199.

CHO, Yoon Je y Khatkhate DEENA

1989 **Lessons of Financial Liberalization in Asia: A Comparative Study.** World Bank Discussion Paper 50. Washington D.C.

LEY DE BANCOS

1979 **Decreto Ley 7159.** Mosca Azul editores. Lima

PALOMINO, Miguel

1989 **Mercado de Capitales Sub-desarrollado bajo Información Asimétrica: La Necesidad de un Desarrollo Financiero Integral.** GRADE. Lima.

PAREDES, Carlos, Jeffrey SACHS et al.

1990 **Estabilización y Crecimiento en el Perú. Una Propuesta Independiente.** GRADE-Brookings Institution. Lima.

QUIROZ, Alfonso

1989 **Banqueros en Conflicto. Estructura Financiera y Economía Peruana, 1884-1930.** CIUP. Lima.

SHAW, Edward

1973 **Financial Deepening In Economic Development.** Oxford University Press, New York.

VIRMANI, Arvind

1982 **The nature of credit markets in developing countries: a framework for policy analysis.** World Bank Staff Paper 524. Washington D.C.

ZIMMERMAN, Augusto

1975 **Objetivo: Revolución Peruana.** Lima, Perú.

ANEXO 1

COMENTARIOS SOBRE LA LEY DE ESTATIZACIÓN DE LA BANCA, LA LEY DE REORDENAMIENTO FINANCIERO Y LA LEY DE CREACION DEL SISTEMA DE LA BANCA DE FOMENTO REGIONAL

A. Ley de estatización de la Banca (Ley 24723 del 11/10/87)

Este dispositivo declaró de interés social la actividad de servicio público de las empresas bancarias, financieras y de seguros, reservándose para el Estado su ejercicio (art.1). Asimismo decretó la expropiación de las acciones representativas del capital social de las empresas privadas bancarias, financieras y de seguros, siendo el Estado el beneficiario de la expropiación.

Se estableció que el proceso de expropiación se debía iniciar con la consignación del valor del patrimonio que resultara del balance auditado al 31 de diciembre de 1986 y presentado a la SBS. Luego se establecería un procedimiento para la determinación del importe final. Mientras tanto, el Estado tomaría a su cargo la gestión y la administración de las empresas bancarias, financieras y de seguros, por razones de interés nacional y por haber surgido una "situación de emergencia" que afectaba la actividad de estas entidades. Con la intervención debían cesar las funciones de la Junta General de Accionistas, encargándose al MEF la designación de los comités de administración encargados de manejar las entidades durante el proceso de expropiación.

Los nuevos directorios debían estar conformados por representantes de los trabajadores, de los pequeños y medianos empresarios y de los depositantes, en los casos de las empresas bancarias y financieras. Asimismo se fijó un plazo de 180 días para que el Estado dictara normas para la creación del Banco de los Trabajadores y las empresas bancarias, financieras y de seguros de régimen cooperativo y autogestionario.

Según la ley en cuestión, las personas naturales sólo podían poseer hasta el 30% del capital social de los bancos comerciales que operaban a escala nacional y ningún accionista debía tener más de 40 UITs. El Estado también participaría con un 30% en los Bancos, Financieras y Compañías de Seguros Regionales creadas en el marco de la Ley de Bases de Regionalización.

B. Ley de Reordenamiento Financiero (Decreto Legislativo 469 del 10/04/88)

Según la Ley de Reordenamiento Financiero dictada por el gobierno aprista en abril de 1988, el sistema financiero nacional estaba constituido por entidades cuya actividad era ofrecer servicios de intermediación de dinero del público, cualquiera que fuese la modalidad, organización o forma de operar, así como por los organismos de control y regulación de las mismas. Los objetivos del sistema debían ser:

- i. Fomentar la captación y canalización del ahorro interno.
- ii. Impulsar el proceso de regionalización financiera.
- iii. Propiciar una eficaz asignación de recursos a todos los sectores económicos y regiones del país, en conformidad con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo.
- iv. Promover la desconcentración y descentralización del crédito y demás servicios de intermediación financiera directa e indirecta, haciéndolos accesibles para todos los sectores económicos y sociales del país.

El dispositivo en cuestión estableció que no podían ser directores ni miembros del Consejo de Administración de las entidades bancarias y financieras: los residentes en el extranjero, los senadores, diputados, jefes de poderes del Estado y miembros del poder judicial, deudores directos e indirectos, los accionistas aportantes asociados o directores de una empresa deudora de la respectiva entidad financiera (salvo en el caso de financiamiento de casa única), los deudores en mora de cualquier entidad financiera, los directores de alguna entidad del sector ni sus cónyuges, los gerentes y servidores salvo

autorización de la SBS, los miembros de la sociedad conyugal en una misma entidad, los directores y servidores sancionados o miembros de entidades intervenidas o liquidadas, y los trabajadores de la SBS.

Según la Ley de Reordenamiento Financiero las operaciones bancarias consistían en:

- i. Otorgar créditos y descontar letras de cambio y pagarés.
- ii. Adquirir facturas, *warrants* o efectos por cobrar provenientes de transacciones comerciales.
- iii. Efectuar operaciones de crédito y depósitos con otras entidades financieras en el país y en el extranjero.
- iv. Expedir tarjetas de crédito bancario propias de terceros o en favor de sus clientes.
- v. Recibir depósitos a la vista y a plazo de personas naturales y jurídicas, así como depósitos de ahorro de personas naturales e instituciones sin fines de lucro.
- vi. Efectuar cobros, pagos y transferencias de fondos.
- vii. Comprar y vender giros en el país o en el extranjero así como comprar y vender divisas según las normas cambiarias.
- viii. Aceptar letras y emitir pagarés.
- ix. Expedir cartas de crédito autorizando a sus beneficiarios a girar letras de cambio a cargo de la institución o de sus corresponsales, a la vista o a plazo.
- x. Otorgar avales, cartas fianza y otras garantías.
- xi. Adquirir y conservar en propiedad, en los plazos y condiciones que norme o autorice la SBS, acciones cotizadas en bolsa, bonos u otras obligaciones, incluso de empresas del exterior.
- xii. Recibir objetos o valores en custodia así como arrendar cajas de seguridad.
- xiii. Aceptar y cumplir fideicomisos u otras comisiones de confianza.
- xiv. Otras operaciones que autorice la SBS.

La ley también dispuso que las sucursales de bancos extranjeros estarían prohibidas de recibir depósitos de ahorro. Las oficinas de representación estarían prohibidas

de efectuar operaciones de intermediación financiera.

En cuanto a las actividades de las empresas financieras, la ley estableció las siguientes funciones:

- i. Otorgar créditos y descontar letras y pagarés a plazos no menores de 360 días con garantía.
- ii. Otorgar avales, cartas fianza, cartas de crédito y otras garantías.
- iii. Brindar servicios de caja, en tanto el movimiento normal de las cuentas respectivas acreditara que no se trataba de recepción de depósitos vista.
- iv. Suscribir, mantener en cartera, comprar, vender y en general operar por cuenta propia con valores inscritos y cotizados en Bolsa, así como con valores públicos.
- v. Comprar, vender y en general operar por cuenta ajena con valores.
- vi. Tomar primeras emisiones de valores para sí o para colocarlas en el público, garantizando al emisor la colocación de una parte o la totalidad de la emisión dentro de los plazos y condiciones captadas.
- vii. Aceptar y ejecutar comisiones de confianza o fideicomiso.
- viii. Recibir depósitos a plazo.
- ix. Emitir bonos financieros y bonos de arrendamiento financiero.
- x. Contraer créditos con otras instituciones financieras del país o del exterior hasta un límite, en relación a su capital pagado y sus reservas líquidas.
- xi. Contraer créditos con otras instituciones financieras del país o del exterior hasta un límite en relación a su capital pagado y reservas líquidas.
- xii. Realizar operaciones de arrendamiento financiero.
- xiii. Comprar títulos o valores.
- xiv. Otras operaciones autorizadas por la SBS. Excepcionalmente la SBS podría autorizar operaciones en plazos distintos a los señalados.

La Ley de Reordenamiento Financiero también fijó una serie de restricciones para la

empresas financieras. Así, éstas quedaron impedidas de participar en el capital accionario de otras entidades financieras, y de recibir depósitos a la vista o a plazo.

Otro aspecto respecto del cual se estableció algunas precisiones fue el tema de las operaciones de arrendamiento financiero. Según lo dispuesto, estas operaciones debían adscribirse a una de las siguientes modalidades:

- i. Adquirir bienes muebles e inmuebles para ser destinados al arrendamiento financiero.
- ii. Efectuar operaciones de arrendamiento financiero con personas naturales o jurídicas.
- iii. Emitir bonos de arrendamiento financiero y bonos de arrendamiento financiero para inversión.
- iv. Concertar créditos y contratar líneas de crédito del sistema financiero nacional o del exterior.
- v. Efectuar operaciones de retroarrendamiento financiero de bienes muebles e inmuebles.

Por su parte, las mutuales quedaron facultadas para:

- i. Recibir depósitos de ahorro y plazo.
- ii. Otorgar préstamos a sus asociados con garantía hipotecaria u otras garantías debidamente calificadas con fines de vivienda, sea para adquisición, construcción, ampliación, terminación, mejora o sustitución de gravamen.
- iii. Otorgar préstamos para habilitación urbana de terrenos, construcción de viviendas o provisión de servicios en general.
- iv. Comprar terrenos, construir viviendas de alquiler con garantía de primera hipoteca, dar préstamos para mejora de inmuebles destinados a vivienda.

Merece resaltarse que el dispositivo no estableció específicamente la naturaleza de la propiedad ni las figuras societarias para la constitución de las entidades dedicadas a la intermediación financiera.

Por otro lado, se clasificó las operaciones de intermediación financiera en tres grupos, de acuerdo al plazo de la operación: operaciones bancarias (actividades de intermediación de corto plazo), operaciones financieras (actividades de intermediación de mediano y largo plazo) y operaciones de arrendamiento financiero. La SBS sería la instancia encargada de autorizar el tipo de operaciones a ser realizadas por las diversas entidades financieras, pudiendo éstas realizar más de una clase de actividad de intermediación. El BCR debía emitir opinión favorable previa a la autorización en el caso de nuevas instituciones financieras y para la renovación de la licencia de funcionamiento. Sin embargo no quedó claro el papel del instituto emisor para el caso de nuevas operaciones efectuadas por los intermediarios financieros ya constituidos.

Sobre los límites, monto y plazo de los diversos tipos de operaciones bancarias, se estableció que tanto la SBS como el BCR debían expedir normas reglamentarias y complementarias. Se estableció además restricciones para las operaciones activas y pasivas de los intermediarios financieros, destacando los límites individuales en materia de otorgamiento de créditos a personas naturales, jurídicas, grupos prestatarios y empresas vinculadas, aspectos ya incorporados en la ley anterior y que estaban siendo perfeccionados¹. Se decidió que no se podía conceder créditos a una sola persona natural o jurídica en proporción superior al 9% del patrimonio de la entidad financiera, siendo potestad de la SBS modificar los límites individuales. Con esto se buscó fortalecer la situación financiera de las entidades crediticias y evitar la concentración de los recursos en un limitado número de empresas.

Con respecto al proceso de descentralización del sistema bancario, se dispuso que se constituya el Sistema Financiero Regional como un instrumento para impulsar el proceso de desarrollo regional del país. Este sistema debía tener como base a las entidades financieras regionales y las oficinas descentralizadas de las demás entidades

1 La SBS debía establecer los criterios para definir los conceptos de grupos prestatarios y empresas vinculadas.

financieras, que adecuarían su estructura organizacional, funcional y operativa a las características y necesidades de financiamiento de cada región, de acuerdo a los planes de desarrollo de los organismos regionales. Se fijó una meta de diez años para que el financiamiento otorgado en cada región sea proporcional al PBI allí generado. La SBS y el BCR debían dictar anualmente las normas correspondientes para asegurar el cumplimiento de las metas.

Se estableció además que las entidades financieras regionales debían tener como ámbito operativo la región donde estuviera ubicada su sede principal, pudiendo operar en otras regiones previa autorización de la SBS y opinión favorable del BCR. Las acciones representativas de su capital social debían pertenecer a residentes de la región. La SBS en coordinación con el BCR debía autorizar la creación de nuevas entidades, la fusión de las antiguas o la absorción parcial de sucursales. El BCR y la SBS debían establecer oficinas en cada región con este fin.

EL BCR sería el encargado de establecer las tasas de encaje, redescuento, e interés preferencial para las entidades financieras regionales. Asimismo se le facultó para fijar coeficientes de cartera de los intermediarios financieros según la situación de cada región y según las actividades prioritarias determinadas en armonía con el Plan de Desarrollo Nacional. Para descentralizar los recursos financieros se facultó al BCR a dictar las normas necesarias para que las entidades financieras canalicen los recursos captados en el distrito financiero Lima Metropolitana hacia las regiones donde operan en base a dos pautas: primero, no se podrían colocar en Lima los depósitos captados en las regiones donde operan; segundo, un porcentaje de los depósitos captados en Lima debían ser colocados en las regiones donde operasen. Para la asignación regional de los recursos se debían considerar como variables de referencia el PBI regional, la población y los índices de desempleo y subempleo.

Con respecto a la democratización del crédito se dispuso que las entidades financieras destinaran un mínimo de 10% del total de su cartera de colocaciones a otorgar créditos supervisados a

pequeños empresarios individuales o a grupos de éstos. Dentro de este límite la SBS debía establecer anualmente los coeficientes de cartera orientados al crédito para comunidades campesinas y nativas y para microempresarios, artesanos e informales.

COFIDE y el Banco Industrial debían establecer las normas y promover la creación de Fondos de Garantía que permitieran a los pequeños empresarios complementar las garantías requeridas para acceder al financiamiento. Las aportaciones a dicho fondo debían estar constituidas con el aporte anual del 0.25% del promedio de captación de recursos que efectúen las entidades financieras. De no existir garantías reales, se podrían aceptar las garantías mancomunadas o solidarias de los microempresarios rurales o urbanos para el otorgamiento de los créditos. Por otro lado, los poseedores de lotes y edificaciones sobre los mismos ubicados en asentamientos humanos podían solicitar créditos para ampliar o mejorar sus viviendas y para invertir en actividades productivas.

El dispositivo ratificó a la SBS como entidad de control de las entidades financieras, así como de las instituciones auxiliares de crédito, de acuerdo con las facultades y atribuciones señaladas en su Ley Orgánica. Asimismo se estableció las normas relativas a sanciones, que iban desde la amonestación hasta la intervención y la liquidación de la entidad financiera, y se tipificó las faltas y los delitos de la actividad de intermediación. Por último, se estableció los causales de intervención, administración y liquidación de las entidades financieras, así como los procedimientos que la SBS debía seguir en cada proceso. También se encargó al BCR y a la SBS formular un sistema de protección de depósitos, cuya finalidad debía ser cubrir el riesgo de insolvencia de las entidades financieras por depósitos recibidos.

C. Ley de Creación del Sistema de la Banca de Fomento Regional (Ley 25201 del 23/02/90)

Con respecto a la operatividad de las entidades financieras regionales, la Ley de Creación

del Sistema de la Banca de Fomento Regional estableció que dichas entidades podían realizar, además de operaciones bancarias y financieras, las siguientes actividades:

- i. Participar en el capital de empresas prioritarias para el desarrollo regional.
- ii. Conceder préstamos especiales en condiciones preferenciales para las actividades agrícolas.
- iii. Promover la instalación y la ampliación de empresas artesanales y pequeñas industrias, brindando asistencia técnica y créditos en condiciones preferenciales.
- iv. Promover el desarrollo de empresas agroindustriales y de exportación de productos regionales.
- v. Concertar, con la participación de CONABARF, líneas de crédito con el BCR, asegurando la regionalización del programa monetario.
- vi. Financiar obras de infraestructura y habilitación urbana, vivienda y servicios complementarios.
- vii. Promover el desarrollo de la industria de la construcción y actividades de consumo.
- viii. Actuar como agente financiero de las empresas de la región.

El directorio de los bancos regionales de fomento debía estar compuesto por miembros del gobierno regional (4) y CONABARF (3), siendo los titulares de las acciones los gobiernos regionales.

Por otro lado, se asignó a los bancos de fomento regional la obligación de constituir los siguientes Fondos Especiales:

- i. Fondo Regional de Fomento Empresarial (para financiar la capitalización de la actividad agropecuaria, agroindustria, pesca, industria, minería, turismo y artesanía).

- ii. Fondo Especial de Obras de Fomento (para financiar infraestructura energética, saneamiento, vivienda y vialidad, y para dar apoyo a la economía en áreas prioritarias).
- iii. Fondo Regional de Preinversión y Desarrollo Técnico Empresarial (para financiar estudios técnicos preliminares, de factibilidad, de prefactibilidad, de desarrollo tecnológico y de asistencia técnica empresarial y capacitación, en beneficio de las actividades productivas y la infraestructura de apoyo).
- iv. Fondo Especial de Garantías (para reducir el riesgo crediticio y facilitar acceso al crédito de la pequeña y microempresa).
- v. Fondo Regional de Desarrollo de Entidades Financieras Locales (para la creación y el fortalecimiento de entidades financieras en la propia región).
- vi. Fondo Regional de Promoción y Desarrollo de Comunidades Campesinas Nativas.
- vii. Fondo de Exportaciones no Tradicionales

El patrimonio inicial de cada banco de fomento regional se debía conformar de acuerdo a dos pautas: el patrimonio del Banco de Fomento Regional de Lima y Callao debía estar constituido por el 30% del patrimonio de los actuales cuatro bancos estatales de fomento; y el patrimonio de los otros bancos de fomento regional debía resultar de dividir el 70% restante en proporciones iguales. El Tesoro Público efectuaría un aporte de capital a cada banco de fomento regional, que debía haberse hecho efectivo en el primer semestre de 1990. La distribución del patrimonio de los actuales bancos de fomento se debía hacer en función del saldo de colocaciones a la fecha de aprobación de la ley y de los recursos humanos, materiales y financieros de las sucursales, agencias y oficinas de los bancos que operaban en las respectivas regiones.

ANEXO 2

CONTENIDO DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES BANCARIAS, FINANCIERAS Y DE SEGUROS

(Decreto Legislativo 637 del 24/4/91)

1. Definiciones

El Decreto Legislativo 637 define a la Empresa Bancaria (art.3) como "aquella empresa cuyo negocio principal consiste en recibir dinero del público, en depósito o bajo cualquier otra modalidad contractual, y en utilizar ese dinero, junto con su propio capital y otras fuentes de financiamiento (luego de satisfacer los requerimientos de encaje), para conceder créditos en la forma de préstamos, descuento de documentos y, en general, efectuar las operaciones consideradas en los artículos 96 y 120".

Por su parte, la Empresa Financiera es definida (art.4) como "aquella empresa que tiene por finalidad intermediar fondos, captándolos bajo diversas modalidades, excepto los depósitos a la vista, facilitar la colocación de primeras emisiones de valores, operar con valores inmobiliarios, brindar asesoría de carácter financiero y efectuar las operaciones consideradas en los artículos 177 y 178".

Finalmente, la Empresa de Seguros (art.5) es entendida como "aquella empresa que tiene por objeto celebrar contratos mediante los cuales se obliga, dentro de ciertos límites y a cambio de una prima, a indemnizar un determinado daño, o satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones pactadas, en el caso de ocurrir un determinado suceso futuro e incierto. La empresa de reaseguros otorga cobertura a una o más empresas de seguros por los riesgos que hayan asumido, en los casos en que se encuentren involucrados capitales importantes, o así convenga a la empresa de seguros en razón de sus límites operacionales".

2. Contenido (por objetivos)

2.1 Objetivo: Solidez y Confiabilidad

- a) Facultades para combatir las actividades de la banca informal

Las personas naturales o jurídicas que no cuenten con la debida autorización legal no podrán captar o recibir en forma habitual dinero del público, ya sea en depósito, mutuo, prima o cualquier otra forma. Asimismo tampoco podrán efectuar anuncios o publicaciones en los que se afirme o sugiera que practican tales operaciones. El Superintendente deberá disponer la clausura de los locales mediante el uso de la fuerza pública (art.17).

- b) Requisitos mínimos de capital

Se establecen requisitos mínimos de capital (art.22):

- Bancos	I/.m 3.00 millones
- Empresas Financieras	I/.m 1.30 millones
- Empresas de Seguros	
Que operen en un solo ramo o en ramos generales	I/.m 0.60 millones
Que operen en el ramo de seguro de vida	I/.m 0.75 millones
- Empresas de Reaseguros	
De riesgos generales o de vida	I/.m 1.00 millones
De riesgos generales y de vida	I/.m 2.00 millones

Los valores deben ser actualizados anualmente al cierre de cada ejercicio, en función del índice de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana.

- c) Número mínimo de accionistas

Se establece un número mínimo de diez accionistas no vinculados entre sí (art.52).

- d) Vinculación entendida como propiedad indirecta

Hay vinculación en los casos de propiedad indirecta de personas naturales (correspondiente

a cónyuges o parientes o personas jurídicas donde se cuente con participación mayoritaria), jurídicas o que constituyan un grupo económico (arts. 53 y 54).

e) Definición de grupo económico

Para establecer la existencia de un grupo económico se tomará en consideración las relaciones estables de negocios, de capitales o de administración que permitan que una o más personas naturales o jurídicas ejerzan influencia preponderante y continua sobre las decisiones de las demás, así como las presunciones fundadas de que los créditos que se otorgan a una persona beneficiarán a otra (art.55).

f) Límite de 15% para la participación en la empresa financiera

Ninguna persona podrá adquirir directamente o por conducto de terceros más del 15% de participación en la empresa (art.62).

g) Restricciones para los accionistas de la empresa

No pueden ser accionistas de instituciones financieras: los funcionarios de la SBS, los condenados por terrorismo o tráfico ilícito de drogas, una empresa en otra de la misma naturaleza o en la subsidiaria de esa otra, una empresa bancaria en una empresa financiera (art.55). El Presidente, los Senadores, los Diputados y los Ministros de Estado, y familiares cercanos no pueden ser titulares en proporción mayor a 5% (art.56). Igual restricción se aplica para accionistas mayoritarios de otra empresa financiera (art.57) y los condenados por delitos económicos (art.58).

h) Fondo de Reserva

Se establece un Fondo de Reserva no menor a 35% del capital o de las aportaciones pagadas (art.64).

i) Restricciones para los miembros del directorio de la empresa

Se prohíbe que individuos que hayan cometido actos delictuosos o responsables de malos manejos financieros formen parte del directorio de los bancos. Tampoco podrán conformar el directorio los funcionarios y trabajadores de la misma empresa (con excepción del gerente general), ni los trabajadores de una empresa bancaria, financiera o de seguros en otra empresa de la misma naturaleza (art.79).

j) Límites para el apalancamiento de la empresa

El monto de activos y créditos contingentes de un banco ponderado por el riesgo en moneda nacional o extranjera, no puede exceder de 15 veces su patrimonio efectivo (art.129). Los excesos deberán depositarse en una cuenta en el Banco Central (art.130).

k) Patrimonio efectivo de la empresa

El patrimonio efectivo está conformado por la suma del capital pagado, la reserva legal, reservas facultativas y cooperativas si las hubiere, el excedente de revaluación y las provisiones genéricas para cartera y contingentes, la parte computable de los bonos subordinados y las utilidades o excedentes, menos la participación en las empresas subsidiarias, las pérdidas de ejercicios anteriores y en curso, y el saldo de la cuenta de reserva para revaluación de activos (art.131).

l) Procedimiento para el cómputo de los activos y créditos contingentes

Para el cómputo del monto de los activos y créditos contingentes de un banco, ponderados por tipos de riesgo, se multiplica tales riesgos por los siguientes factores en función de su categoría: activos sin riesgo 0.00, activos y créditos de muy bajo riesgo 0.25, de bajo riesgo 0.50, de riesgo normal 1.00, de alto riesgo 2.00 (art.134).

m) Límites para los créditos a personas vinculadas

Los créditos otorgados por los bancos a personas vinculadas directa o indirectamente a su propiedad (naturales o jurídicas) no deben exceder el 10% de su patrimonio efectivo. Las condiciones de estos préstamos no serán más ventajosas que las mejores que el banco otorgue a su clientela (art.143).

n) Límites para los créditos a una misma persona natural o jurídica

Los créditos contingentes y arrendamientos financieros por cuenta de una misma persona natural o jurídica no pueden exceder el 5% del patrimonio efectivo (art.147). Estos límites pueden ampliarse a 15%, 30% y 40% como máximo en determinados casos, si se cuenta con garantías equivalentes al monto otorgado por encima de 5% del fijado inicialmente. Las garantías están referidas a hipotecas, prendas de valores mobiliarios o letras de cambio, *warrants*, conocimientos de embarque, prendas sobre maquinaria y equipo, avales y obligaciones de otros bancos, obligaciones a cargo del Banco Central, etc. (arts. 148, 149 y 150).

ñ) Límites para los préstamos a miembros de la empresa

Los préstamos a directores, funcionarios y trabajadores, así como a sus cónyuges y parientes, no deben exceder el 7% del capital pagado (art.153).

o) Requerimientos de encaje

Los bancos están sujetos a encajes mínimos de 15% para las obligaciones a la vista o de plazo menor a 30 días y de 6% para depósitos de ahorro y obligaciones a plazo (art.162). Las mismas disposiciones afectan a empresas financieras y demás instituciones del sistema financiero, con excepción de las empresas subsidiarias (arts. 177 y 222). El Banco Central puede establecer por razones de política monetaria encajes adicionales o marginales, que serán remunerados a tasas no menores a las del promedio ponderado

de las pagadas sobre todos los depósitos por bancos y financieras (art.163). No están sujetas a encaje las obligaciones con otra empresa bancaria o financiera, del país o del exterior (art.166).

p) Central de Riesgos

La Superintendencia establecerá un sistema de registro denominado Central de Riesgos, con información consolidada y clasificada de los deudores de empresas, bancos, mutuales, cajas de ahorro, cajas municipales y empresas de arrendamiento financiero (art.172).

q) Garantías de las empresas financiera o bancarias

En el caso de las empresas financieras o bancarias, los bienes dados en prenda o hipoteca respaldan todas las deudas y obligaciones, directas o indirectas, existentes o futuras, de un cliente (art.187).

r) Secreto bancario

Las empresas bancarias y financieras están prohibidas de suministrar cualquier información sobre las operaciones de sus clientes (art.233).

s) Límites para el endeudamiento de empresas de seguros

Las empresas de seguros sólo podrán endeudarse con el sistema financiero hasta por el 100% de su patrimonio (art.279).

t) Intervención de la Superintendencia

La Superintendencia intervendrá todo banco o financiera que incurra en insuficiencia de capital o en acciones de desacato o presunción de fraude (art.303).

u) Rehabilitación o liquidación de la empresa financiera

El directorio del Banco Central, en base a evaluaciones respecto a la posición y perspectivas de la empresa, y teniendo en cuenta la opinión del Superintendente, decidirá

sobre la rehabilitación o liquidación de una empresa (art.307).

2.2. Objetivo: Competitividad

- a) Libertad para establecer tasas de interés activas y pasivas

Las empresas bancarias y financieras pueden fijar libremente las tasas de interés que regirán para sus operaciones activas y pasivas, siempre que no excedan la tasa máxima establecida por el Banco Central (art.14).

- b) Tratamiento del capital extranjero

La inversión extranjera tiene igual tratamiento que el capital nacional (art.10).

- c) Competencia entre empresas públicas y privadas

Las empresas estatales de derecho público o privado prestan servicio al público compitiendo en igualdad de condiciones con las empresas privadas (art.12).

- d) Libertad para contratar seguros en el exterior

Las empresas de seguros gozan de libertad para la fijación de sus tarifas (art.15), y los residentes peruanos pueden contratar seguros y reaseguros en el exterior (art.16).

2.3. Objetivo: fomento del ahorro

- a) Aportaciones de los asociados a una mutual o caja de ahorro de vivienda

Cada miembro de una mutual o caja de ahorro para vivienda debe suscribir un certificado de aportación por un monto no menor a l/.m 30 en un plazo no mayor a dos meses de promulgada la ley. De no hacerlo, será simplemente ahorrista de la asociación, perdiendo el derecho a participar en la Junta de Asociados (art.217).

- b) El Estado promotor del ahorro

El Estado promueve el ahorro y el crecimiento de su valor real, bajo un régimen de libre competencia (art.227).

- c) Fondo de Seguro de Depósitos

Se establece en el Banco Central el Fondo de Seguro de Depósitos, con el objeto de otorgar protección a quienes realicen imposiciones o inversiones en las entidades del sistema financiero (art.237). El Fondo estará constituido por aportaciones de todos los bancos, con excepción del Banco de la Nación, bancos estatales de fomento, cajas comunales y rurales de crédito, cooperativas y empresas subsidiarias de bancos (art.239). En caso de disolución y liquidación de la institución financiera, el Fondo cubre las imposiciones e inversiones de las personas naturales, las asociaciones y las demás personas jurídicas sin fines de lucro.

- d) Límites para la cobertura de depósitos

El Fondo abonará un máximo de l/.m 2,500 por persona y entidad liquidada, y hasta l/.m 5,000 por persona y por año, si hubiese más de una liquidación. Estos montos serán reajustados por el Índice de Precios de Lima Metropolitana (art.247). El Tesoro podrá habilitar temporalmente recursos al Fondo en el monto y plazo estrictamente indispensable (art.252).

2.4. Objetivo: expansión y diversificación de servicios financieros

- a) Establecimiento de la Banca Múltiple

Los bancos están facultados para realizar las siguientes nuevas operaciones (art.96):

- Comprar, conservar y vender acciones de bancos o financieras del exterior.
- Adquirir, conservar y vender acciones y bonos que tengan cotización en bolsa,

emitidos por sociedades anónimas establecidas en el país.

- Aceptar y cumplir las comisiones de confianza detalladas en el art.110.
- Emitir y colocar bonos, incluidos los subordinados, así como pagarés y certificados de depósito negociable.
- Girar letras hipotecarias cuyo monto será reajustado en función de los incrementos del IPC (art.104).

Los bancos están facultados para constituir empresas subsidiarias con el objeto de realizar operaciones de arrendamiento financiero, establecer y administrar programas de fondos mutuos, promover y canalizar operaciones de comercio exterior, suscribir emisiones de valores y prestar servicios de asesoría financiera. Las empresas subsidiarias podrán operar como almacenes generales de depósitos o sociedades corredoras de valores (arts. 120 y 122).

- b) Empresas financieras como sociedades corredoras de valores

Las empresas financieras pueden actuar como sociedades corredoras de valores y suscribir transitoriamente primeras emisiones de valores (arts. 177 y 178).

- c) Cobertura de sistemas de salud y pensiones por las empresas de seguros

Las empresas de seguros están facultadas para establecer sistemas de cobertura de salud, pensiones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de manera complementaria a las prestaciones del IPSS (art.264).

- d) Sistemas de reaseguro nacional

Las empresas de seguros y reaseguros están autorizadas para conformar sistemas de reaseguro nacional, en condición de excedentes y reaseguradores (art.268).