

**VISIÓN ESTRATÉGICA**

**ROL DE LOS ACTORES**

**DISEÑO INSTITUCIONAL**

**TOMA DE DECISIONES**

**GESTION DE LAS CRISIS**

# **Guía Operacional de Análisis de la Gobernabilidad de una Institución de Microfinanzas**

FIDA, Fondos Internacionales de Desarrollo Agrícola  
GTZ, Agencia Alemana de Cooperación Técnica  
Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el  
Desarrollo  
CERISE, Comité de Intercambios, Reflexión e Información sobre los Sistemas  
de Ahorro-crédito  
IRAM, Instituto de Investigación y Aplicaciones de Métodos de Desarrollo

(Primera versión traducida: abril del 2007. Traducción realizada por AMUCSS y  
ForoLacFR)

*Esta guía es el resultado de un primer trabajo de análisis y reflexión sobre gobernabilidad, realizado por los miembros de CERISE a partir de las experiencias muy concretas de instituciones de Microfinanzas socias. El FIDA y la GTZ acompañaron la segunda fase, la cual consistió en construir una herramienta operacional que pretende ser sencilla, práctica y cotidiana, dirigida a los actores de las Microfinanzas.*

*Cécile Lapenu, secretaria técnica de CERISE (Comité de Intercambio, Reflexión y Información sobre los Sistemas de Ahorro-crédito)\* y Dorothee Pierret, responsable de programa en el IRAM (Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos de Desarrollo)\*, con la colaboración de los miembros de CERISE, redactaron este documento..*

*CERISE es una Red de organizaciones francesas que ya cuenta con larga experiencia en apoyar a instituciones de Microfinanzas de los países del Sur: el CIDR (Centro Internacional de Desarrollo e Investigación\*, , Autrêches), el CIRAD (Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo\*, Montpellier), el CNEARC (Centro Nacional de Estudios Agronómicos de las Regiones Calientes\*, Montpellier), el GRET (Grupo de Investigación y Intercambios Tecnológicos\*, Paris), y el IRAM.*

*El objetivo de CERISE es de capitalizar e intercambiar sobre los modos de intervención en Microfinanzas (síntesis, publicaciones, encuentros con los operadores, los investigadores, las instituciones de Microfinanzas, los donantes, etc.). Los temas centrales de capitalización se refieren a los puntos siguientes: gobernabilidad en Microfinanzas, impacto y desempeño social, financiamiento de las actividades agropecuarias, intervención en Microfinanzas e IMFs que trabajan en zonas rurales aisladas.*

\* Por sus siglas en francés.

**CERISE,**

14, passage Dubail  
75010 PARIS – FRANCIA  
Tel/Fax: 00 33 (0)1 40 36 92 92  
Web : [www.cerise-microfinance.org](http://www.cerise-microfinance.org)

**IRAM**

49, rue de la Glacière  
75 013 PARIS – FRANCIA  
Tel : 00 33 (0)1 44 08 67 67  
Fax : 00 33 (0)1 43 31 66 31  
Correo electrónico: [iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)  
Web: [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

- LISTA DE TABLAS, ESQUEMAS Y RECUADROS
- LISTA DE SIGLAS
- INTRODUCCIÓN
- BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA
- ANEXOS

## ÍNDICE

MODULO 1: CONDUCTA DEL DIAGNÓSTICO DE GOBERNABILIDAD .....	12
<b>1.1 1er punto del diagnóstico: ¿Quién tiene el poder de decisión? .....</b>	<b>13</b>
1.1.1 <i>Forma jurídica de la institución: ¿Quién es el dueño de la institución?.....</i>	13
1.1.2 <i>Poder de los actores sobre las decisiones estratégicas y operacionales .....</i>	15
1.1.3 <i>Análisis del poder de decisión.....</i>	16
<b>1.2 2do punto del diagnóstico: ¿Cómo se ejerce el poder de decisión? .....</b>	<b>18</b>
1.2.1 <i>Tener una misión y una visión estratégica de la institución.....</i>	19
1.2.2 <i>Preparar decisiones y fomentar el control: el sistema de información .....</i>	19
1.2.3 <i>Elaborar y tomar decisiones operacionales .....</i>	20
1.2.4 <i>Implementar: las capacidades de ejecución de las decisiones .....</i>	21
1.2.5 <i>Controlar.....</i>	21
1.2.6 <i>Matriz de análisis de una toma de decisión .....</i>	22
<b>1.3 3er punto del diagnóstico: la gestión de las disfunciones y de las crisis .....</b>	<b>22</b>
<b>1.4 La base común de la gobernabilidad .....</b>	<b>24</b>
MODULO 2: PREGUNTAS CLAVES Y RETOS DE LA GOBERNABILIDAD .....	28
<b>2.1 Las decisiones estratégicas de una institución de Microfinanzas .....</b>	<b>28</b>
2.1.1 <i>Definir la misión: ¿Orientación más social o más comercial? .....</i>	29
2.1.2 <i>Estructura de financiamiento y gobernabilidad: .....</i>	34
2.1.3 <i>Concentrar o abrir la toma de decisión: ¿Qué diversidad de actores? .....</i>	37
2.1.4 <i>Conciliar modelo jurídico y gobernabilidad: .....</i>	44
2.1.5 <i>Centralizar o descentralizar: .....</i>	52
<b>2.2 La gestión de los principales riesgos de la gobernabilidad.....</b>	<b>57</b>
2.2.1 <i>Clarificar y seguir los objetivos sociales: .....</i>	58
2.2.2 <i>El crecimiento: ¿Círculo virtuoso o círculo vicioso?.....</i>	62
2.2.3 <i>Actores múltiples: ¿Cómo conciliar los intereses contradictorios?.....</i>	66
2.2.4 <i>La gobernabilidad: una construcción que debe actualizarse.....</i>	69
2.2.5 <i>Gobernabilidad e inserción en el entorno .....</i>	75
<b>2.3 La buena gobernabilidad: un desafío permanente para un modelo que queda por construir .....</b>	<b>79</b>

## Tablas/Esquemas/Cuadros

### MODULO 1

Tabla 1	Matriz de actores en la toma de decisiones
Esquema 1	La Cadena de decisiones de la Gobernabilidad
Tabla 2	Matriz de análisis de la toma de decisiones
Esquema 2	Matriz de evaluación de la gobernabilidad de una IMF
Tabla 3	Criterios de evaluación de la gobernabilidad de una IMF
Anexo a	Institución de microfinanzas apoyada fuertemente con asistencia técnica
Anexo b	Institución de microfinanzas en fase de autonomización

### MODULO 2

Tabla 4	Articulación entre misión y estructura de propiedad de la IMF
Tabla 5	Ventajas (V) y Limites (L) de los diferentes actores de la IMF
Tabla 6	Vinculos entre modelos jurídicos y gobernabilidad
Tabla 7	Tipo de riesgos a los cuales está expuesta una IMF
Tabla 8	Lista de riesgos sobre la desviación de la misión
Tabla 9	Elementos para alcanzar la misión
Cuadro 1	Conflicto de visión del PPPCR y riesgo de bloqueo
Cuadro 2	Conservar vocación agrícola en las CECAM-Madagascar
Cuadro 3	El caso del Crédito Rural de Guinea: la gestión en común de la institución
Cuadro 4	Fuentes de financiamiento y estatuto legal
Cuadro 5	Fuentes de financiamiento: rol de los acreedores
Cuadro 6	Los tipos de inversionistas
Cuadro 7	La participación comunitaria en las Cajas Comunitarias de ahorro y crédito autogestionadas
Cuadro 8	Rol del operador más allá de la institucionalización
Cuadro 9	La apertura a inversionistas privados externos: el ejemplo de SEMISOL (Chiapas)
Cuadro 10	Municipalidades locales y microfinanzas: el caso de las cajas municipales de ahorro y crédito del Perú
Cuadro 11	Un solo estatuto "Cooperativo", modos de gobernabilidad
Cuadro 12	Dos S.A., dos modos de gobernabilidad: AMRET y CRG
Cuadro 13	Las condiciones de institucionalización de las SHG en India
Cuadro 14	Las asociaciones de microrédito en Marruecos
Cuadro 15	Los múltiples vinculos de poder en una red nacional: la FECECAM de Benin
Cuadro 16	El arranque de la autonomía y sus limites
Cuadro 17	La repatriación del poder: Red de cajas populares de Burkina
Cuadro 18	La desafiliación de Cajas: Redes mutualistas de Africa del Oeste
Cuadro 19	Evolución comercial de las microfinanzas en América Latina, una desviación de la misión?

Cuadro 20	Los retos del crecimiento en el PPPCR – Burkina – Fasso
Cuadro 21	Los peligros del crecimiento: El vértigo de Corposol
Cuadro 22	Los riesgos del crecimiento: el ahorro en la red Sanduk de Anjouan
Cuadro 23	Ahorradores y prestatarios, accionistas de las asociaciones de servicios financieros en Africa del Oeste
Cuadro 24	El equilibrio de poderes entre representantes y asalariados: Fececam, Benin
Cuadro 25	La transformación de los Fondos de Desarrollo Regional en Togo
Cuadro 26	Evolución histórica de los modos de gobernabilidad privilegiados en la acción del CICM
Cuadro 27	Madurez y autonomía: situación de las redes regionales de CVECA institucionalizados
Cuadro 28	La falta de renovación de representantes en los órganos de gestión
Cuadro 29	Estrategia de inversionistas en función de su perfil
Cuadro 30	Las cajas no se desarrollan fuera de relaciones sociales existentes: Cooperativas – Africa
Cuadro 31	La mediación de un conflicto y el juego informal de los actores: CRG Guinea
Cuadro 32	El riesgo de desviación de un sistema basado en sus miembros: SHG – Asia
Cuadro 33	Dispositivo de seguimiento – evaluación

## SIGLAS

AG	Asamblea General
AGC	Asamblea General Comunitaria
ASF	Asociaciones de Servicios Financieros
BCEAO	Banque Central des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CA	Consejo de administración
CC	Comité de Crédito
CECAM	Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle
CERISE	Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor (EEUU)
CICM	Centre International du Crédit Mutuel français
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CMAC	Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (Perú)
CNCA	Caisse Nationale de Crédit Agricole
CNEARC	Centre National d'Études Agronomiques des Régions Chaudes
COOPAC	Cooperativa de Ahorro y de Crédito
CRG	Crédit Rural de Guinée
CV	Consejo de Vigilancia
CVECA	Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérée
DEG	Deutsches Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DG	Director General
EMT	Annatien Moutehan Tchonnebat (Camboya)
FDR	Fonds de Développement Regional (Togo)
FECECAM	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelles (Benin)
FIDA	Fondos Internacionales para el Desarrollo Agrícola
FMO	Banco de Desarrollo Neerlandés
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia alemana de cooperación técnica)
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
IMF	Institución de Microfinanzas
I&P	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
ONG	Organización no gubernamental
PNB	Producto Nacional Bruto
PPPCR	Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (Burkina-Faso)
PROPARCO	Société Financière de l'Agence Française de Développement pour le secteur privé
SA	Sociedad Anónima
SEMISOL	Semilla Solidaria
SFD	Sistema Financiero Descentralizado
SFI	Sociedad Financiera de Inversión
SHG	Self-Help Group
SIDI	Société d'Investissement et de Développement International
SIG	Sistema de Información y de Gestión
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## INTRODUCCIÓN

**L**as Microfinanzas se encuentran en una fase crítica de su desarrollo. Pudieron probar, a través de sus diversos enfoques, su capacidad para proporcionar servicios financieros a poblaciones excluidas de los sistemas bancarios clásicos. El actual desafío de la mayoría de las instituciones de Microfinanzas consiste en su institucionalización y perennidad. Cabe destacar que la historia recién de las Microfinanzas nos da ejemplos de éxito pero también de crisis y quiebras. La perennidad de las IMFs requiere no solamente la perennidad financiera y la adaptación a los marcos jurídicos existentes, pero también una visión estratégica clara y una organización transparente, eficiente y aceptada por todos los actores directos. Estos elementos se juntan bajo el concepto de “governabilidad”.

### **A. La gobernabilidad en Microfinanzas: “de los accionistas a los actores involucrados”**

Aunque es de recién uso en el mundo del Desarrollo, desde el inicio de los 90’s el término de gobernabilidad se volvió un concepto muchas veces indispensable para abordar problemas de desarrollo económico y social. Aunque se use comúnmente para hablar de los Estados y de las empresas, hoy en día también se aplica en el marco de las Microfinanzas.

En los documentos de las Microfinanzas, el término de gobernabilidad, que se popularizó desde 1997 (CGAP), se enfoca sobre las relaciones entre el Consejo de administración y la Gerencia de una IMF. Pero cabe destacar que el “buen funcionamiento” del Consejo de administración no garantiza por si solo el cumplimiento con la misión y los activos de la IMF. El trabajo sobre la gobernabilidad requiere ampliar el marco de estudio para tomar en cuenta la totalidad de los actores implicados (asalariados, gerentes, directivos, clientes, donantes, bancos socios, accionistas, Estado, etc.), así como la diversidad de formas organizacionales con propósito de “governar”, que muchas veces se crearon desde que inició la institución. Por otra parte, se trata de entender como se pueden adaptar estos elementos en contextos socio-económicos diferentes.

Las IMF concilian un funcionamiento de empresa (viabilidad financiera) con una misión de interés general (lucha contra la exclusión bancaria). La gobernabilidad en Microfinanzas se encuentra en el cruce de dos enfoques, por un lado está el enfoque político/ético que se dirige hacia la visión estratégica de la institución, la legitimidad de los que deciden y la integración de la institución en su entorno, y por otro lado el enfoque económico/gerencial, que considera la gobernabilidad según una visión de búsqueda de la eficiencia, de reducción de los costos y de optimización de los medios disponibles.

El enfoque de la gobernabilidad que se seleccionó para este trabajo se inscribe en una corriente de “análisis de las relaciones entre los tomadores de decisiones”, alejándose del enfoque restrictivo de “relaciones entre los accionistas y los gerente”. Se trata entonces de

considerar la gobernabilidad en su globalidad, y de identificar los principales retos para el conjunto de los actores implicados.

**La definición de la gobernabilidad que se seleccionó en este marco es la siguiente:**

- La gobernabilidad de una institución de Microfinanzas, basada sobre su estructura de propiedad, agrupa la totalidad de mecanismos a partir de los cuales los actores (directivos, asalariados, otros) definen y persiguen la misión de la institución (particularmente la población meta, los servicios y la cobertura geográfica) y aseguran su perennidad adaptándose al entorno, previniendo y superando las crisis.

La misión puede evolucionar en el transcurso del tiempo, pero tiene que mantenerse bajo control de los actores. Las preocupaciones en términos de gobernabilidad se inscriben en el marco de un objetivo global de perennidad, en particular financiera, de la institución de Microfinanzas.

## **B. Un proceso específico: “diversidad de situaciones más que la presentación de una buena práctica”**

Esta guía acompaña el análisis de la gobernabilidad de una institución de Microfinanzas. El proceso que adoptamos se basa sobre los tres elementos siguientes:

- Se reconoce la diversidad de los modos de gobernabilidad y se rechaza un enfoque tipo “best practices” de la “buena gobernabilidad”. En el transcurso de esta guía, poco a poco se establece una base común para la buena gobernabilidad, la cual se expresará posteriormente en varias formas. Esta base común comprende seis ejes, lo cuales se consideran como un requisito mínimo e indispensable para construir una buena gobernabilidad.
- La crisis y las disfunciones se consideran como ricos en enseñanzas, por lo cual constituyen un elemento entero en el análisis de la gobernabilidad de una institución. No se trata de negar las crisis inherentes a las instituciones de Microfinanzas pero más bien de analizarlas para entender mejor el funcionamiento de la institución y, de este modo, probar la pertinencia del modelo de gobernabilidad en marcha.
- Se toman en cuenta las instituciones de Microfinanzas en su conjunto, con todas sus variantes, sin negar las especificidades de las cuestiones que se relacionan con el tema de gobernabilidad. Efectivamente, se distinguen varios tipos de instituciones de Microfinanzas (Asociaciones, Cooperativas, Sociedades privadas, Instituciones públicas). La guía aborda a la misma vez temas transversales para la totalidad de estas instituciones (el riesgo de alejarse de la misión, los riesgos que implica el crecimiento o la evolución en el transcurso del tiempo), y ciertas preguntas más específicas (por ejemplo, la relación operadores/directivos electos para las mutuales; o la cuestión de la inserción en su entorno para los Microbancos). Este conjunto de

preguntas se aborda de manera global, ilustrando las situaciones con casos específicos.

### **C. Una guía estructurada en dos módulos distintos**

La guía se estructura en dos módulos:

- El primer módulo es una herramienta de apoyo al diagnóstico de la gobernabilidad de una institución de Microfinanzas. Se propone un proceso en tres tiempos que se basa sobre el análisis de los actores, el análisis del proceso de decisión y el modo de gestión de las crisis y disfunciones. Permite establecer un diagnóstico de la gobernabilidad de la institución concernida, y evaluar su posición sobre la matriz formada por los seis ejes de la base común.
- El segundo módulo es una herramienta de apoyo para la reflexión sobre las decisiones estratégicas que hay que llevar o los retos que hay que aceptar en el marco de la gobernabilidad de una institución de Microfinanzas. Estas preguntas se ilustran de manera sistemática con casos concretos para ayudar con la comprensión de los retos.

Los dos módulos se articulan alrededor de 5 ejes (Misión/Visión; Estructura de financiamiento; montaje jurídico; Actores; Organización), lo que le permite al que consulte esta guía seleccionar un eje de interés principal y pasar de un módulo al otro enfocándose a la preguntas vinculadas con los ejes propuestos.

### **D. Una guía para todos los actores de las Microfinanzas**

Esta guía está dirigida a cualquier persona que busca trabajar sobre la gobernabilidad de una Institución de Microfinanzas, sean los directivos electos, los dirigentes, o los donantes. Sin embargo, se dirige en prioridad a las Instituciones de Microfinanzas y a sus directivos para ayudarles a identificar las fuerzas y los límites de la gobernabilidad dentro de su institución. La guía tiene que poder contestar las preocupaciones de las instituciones de Microfinanzas, no importa en que etapa de desarrollo se encuentra y que estructura tiene (proyecto, sociedad anónima, cooperativa, caja popular, etc.).

También los donantes pueden utilizar esta herramienta, los evaluadores o los consultores externos. En el contexto de la implementación de un proyecto, y a través de un diálogo entre operadores y donantes, el uso de la guía permite fijar los objetivos para la puesta en marcha de una buena gobernabilidad; también permite subrayar los riesgos según el contexto y los actores implicados; así como ayuda a clarificar las responsabilidades de cada uno de los actores.

En lo que concierne el seguimiento de las instituciones de Microfinanzas, propone una serie de puntos de análisis con su interpretación, con el fin de evaluar la solidez a mediano y

largo plazo de una institución en términos de gobernabilidad, y como complemento de los marcos de evaluación existentes.

Finalmente, la herramienta puede ofrecer un marco de reflexión más global para los reguladores (banca central, comisión bancaria de supervisión, etc.) con el fin de analizar los elementos que hacen que una reglamentación pueda favorecer o restringir el ejercicio de una buena gobernabilidad.

## **E. Una guía para las diferentes etapas de la vida de una institución de Microfinanzas**

Esta guía se dirige a instituciones de Microfinanzas que ya adquirieron cierta madurez. Sin embargo, las preguntas planteadas también pueden servir de una herramienta para reflexionar durante el diseño de una institución y su construcción institucional.

Es preciso que las personas que utilizan esta herramienta se apropien de ella. Esta guía puede considerarse como un punto de partida que se enriquecerá con las reacciones y los ejemplos de los que la usan, siempre y cuando acepten comunicar estos resultados a los creadores de la herramienta ([cerise@globenet.org](mailto:cerise@globenet.org); [iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)).

# MODULO 1

## Conducción del **Diagnóstico** de la Gobernabilidad

---

**Objetivo:**            **Identificar los desafíos del futuro**

## **MODULO 1: CONDUCTA DEL DIAGNÓSTICO DE GOVERNABILIDAD**

Objetivo: identificar los retos futuros

El Modulo 1 se descompone en tres partes:

### **1era parte Los actores: ¿Quién tiene el poder de decisión?**

- Objetivos:*
- Identificar y calificar la forma de gobernabilidad de la institución trabajando a la vez con los textos (forma jurídica, propiedad y poder formal) y sobre la práctica (verdadero poder de decisión).
- Herramienta:*
- Matriz de las tomas de decisión
- Resultado:*
- Tipología de las formas de ejercer el poder

### **2da parte Herramientas y modalidades: ¿Cómo ejercer el poder?**

- Objetivo:*
- Analizar las modalidades de la gobernabilidad a través de los mecanismos de toma de decisión (visión estratégica, recolección de información, decisiones operacionales, capacidad para ejercer las decisiones, control interno y externo)
- Herramienta:*
- Preguntas claves
- Resultado:*
- Examen de la cadena de toma de decisión desde la definición estratégica hasta el control

### **3ra parte La gestión de las crisis y las disfunciones**

- Objetivo:*
- Análisis de la eficiencia de la gobernabilidad en época de crisis o de disfunciones
- Herramienta:*
- Preguntas sobre casos concretos de disfunciones
- Resultados:*
- Ilustración de la disfunción de la gobernabilidad, del posicionamiento de los diferentes actores y de los procesos de decisión frente a una disfunción en particular

Terminando este modulo, se supone que la institución (o el que la evalúa de manera externa) pueda emitir una evaluación sobre el tipo de gobernabilidad y su eficiencia, con el fin de identificar los retos y decisiones estratégicas que sobresalieron del estudio.

## 1.1 1er punto del diagnóstico: ¿Quién tiene el poder de decisión?

Objetivo	- Diagnosticar la gobernabilidad actual para identificar los retos a los cuales se tendrá que enfrentar la institución.
Herramienta	- Matriz de toma de decisión
Ideas claves	- No confundir estatus jurídico con modo de gobernabilidad de una institución - Analizar las diferencias entre las modalidades teóricas de una toma de decisión y las reales. - Identificar la diversidad de actores que intervienen en el proceso de decisión - Se utilizarán dos niveles de análisis: los textos y las prácticas. Se les prestará mucha atención a los desfases que existen entre estos dos niveles. - Diagnosticar la gobernabilidad actual para identificar los retos a los cuales se tendrá que enfrentar la institución

### 1.1.1 *Forma jurídica de la institución: ¿Quién es el dueño de la institución?*

#### a. ¿Cuál es el estatus jurídico de la institución?

El estatus jurídico permite determinar quién es dueño de la institución y quién tiene el poder de decisión. El análisis de los textos orgánicos (y particularmente los estatutos) permite identificar los diferentes órganos de decisión y sus respectivos roles.

Una institución de Microfinanzas puede tener varios tipos de estatus (proyecto, asociación/ONG, mutual/cooperativa, sociedad anónima, institución pública). La elección que se hace en cuanto al estatus determina el tipo de organización, las modalidades de toma de decisión, y, por consiguiente, la gobernabilidad de la institución.

Los estatus más frecuentes se caracterizan por un nivel de formalización más o menos importante (desde el proyecto hasta el banco), que va desde el campo público hasta el privado, abarcando lo asociativo y cooperativo.

- Proyecto: institución que no tiene reconocimiento jurídico, que todavía se encuentra en su etapa de creación, y cuyo estatus es del tipo “proyecto de desarrollo”, muchas veces financiado de manera directa por los donantes.
- Asociación/ONG/Fundación: organización sin fines lucrativos, este tipo de institución no puede captar ahorro. En los casos en que haya captación, significa que se toleró gracias a la ausencia de marco jurídico para las Microfinanzas (ejemplo: los Sanduk de los Comores).
- Mutual/cooperativa: institución que pertenece a sus miembros (ejemplo; la FECECAM en Benin), quienes son los beneficiarios directos de los servicios de ahorro y crédito que se ofrecen.
- Sociedad anónima: sociedad cuya composición de capital es muy variable según las situaciones, dependiendo del origen del capital y de lo que motiva los inversionistas:

- **Capital privado:** locales (bancos locales, asalariados, clientes...) o internacionales (bancos comerciales, fondos de inversión éticos, fondos de inversión que provienen de donantes, fondos privados comerciales)
- **Capital público:** locales (colectividades locales) y/o nacionales (Estado)

- Banco del Estado: el banco del estado es una institución pública que pertenece al Estado o a los gobiernos locales (ejemplo: cajas municipales de Perú). Se puede tratar de una sociedad anónima con accionistas públicos, en algunos casos regidos por la ley bancaria, en otros se reportan a leyes específicas (ejemplo: banco de desarrollo).

b. ¿Qué es lo que impulsó esta decisión?

Un análisis de las razones que llevaron a elegir el estatus jurídico puede revelarse interesante para entender el proceso y las eventuales restricciones para la institución.

Podemos ubicar varios elementos que llevaron a tomar tal elección:

- El nivel de formalización / la edad de la institución: el estatus de “proyecto” o de ONG a menudo es temporal antes de institucionalizarse.
- Restricciones legales: la elección del montaje institucional se vincula de manera estrecha con el marco legal que rige o no el sector. En los países que disponen de un marco legal específico, se distinguen aquellos que pueden elegir entre los diferentes estatus (sociedad, cooperativa, asociación...) con los países en donde la elección entre diferente estatus es muy restringida y regida por textos jurídicos. En los países donde no haya marco legal para las Microfinanzas, las instituciones tienen una gran libertad para elegir su estatus, sin embargo es importante observar los problemas que surgen cuando se introduce una regulación en el sector.
- El nivel de estructuración social: la cohesión del grupo, en particular con los beneficiarios, tiende a orientarse hacia una estructura tipo cooperativa, con una base social ancha en caso de que estos últimos participaron de manera directa a la puesta en marcha de la institución.
- La estructuración del financiamiento: según las fuentes de ingreso, la posibilidad de captar o no el ahorro, o al contrario la necesidad de recurrir a inversionistas externos, influye sobre la elección entre un estatus tipo cooperativa o una sociedad.
- Papel del Estado: según el papel que tiene el Estado y su lugar en el capital, escoge uno orientarse más hacia una estructura tipo privada, o al contrario pública. El estatus asociativo puede también ser un medio que ejerce el Estado para mantener cierto control sobre los recursos a disposición de las instituciones.

c. ¿Quiénes poseen el capital?

Un análisis profundo del balance permite identificar el origen de los recursos puestos a disposición de la institución, el lugar que toman los fondos propios en comparación con los aportes externos, y por este medio permite identificar a los actores influyentes, más allá de los dueños formales de la institución.

Análisis de la estructura del pasivo en el balance de la institución:

- Fondos propios % de los activos (qué composición para los fondos propios – aportaciones sociales/porcentaje accionario de los inversionistas privados, públicos, nacionales, internacionales...)
- Reservas: % de los activos
- Línea de crédito % de los activos (bancos comerciales, donantes internacionales, Estado...)
- Ahorro % de los activos

### 1.1.2 Poder de los actores sobre las decisiones estratégicas y operacionales

#### a. ¿Quiénes son los actores presentes?

El análisis de la gobernabilidad muchas veces se limita con estudiar las relaciones entre los actores claves de las instituciones – es decir los directivos (Consejo de administración y gerencia). Sin embargo, afuera de la esfera de los directivos, es importante ubicar las demás categorías de actores internos o que se ubican en periferia de la institución y que juegan un papel hacia la institución. Es posible establecer una lista de los diferentes actores que intervienen en la vida de la institución haciendo la distinción entre los actores internos, externos y su nivel de influencia.

Los diferentes actores presentes y su posicionamiento hacia la institución:

- Empleados (con distinción de la gerencia, los ejecutivos, los empleados de la Sede, los empleados en caja, etc...)
- Miembros o clientes (con distinción de los elegidos si es que hay en la institución)
- Operador / promotor / fundador
- Estado / Ministerio (representantes del Estado)
- Donantes (puede haber varios)
- Bancos (principalmente si se usan líneas de crédito)
- Colectividades locales
- Accionistas externos (sociedades de inversión, individuos, etc.)

Más allá de la identificación de los actores, puede ser realizado un trabajo para clarificar su rol y las tareas dentro de la institución. Se puede preguntar particularmente sobre la comprensión que tienen los propios actores de su rol en la institución, del nivel compartido de esta percepción entre los actores y el lugar de las mujeres dentro de la institución (que representación, en particular en la toma de decisión?).

#### ¿Que papel para cada actor en la institución?

- Presentación cruzada del rol los actores (realizada por los actores mismos, y por los demás actores implicados)
- Análisis de las diferencias entre el papel teórico y el papel real definido por el actor concernido, así como el papel percibido o esperado por los demás actores.

b. ¿Cuáles actores para cuáles instancias?

En el conjunto de actores que identificamos en esta última parte, es importante distinguir los que son representados directamente por las instancias (Consejo de administración, empleados, comité de gestión, asamblea general, etc.).

El análisis de los actores en las instancias puede enfocarse sobre:

- El papel que se les da a las diferentes instancias;
- La manera en que emergen los elegidos;
- Las modalidades para renovarlos

c. ¿Cuáles actores para cuáles decisiones?

Fuera del perfil de los actores y de su representación en las instancias, es interesante analizar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisión, haciendo la distinción entre las decisiones de orden estratégico y las decisiones que tienen que ver con la gestión.

La matriz de toma de decisión (cuadro 1) se tiene que adaptar a cada institución en función de los actores concernidos y de las decisiones (consideradas como estratégicas o de gestión). Debe permitir discutir sobre el verdadero poder de los actores por tipo de actor y por género.

- Ejemplo de matriz de decisión: en los ejemplos (anexos a y b), se observa en el primer caso un poder importante de los actores externos a la institución (asistencia técnica y donantes). Este tipo de repartición de los roles se observa en casos de estructura reciente o también durante una fase “proyecto” en donde los actores internos todavía no ubicaron su lugar, ni tampoco su papel. Los representantes electos muchas veces están al servicio de los intereses de los técnicos, con un papel fuerte de parte de la dirección, que constituye un interlocutor privilegiado para los actores externos. En el segundo caso, la repartición de los poderes es más interna y compartida, con un papel conjunto de los asalariados y de los elegidos en las tomas de decisión, particularmente de orden estratégico. Este poder se comparte con los accionistas externos si estos existen.

### 1.1.3 *Análisis del poder de decisión*

Las informaciones recopiladas en esta etapa y la matriz de la toma de decisiones (cuadro 1) para la institución permiten calificar la institución con base a una tipología que se construye a partir de las formas de ejercer el poder.

**Los criterios principales que seleccionamos son:**

- Poder concentrado o poder repartido entre los actores (en función de la repartición de las cruces en la matriz de toma de decisiones); lugar de las mujeres en la toma de decisiones (en particular en función del tamaño de su aportación en comparación con el total de beneficiarios);
- Poder externo (operador, donante, Estado, accionista externo) o interno (asalariados, clientes) (según la distinción actores internos/externos a la institución);

(ver ejemplos: anexo a y b)

Tabla 1 Matriz de los actores en la toma de decisiones

Actores		Miembros/Clientes		Asalariados			Actores externos			
		Miembros o clientes en AG	Representantes elegidos	Director/ Directora	Empleados	Otros asalariados	Donantes /Financiadores	Accionistas Externos	Asistencia Técnica/Apoyo técnico externo	Colectividades locales
<b>Decisiones</b>	Misión, Visión, público meta Servicios Financieros									
	Implantación geográfica de las cajas y puntos de distribución									
	Ritmo de crecimiento/ Volumen de actividad y Des. nuevos productos									
	Selección y nombramiento del director									
	Tasas de interés									
<b>Decisiones de gestión</b>	Matriz de salarios									
	Oferta de productos financieros									
	Otorgamiento prestamos y modalidades de pago									
	Afectación de resultados									

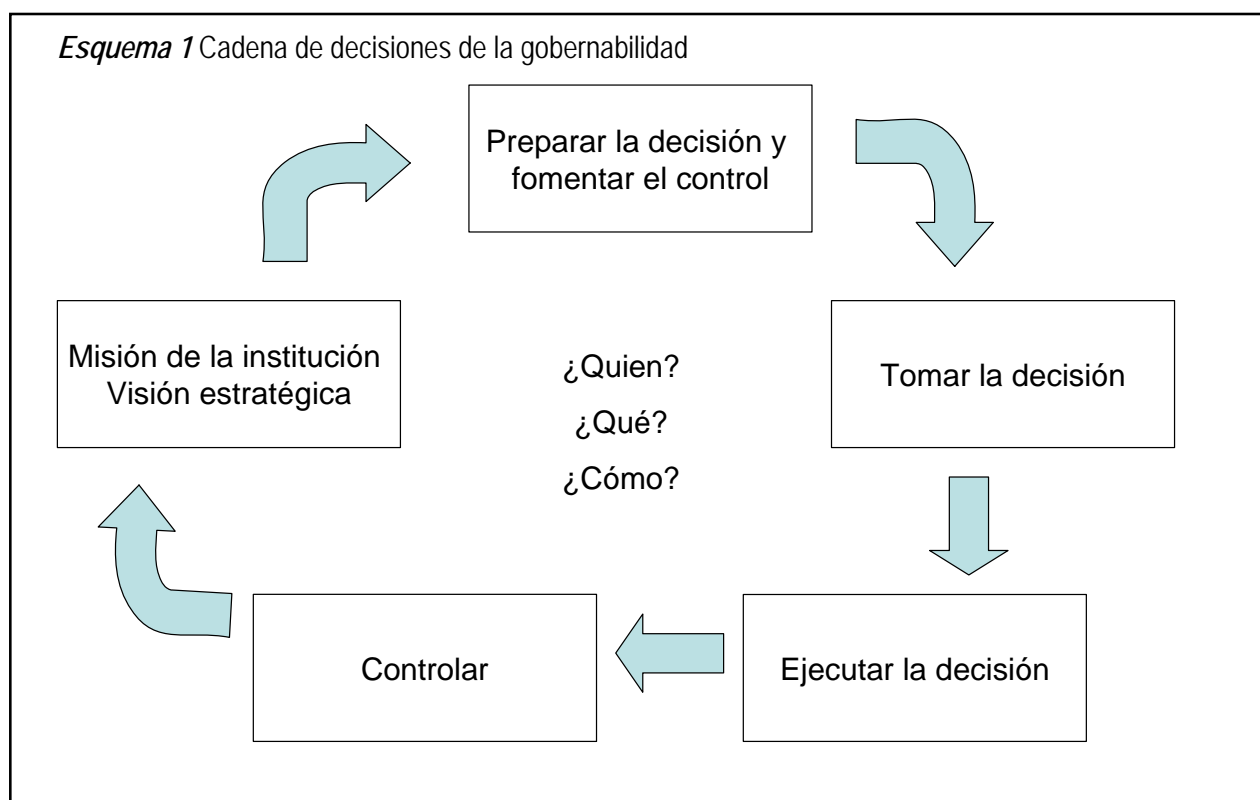
- Poder de los asalariados / directivos electos (repartición del poder y de las decisiones entre los actores internos);
- Distribución confusa o distribución clara de las responsabilidades (según el grado de facilidad para llenar la matriz)

Los criterios se seleccionan en función de las preocupaciones propias a la institución, el objetivo es obtener una fotografía de la institución y de la distribución de los poderes. Se puede evaluar la naturaleza del poder de los actores en las diferentes fases de desarrollo de la institución: las modalidades de tomas de decisión difieren según la fase de desarrollo en la cual se encuentra la institución, pero ciertas opciones pueden perdurar o influenciar la organización a largo plazo.

## 1.2 2do punto del diagnóstico: ¿Cómo se ejerce el poder de decisión?

Objetivo	- Analizar las modalidades de la gobernabilidad para identificar los factores positivos y las restricciones para obtener una buena gobernabilidad
Herramienta	- Preguntas claves sobre la cadena de decisión
Ideas claves	- La gobernabilidad de una institución se basa sobre una cadena continúa que va desde la definición de la misión de la institución hasta el control efectuado por un auditor externo. Si falta un eslabón en esta cadena, el sistema se vuelve frágil. (Esquema 1)

¿Cuáles son los mecanismos con los cuales los actores identificados en la primera parte pueden definir y perseguir la misión de la institución, asegurar su perennidad con una buena adaptación al entorno, previniendo y superando las crisis?



### 1.2.1 *Tener una misión y una visión estratégica de la institución*

#### a. Definición

La visión estratégica de una institución se compone de sus principios directivos y de su orientación general. Ella constituye muchas veces el origen de la creación de la institución. Comprende a la vez la definición de la población meta, la cobertura geográfica, la oferta de servicios financieros y el tipo de organización. Constituye el factor clave que influirá después sobre todas las actividades. La visión estratégica por lo regular está incluida en los textos orgánicos y se retoma en el plan de negocios. La visión estratégica puede evolucionar con el paso del tiempo en función de la evolución interna y del contexto de la institución, pero esta evolución tiene que decidirse y ser dirigida por los actores. En el caso de que la evolución es involuntaria o no controlada, se habla de “desviación de la misión”.

#### b. Visión estratégica y gobernabilidad

La visión estratégica de una institución le permite plantearse un rumbo determinado y organizarse para perseguirlo. La gobernabilidad de una institución está al servicio de la misión, por tanto ésta debe ser conocida y compartida por todos. Una de las particularidades de las instituciones de Microfinanzas consiste en el carácter doble de la visión, por una parte está la visión social (proponer servicios financieros a los excluidos del sistema bancario), por otra parte está la visión económica (generar suficientes utilidades para ser financieramente viable). La combinación de estos dos ejes evoluciona con el paso del tiempo y según la estructura de gobernabilidad.

#### c. Las 5 preguntas claves para una visión estratégica

- ¿Tiene una visión estratégica la institución (decisión explícita sobre la población meta, productos financieros, cobertura geográfica, especificidad de la organización, etc.)?
- ¿Se formalizaron de manera explícita estas decisiones estratégicas en los textos orgánicos? ¿Cuáles?
- ¿Estas decisiones se concretaron en el plan de negocios? ¿Cómo se traducen estas decisiones en las actividades de la institución? ¿Existe coherencia entre los diferentes objetivos y los medios que se establecen?
- ¿Se dieron a conocer estas decisiones, y son compartidas por todos los actores involucrados en la institución?
- ¿Las decisiones se tomaron de forma coherente con el contexto de la institución (competencia, contexto económico, viabilidad social, etc.)?

### 1.2.2 *Preparar decisiones y fomentar el control: el sistema de información y de gestión*

#### a. Definición

El sistema de información y de administración de una institución agrupa los soportes (manuales e informáticos) y la estructura organizacional que permite recolectar la información ligada a la actividad de la institución. Esta información se procesa y se deja a disposición de los actores para las tomas de decisión y el control.

## b. Sistema de información y gobernabilidad

Antes que se tome una decisión, es necesario orientar y documentar dicha decisión. Por consecuente, el acceso a una información confiable y actualizada constituye una condición importante para la buena gobernabilidad de una institución. Además, el sistema de información permite alimentar el control para averiguar si se ejecutan las decisiones y asegurarse de la situación real de la institución. El análisis del sistema de información es determinante ya que, según el tipo de organización, los actores pueden detener la información, escogerla, sesgarla o al contrario difundirla rápidamente. Además, las situaciones pueden evolucionar rápidamente en el sector de las Microfinanzas, por lo cual es importante disponer de información confiable y rápida.

## c. Las 5 preguntas clave en la preparación de las decisiones

- Disponibilidad de la información: cuál es la información recabada (contable, seguimiento de las transacciones financieras, seguimiento-evaluación, impacto) en cada nivel de la institución?, bajo qué forma? Para quien se produce la información? La información se refiere sólo a la institución o también incluye el contexto?
- Cuál es la orientación operacional de la información? Esta bien seleccionada?
- Cuál es la confiabilidad de la información? Es disponible rápidamente?
- Quién tiene acceso a la información? (A qué ritmo? Cuál información?)
- Cómo es utilizada la información (estrategia, previsión, control)?

### 1.2.3 *Elaborar y tomar decisiones operacionales*

#### a. Definición

Toda decisión implica una fase de elaboración que se basa sobre la información disponible y el conocimiento del entorno y de su evolución. Las decisiones permiten traducir las orientaciones estratégicas en actividad. Según la estructura de la gobernabilidad, el nivel de toma de decisión es más o menos centralizado.

#### b. Decisiones y gobernabilidad

El análisis de los actores pero también de los mecanismos de toma de decisiones y del papel de las diferentes instancias permite evaluar la coherencia global en la toma de decisiones. Estos mecanismos tienen que ser claros y permitir distribuir las funciones, la descripción se encuentra en los manuales de procesos. A parte, según el perfil de los actores implicados en la decisión, pueden aparecer conflictos de interés, los cuales son importantes de ubicar. Mecanismos de toma de decisión y administración de los conflictos de interés se encuentran en el corazón mismo del análisis de gobernabilidad.

#### c. Las 5 preguntas claves de la toma de decisiones

- ¿Cuáles son los procesos de toma de decisión? ¿Se formalizaron, son sencillos, aceptados por todos? ¿Se les da algún seguimiento?
- ¿A qué nivel se toman las decisiones? ¿Qué tipos de decisiones (estratégicas, operacionales, de gestión)? ¿Por qué se escogieron estos niveles de decisión?

- ¿Cuál es la coherencia entre el nivel de decisión, los actores/instancias implicados y el contenido de la decisión?
- ¿Cuáles son los conflictos de interés potenciales? ¿Cómo se toman en cuenta? ¿Cómo construir compromisos y llegar a compartir visiones comunes?
- ¿Cuál es la responsabilidad de los actores para las decisiones que se toman? ¿Existe alguna evaluación sobre la capacidad de orientar por parte de los que deciden, cómo se hace, quién lo hace?

#### 1.2.4 Implementar: las capacidades de ejecución de las decisiones

##### a. Definición

La aplicación de las decisiones depende de los actores, de sus capacidades y de los medios disponibles. Tomar la decisión no es suficiente, falta poder traducir la decisión en acción. En ésta transformación de la decisión en actividad consiste la ejecución.

##### b. Ejecución y gobernabilidad

Una buena gobernabilidad administra la coherencia entre las decisiones que se toman y los medios humanos para aplicarlas. La ejecución de las decisiones nos lleva a explorar cuestiones de capacitación, motivación e incentivos.

Las 5 preguntas claves de la aplicación

- ¿Cuáles son los recursos humanos disponibles? ¿Cuál es el nivel de formación que presentan al momento de la contratación?
- ¿Cuáles son las herramientas de promoción de los recursos humanos y de gestión de las competencias? ¿Existe algún plan de capacitación? ¿Cuál es el estilo de capacitación existente (descendiente, en cascada, solamente técnico, capacidad de análisis)?
- ¿Cuáles son las herramientas de motivación/incentivos positivos (remuneración, promoción, bonos, perspectivas de carrera) y negativos (castigos) para la aplicación de las decisiones?
- ¿Cuáles son los medios técnicos y financieros de los que dispone la institución? ¿Son coherentes estos medios con respecto a las decisiones y a la estrategia de la institución?
- ¿Cuáles son las herramientas de programación y de seguimiento de las decisiones? ¿Cómo se hace de manera interna la articulación entre los que deciden y los que ejecutan la decisión?

#### 1.2.5 Controlar

##### a. Definición

La cadena de decisión se termina por el control, elemento que es de suma importancia y que garantiza una buena gobernabilidad. Se puede distinguir el control sobre las actividades de administración (punto de equilibrio financiero, fraudes,, recuperaciones, etc.) con el control de las orientaciones estratégicas (cumplimiento con la misión, velocidad de crecimiento, etc.).

La cadena de control de la institución inicia con el auto-control que lleva el cajero, para terminar con el control externo que ejercen las autoridades de vigilancia.

b. Control y gobernabilidad

La capacidad que tiene la institución para disponer de un sistema de control eficiente con un sistema de alerta rápida en caso de disfunción pertenece a los elementos claves que constituyen la base común de una buena gobernabilidad.

c. Las 5 preguntas claves del control

- ¿Cuál es el sistema de control (interno y externo), desde el cajero hasta las autoridades bancarias?
- ¿Quién es el “controlador” en última instancia’?
- ¿Cuál es la capacidad de la institución para detectar fallas y anticipar los riesgos? ¿Qué tipo de sistema de vigilancia ha establecido la IMF?
- ¿Cuál es la legitimidad, la capacidad y la regularidad del control interno? ¿Cuál es la coherencia de los niveles jerárquicos en la realización de estos controles?
- ¿Qué tipo de independencia, legitimidad, capacidad y regularidad presenta el control externo?

1.2.6 Matriz de análisis de una toma de decisión

Esta matriz permite trabajar sobre casos particulares para analizar el camino de una decisión, desde su preparación hasta el control de su aplicación. Este ejercicio se puede llevar para analizar una o varias decisiones (por ejemplo, diseño de un producto financiero, apertura de una agencia nueva, modificación de la tasa de interés, etc.). Este cuadro permite ilustrar el conjunto de los 5 puntos de la cadena de control que se analizaron a través de las preguntas claves. (Cuadro 2)

Cuadro 2: matriz de análisis de las tomas de decisión

	Preparación	Toma de decisión	Ejecución	Control
¿Quién?				
¿Cuál información?				
¿En cuanto tiempo?				
¿Con quién?				
¿Quién supervisa?				

1.3 **3er punto del diagnóstico: la gestión de las disfunciones y de las crisis**

Objetivo - Analizar la eficiencia de la gobernabilidad en periodo de crisis o de disfunciones.

Herramienta - Preguntas tipo sobre casos precisos de disfunciones.

- Ideas clave - La gobernabilidad de una institución se basa sobre una cadena continúa que va desde la definición de la misión de la institución hasta el control que lleva el auditor externo. Cuando hace falta un eslabón de la cadena, el sistema se vuelve frágil.

“Una buena gobernabilidad no siempre permite que una institución evite las crisis, sino más bien le ayuda a superarlas con menos daños.”

“Una buena gobernabilidad se mide en periodo de crisis.”

El análisis de actores y del proceso de decisión se puede complementar y validar con el estudio de la administración de las disfunciones en la institución. En cada sistema la evolución interna o la del contexto externo puede generar tensiones, disfunciones o crisis que deben ser rápidamente identificadas y analizadas. Una buena gobernabilidad no siempre permite evitar las crisis pero permite superarlas. La capacidad para tomar buenas decisiones en momentos cruciales, para prevenir y superar las crisis y disfunciones, constituye un indicador de la madurez de una estructura de gobernabilidad.

Las crisis y disfunciones en una IMF son la concretización de riesgos que por lo regular se identificaron desde antes y por los cuales se tomaron medidas de prevención. El conocimiento y la vigilancia de estos riesgos pueden prevenir las crisis.

El proceso consiste en analizar el modo de gestión de la crisis, a partir del análisis de una disfunción concreta. La situación no tiene que ser demasiado antigua, ya que puede no ser pertinente para evaluar la gobernabilidad actual.

Este análisis permite validar el diagnóstico efectuado anteriormente y acompañarlo con una ilustración concreta en cuanto al proceso de decisión.

El proceso que se propone para llevar este análisis es el que sigue:

Identificación de los actores que revelaron estas disfunciones:

- ¿Quiénes son? (equipo de dirección, consejo de administración, operador, donante, etc.)
- ¿Son actores internos o externos?
- ¿Son parte de la estructura de gobernabilidad y les toca directamente la responsabilidad de alertar sobre la crisis?

Las fuentes de información:

- ¿A través de que se detectaron las disfunciones (sistema de información, auditor externo, revelación fortuita, etc.)?
- ¿Estuvo disponible de manera inmediata la información o más bien se ignoró/escondió durante cierto tiempo? ¿Por qué?

Los procesos que permitieron solucionar la crisis:

- ¿Sobre que base de información se modificaron los procesos?
- ¿El cambio fue lo suficiente rápido? ¿Lo suficiente concertado?

La naturaleza de la solución:

- ¿Cuál es la eficiencia de las nuevas reglas o procedimientos con respecto a los disfunciones iniciales?
- ¿Tuvieron efectos secundarios?
- ¿Estas medidas llevaron a un consenso o se exacerbaron las tensiones que ya existían?

#### 1.4 La base común de la gobernabilidad

Al finalizar el modulo 1, un diagnóstico de la gobernabilidad de la institución debe poder establecer y evidenciar:

- Los actores implicados;
- Las modalidades de la gobernabilidad, pero también;
- La solidez y la madurez del modelo durante las crisis o disfunciones

Las instituciones tienen que poder asegurarse que ya se estableció la base necesaria para lograr una buena gobernabilidad.

Esta base se descompone en seis ejes:

- Una visión estratégica compartida;
- Un sistema de información confiable y rápido para preparar decisiones y alimentar el control;
- Una forma de toma de decisiones clara, adaptada a la estructura y coherente con la organización de la institución;
- Niveles de capacitación, de capacidades y de implicación que permiten la ejecución de las decisiones;
- Un sistema de control eficiente;
- Una capacidad para prevenir y superar las crisis internas y externas

Afuera de esta base común, las formas de gobernabilidad “eficientes” son muy diversas y las estrategias que se tienen que seguir frente a los desafíos de la gobernabilidad están vinculadas con el contexto, la historia, el modo de funcionar de cada institución. Particularmente, cada institución tiene que lograr su inserción en el entorno mediante una adaptación permanente al contexto (evolución de las actividades económicas, del lugar de los actores, del sistema financiero – en particular la competencia -, de las relaciones sociales, etc.). La gobernabilidad tiene que favorecer la viabilidad social externa de la institución.

El modulo 2 proporciona los elementos que pueden guiar la toma de decisiones estratégicas para elegir entre varias formas de gobernabilidad.

El círculo de gobernabilidad (Esquema 2) que finaliza este modulo le permite a la institución posicionarse sobre una escala de 1 a 5 para cada eje de la base común. Se presentan propuestas para los criterios de evaluación (Cuadro 3), sin embargo en un primer momento es preciso revisar estos criterios para adaptarlos según la institución, su modo de organización, su especificidad. Los puntos fuertes y los límites de la gobernabilidad que se visualizan en el cuadro de evaluación permiten apuntar los retos inmediatos y, a plazo, consolidar y reforzar la gobernabilidad de la institución.

**Esquema 2**  
**Matriz de Evaluación de la Gobernabilidad de una IMF**

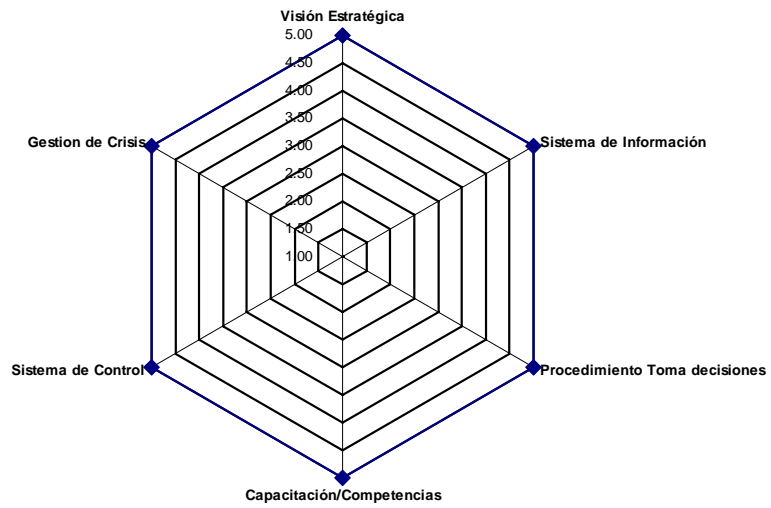


Tabla 3: Criterio de evaluación de la Gobernabilidad de una IMF

<p><b>Una visión estratégica compartida:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Visión estratégica explícita (población meta, productos, cobertura geográfica...)</li> <li>➤ Visión estratégica formalizada en los textos orgánicos.</li> <li>➤ Visión estratégica coherente entre los textos orgánicos y el plan de negocio.</li> <li>➤ Visión estratégica conocida y compartida por el conjunto de los actores (elegidos y asalariados)</li> <li>➤ Visión estratégica coherente con el contexto de la institución.</li> </ul>	<p><b>Niveles de capacitación y de capacidades que permiten la ejecución de las decisiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Nivel de capacitación/especialización adecuada con la función desempeñada</li> <li>➤ Existencia de un plan de capacitación interno en la institución</li> <li>➤ Existencia de herramientas para motivar / incentivos positivos / negativos para la ejecución de las decisiones.</li> <li>➤ Coherencia de los medios técnicos y financieros con la estrategia de la institución (presupuesto de capacitación).</li> <li>➤ Capacidad para ejecutar decisiones tomadas sin apoyo externo</li> </ul>
<p><b>Un sistema de información fiable y rápido para preparar decisiones y alimentar el control:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Información completa que integra todos los niveles de la institución (cajas y sede).</li> <li>➤ Producción rápida de indicadores sobre la cartera y la estructura financiera de la institución (tiempos necesarios para producirlos)</li> <li>➤ Calidad y manejo del sistema de información (alimentación, mantenimiento...)/fiabilidad de la información.</li> <li>➤ Accesibilidad a la información</li> <li>➤ Uso de la totalidad de las informaciones para la toma de decisiones.</li> </ul>	<p><b>Un sistema de control eficiente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cadena de control claramente definida (Cf. manual de procesos).</li> <li>➤ Cadena de control conocida por el conjunto de los actores</li> <li>➤ Capacidad de la institución para detectar las fallas y anticipar riesgos</li> <li>➤ Existencia de un servicio de control independiente, competente, regular</li> <li>➤ Soportes de control y informes de control accesibles (documentos que se redactan después de los controles)</li> </ul>
<p><b>Un modo de toma de decisiones claro, adaptado a la estructura y preservando la coherencia de la estructura:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proceso de decisión formalizado en un manual de procesos</li> <li>➤ Coherencia entre el proceso de decisión formal y lo que se hace en la práctica</li> <li>➤ Coherencia entre el papel de los actores y el nivel de toma de decisión</li> <li>➤ Buena prevención / gestión de los conflictos de interés</li> <li>➤ Responsabilización de los actores en las tomas de decisión</li> </ul>	<p><b>Una capacidad para prevenir y superar las crisis:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Capacidad interna de los actores para detectar disfunciones</li> <li>➤ Sistema de alerta eficiente (tiempos entre disfunciones y alerta)</li> <li>➤ Capacidad de reacción rápida y proporcional ala amplitud de la disfunción (tiempos entre alerta y reacción).</li> <li>➤ Proceso de intervención (poner bajo tutela, repatriación del poder, etc.)</li> <li>➤ Capacidad para que evolucionen las reglas / procesos / disfunciones iniciales.</li> </ul>

# MODULO 2

## Temas **clave** y **desafíos** De la Gobernabilidad

---

**Objetivo:**                    **Comprender los retos a través de  
ejemplos y casos concretos**

## **MODULO 2: PREGUNTAS CLAVES Y RETOS DE LA GOBERNABILIDAD**

Objetivo: entender los retos a través de ilustraciones y casos concretos

El modulo 2 trata sobre preguntas específicas a las cuales las Instituciones de Microfinanzas se confrontan muchas veces.

En el curso del diagnóstico que se hizo en el modulo 1, se pudo identificar decisiones estratégicas que hay que llevar o retos que hay que aceptar. El modulo 2 se puede usar como un complemento de la herramienta de diagnóstico que se presentó en el modulo 1. Cada capítulo del modulo 2 se puede leer y usar de manera independiente, según las preguntas que se definen.

El modulo 2 se descompone en dos partes:

**Primera parte:** decisiones estratégicas:

- Definir la misión: ¿Orientación más social o más comercial?
- Estructura de financiamiento y gobernabilidad: ¿Cuál es el papel de los que financian?
- Concentrar o abrir la gobernabilidad: ¿Que diversidad de actores?
- Conciliar el modelo jurídico con la gobernabilidad: ¿Qué coherencia para la institución?
- Centralizar o descentralizar: ¿Qué articulación entre los niveles de intervención?

**Segunda parte:** los cinco riesgos mayores de la gobernabilidad

- ¿Cómo evitar que se desviara la misión?
- ¿Cómo evitar los riesgos que genera el crecimiento?
- ¿Cómo asegurarse de que se adapte la gobernabilidad con el paso del tiempo?
- ¿Cómo asegurarse de que se adapte la gobernabilidad con el entorno socio económico de la IMF?

Cada capítulo describe la naturaleza de los retos de las instituciones, lo ilustra con casos pertinentes y identifica líneas de reflexión para avanzar en la resolución de estas situaciones.

El listado de estos retos no es para nada exhaustivo, y no se trata tampoco de dar soluciones predefinidas para contestar estas preguntas. Este modulo 2 se tiene que considerar como una ayuda para la reflexión.

### **2.1 Las decisiones estratégicas de una institución de Microfinanzas**

Objetivo	- Identificar las principales preguntas estratégicas a las cuales se pueden confrontar las IMFs en cuanto a gobernabilidad
Herramienta	- Ilustraciones concretas de situaciones – líneas de reflexión

- Ideas claves - La resolución de estas preguntas sobre gobernabilidad determina la organización interna de la institución. La pertinencia así como el buen “timing” de estas elecciones permiten construir una gobernabilidad eficiente que le permite a la institución seguir con su misión y preservar sus intereses.

### 2.1.1 Definir la misión: ¿Orientación más social o más comercial?

Una de las especificidades de las Microfinanzas reside en el carácter doble de sus objetivos estratégicos: objetivos sociales (servicios a los excluidos del sistema bancario, lucha contra la pobreza) y perennidad (viabilidad financiera en particular). En la práctica, las Microfinanzas nos mostraron que instituciones socialmente responsables también pueden ser viables. Sin embargo, hay que ser conciente de que tiene que haber equilibrios entre los dos objetivos. Las tensiones pueden volverse visibles cuando una IMF elige desarrollar nuevas PYMES innovadoras, integrar préstamos para la agricultura o crear facilidades de préstamo para el consumo.

La definición y la evolución de la misión de la institución se basan a la vez sobre la adhesión de los actores, sobre la estructura institucional de la institución y sobre el modo de organización.

#### a. Diferentes prioridades según los actores

La definición de los objetivos difiere según los actores implicados. Así, por ejemplo, los donantes, las ONGs y los operadores pueden implicarse mucho en la misión social de la IMF, mientras existen riesgos de que los inversionistas privados y los asalariados rápidamente se dejen llevar por la búsqueda de la rentabilidad financiera, con el fin generar utilidades para unos y mejorar las condiciones de trabajo para otros. La entrada y participación de clientes del tipo funcionarios públicos en las asambleas generales y en los comités de gestión de las cooperativas rurales conlleva un riesgo potencial de que se use su “capacidad intelectual” para acaparar cada vez más poder. Si se alían con los técnicos, de manera progresiva pueden inducir una evolución de la caja nefasta para las poblaciones rurales y las comunidades. Pero también pueden usar esta capacidad para lograr un equilibrio más óptimo entre los elegidos y los técnicos (Cf. Recuadro 1).

El equilibrio entre los actores y su papel en la institución, sobre todo en términos de decisiones y orientación, son claves para que se preserve la misión social de la institución.

**Recuadro 1: Conflicto de visión en el PPPCR y riesgos de que se bloquee la situación**

El proyecto de Promoción del Pequeño Crédito Rural se inició en 1988 en la región del Sahel del Yatenga en Burkina-Faso, con el fin de probar la adaptación del modelo Grameen Bank en África. Como punto de partida, la pregunta central era de mostrar si era posible distribuir crédito a poblaciones “desfavorecidas”, en buenas condiciones (tasa de reembolso del 100%, tasa de interés conforme al mercado, etc.).

Desde la primera fase del proyecto, el enfoque “desarrollalista” (pequeño crédito para mujeres pobres) que llevaron los fundadores del proyecto se confrontó con otra “visión”, es decir la obligación de perennizar, profesionalizar y racionalizar la institución. Estas dos visiones convergieron hacia una difícil “cohabitación” entre por un lado los agentes de crédito que iniciaron el proyecto, originarios de las comunidades, con un perfecto conocimiento de los clientes y mercados por la visión de la institución, y por otro lado los nuevos ejecutivos, con una mejor formación académica, capaces de acompañar técnicamente la institución en su crecimiento pero con una visión más “comercial” de la institución. Esta segunda visión, que se corresponde a la evolución de las Microfinanzas, fue traída en un principio por la banca de desarrollo asociada (CNCA), los ejecutivos y los agentes recién llegados y una parte de la

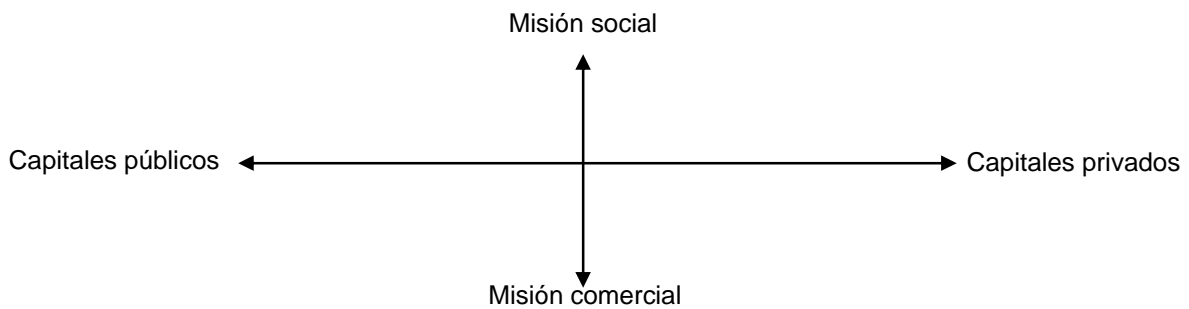
asistencia técnica, y más tarde también por los donantes. Particularmente, esta visión impulsó la decisión de aumentar la productividad de los agentes de crédito, y de centralizar la organización. La confrontación entre los dos enfoques impactó permanentemente el proyecto, se expresó a través del rechazo por una parte del personal (y en particular los fundadores) sobre el modo de crecimiento. Esta tensión interna emergió nuevamente durante la crisis que llevó al quiebre del PPPCR en 1998. Constituyó claramente una de las causas del estancamiento final. Se puede plantear la hipótesis de que el PPPCR fracasó por no adoptar ni definir una estrategia clara con pleno consenso de los actores del dispositivo. Por no haber reconocido que estas tensiones tenían que ver con un real problema de gobernabilidad, el proyecto y la institución que lo acompañaba no pudieron resolver el problema a tiempo a través de la definición de una clara opción estratégica.

Un conflicto de visión, así como una voluntad demasiado restringida que busca mantener una misión inicial sin aceptar que evolucione pueden dañar una institución: se tiene que encontrar un equilibrio claro y aceptado todos.

Fuente: CERISE, 2002

**b. Articulación entre la estructura de propiedad y la misión**

La misión que la institución se propone asumir y las decisiones que se toman en términos de estatus legal y estructura de propiedad de la institución tienen mucho que ver entre ellas, y se influyen mutuamente. Efectivamente, la misión de la institución puede influir sobre la elección en cuanto a la estructura de propiedad, y, de manera inversa, la misión puede definirse en función de la estructura de propiedad.



Sin embargo, no existe una articulación mecánica entre la misión de la institución y el estatus legal de esta misma. Queda claro que una institución que recibe subsidios o que está “apoyada” de manera general (nacional o internacionalmente) está más dispuesta para perseguir una misión de interés general que una institución que funciona solamente con fondos privados. Asimismo, las exigencias de los inversionistas no son las mismas según se trate de inversionistas privados que esperan recetas o de inversionistas sociales vinculados con organismos internacionales. La coherencia entre la misión, la población meta, los productos que se ofrecen y la estructura de propiedad conllevan un vínculo estrecho con la historia de la institución y su entorno.

*Cuadro 4:* articulación entre misiones y estatus de propiedad de la IMF

	Misión social	Misión comercial	
Asociación / ONG	+++	+	La misión social es la que justifica la creación de tipo asociativo.
Cooperativas	++	++	La misión de una cooperativa consiste ante todo en ofrecer a sus miembros el mejor servicio y relación calidad/precio
Sociedad	+	+++	La misión de la institución depende del perfil de los inversionistas: más hacia una maximización de las utilidades en caso de inversionistas comerciales, o enfoque más social en caso de inversionistas de “tipo ético”.
Banco del Estado	++	+	Los subsidios directos o indirectos que se dan en las entidades públicas son, generalmente, impulsados por objetivos no comerciales. Sin embargo, las instituciones públicas pueden fallar si no procuran equilibrar el interés público con los objetivos comerciales.

Así como lo expresa Rosengard (2004), las Microfinancieras perennes demuestran que tanto los bancos con lógica comercial como las ONGs pueden vincular éxito financiero con éxito social en lugar de oponerlos: crean valor social y aplican principios bancarios de una manera que no es convencional (“scaling down” de los bancos, “scaling up” de las ONGs). Sin embargo, y a pesar de estas oportunidades, las Microfinanzas no comerciales desempeñan un papel vital. Existen muchos modelos de Microfinanzas, y es esencial

hacer coincidir el modelo apropiado (banco, sociedad financiera, organización cooperativa o asimilada, ONG subsidiada) con la misión que le corresponda. Así, en caso de que se puedan obtener ganancias significativas del financiamiento para el almacenamiento colectivo o de actividades de comercialización, el modelo más apropiado consiste en una cooperativa rural; al contrario, si la actividad es extremadamente arriesgada, como por ejemplo en el caso de enfoque de poblaciones muy marginadas, una ONG subsidiada puede ser el modelo institucional más apropiado para empezar las actividades. Desde ésta óptica, los principios deberían de ser los siguientes: la diversificación de los esquemas institucionales, la diferenciación de los productos y la segmentación de los mercados.

c. La estructura de toma de decisión

Para cada tipo de institución, las estructuras de decisión se pueden organizar con el fin de garantizar el seguimiento de orientaciones estratégicas estables (vinculadas con una población meta, un territorio bien definido...). (Cf. recuadro 2).

**Recuadro 2: La preservación de una vocación agrícola en el caso de las CECAM – Madagascar**

FIFATA es una organización campesina que se creó en Madagascar en 1989, con la finalidad de responder a las necesidades de sus miembros en cuanto a mejoramiento de la productividad agrícola. En un principio, FIFATA manejaba tres actividades principales al servicio de sus miembros: actividades financieras (crédito-ahorro con creación de las cajas comunitarias), actividades comerciales (abastecimiento en insumos y comercialización), actividades técnicas (capacitación). Dado el crecimiento de sus actividades y de la nueva reglamentación malgache en cuanto al ahorro-crédito, en 1994 FIFATA optó por gestionar cada tipo de actividad de manera autónoma. La originalidad de la red de las CECAMs (caja de ahorro y crédito agrícola mutual, por sus siglas en francés) que nacieron de FIFATA consiste en desarrollar la distribución de crédito, con una orientación prioritaria hacia las necesidades de la agricultura y ganadería. Como era de esperar, esta orientación estaba vinculada con la génesis constitutiva de red y con la vocación agrícola de sus fundadores. Sin embargo, con el crecimiento y la actual diversificación de la base societaria, se planteó la cuestión sobre mantener o no esta orientación. Desde el momento en que la red empezó a abrirse a otras categorías profesionales, la rentabilidad más alta y sobre todo más rápida entre las actividades económicas no agrícolas y el mejor poder

de influencia de los comerciantes generaron un cambio de los equilibrios entre las actividades financiadas y entre los grupos sociales que participan a la gestión y orientación de la red.

Para mantener la vocación agrícola de la red, que hoy en día se independizó de la organización-matriz FIFATA, el proceso de institucionalización tiene previsto la creación de categorías con grupos de socios y de colegios para garantizar que la voz de los agricultores sea mayoritaria. Los miembros se reparten entres colegios: 1) un colegio de agricultores (al menos el 50% de sus ingresos provienen de sus actividades agropecuarias), cuya voz es mayoritaria en las instancias directivas; 2) un colegio para los demás profesionistas; 3) un colegio para las personas morales, principalmente grupos de agricultores (cooperativas de comercialización o centrales de compras).

Los presidentes de los comités de gestión de las CECAMs locales, así como los miembros de los consejos de administración tienen que ser agricultores de profesión. A los directivos de FIFATA se les da derecho a disponer de 3 lugares sobre 15 en el consejo de administración de las CECAMs. La presencia de directivos de FIFATA tiene como finalidad mantener y recordar, siempre y cuando sea necesario, la orientación principalmente agrícola de las CECAMs.

Fuente: Rasolo, y al., 2002

En ciertas situaciones la diversidad de intereses es la que se preserva a través de una representación múltiple en el consejo de administración. Respetar la diversidad de los actores puede constituir un medio para preservar las orientaciones estratégicas iniciales.

**Recuadro 3: Caso del Crédito rural de Guinea: gestión en común de la institución**

Fruto de una larga concertación entre los actores involucrados, la composición del grupo de accionistas y del consejo de administración del Crédito rural de Guinea busca traducir en las estructuras el funcionamiento de la “gestión en común” propia a la red. Dos colegios que representan los principales actores al nivel base de la red constituyen los “pilares” de la gobernabilidad y tienen que acordarse alrededor de las principales orientaciones estratégicas de la red. El colegio de las cajas locales, que representa los prestatarios-socios, detenta el 40% del capital y propone cinco candidatos en el consejo de administración. Estatutariamente el Presidente del CRG-SA se elige dentro de este grupo de administradores. El colegio de los asalariados detenta el 35% del capital y propone cuatro candidatos en el Consejo de administración. Los dos

colegios que representan los principales actores interesados con el desarrollo del CRG tienen que desembocar entonces sobre una visión común en torno de las orientaciones estratégicas. Para facilitar la emergencia de compromisos entre sus intereses a veces contradictorios, se constituyó un tercer colegio con socios externos minoritarios, a los cuales se les solicita un peritaje técnico y financiero, así como cierta capacidad de mediación. Lo integran el operador anterior del proyecto (el IRAM), un inversionista ético (la SIDI) y el Estado Guineo que trae los compromisos de futuros accionistas privados nacionales, bancos comerciales u organizaciones profesionales interesadas con el desarrollo de los servicios de la red (federación de productores agrícolas, cooperativas de pescadores, etc.).

Fuente: Cerise, 2002.

d. Líneas de reflexión sobre la definición de la misión

La estrategia de una institución no necesariamente está paralizada en el tiempo. Sin embargo, cierto número de preguntas se tienen que abordar para que la institución pueda escoger el rumbo que quiere seguir, y por consiguiente estar dirigida de manera adecuada para lograrlo.

El análisis del papel de los diferentes actores y de la visión estratégica de la institución que se hicieron en el modulo 1 nos permitieron plantear algunas interrogaciones:

- Sobre los actores, particularmente sobre la coherencia de los actores en cuanto a la definición de la misión y visión estratégica de la institución. Pero también para cuidar identificar los actores que garantizan la misión.
- Sobre el estatus legal que se escogió, todos los estatus legales pueden cubrir elementos de misión social y comercial inherente a las Microfinanzas, sin embargo el estatus escogido puede inclinar de manera más o menos importante hacia aspectos sociales o comerciales.
- La estructura de toma de decisión puede ser también, además del estatus legal, un elemento importante para que exista cierta coherencia entre misión y organización.

## 2.1.2 Estructura de financiamiento y gobernabilidad: ¿Qué papel de los financiadores?

### a. Estructura de financiamiento / estatus

El estatus jurídico que se adopta condiciona fuertemente la estructura de financiamiento, particularmente en cuanto a la estructura del capital.

- **La asociación:** una asociación se caracteriza por la ausencia de capital, no existe título de propiedad al nivel de la asociación. La parte que corresponde al refinanciamiento externo varía mucho según las asociaciones tengan o no la necesidad de recurrir a préstamos en los bancos. No obstante eso, la estructura principal de los recursos sigue siendo la donación/subsidio. La característica de las asociaciones es la desconexión que existe entre el que financia y el que decide.
- **La cooperativa:** la cooperativa tiene un capital compuesto por partes sociales detenidas por los miembros/usuarios. Se trata de una multitud de pequeños montos. El recurso más importante para la actividad de las cooperativas es el ahorro que se capta de los miembros/usuarios. Sin embargo, eso no impide que se negocien líneas de crédito o que se beneficie de aportes externos de organismos internacionales. La característica de la cooperativa tiene que ver con su estructura de financiamiento que se basa sobre recursos (capital social, ahorro), con un poder que no está vinculado con el monto del aporte financiero, sino más bien con el estatus de miembro.
- **La sociedad:** el capital de la sociedad se compone de acciones y títulos de propiedad de los inversionistas. El número de inversionistas puede ser restringido, particularmente en el caso de una Sociedad Anónima de Responsabilidad Limitada (S.A.de R.L.) (ejemplo: mínimo de 7 personas para una S.A. en el caso francés).

#### **Recuadro 4:** Fuentes de financiamiento de una institución y su estatus

La cuestión del financiamiento es crucial para las instituciones financieras, tanto para los bancos comerciales, como las instituciones financieras no bancarias, o cooperativas o asociaciones sin fines lucrativos. Todas necesitan refinar su cartera de una manera o de otra, sea bajo forma de deuda, depósitos o también con fondos propios. Sin embargo, en lo que concierne las Microfinanzas, muy a menudo la cuestión del financiamiento constituye una preocupación menor para los bancos comerciales que realizan “downscaling”, ya que implantaron desde antes programas de movilización del ahorro o accesos sustentables a mercados financieros y mercados de capitales. Las IMF que operan como asociación sin fin lucrativo por lo regular obtienen sus fondos con donantes, con parte de sus beneficios que no se distribuyeron,

y, en algunos casos, con instituciones financieras públicas. Algunas de las más reconocidas pueden obtener fondos de los bancos comerciales, pero muy raras veces para montos superiores a sus fondos propios. Así, para algunas etapas, las asociaciones orientadas hacia su crecimiento están limitadas por la falta de fondos. Si se pueden buscar más fondos con los donantes, a largo plazo, la mayor solución consiste en transformarse en una institución financiera legal y supervisada que más fácilmente puede tener acceso a fuentes de financiamiento gracias a depósitos o a través de los mercados financieros. Eso constituye la razón fundamental para explicar la aparición de un número creciente de IMF especializadas e institucionalizadas, en particular en el caso de América Latina.

Fuente: Jansson, 2003.

Las sociedades pueden, según los casos, recurrir al ahorro y a financiamientos externos con bancos comerciales u organismos internacionales. Es menos formalizada la SARL que la SA en términos de organización y el número de inversionistas puede ser menos importante.

Es obvio que la evolución de la estructura de financiamiento y la apertura hacia fondos externos tiene una influencia importante sobre la gobernabilidad. (Cf. recuadro 4.)

b. Fuentes de financiamiento: internas o externas

La estructura de financiamiento puede diferir según las instituciones de Microfinanzas. La institución puede tener un financiamiento interno con fondos propios constituidos por el capital social, la constitución de reservas y la captación de ahorro. Otras instituciones se basan más sobre financiamientos externos, fondos propios provenientes de subsidios retrocedidos y líneas de crédito negociadas con donantes o bancos comerciales. (Cf. recuadro 5).

**Recuadro 5: Fuentes de financiamiento: papel de los acreedores**

Diferentes formas de poder influyen la gobernabilidad y la autonomía: los propietarios, las regulaciones externas, pero también los acreedores que pueden tener una gran influencia sobre la toma de decisiones.

No cabe duda que los fondos propios son una fuente de financiamiento crucial cuando se considera la gobernabilidad directa: los fondos propios otorgan un “derecho para disponer”. Efectivamente, no solamente los propietarios son los que crean la identidad de la institución y ejercen su control, los acreedores más importantes también disponen de este poder. Así, es muy probable que una institución que depende únicamente de un solo acreedor tenga que someterse a sus condiciones. Que este acreedor pertenezca o no al consejo de administración, puede ejercer una acción decisiva para la definición de la política global de la institución.

Los fondos concesionados implican por lo regular un nivel importante de intervención externa en la gestión de la institución financiera. En particular, en programas de créditos dirigidos, algunas decisiones predefinidas en términos de enfoque de los beneficiarios, de uso de los préstamos, de las características de los préstamos (tasas de interés y márgenes regulados, plazo,

garantías que se requieren, modalidades de pago, etc.).

Los fondos de los donantes y de los gobiernos se asocian generalmente con muchas regulaciones que con frecuencia limitan la institución financiera que se convierte en una agencia de ejecución. El éxito se mide entonces con la obtención y el seguimiento exacto de las reglas y condiciones que se impusieron desde afuera.

Los fondos comerciales son accesibles únicamente para instituciones financieras eficientes. En otros términos, la exposición a las fuerzas del mercado lleva de manera indirecta a adoptar un enfoque específico que tiene que ayudar a construir una imagen de la institución y que tiene que reforzar la confianza de la población, en particular los que depositan, otros acreedores y prestatarios.

Por otro lado, las instituciones financieras que movilizan fondos comerciales son más autónomas en sus decisiones y sus operaciones de préstamos, desde el momento que siguen las reglas del mercado y que mantienen el valor de los recursos que movilizan.

Fuente: Giehler, 1999.

La estructuración del financiamiento y la elección de recurrir a un financiamiento interno o externo influye sobre el modo de gobernabilidad, particularmente sobre los actores involucrados en la toma de decisiones. La articulación entre el papel de los propietarios de la institución y los créditos puede tener un papel importante en términos de gobernabilidad.

c. Los actores del financiamiento: perfil de los inversionistas

El perfil de los inversionistas es determinante en el respeto de la misión. Los inversionistas pueden ser privados o públicos, comerciales o éticos, nacionales o internacionales.

(Cf. recuadro 6)

**Recuadro 6: Tipos de inversionistas**

El sector de las Microfinanzas se abrió a una diversidad de actores para movilizar financiamiento. Los tipos de inversionistas pueden ser organizaciones gubernamentales o multilaterales, fundaciones del sector privado, ONGs, individuos privados o bien inversionistas comerciales. La cuestión de la rentabilidad de la institución constituye entonces un criterio importante, entendiendo el término rentabilidad en el sentido financiero pero también social. La importancia que se otorga a los criterios financieros y/o sociales se vincula directamente con el estatus del inversionista, pero también con las condiciones de otorgamiento de estos

fondos; ¿Se otorgaron con la posibilidad de recuperarles o se consideraron como donaciones? El tipo de inversionista (organizaciones gubernamentales, ONGs, fundaciones privadas, inversionistas comerciales) puesto en paralelo con el tipo de fondos (participaciones al capital, préstamos, garantías) constituye entonces un elemento que hay que tomar en cuenta. La combinación que se escogió puede tener un papel importante en cuanto a la visión estratégica de la institución y la definición de sus prioridades.

Fuente: ADA, 2003

d. Líneas de reflexión sobre la estructura del financiamiento

La institución se tiene que preguntar sobre:

- La articulación entre su estatus jurídico y los recursos financieros de los cuales dispone (es más fácil recurrir a inversionistas externos si se cuenta con un estatus de sociedad, mientras que la movilización del ahorro de los socios es más fácil en el caso de una cooperativa)
- El tipo de financiamiento que se busca: la institución puede movilizar varias fuentes de capital – apertura del capital, negociación para una línea de crédito, préstamo con bancos comerciales, desarrollo del ahorro. El tipo de financiamiento que se busca tiene un impacto sobre la gobernabilidad y la autonomía de los dueños.
- El perfil y las motivaciones de los que financian constituyen un factor clave, la influencia de estos últimos es diferente según si se trata de inversionistas comerciales o éticos.

### 2.1.3 Concentrar o abrir la toma de decisión: ¿Qué diversidad de actores?

Las instituciones de Microfinanzas pueden tener una política más o menos participativa, lo cual condiciona fuertemente el modelo de gobernabilidad. Efectivamente, una IMF organizada con base al trabajo asalariado dispone de un poder mucho más concentrado en algunos actores claves, mientras una estructura que busca la participación es más abierta para tener una diversidad más grande de actores. Esta diversidad puede ser una herramienta para mantener la cohesión de la totalidad de los grupos participantes en el proceso; sin embargo, si sufre malversaciones, puede originar estancamientos e inmovilismo en el caso de una institución caracterizada por intereses divergentes. ¿Qué lugar se les puede dar a los diferentes actores involucrados en la actividad de la IMF? ¿Qué equilibrio conviene mantener entre los actores internos y externos a la institución?

#### a. Los actores directamente involucrados: clientes socios y/o asalariados

Los objetivos de las Microfinanzas como herramienta para el desarrollo al servicio de las poblaciones atendidas hacen que la participación de los actores internos sea un tema recurrente.

Para algunos modelos de tipo mutualista pero también algunos montajes mixtos, la participación de clientes o miembros beneficiarios de los servicios es una herramienta que se usa para optimizar la adecuación de la oferta con la demanda real de las familias y hacer que el sistema financiero sea una herramienta al servicio de las estrategias económicas y sociales de las poblaciones. Además, esta participación puede permitir la reducción de los costos de transacción, ayudar a administrar mejor los riesgos así como asegurar los servicios financieros con un buen conocimiento de las situaciones. (Cf. recuadro 7.)

La participación de los asalariados en la estructura de gobernabilidad busca combinar la participación en la orientación estratégica de la institución con la participación al capital, compartir la toma de riesgos y la motivación de los asalariados. Sin embargo cierto número de preguntas se pueden plantear: ¿La participación de sólo algunos ejecutivos en el capital de la IMF es coherente con una cultura de empresa en donde la gestión colectiva se puede considerar como un valor importante? ¿Por otra parte, puede cada asalariado tener acceso a una parte del capital, eventualmente a través de una asociación de asalariados, con el riesgo de llegar a una estructura difícilmente manejable? ¿Cómo organizar la representación y las opiniones coherentes de una asociación que representa un número importante de personas?, ¿cómo administrar su funcionamiento de la manera más correcta? ¿Los asalariados que quisieran asociarse privilegiarían una fórmula de interés en los resultados a una participación donde podrían a veces confundirse sobre su propósito?

La opción participativa no se puede “adoptar” en la institución en la última etapa del proceso de institucionalización. El ejercicio de la participación requiere capacidades específicas, técnicas, organizacionales, pero también un “saber ser” y “saber decidir”. En las estrategias de desarrollo y de institucionalización de una IMF se tienen que tomar en cuenta los costos relacionados.

**Recuadro 7: La participación de la comunidad en la Cajas Comunitarias de Ahorro y de Crédito Autogestionadas.**

El modelo de las Cajas comunitarias de ahorro y de crédito autogestionadas (CVECA, por sus siglas en francés) privilegia la descentralización y la autogestión: la comunidad constituye la unidad base, los miembros de la comunidad pueden ser miembros de ella; los miembros autogestionan la caja. Los servicios de apoyo y de control se externalizan a dentro de una estructura privada, el "Servicio común". En las CVECA's institucionalizadas, la comunidad siempre es dueña de su caja local, las cajas son las que eligen sus gerentes y los que controlan. Las cajas locales se agrupan en una Unión Regional. Esta Unión es la que detenta el estatus legal para operar, y dispone también y al final de

cuentas del poder de decisión, de orientación estratégica y operacional; es la que negocia el refinanciamiento del cual benefician las cajas, y del cual pueden excluir las cajas que presentan situaciones de no pago. El Servicio común aporta su apoyo técnico a las cajas y a las Uniones, sobre una base contractual que se vuelve a negociar de manera anual; este último no tiene poder de decisión. A dentro de esta estructura, el poder cae entonces en mano de los beneficiarios, pero el poder de las cajas de base queda en el territorio de las Uniones, las cuales tienen que negociar las reglas prudenciales con las autoridades tutelares y la estructura de refinanciamiento.

Fuente: CERISE, 2002.

Por otro lado, hasta el voluntariado tiene un costo (indemnización, ventajas materiales, etc.). Es difícil mantenerlo en el transcurso del tiempo o cuando la carga de trabajo requerido se vuelve importante. Se tienen que matizar los ahorros en costos de operación en comparación con los costos de formación necesaria para "profesionalizar" los voluntarios y renovar sus capacidades. Una estructura profesional puede representar los asalariados y limitar los costos de formación.

Asociar, involucrar los beneficiarios y/o asalariados en la gobernabilidad requiere cierto aprendizaje, así como cierto tiempo y un esfuerzo constante y sustentable para acompañar y capacitar. Es posible llegar a desvíos. La estructura de gobernabilidad de la IMF tiene que concebirse para limitar los riesgos de confiscar la herramienta para el provecho de un solo grupo, y preservar su apertura hacia categorías sociales marginadas de las normas locales.

b. ¿Qué estrategia de evolución del papel de los promotores/operadores?

De manera general, se observa en el sector de las Microfinanzas una evolución del papel de los operadores, así como cierta implicación en niveles en los cuales en un principio no podían intervenir. Efectivamente, mientras la intervención de los operadores del Norte para apoyar proyectos que se inscribían sobre un periodo determinado organizado en varias fases (factibilidad, experimentación, expansión/estructuración, pre-institución, institucionalización y retiro del operador), podemos observar hoy en día la necesidad que este apoyo perdure en el tiempo. Este apoyo no se refiere tanto aspectos financieros (cierto número de instituciones alcanzaron el punto de equilibrio financiero), pero tiene que ver más bien con aspectos técnicos residuales, tales como el análisis del entorno, perspectivas estratégicas, respecto de la misión social, representación de la IMF, etc. Se diseñaron diferentes opciones con el fin de permitir que este apoyo se siga ejerciendo a través de la participación en los consejos de administración, o con la implantación de nuevas estructuras de intervención.

(Cf. recuadro 8)

#### Recuadro 8: El papel del operador, a parte de la institucionalización

Si en un principio el AMRET (exEMT) en Camboya tuvo un apoyo del Gret, luego se transformó en una institución financiera (SA), en el año 2001. Históricamente, y ya que no se adoptó el enfoque necesario para favorecer la participación de los clientes, los miembros no podían ser dueños de la institución. Desde entonces, el reto consistió en determinar quienes podrían ser los accionistas. La búsqueda de accionistas interesados (lo que supone una motivación

no solamente financiera) así como capaces de proporcionar capacidades o al menos de servir como fianza (hacia los accionistas futuros o para refinanciamientos bancarios), explica el hecho que en un primer momento, el operador se posicionó como accionista mayoritario de la institución. Luego se volvió un accionista minoritario de referencia.

Fuente: CERISE, 2002.

#### c. La apertura hacia nuevos actores: el “pacto de accionistas”

Cuando se da la institucionalización, las instituciones de Microfinanzas se abren hacia nuevos actores quienes no siempre participaron < en el montaje inicial. Estos nuevos actores pueden ser inversionistas privados, o también autoridades locales, organizaciones profesionales... La elección sobre la apertura hacia tal o cual tipo de actores es determinante en términos de gobernabilidad. A parte de la introducción de nuevos actores se plantea la pregunta sobre su posición mayoritaria o minoritaria en la institución. (Cf. Recuadro 9.)

La apertura del capital hacia inversionistas privados es una cuestión recurrente en las instituciones de Microfinanzas. Puede ser interesante en términos de análisis distinguir diferentes tipos de inversionistas (accionistas clásicos, accionistas éticos, etc.). Efectivamente, los inversionistas no siempre comparten los mismos objetivos cuando invierten en el capital de una institución. Algunos, por ejemplo, que se aferran más a criterios relacionados con la responsabilidad social de las empresas, mientras otros le dan más importancia al desempeño financiero.

- **El pacto de los accionistas puede ser una herramienta para gestionar la diversidad de actores dentro de una institución.** El pacto de los accionistas es “un documento complementario a los estatutos legales de una sociedad, que permite a los accionistas o a algunos entre ellos organizar sus relaciones a dentro de la sociedad (condiciones de salida, cláusulas de protección, medios para intervenir en la gestión de la sociedad...)”. Este tipo de pacto permite definir, afuera de los estatutos, las condiciones del manejo del negocio, los compromisos recíprocos y precisar la visión en común. Se trata de una buena herramienta para instituciones que cuentan con actores múltiples.

**Recuadro 9: La apertura a inversionistas privados externos:  
el ejemplo de SEMISOL (Chiapas)**

FUNDACHIAPAS es una asociación que fue creada por algunos ex ejecutivos de una cooperativa cafetalera de Chiapas (México). Al inicio la acompañó el Gret, para implementar una oferta perenne de Microfinanzas en la zona de Tapachula. Ya que los financiamientos de los donantes bajo forma de subsidios estaban restringidos (una donación de la Fundación Pro Victimis pudo mantenerse solo el primer año de financiamiento por parte del Ministerio de los Asuntos Exteriores francés ), la estructura muy rápidamente tuvo que recurrir a fondos privados para financiar su expansión.

El operador le propuso entonces al I&P (Inversionista y Socio, por sus siglas en inglés), una sociedad de capital de inversión especializado en la Microfinanzas, apoyar a Fundachiapas; en el primer momento, I&P prestó algunos fondos a la estructura, lo cual aseguró que Fundachiapas pudiese sobrevivir después del retiro del donante.

A finales del 2003, fue necesario transformar la asociación Fundachiapas en una institución para que pudiera acceder a nuevos refinanciamientos, y así poder cumplir su compromiso de aumentar de manera progresiva los montos de créditos para su clientela.

La institucionalización se hizo durante el 2004, bajo forma de SA, en concordancia con el funcionamiento inicial previsto para la IMF y el contexto local. La SA se nombró Semisol, y su accionista mayoritario es I&P (65%), antes de uno de los fundadores mexicanos (15%) y el Gret (20%).

La participación de la sociedad de capital de inversión como accionista mayoritario (además del riesgo que toma sobre los prestamos) se hizo posible gracias a que ya tenía un buen conocimiento del sector así como una

relación de confianza con el operador, con el que ya habían invertido en Camboya (AMRET/EMT). Se trata de un inversionista privado que acepta, en el caso de las IMFs, comprometerse en un lapso de tiempo relativamente largo sin perspectiva de revender rápidamente sus aportaciones.

El inversionista considera al operador como un verdadero “co-piloto”, y conoce la complementariedad técnica en cuanto a sus propias capacidades de inversionista. Tal como el socio mexicano, expresó claramente su deseo de que el operador se posicionara como co-inversionista, al menos para una aportación simbólica. El operador decidió finalmente invertir en Semisol con un 20%, para que su presencia como accionista se traduzca por una capacidad real de compartir la mayoría así como las decisiones estratégicas.

Un riesgo de conflicto de interés existe tanto para I&P (a la vez prestamista e inversionista con Semisol) como para el Gret (inversionista / asistente técnico), lo cual es frecuente en el caso de las IMFs, y casi inevitable en el caso de una estructura reciente. Los socios son concientes de esta situación, y el buen funcionamiento de la gobernabilidad (decisiones en el CA) constituye un elemento que debería permitir arreglar los conflictos potenciales. El caso de Semisol parece ser hoy en día atípico, ya que en este caso fue muy anticipada la entrada de inversionista privado; pero esta apertura precoz tal vez sea en un futuro necesaria para los países en donde la legislación impone una institucionalización muy rápida, y/o a causa de cierta reticencia de parte de los donantes para apoyar con subsidios las IMFs en creación.

Fuente: GRET, 2004

Esta apertura de la institución para actores que son a parte de los actores “históricos” (asalariados, beneficiarios, ex operadores) se puede traducir por una voluntad de integrar la institución en la complejidad de su entorno y asociar de manera directa los actores locales interesados en el funcionamiento de una institución de financiamiento en su región. (Cf. recuadro 10)

**Recuadro 10: Colectividades locales y Microfinanzas: el caso de las cajas municipales de ahorro y de crédito en Perú**

Las CMACs del Perú, que se iniciaron en 1981, apoyadas desde el 1985 por la GTZ, ilustran un caso original de instituciones de Microfinanzas que se crearon a partir de iniciativas de colectividades locales, pero también por los desafíos de su gobernabilidad.

Fruto de la evolución de los “montes de piedad”, esta red de 145 cajas alcanza más de 500,000 clientes, lo cual le permite tener un rol de líder en el sector de las Microfinanzas en Perú.

Los dos principales objetivos del sistema CMAC son, por una parte la movilización del ahorro como fuente estable de fondos (por el momento las CMAC tienen un ratio Depósitos/Prestamos de alrededor de 88% en promedio); por otra parte, el sistema busca promover la descentralización, operan afuera de la capital de Lima.

En términos de gobernabilidad, su originalidad reside en su estatus de sociedad anónima cuyo único accionista es la municipalidad provincial local, y también en la forma que tiene la municipalidad de delegar a un directorio de siete miembros conformados por representantes locales de orígenes diferentes (religiosos, representantes locales del Banco central, representantes locales de la Cámara de comercio y de organismos profesionales del sector de la pequeña y mediana empresa, consejeros municipales de la mayoría y de la oposición).

Esta gestión colegiada permite administrar las cajas para el servicio del desarrollo local, evitando la intrusión política del dueño.

Las cajas son sometidas a una gama de control sistemático (control interno, supervisión bancaria, federación de las cajas, etc.).

Sin embargo, esta estructura de propiedad y la forma de gobernabilidad sobre la cual desemboca parecía, según un análisis del Banco mundial (1999), plantear diferentes tipos de problemas.

En particular, la politización del sistema puede frenar el desarrollo de ciertas cajas, mientras la reinversión de gran parte de los beneficios en proyectos sociales limita su capitalización financiera.

A parte, el carácter público de la institución implica que la gestión sea más lenta, lo cual se debe a la necesidad de obtener autorizaciones administrativas para los compromisos de gastos. Finalmente, la ausencia de control social de la delegación, más allá de la supervisión financiera, hizo que se desviarán algunas cajas hacia un enfoque comercial, lo que perjudica los objetivos sociales que se habían planteado en un principio.

Actualmente se autorizó a las CMACs ofrecer diferentes servicios de un banco y abrir sucursales en Lima. Frente a la competencia de Mibancos y de los bancos comerciales, las CMACs tienen que tomar en cuenta los riesgos y las ventajas de estas opciones, así como reconsiderar su carácter municipal con el fin de establecer su estrategia a largo plazo.

Fuente: desde Brinkmann y More, 2004, y Burnett y al, 1999

d. Actores minoritarios o mayoritarios: ¿Qué impacto sobre la gobernabilidad?

Dentro de los órganos directivos, se construye un juego de equilibrio entre los diferentes actores según sus intereses y su lugar mayoritario o minoritario. Para cada tipo de actores, se pueden identificar las ventajas y los límites de su participación. (Cuadro 5)

**Cuadro 5:** Ventajas (☺) y límites (☹) de los diferentes actores de la IMF

	Accionista minoritario	Accionista mayoritario
Asalariados	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Motivación de los asalariados</li> <li>☺ Participación de los técnicos en las decisiones que ellos mismos tienen que ejecutar</li> <li>☹ Complejidad del montaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Fuerte participación e identificación de los asalariados</li> <li>☺ Participación en el crecimiento a largo plazo</li> <li>☺ Estabilidad de la representación a través de una asociación profesional</li> <li>☹ riesgos de diferenciación entre los asalariados (¿Quiénes son los asalariados que son representados, cómo?)</li> <li>☹ Grandes esfuerzos en términos de capacitación</li> <li>☹ Riesgos de que se desvíe la misión y los intereses de los asalariados suplanten la misión social de la institución</li> <li>☹ Riesgos de estancamientos en caso de conflictos internos en la institución</li> </ul>
Clientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Motivación de los clientes</li> <li>☺ Equilibrio entre clientes elegidos y técnicos asalariados</li> <li>☹ Complejidad del montaje</li> <li>☹ Esfuerzos necesarios en la capacitación (lugar y papel de los clientes como accionistas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Adecuación de la estrategia de IMF con los objetivos de los clientes. Recabar información sobre la evolución de las necesidades que puede evitar la rutina, y la desviación de la misión.</li> <li>☺ Los clientes propietarios, y también administradores, permiten reducir los costos de transacción para la institución</li> <li>☹ Conflictos de interés</li> <li>☹ Esfuerzos de capacitación: desafíos de la institucionalización; visión estratégica, prevención de riesgos, adaptación al contexto, etc.</li> <li>☹ Que compatibilidad con las formas de organización locales?, difícilmente concebible en sociedades desestructuradas (ejemplo: Camboya)</li> </ul>
Promotor / operador	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Papel de arbitraje en caso de crisis o de conflicto</li> <li>☺ Poder para aconsejar y orientar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Puede garantizar que se respete el cumplimiento de la "misión"</li> <li>☺ Estabilidad, coherencia, profesionalismo, conocimiento de la institución</li> <li>☺ Inspira confianza a los accionistas potenciales</li> <li>☹ Conflictos de interés</li> <li>☹ Riesgo de que se "institucionalice el proyecto": no hay un análisis crítico de los modos de funcionamiento tipo "proyecto"</li> <li>☹ Riesgos de debilitamiento en la participación de los actores internos (asalariados, clientes)</li> </ul>

**Cuadro 5 – segunda parte: Ventajas (☺) y límites (☹) de los diferentes actores de la IMF**

	Accionista minoritario	Accionista mayoritario
Accionistas externos privados	☺ Mirada y control externo, apoyo, arbitrajes	☺ Profesionalismo ☺ Apertura y diversidad del perfil de los accionistas ☹ Mal conocimiento de la institución, a veces incluso del país en el caso de accionistas extranjeros → mala evaluación de los riesgos ☹ Riesgos en cuanto al cumplimiento de la misión ☹ Riesgos de que se debilite la implicación de los actores internos (asalariados, clientes)
Estado	☺ El Estado cumple con su obligación ☺ Facilidad en las transferencias de propiedad cuanto el Estado participa en la fase proyecto, con posibilidad de que se compartan las acciones de rápida realización a los inversionistas privados nacionales (CRG) ☹ El Estado en la IMF no necesariamente crea un valor agregado (el Estado puede ser socio sin participar en el capital o sin tener un lugar en el consejo)	☹ Riesgo de interferencia entre política pública y estrategia de la institución; riesgos en cuanto a la independencia de la institución ☹ Falta de incentivos para los asalariados
Colectividades locales	☺ Anclaje local de la institución	☹ Riesgo de politización del sistema ☹ Peso administrativo en las tomas de decisión
Organizaciones profesionales	☺ Anclaje en el tejido profesional local ☺ Intercambio y conocimiento recíproco entre las IMFs, posibilidades de colaboraciones técnicas	☺ Fianza mutua (técnica) de los actores de la profesión ☹ Tendencia corporativista con preservación de los intereses de una profesión ☹ Muchas veces, pocos recursos para invertir en las IMFs

e. Líneas de reflexión sobre el lugar de los diferentes actores

La diversificación de actores en la gobernabilidad de una IMF tiene sus límites cuando se llega a una pérdida de coherencia y de compatibilidad entre los actores. La entrada de nuevos actores tiene que sustentarse sobre la clara voluntad de ellos de conseguir el objetivo doble de la institución (objetivo social y perennidad financiera).

Las grandes líneas de reflexión para abordar en la institución son las siguientes:

- Elegir los actores que hay que involucrar en la toma de decisiones;
- Las razones que llevaron a esta elección, el nivel de complementariedad (financiero, técnico, político) y de compatibilidad (intereses colectivos) entre los actores;
- El peso respectivo que se les otorga a los diferentes actores y la manera de asociarlos;
- Los elementos que permiten incentivar o facilitar la entrada de actores esperados o deseados en la gobernabilidad (organizaciones campesinas, colectividades locales, etc.);
- El tipo de inversionistas asociados y el análisis de sus motivaciones / de sus restricciones / de sus exigencias;
- Vínculo entre la estrategia financiera de la institución y el papel de los actores en el financiamiento de la institución.

La diversidad de los actores lleva a preguntarse sobre la eficiencia de una gobernabilidad “concentrada” o “dispersa”. La dispersión puede diluir las responsabilidades y cada actor dispondrá entonces de poco poder, lo que puede provocar algunas desviaciones. La ventaja de concentración es que los actores necesariamente están interesados en lo que pasa en la institución. Sin embargo, se puede tener poca diversidad de actores pero que representan un número importante de individuos (los asalariados o los clientes por ejemplos), lo que puede dificultar la toma de decisión.

Se trata de encontrar soluciones adaptadas al grado de autonomía hacia el Estado y los donantes, al lugar que toman los beneficiarios de las IMFs (solo clientes o miembros), al lugar de los diferentes tipos de asalariados, al lugar de los socios externos de la institución (accionistas extranjeros, bancos, organizaciones profesionales, personalidades con alto nivel, etc.). La composición de la gobernabilidad tiene que superar cada uno de estos elementos para llegar a una estructura profesionalizada y capaz de tomar las decisiones apropiadas, en el momento adecuado.

#### *2.1.4 Conciliar modelo jurídico y gobernabilidad: ¿Qué coherencia para la institución?*

La elección del modelo jurídico (estatus legal e instancias) es una pregunta que se plantea necesariamente en el momento en que nace el objetivo de perennizar la institución. La respuesta se empieza a buscar cuando se implanta la institución o al momento de institucionalización de un proyecto, o bien cuando el proyecto tiene un crecimiento fuerte, lo que genera la necesidad de clarificar su estatus.

El marco legal juega un papel importante. Las opciones de estatus jurídico son muchas veces limitadas; asociaciones, mutualidades/cooperativas, sociedades anónimas. Sin embargo, con un mismo modelo jurídico, se pueden adoptar varios tipos de gobernabilidad, lo cual suele estar vinculado con algunas decisiones tomadas por la institución desde un principio.

a. La diversidad de los tipos de gobernabilidad para un mismo modelo jurídico

Los textos legales muchas veces condicionan la elección de los modelos jurídicos. Cada institución, conforme a los límites que plantea el modelo jurídico, adapta el tipo de gobernabilidad con su historia, su contexto, su visión estratégica. Sin embargo la sola estructura jurídica no basta para definir un tipo de gobernabilidad, efectivamente se puede observar una gran diversidad de gobernabilidades para un mismo estatus jurídico. (Cf. Recuadro 11).

Recuadro 11: **Un mismo estatus “COOPAC”, con tipos de gobernabilidad diferentes**

Más allá del estatus jurídico, las COOPACs se basan sobre principios sencillos: empezar con captar ahorro, distribuir créditos únicamente a partir de una parte del ahorro, ser una cooperativa gestionada por los miembros y ser autónoma hacia el exterior, en particular con el Estado. En la práctica, existe una gran diversidad de los tipos de gobernabilidad en el seno de las COOPACs que se definen en torno a cierta tensión entre dos objetivos contradictorios: la preocupación para construir una base económica amplia y fuerte con la diversificación de sus miembros, o, al contrario, la conservación de cierta homogeneidad y proximidad local, lo que hace que el control social sea más eficiente. Entre los principales factores de diversidad, descartamos los siguientes:

\* **Escalas diferentes al nivel de las cajas locales.** Algunas redes privilegiaron la cohesión social con la construcción de pequeñas cajas al nivel inter-comunitario (Kano Jiginew en Malí) mientras otros le apostaron al dinamismo económico de zonas más importantes (sub-prefecturas como la FECECAM-Benin);

\* **Criterios de adhesión más o menos restrictivos.** Mientras en América Latina muchas COOPACs privilegian una población meta homogénea (una misma categoría socio profesional por ejemplo), otros movimientos se abren a una diversidad de poblaciones presentes en un mismo territorio (cooperativa tipo

“luzzati”, Brasil);

\* **Gerentes más o menos profesionales, y subordinados a los directivos locales.**

Según la importancia de las cajas locales, ciertos movimientos contrataron gerentes al nivel local, con un nivel escolar bajo, mientras otros buscan al nivel nacional un personal calificado y especializado en la gestión bancaria. Según el estatus de este personal y de su gestión a dentro de la red, se encuentra más o menos subordinado a los directivos electos a nivel local, o, al contrario, tiene que responder a los directivos de las uniones (FECECAM – Benin);

\* **Una combinación de servicios y de recursos muy diversificada.** Algunas redes privilegian el servicio de ahorro, y solo distribuyen una pequeña parte de ello mediante créditos. Otras, al contrario, usan la mayor parte del ahorro para colocar créditos, y combinan este recurso con el refinanciamiento externo, particularmente para diversificar los préstamos hacia nuevas categorías de socios (mujeres por ejemplo) o para diversificar el crédito en sí mismo, por ejemplo con el crédito a mediano plazo. Este tipo de financiamiento puede deshacer los equilibrios internos y fomentar la influencia externa que tienen algunos donantes sobre la gobernabilidad de las redes (red TIAVO en Madagascar, con el crédito para la educación).

Fuente: IRAM, 2004.

En el caso de una sociedad anónima, el tipo de gobernabilidad también puede variar bastante según el perfil de los accionistas (nacionales o internacionales, internos o externos a la estructura, financieros “solidarios” o financieros “comerciales”), pero según también la historia y la identidad de la institución. (Cf. recuadro 12)

#### Recuadro 12: **Dos SA, dos tipos de gobernabilidad: AMRET y CRG**

AMRET (exEMT) es una sociedad anónima compuesta en un principio por accionistas externos. Efectivamente AMRET tomó la decisión de agrupar un pequeño número de accionistas con el fin de asegurar coherencia y desempeño. Los accionistas actuales son en un 100% franceses y relativamente “homogéneos”: tres operadores franceses que intervienen en el ámbito de las Microfinanzas; una filial del donante de fondos franceses que apoya operaciones de Microfinanzas. Sin embargo, la entrada de los asalariados en el capital se planifica para el 2005.

CRG es una sociedad anónima compuesta por accionistas que intervienen directamente en la institución. El CRG tomó la decisión de agrupar una gran diversidad de accionistas con el fin de tomar en cuenta la diversidad de actores involucrados en esta institución, el capital se reparte

entonces entre tres grupos: los representantes de las cajas locales (40%), los representantes de los asalariados (35%) y otros socios (25%, incluyendo el Estado, el IRAM y la SIDI).

Así, aunque se caractericen por tener el mismo estatus jurídico que es la Sociedad Anónima, estas dos instituciones tienen modos de gobernabilidad muy diferentes, cada una siendo producto de un contexto y de una historia específica, anterior a la institucionalización. Si bien en el caso de AMRET en Camboya se privilegió el acceso por parte de inversionistas externos en la construcción de la gobernabilidad, la gobernabilidad del CRG-SA en Guinea se basa primero sobre el equilibrio entre los principales actores internos de la red: cajas locales y asalariados.

Fuente: CERISE, 2002.

Si bien los estatus que se ofrecen a las IMFs son hoy en día muy limitados, algunas opciones permiten tomar en cuenta la diversidad de actores.

Un nuevo estatus: la sociedad cooperativa de interés colectivo:

- La sociedad cooperativa de interés colectivo consiste en una herramienta de desarrollo local y sustentable que se usó en Francia, pero que también es fuente de inspiración para algunas IMFs. Busca crear, consolidar, desarrollar y perennizar la actividad en un territorio vía el respeto y el interés de todos sus componentes. Como sociedad comercial, genera excedentes; como cooperativa de interés colectivo, los reinvierte en la investigación y el desarrollo. Este tipo de sociedad permite resolver la ecuación de la multitud de actores representados en una institución (asalariados, beneficiarios, actores locales públicos y privados). Los diferentes socios socio económicos de un mismo territorio se vuelven co-gestores de una estructura económica en donde cada uno tiene que sacar provecho, y el territorio es el punto donde convergen sus intereses. (Fuente: Margado, 2004).

Los cambios de estatus pueden originarse a partir de evoluciones a dentro de las IMFs, particularmente en cuanto a temas de financiamiento. Se habla mucho de la desmutualización de las cooperativas financieras que tienen que abandonar su vocación mutualistas a causa de limitantes en su financiamiento.

La influencia de las decisiones iniciales: “path dependency”:

Si bien el modelo jurídico determina cierta organización, no es suficiente para determinar el tipo de gobernabilidad. También hay que tomar en cuenta las “consecuencias del camino que se decidió seguir”. Lo más frecuente es que las orientaciones que se tomaron

en un principio en términos de organización o sobre los mecanismos de toma de decisión pueden influir sobre las etapas futuras. Las decisiones iniciales orientan las posibilidades futuras, principalmente a causa de los costos de aprendizaje y de las incertidumbres que genera el cambio. No siempre es posible cambiar de rumbo, se tienen que preparar y programar las fases de transición. Así, un proyecto desarrollado en un principio sobre la base de una gestión de los asalariados sin implicación de los clientes no se puede insertar en un marco mutualista gestionado por los miembros, sin que haya una transición, con capacitación e información.

b. La construcción de la gobernabilidad sin implantar primero un modelo jurídico

Las Microfinanzas representan un sector relativamente nuevo, y no en todos los países se establecieron los marcos legales y reglamentarios, o bien algunas iniciativas se estructuraron localmente, buscan a posteriori inscribirse en un modelo jurídico que pueda formalizar su rol, o también, las IMF's se encuentran obligadas a hacerlo si quieren seguir con sus actividades.

(Cf. recuadro 13)

**Recuadro 13: Las condiciones de la institucionalización de las SHG en la India**

EL reforzamiento de los Self-Help Groups, sostenido por las autoridades públicas vía la Nacional Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD), pasa por una estructura de gobernabilidad así como un estatus jurídico apropiados. En marzo del 2002, se contaba con más de 460,000 SHG y 7.8 millón de personas financiadas por bancos de la India.

**La función de apoyo a los SHG y los vínculos con los bancos**

Aunque algunos de los bancos socios jueguen un papel activo en la promoción de las SHGs y hayan podido mantener vínculos en el transcurso del tiempo (incluso la "graduación" de algunos miembros como clientes individuales), la conservación de los vínculos entre los bancos y SHG sigue siendo un desafío.

Ciertos bancos siguen considerando sus préstamos a los SHGs como una exigencia del gobierno para alcanzar sus cuotas en términos de préstamos a los pobres. Las resistencias para encargarse de una parte de los costos de transacción que implica la formación y el seguimiento de los grupos llevan a interrogarse sobre los elementos que impulsan los bancos a mantener y desarrollar a largo plazo sus préstamos a los SHGs.

Sin embargo, algunos bancos, tal como ICICI Bank, optaron por un enfoque diferente y empezaron a internalizar sus costos de formación y de seguimiento de los SHGs en sus operaciones. Así, se podrá seguir cuales son las implicaciones a largo plazo de un enfoque minimalista sobre la constitución y la formación de los grupos (tal como el caso de ICICI), y de un enfoque más completo y más extensivo de formación por las ONGs que apoyan.

**El lugar de las federaciones**

Con el fin de estructurar sus redes, desde hace algunos años se desarrollan las federaciones de SHGs, y tienen como objetivo principal la consolidación de estos grupos para asegurar su viabilidad institucional. Permiten principalmente proporcionarles a los SHGs una identidad organizacional, lo cual es crucial en cuanto a su viabilidad, en la medida en que se trate de pequeñas organizaciones: realizar estas economías de escala para servicios esenciales tales como la contabilidad o la auditoría; reducir el costo de transacción de las instituciones financieras que tratan con los SHGs y promover los vínculos con los bancos; reducir la tasa de errores con el mejoramiento del seguimiento y con el fomento de la disciplina financiera; incidencia política acerca del gobierno, etc.

**Recuadro 13: Las condiciones de la institucionalización de las SHG en la India**

Según las ONGs que apoyan a los SHGs, las estrategias para construir estructuras federativas pueden ser diferentes; promoción de organismos de segundo grado para reforzar el proceso de aprendizaje mutuo así como de solidaridad entre los grupos; creación de muchas federaciones de SHG para permitir a los grupos funcionar por sí solos; elaboración de una estructura federativa que permita jugar un papel de intermediación financiera. En los dos primeros casos, la estructura federativa no tiene ningún papel financiero, los SHGs son los que se vinculan con las agencias bancarias. En el tercer caso, la decisión que toma una federación sobre transformarse en intermediario financiero tiene que basarse sobre la evaluación de varios factores; ¿Qué ventaja comparativa conlleva cumplir con este papel mientras una alternativa puede consistir en desarrollar más vínculos con los bancos existentes? ¿Cuáles son las capacidades de la federación y cuáles son los costos de aquella transformación? ¿Qué otras oportunidades se pueden encontrar para

proporcionar ingresos?. La necesidad de hallar un estatus legal adecuado para los SHGs y sus federaciones queda abierta. Los bancos siguen tomando de manera objetiva riesgos cuando refinancian estos grupos o federaciones con la ausencia de un estatus legal claramente definido. ¿Quién es responsable en caso de quiebre de un grupo entre el banco que lo financia y la federación que lo representa? El proceso de constitución de una federación implica que para cada etapa se clarifiquen los papeles y responsabilidades de cada nivel, que se acepte una nueva tutela para los niveles inferiores, que se analicen y reparten los costos, así como que se brinden los medios técnicos para cada nivel (en particular, un sistema de información adecuado para el seguimiento de las actividades). ¿Cómo se podrá construir la coherencia de las redes creadas a partir de la consolidación de unidades de base independientes?

Fuente: desde el IFAD, 2003-2004: Palier.

Las unidades locales, cuando una nueva estructura viene a liderarlos, no forzosamente están preparadas como para sacrificar parte de su autonomía con una nueva tutela, en particular cuando esta no se tiene contemplada dentro del esquema inicial. No forzosamente desean delegar su capacidad de representación y la cuestión del financiamiento a plazo en una estructura que viene para apoyar, pero también a veces para controlar, sigue siendo crucial para que se acepte este compartimiento del poder.

c. Construir una institución de Microfinanzas en un marco legal estricto

En algunos países, la legislación sobre las Microfinanzas es muy estricta e impone que se determine un estatus (cooperativa, sociedad o asociación). La restricción para la institución consiste entonces en adaptarse al modelo impuesto, conservando su propia estrategia y misión. No es sencillo por ejemplo conformarse con un estatus cooperativo e invitar a los clientes a ser miembros de una cooperativa, cuando durante la fase "proyecto" nunca se fueron invitados a participar en la toma de decisión. (Cf. recuadro 14.)

**Recuadro 14: Las asociaciones de microcrédito en Maruecos**

La legislación sobre Microfinanzas en Marroco impone a las instituciones el estatus asociativo. Por consecuencia hoy en día una institución no puede operar con microcrédito con otro estatus que este. Si este estatus puede ayudar a preservar la misión social de las IMFs, muy a menudo se vive como una restricción por parte de las instituciones que ya benefician de cierto crecimiento y madurez. Efectivamente, estas instituciones muy rápidamente se ven confrontadas con dificultades para acceder al refinanciamiento. Ya que se les prohibió captar ahorro, no pueden, con un estatus asociativo, atraer inversionistas con la apertura de su capital, también tienen

limitaciones en su capacidad a negociar líneas de crédito con los bancos comerciales. Además, el estatus asociativo implica cierto tipo de gobernabilidad, con la desconexión de los usuarios con los dueños de los fondos por una parte, y de los dueños de los fondos con los que toman decisiones por otra parte. Las instituciones de Microfinanzas en Maruecos se confrontan entonces con cuestiones específicas de gobernabilidad, a causa de un estatus que no se escogió libremente, pero que más bien fue impuesto por un marco legal estricto.

Fuente: IRAM, 2005

d. Líneas de reflexión sobre vínculos entre modelo jurídico y tipo de gobernabilidad

Cuando un proyecto o una institución recién nacida escogieron un modelo jurídico, la estructuración de la gobernabilidad todavía está empezando.

El entorno muy a menudo impone el montaje jurídico propiamente dicho, y limita la elección a una estructura mutualista o a una estructura de tipo privado (SA) o asociativo. Más allá de los aspectos estrictamente jurídicos, la historia y las fuentes de financiamiento de la institución (fondos propios, ahorro, financiamiento externo) determinan la elección de cierto tipo de gobernabilidad y el lugar que se les da a los diferentes tipos de actores.

Los grandes ejes que hay que abordar son los siguientes:

- La coherencia entre el modelo jurídico y la gobernabilidad que se busca lograr: queda claro que el modelo jurídico impone cierta tonalidad sin que por lo tanto se vuelva el único elemento determinante;
- La articulación entre el montaje jurídico óptimo y el contexto de la intervención: la institución a veces tiene que conformarse con las restricciones legales. Es muy raro que una institución logre cambiar la ley sobre los estatus de las instituciones de financiamiento; lo más frecuente es que, al contrario, la institución tenga que encajar con el marco jurídico existente.

Se tiene que llevar cierta anticipación de la gobernabilidad, lo que evita adjudicaciones sorpresivas en la delegación de poder, situaciones muchas veces desaprobadas por los accionistas.

**Cuadro 6:** Vínculos entre modelos jurídicos y gobernabilidad

Estatus de la institución	Propiedad	Estructura de financiamiento
Asociación / ONG	No hay capital, solamente reservas	Financiamiento esencialmente a través de fondos públicos y líneas de crédito que se negocian con los donantes.
Cooperativas	Capital social detenido por los miembros.  Los dueños son miembros.	Articulación entre la captación de ahorro y el crédito.  Se puede abrir el capital para inversionistas externos pero con restricciones.
Sociedad anónima/ Sociedad Anónima de Responsabilidad Limitada (SA/SARL)	Capital detentado por los accionistas, los dueños son los accionistas.	Financiamiento proveniente de inversionistas privados (estos pueden ser comerciales o éticos, locales o internacionales), y préstamos con bancos comerciales.

**Cuadro 6 – segunda parte: Vínculos entre modelos jurídicos y gobernabilidad**

Definición/respeto de la misión	Actores implicados en la decisión	Preguntas claves
Misión con dominante social	Desconexión entre los que financian, los beneficiarios, los miembros y los que deciden (asalariados y elegidos)	<p>Acceso al financiamiento.</p> <p>Representatividad de la asamblea general y del consejo de administración (riesgo de club privado).</p> <p>Relación entre los representantes electos/políticos y los asalariados/técnicos.</p>
Misión de defensa de los intereses de los miembros	<p>Fuerte participación de los miembros, estructura ascendente con una representación de la base en las instancias centrales.</p> <p>Principio de un hombre/una voz, igualdad de los miembros sin que se tome en cuenta la magnitud de su inversión.</p> <p>Costo mínimo de la aportación social con el fin de no constituir un obstáculo para la adhesión.</p> <p>Número ilimitado de aportaciones sociales.</p>	<p>La voluntad de participación de los miembros.</p> <p>Relación entre los representantes electos y los asalariados con intereses que a veces divergen.</p> <p>La relación entre la estructura central y las cajas, particularmente la autonomía y la solidaridad financiera.</p> <p>La articulación de los diferentes niveles de decisión.</p>
<p>Misión con dominante comercial en caso de que los inversionistas sean los comerciantes, y social en caso de que los inversionistas sean éticos.</p> <p>Pacto de accionistas que permite definir la misión entre los accionistas.</p>	<p>Diversidad mas o menos amplia de los actores implicados en función de la representación en la composición del capital (inversionistas privados/éticos, nacionales/internacionales, asalariados/beneficiarios...).</p> <p>Vínculo entre el número de las aportaciones oseedas y el peso en las decisiones.</p> <p>El número de acciones puede ser limitado, y por consecuente no se puede ofrecer a todos.</p> <p>Posibilidad de organización en colegio.</p>	<p>Desviación de la misión por restricciones de rentabilidad para los accionistas.</p> <p>Papel y peso de los diferentes accionistas. Evolución/entrada/salida de accionistas.</p> <p>Nivel de centralización de las decisiones.</p>

### 2.1.5 Centralizar o descentralizar: ¿Qué articulación entre los niveles de intervención?

Durante su construcción, una IMF tiene que escoger su escala de intervención: local, regional o nacional. Esta pregunta también se puede plantear durante un proceso de expansión o un periodo de crecimiento de la institución.

El nivel de organización de base (intra-comunitario o barrios, comunitario, inter-comunitario) y la articulación de varios niveles son problemas prácticos importantes que condicionan el equilibrio financiero y influyen también sobre algunos aspectos socio-políticos del funcionamiento de la red. Una construcción que integra varios niveles introduce un elemento de complejidad cuyas consecuencias se tiene que medir a la luz de los objetivos que se buscan (apropiación social por los usuarios, rigor y dominio de la gestión, equilibrio financiero y perennidad, etc...).

#### a. La elección del nivel de intervención y del nivel de decisión

El nivel de intervención local permite lograr un buen conocimiento de las necesidades y llevar un seguimiento de cerca de los clientes. Corresponde al modelo de los sistemas informales tipo tandas o banqueros ambulantes. Sin embargo, este sistema limita las capacidades de expansión y de diversificación de la institución. La toma de decisión se hace al nivel local.

El nivel de intervención regional puede permitir responder a una demanda identificada sobre la totalidad del territorio nacional. Permite una fuerte diversificación de los riesgos pero también tiene consecuencias importantes en términos de costos y de coordinación en la toma de decisión. A parte, una intervención a gran escala permite implantar mecanismos de compensación financiera principalmente para zonas de intervención heterogéneas (cajas con exceso de liquidez que refinancian las cajas que necesitan líneas de crédito). Eso ofrece también la posibilidad de constituir una oferta para colaborar con servicios o proyectos de magnitud nacional (por ejemplo en la gestión financiera de sistemas de pago, aseguramientos o cotizaciones).

#### El equilibrio financiero:

Los que promueven la descentralización al nivel local subrayan los bajos costos que se generan a este nivel. La información, la selección de los prestatarios, la recuperación, el depósito y el retiro del ahorro se hacen en el lugar mismo, lo cual minimiza los costos de traslado de los clientes y el tiempo invertido. Un comité local puede asegurar la gestión, cubriendo las operaciones corrientes según el volumen de actividades y/o el resultado. Así, el equilibrio financiero al nivel local se puede alcanzar más fácilmente en los primeros años. Pero este equilibrio no significa mucho ya que las cajas locales no se crean de manera espontánea, y que en el transcurso de su vida, necesitan animación, supervisión, formación... y creación de uno o varios niveles superiores para funciones financieras o de representación. Es necesario razonar el equilibrio financiero de manera consolidada, al nivel de la red. El nivel de base que se escogió y el número de niveles superiores influyen mucho más sobre el equilibrio financiero (¿en que medida recurrir a responsables locales voluntarios, recompensados según normas locales más que bancarias, para asegurar una parte de las tareas? ¿Cómo reducir los niveles de organización y tal vez orientarse hacia dispositivos regionales más que nacionales? ¿Cuáles son las economías de escala que realmente se pueden lograr en función de la diversidad de la red? Etc.).

## Las relaciones sociales

El nivel de organización no influye solamente sobre el equilibrio financiero, también puede haber, según el tipo de sociedad, consecuencias en términos de relaciones sociales.

A priori, el nivel local parece ser adecuado para asegurar un buen control social (particularmente selección de los prestatarios y presión sobre los morosos). En las zonas rurales, mientras más se aleja el nivel de decisión de la comunidad, más se dificulta la participación de las mujeres (excepto algunas comerciantes) en términos de calendarios, de oportunidades para hacer traslados, etc.).

Sin embargo, quedarse al nivel local puede favorecer el poder de los notables inamovibles, cierta rutina, la dificultad de encontrar técnicos locales, la dificultad de arreglar los conflictos internos.

## La toma de decisión

En términos de toma de decisión, podemos, de manera esquemática, definir dos opciones:

- Una forma centralizada con una unidad central que tiene bajo su mando unidades de base.
- Una forma descentralizada que les da autonomía a las unidades de base.

La descentralización puede limitarse a la sola distribución de los productos. Puede también llegar al nivel de tomas de decisiones más estratégicas: definición de los productos, zonas de intervención, etc. Las restricciones en cuanto a distancias y aislamiento pueden compensarse con una descentralización más amplia en las tomas de decisiones.

En este caso, conviene cuidar mantener coherencia en la totalidad de la red, saber también que algunas decisiones se tienen que tomar al nivel central, construir la base común de la institución, así como saber que algunas decisiones se pueden delegar al nivel local. La descentralización de las tomas de decisión implican también que los que deciden se integren a la institución a través de cierta forma de participación en la propiedad de la institución. Efectivamente, muchas veces se encuentran vinculadas la cuestión de la descentralización de las decisiones y la participación de los actores de la base en la propiedad de la institución. (Cf. recuadro 15)

**Recuadro 15: La multiplicidad de los lugares de poder en una red nacional: la FECECAM en Benin**

La red de la FECECAM tiene una estructuración con tres niveles: caja local, unión regional y federación. Las cajas pertenecen a sus miembros, quienes eligen sus representantes en los diferentes órganos. Las cajas locales son los principales centros de ganancia: captación del ahorro y colocación del crédito. Tienen una personalidad jurídica propia. Antes de todo, las uniones regionales son centros de servicios para los CLCAMs. La federación es el órgano de representación, de coordinación y de vigilancia de la red. Define políticas, normas y procesos de gestión. Coordina acciones de formación, valida la movilización de los recursos y se encarga de las relaciones con los donantes. La federación centraliza y gestiona la liquidez de la red. Asegura la inspección y la auditoría interna de la totalidad de las estructuras de la red. Dado que cada una

de las tres entidades es relativamente autónoma, existe una tendencia a determinar orientaciones estratégicas definidas para el pilotaje de la red. Pudimos constatar que los consensos sobre algunas decisiones estratégicas pueden ser superficiales, lo que dificulta su aplicación. La independencia de cada nivel se reveló en ocasiones nefasta para la coherencia de la red. Se observaron desviaciones al nivel de las cajas locales en cuanto a la gestión del personal y del crédito, sin que pudieran intervenir los niveles superiores. Sin embargo, desde el 1998, la reafirmación de las reglas de funcionamiento de la FECECAM y las medidas que se tomaron y que fueron aceptadas por todos, en cuanto a reubicar al equipo técnico de la región bajo la tutela de la federación, impidieron muchos deslices.

Fuente: Adéchoubou, 2004.

**Recuadro 16: La iniciativa de autonomización y sus límites**

La autonomía constituye una lucha de cada día, y no es un factor estable en el tiempo.

**La autonomía se basa sobre:**

\* Una capacidad organizacional: impone que la institución defina claramente su misión, sus mecanismos de funcionamiento. Se traduce por su grado de madurez.

\* Una capacidad de gestión: se traduce por la capacidad que tiene la institución para definir y ejercer mecanismos de toma de decisión para enfrentar sus desafíos.

\* Una capacidad de desempeño: es decir la capacidad que tiene la institución para traducir su finalidad en objetivos y resultados, a partir de los cuales se pueden medir su eficiencia y su impacto.

\* Una capacidad de absorción: la autonomía no solo se puede reducir a una simple cuestión de rentabilidad financiera. Comprende también el conjunto de mecanismos que permiten que la institución pueda enfrentarse con sus costos, su capacidad para apropiarse de mecanismos de prevención de los riesgos, y su capacidad

para absorber de manera técnica y organizacional su peritaje y su instrumentación.

**La autonomía también es:**

\* Una cuestión de orden interno, es decir la capacidad que tiene la organización para enfrentar sus desafíos y también su capacidad para mantenerse y reproducirse.

\* Una cuestión de orden externo, es decir su capacidad de negociación, su capacidad para cuestionar su entorno con el fin extraer las informaciones que necesita para desarrollarse. Así, la autonomía se construye a partir de una dinámica interna, y al mismo tiempo una relación con el exterior. Es el momento en que se realiza la unión con el proceso de solidaridad. Puede ser relativa a lo técnico, a los apoyos tipo asesoría, etc. La dinámica de las redes es un proceso de autonomía y solidaridad, y el mensaje de solidaridad tiene que superar todo lo demás cuando haya problemas.

Fuente: Ouedraogo, 2004

b. La articulación entre los niveles

Las IMFs organizadas en redes, en particular las COOPACs, se tienen que someter a una tensión permanente entre su proyecto social y su proyecto como empresa económica, entre las funciones de orientaciones estratégicas y las funciones de ejecución de cada día, entre la autonomía deseable de cada unidad local y la solidaridad/coherencia de la totalidad de la red. Cf. Cuadro 16.

Es necesario clarificar los roles y responsabilidad a dentro de cada nivel y entre los niveles (caja local, unidad regional, unidad central). Los estatus tiene que ser precisos para evitar la confusión de los papeles entre los actores que deciden (la asamblea general, los directivos electos) y los que operan. Lo operacional tiene que quedar siendo una fuerza de ejecución, de propuesta y de control, pero no volverse una fuerza de decisión con el uso de sus capacidades y conocimientos, reteniendo la información necesaria para la toma de decisión para que no llegue a los directivos. (Cf. recuadro 17)

**Recuadro 17: La repatriación del poder: red de las cajas populares en Burkina**

La autonomía de las unidades locales muy a menudo alcanza sus límites: “cuando una caja no logra enfrentarse con sus propias exigencias, arriesga la totalidad del sistema. La solidaridad tiene que ejercerse a tiempo completo, y suplantar por este medio la deficiencia de la autonomía. Se trata de una cuestión de sobrevivencia. La repatriación del poder consiste en un proceso de protección, de compartir y de regulación. Pone en contribución otros niveles de la red.” La repatriación del poder “busca dotar los sistemas con mecanismos de auto disciplina que permiten que las instancias superiores (unión, federación) intervengan lo más rápidamente posible cuando surgen situaciones de muchos riesgos, malversaciones, conflictos de intereses o incapacidades por parte de los consejos de administración...” Las desviaciones que se pueden constatar se reparten en dos tipos :

\* La aplicación concreta de la democracia: “el acaparamiento del poder por parte de las elites y el peso de la responsabilidad social y de la solidaridad crean una incapacidad de actuar por parte de los órganos.”

\* La ética de gestión: “la practica de la puerta abierta hace que los grupos sociales se vuelven cada vez más heterogéneos en nuestras instituciones. La confianza y solidaridad que antes forjaban la fuerza de los sistemas cada vez más se enfrentan con malversaciones, conflictos de intereses, sin que los órganos tengan el margen suficiente para solucionarlos.”

La clave del proceso se basa sobre la función del control, gracias a la inspección y a la vigilancia financiera. Cuando la información sobre las fallas que se descartaron es disponible, “la mecánica del poder se prende”. En el momento en que la instancia involucrada es incapaz de asegurar su autonomía propia y de arreglar sus problemas, entonces se da un desliz del poder y su repatriación al escalón superior. La repatriación se inscribe en una estrategia de prevención. Proviene de una reflexión sobre las dificultades experimentadas y se inscribe en los estatutos. Estos últimos tienen que “determinar las situaciones en las cuales la instancia superior tiene el poder de autorizar o de rechazar algunas acciones”. La repatriación del poder es un elemento clave en la solidaridad de la red. Plantea el problema del equilibrio y la distribución del poder, sobre la definición clara de la misión de la red, sobre los papeles y responsabilidades de diversos elementos que le constituyen. Sin embargo, la distribución de los poderes no se plantea una sola vez para siempre. De manera regular, se tiene que volver a “cuestionar, con el fin de provocar complementariedades y evitar desdoblamientos... Al final de cuentas, la dinámica de las redes es una dinámica de poderes”.

Fuente: desde Ouedraogo, 2004, Gentil, 2004.

En una red, también se pueden observar veleidades de secesión las cuales pueden llevar a la desafiliación de algunas cajas. Eso dependerá muchas veces del vínculo que une las cajas de base con la estructura integradora. (Cf. recuadro 18)

**Recuadro 18: La desafiliación de cajas: redes mutualistas oeste-africana**

La estructura integradora de una red mutualista puede tener más o menos autoridad sobre los miembros al nivel “de la base” pero también en la cúpula ya que al final de cuenta son ellos los que componen la asamblea general de la red. Allí mismo interviene un objeto de tensión; por un lado los miembros de la base pueden ser sometidos a las reglas de la federación, por otro lado son actores de la asamblea general la cual es soberana. Por otra parte, las tres principales funciones de una federación hacia las cajas locales (buena administración, reglas financieras y facturación de los servicios) pueden ser fuente de conflicto entre la estructura integradora y sus miembros. La federación tiene que asegurar una buena administración para no arriesgar el ahorro de los socios, y por consecuencia la imagen de marca de la red. A menudo se imponen las mismas reglas financieras a todas las cajas de la red, sin modularlas en función del dinamismo y la gestión de las cajas; algunas cajas pueden tener dificultades para cumplir estas reglas, principalmente si no se discuten en la asamblea general. También hay reglas necesarias para la seguridad de una red, pero que algunas personas tienden a rechazar porque van en contra de sus intereses personales. La tercera exigencia está vinculada con la facturación de los servicios que la federación o la unión regional proporcionan a las cajas. Si existe una falta de transparencia en el mecanismo de facturación, sea que se calcule de manera aproximada o que se aplique bajo forma de una prima periódica, puede haber una tendencia por parte de los representantes electos de las cajas a pensar que la federación abusa de su situación. Finalmente, algunas características de una caja local o de una unión pueden incitarlas a retirarse:

1. Una “ambición” de algunos dirigentes electos o técnicos que desean sacar

provecho de la caja para sus intereses personales. Si eso es lo que originó la motivación de separarse, entonces aparece claramente que la caja estará condenada a mediano plazo. El papel de la federación consiste en informar la asamblea general de los problemas que se encontraron.

2. Un sentimiento de ser explotado por la federación: este sentimiento puede nacer de una ausencia de las reglas necesarias al funcionamiento de la federación, por falta de transparencia o falta de capacitación. Se pueden matizar las tensiones a través del dialogo, explicación y tal vez replanteamiento de algunas reglas.

3. Grandes dificultades de los miembros cuando las reglas financieras de la federación no son adaptadas a las situaciones de crisis que ellos viven (siniestros agrícolas por ejemplo). Una falta de flexibilidad de la federación en aquellos casos puede llevar a incomprendiones y dar la luz a una voluntad de retiro.

4. Una caja grande que tiene mucho ahorro y muchos fondos propios. Sus responsables tienen la impresión de pagar para los demás, lo que genera un sentimiento de poder. El desdoblamiento de la caja para procurar no tener “monstruos” en la red y seguir ofreciendo un servicio más cercano a los socios puede reducir aquellos riesgos, pero es claro que tal política es contraria a la búsqueda desenfadada de la rentabilidad, lo cual va de par con cajas grandes para lograr economías de escala. El momento de la federación es también el tiempo de la asamblea general soberana: es importante respetar el juego de la asamblea general y saber escuchar los debates en las cajas, entender el hecho que una red no puede caminar a diferentes velocidades (no forzosamente las mismas reglas para todos) y saber adaptarse.

Fuente: desde B. Taillefer, Espace Finance, mensaje del 21/08/2003.

c. Líneas de reflexión para tomar decisiones sobre la descentralización o la centralización

La elección sobre los niveles es la resultante del contexto (tamaño de las zonas que hay que cubrir, densidad de población, potencialidades económicas), de la población que se busca alcanzar, y del interés/necesidad de implantar un servicio de proximidad, pero también de la historia y de los medios de la institución.

La centralización presenta ventajas tales como economías de escala (particularmente para la formación, control, gestión) en la medida de cierta homogeneidad de la red con una representación fuerte de la institución al nivel nacional y una visibilidad más grande.

La descentralización permite tener un control social más fuerte, una relación de proximidad con los beneficiarios, cierto hermetismo entre las unidades y una más grande participación (principalmente de las mujeres). Esta calidad de relación se traduce por necesidades más importantes en cuanto a recursos humanos (tareas replicadas en cada unidad descentralizada) y un riesgo de perder la coherencia con las evoluciones y la toma de decisiones contradictorias de una zona a otra.

La cuestión consiste entonces en encontrar una buena articulación entre el nivel inferior y superior, y según las instituciones y sus características geográficas, logísticas y socio-políticas también en definir el nivel de participación del nivel local al nivel central.

## **2.2 La gestión de los principales riesgos de la gobernabilidad**

Objetivo: - Enfocar la atención sobre ciertos riesgos “clásicos” a los cuales se exponen las instituciones de Microfinanzas y que pueden poner en riesgo la estructura de gobernabilidad, o hasta de la institución.

Herramientas: - Ilustraciones concretas de situaciones encontradas por las IMF; líneas de reflexión.

Ideas claves: - Cada IMF se confronta necesariamente con ciertos riesgos que hay que anticipar. La vigilancia y la gestión preventiva de estos riesgos permiten que la institución evite crisis o disfunciones y las supere más fácilmente.

La prevención del riesgo le incumbe a las instancias directivas de una institución de Microfinanzas. La implantación de mecanismos que permiten prevenir los riesgos está entonces vinculada de manera directa con el funcionamiento de la gobernabilidad. Las Microfinanzas son sujetas a un conjunto de riesgos que tienen que vigilar las instituciones. (Cuadro 7)

La cuestión de la gestión de los riesgos tiene que ver con las fuentes de información y la identificación de los actores que tendrán el poder de alerta y el poder de tomar las decisiones estratégicas necesarias. El reto para una institución consiste entonces en construir dentro de la cultura de la empresa, esta cultura del riesgo, a todos los niveles y para todos los actores (comprensión del entorno, análisis de los indicadores, reactividad en las decisiones, ejercicio del control).

## 2.2.1 Clarificar y seguir los objetivos sociales: ¿Cómo evitar que se desvíe la misión?

### a. Desviación de misión e institucionalización

La noción de desviación se entiende cuando la misión de la institución evoluciona sin un acuerdo previo entre los diferentes actores, o sin que esta evolución sea explícita y claramente decidida. El riesgo de desviación de misión se observa mucho en la historia de las instituciones de Microfinanzas en el momento en que una institución pasa de un proyecto que se basa fuertemente sobre una misión social a una institución profesional sometida a muchas exigencias particularmente en términos de recursos financieros y la búsqueda rápida del equilibrio financiero. Existe un riesgo de que las fuentes de refinanciamiento, su costo así como la estructura del capital y las exigencias de los dueños lleven la institución hacia una lógica comercial que implica la búsqueda de rentabilidad, perjudicando los objetivos sociales que conserva oficialmente la institución en su misión. El respecto de la misión inicial depende en particular de la creación, en un principio, de “guardianes” de esta misión.

Tabla 7 Topología de Riesgos a los que se expone una IMF

Riesgos	Fuente: Según Beth, 2002
<b>Operativos</b>	Riesgos de crédito (cartera vencida, liquidez, nuevos créditos...) Riesgos de delitos (fraudes, robos...) Riesgos transaccionales (traslado de dinero, seguridad de las cajas...) Riesgos “personales” (riesgos de accidentes, responsabilidad civil...)
<b>Informáticos</b>	Sistemas de información (no confiables, inoportunos, personas no informatizadas) Sistema contable (procedimientos deficientes, mal aplicados, calidad) Sistema de decisiones (confiable, pertinente, regularidad)
<b>Organizacionales</b>	Riesgos de “personal” (claridad de las responsabilidades, definición de puestos) Riesgos de “ enfoque“ (fidelización, competencias, administración) Riesgos vinculados al control interno y a la inspección (coherencia calidad)
<b>Estratégicos</b>	Estatuto legal (figura jurídica, instancias de dirección y de representación) Financiamiento (ahorro, refinanciamiento, fondos propios, capital accionario) Política de productos y desarrollo (adaptación de productos y segmentos) Contexto competitivo (saturación de la oferta, competencia...) Visión y Misión (contradicción entre el discurso y la práctica)
<b>Medioambientales</b>	Climático/ Político/ Económico y Financiero

La viabilidad financiera implica reducir los costos y aumentar las ganancias: otorgamiento de créditos cuyos montos son más importantes, búsqueda de garantías para limitar los riesgos, concentración más fuerte de la actividad en zona con un fuerte potencial económico, diversificación hacia nuevos productos, aumento de la productividad de los agentes, etc. Esto se puede traducir por una apertura hacia otro tipo de clientela o por otros modos de funcionamiento, en particular en los vínculos entre los clientes y la IMF.

¿Se trata de una desviación de misión o mas bien de una necesaria evolución de los servicios y de las relaciones de poder y de proximidad entre clientes y la IMF? ¿Replantea o no los fundamentos de la IMF o bien permite responder a cierta expectativa de parte de los clientes? Estas evoluciones y sus consecuencias sobre la gobernabilidad tienen que analizarse y meterse en perspectiva con la visión estratégica que se planteó en la institución.

Queda claro que la preservación de la misión inicial no se tiene que dar por adquirida, la evolución de la estructura financiera y particularmente alrededor de la mesa de los inversionistas puede también y en cualquier momento transformar la misión de una institución del enfoque social hacia lo comercial. (Cf recuadro 19.)

**Recuadro 19: La evolución comercial de las Microfinanzas en América Latina, ¿un desvió de misión?**

El CGAP se preguntó sobre el sentido de la transformación de las Microfinanzas en América Latina, dado que en el caso de las instituciones reglamentadas el monto promedio de los préstamos es mucho más elevado. Efectivamente, resulta del estudio que el saldo promedio de los préstamos en el caso de las ONGs no reglamentadas (\$US 322) equivale a la tercera parte del saldo promedio en las instituciones reglamentadas (\$US 803). Como porcentaje promedio del PNB de los países estudiados, el porcentaje de las ONGs no reglamentadas (23.6%) es inferior de la mitad al de las instituciones reglamentadas (47.2%). El estudio analiza los diferentes enfoques en cuanto a la clientela en los dos tipos de institución (poblaciones pobres versus micro-empresas), así como factores generacionales que pueden explicar estas evoluciones: las ONGs que se transformaron acompañaron el desarrollo de la actividad de sus prestatarios.

El estudio muestra también que, bajo el efecto del éxito de las primeras experiencias, nuevos actores aparecieron en el sector. Se trata en particular de los bancos y de las sociedades de crédito para el consumo, que identificaron las Microfinanzas como una nueva oportunidad de mercado. Entran en competencia con la misma clientela, principalmente urbana, con efectos de saturación a veces dañinos para el sector, como es el caso en Bolivia. Si el estudio no concluye que existe una desviación de la misión bajo el efecto de la comercialización, sino más sobre la segmentación del mercado, plantea sin embargo entre líneas la cuestión de las condiciones de desarrollo en un sector dirigido hacia las poblaciones más pobres en un entorno de competencia donde las instituciones reglamentadas enfocadas hacia la rentabilidad son dominantes.

Fuente: Christen, 2001.

El riesgo de desviación de la misión existe, sea cual sea el estatus jurídico de la institución, sin embargo este riesgo será sustancialmente diferente. (Ver cuadro 8)

b. Listado de los riesgos sobre el desvió de la misión

Los riesgos que se desvíe la misión son muy fuertes en el momento de la institucionalización (cf. párrafo a) o durante un cambio de accionistas; se tienen que tomar en cuenta otros elementos de la vida de la institución (cuadro 9).

**Cuadro 8:** Listado de los riesgos de desviación de la misión

	Misión	Riesgo de desvió
Asociación/ONG	* Es la misión social la que justifica la creación de tipo asociativo	* Ausencia de contra poder de parte de los beneficiarios/los que deciden * Riesgos de funcionar en "club privado": desconexión entre el usuario, el que decide, y el inversionista. * La falta de cultura financiera y la poca responsabilidad fiduciaria puede poner en riesgo la misión social en caso de no viabilidad financiera de la institución.
Cooperativas	* La misión de una cooperativa consiste antes de todo en ofrecer el mejor servicio y relación calidad/precio a los miembros. El carácter social de la institución depende entonces del perfil de los miembros. La fuerte base democrática permite defender los intereses de la mayoría de estos miembros.	* Apropiación por una parte de los miembros influyentes que a menudo son también los más ricos, particularmente en razón del papel que se le da al ahorro. * Riesgo de desviación corporativista que excluye algunas categorías de la población. * Riesgos de control por los asalariados frente a la débil participación de los miembros y dirigentes electos.
Sociedad	* La misión de la institución depende del perfil de los inversionistas: maximización de los dividendos para los inversionistas comerciales, o enfoque más social si los inversionistas son de tipo ético.	* Los equilibrios entre los diferentes inversionistas se pueden fácilmente replantear cuando hay cambio de accionistas o cuando se abre el capital de manera no controlada.
Banco del Estado	* La misión consiste en proporcionar servicios (en particular bienes públicos) que por lo regular el sector privado no puede ofrecer.	* Una falta de rigor en la gestión financiera o un peso administrativo o burocrático pueden poner en riesgo la misión social de la institución.

**Cuadro 9: Elementos para perseguir la misión**

	Riesgos de desvío	Elementos para perseguir la misión
Los actores de la gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Conflictos de visión entre actores con intereses divergentes</li> <li>* Salida de los actores de origen (donante, fundador, operador, etc.) que aportaron la misión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Asociar los actores en el análisis de los retos vinculados con la definición de la misión social.</li> <li>* Hacer confluir los intereses de los diferentes actores (formación en común, etc.).</li> <li>* Guardar un lugar en la definición estratégica para los "fundadores"</li> <li>* Identificar cuales son los actores que tendrán la responsabilidad de garantizar la misión.</li> </ul>
La estructura de financiamiento y los objetivos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Entrada en el capital de inversionistas privados, asalariados, etc.</li> <li>* Diversificación hacia clientes más ricos, hacia zonas con potencial económico más alto, nuevos productos, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Asegurarse de los intereses de los nuevos actores que entran: ¿Son compatibles con la misión?</li> <li>* Limitar la parte de la cartera para nuevos productos, límite en el monto de los créditos</li> <li>* Desarrollar una nueva cultura de empresa alrededor de la misión de la IMF (formación, incentivos adaptados, etc.)</li> <li>* Definir y discutir de la misión en el plan de negocio.</li> <li>* Identificar los indicadores sociales que permiten seguir con la misión (Cf. documentos CERISE 2005 y Zeller y al 2003).</li> </ul>
La estructura institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Evolución del conjunto de los socios, del conjunto de los accionistas (entrada de funcionarios públicos, personas externas a las comunidades en las cajas comunitarias, comerciantes en lugar de campesinos, urbanos en lugar de rurales, etc.).</li> <li>* Limitación del poder de los "dueños" de origen (Cf. CVECA y la toma de decisión "dirigida" de las comunidades).</li> <li>* Entrada de empleados y nuevos asalariados que no conocen la historia de la institución</li> <li>* Rutina: pérdida de sentido de la misión, menos atención se presta a los grupos meta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Preparar los cambios.</li> <li>* Informar del próximo rol de cada actor.</li> <li>* Limitar la entrada a algunos actores; posibilidades de ahorrar o de tomar un crédito, pero no de participar a la toma de decisión; conservar un poder mayoritario para los que llevan la misión (ejemplo: colegio de agricultores).</li> <li>* Tomar tiempo para formar los nuevos actores y de transmitirles la cultura de la empresa</li> <li>* Desarrollar mecanismos de incentivos, motivación, recordatorio periódico de la misión, etc.</li> </ul>

c. Líneas de reflexión sobre el desvío de misión

La institución tendrá que ser particularmente cuidadosa con:

- Los cambios institucionales (cambio de estatus legal, institucionalización) que pueden replantear la misión de origen.
- Los cambios de personas (salida de los fundadores, entrada de nuevos accionistas,...)
- Los cambios en el contexto socio-económico (evolución de los vínculos sociales, nuevos clientes, etc.).

Para preservar la misión de origen será necesario:

- Preparar el cambio desde arriba (principalmente en caso de que se modifique el estatus legal por el marco reglamentario)
- Cuidar que se mantenga una cultura común para el conjunto de actores, con acciones de capacitación e información para los recién llegados (asalariados, accionistas, directivos electos).
- Identificar garantes de la misión y eventualmente guardar un lugar para los fundadores en la definición estratégica.
- Dotarse de mecanismos (representación en colegios ...) que permiten conservar la misión que lleva un grupo de actores.
- Hacer que convergen los intereses de los diferentes actores (formación en común, etc.).

### 2.2.2 El crecimiento: ¿Círculo virtuoso o círculo vicioso?

Un fuerte crecimiento al nivel de una red o de cajas locales casi siempre se considera como positiva a la vez del lado de los ejecutivos y del lado de los beneficiarios. Corresponde a una señal de éxito, que crea a veces un sentimiento de euforia. Sin embargo, también puede desembocar sobre el crecimiento de la morosidad y provocar a mediano plazo estancamientos y regresiones, hasta llegar a la quiebra de la institución.

a. Los elementos que llevan al crecimiento

El crecimiento puede tener esencialmente dos formas. Un crecimiento extensivo (aumento del número de clientes, aumento de los montos promedio de crédito, expansión geográfica) y un crecimiento vinculado con la diversificación de los productos financieros (diferentes tipos de crédito, de forma de ahorro, gestión de medios de pago, transferencias internacionales vinculadas con la migración, etc.).

Existen diversos elementos que llevan al crecimiento: preocupación por la rentabilidad y viabilidad financiera, voluntad de satisfacer la clientela, oportunidades de desarrollo, presión por parte de la competencia...

(Cf. recuadro 20)

**Recuadro 20: La elección del crecimiento en el PPPCR – Burkina Faso**

El proyecto de promoción del pequeño crédito rural (PPPCR, por sus siglas en francés), que se inició en 1988 en Burkina Faso, ofrecía crédito a mujeres del Sahel.

La elección del crecimiento se impuso de manera progresiva en el proyecto cuando las preocupaciones de equilibrio y de sustentabilidad financieras se formalizaron. El “modelo” que se adoptó – un sistema de crédito directo con fianza solidaria, gestión centralizada, y altamente basado sobre el trabajo asalariado – generaba en el contexto del Sahel caracterizado por su baja densidad de población, altos costos de transacción. En esta estrategia, el crecimiento apareció ser muy rápidamente el medio más eficiente para alcanzar el equilibrio financiero. Sin embargo, más allá de esta razón estructural vinculada con el “modelo” PPPCR, otros factores influyeron en el mismo sentido para pesar sobre el ritmo del crecimiento:

\* los buenos resultados que se obtuvieron, la estimulación provocada por un crecimiento de la demanda y la construcción progresiva de un imagen mediatizada de “joya de las Microfinanzas” llevaron a una “euforia del crecimiento” compartida por el conjunto de los socios;

\* en el contexto de la multiplicidad de innovaciones en el ámbito de las Microfinanzas al principio de los 90s,

el crecimiento era un reto metodológico: había que demostrar que se podía superar la etapa experimental y que el “modelo PPPCR” era viable a una “escala significativa para el desarrollo”;

\* con el desarrollo de las Microfinanzas en Burkina, se intensificó la competencia entre instituciones y se estimularon estrategias de penetración del territorio. La competencia a veces fue desleal con instituciones integrando de manera diversa las preocupaciones de sustentabilidad;

\* lograr un tamaño más grande podía fomentar la capacidad de negociación institucional del PPPCR (tanto el mercado financiero para negociar recursos al nivel de las autoridades, como para obtener el reconocimiento jurídico). El crecimiento reforzó el peso de las tareas de administración y limitó el seguimiento y la proximidad con los clientes. Ya que el PPPCR carecía de recursos humanos, de capacidades y de herramientas adaptadas, este crecimiento fragilizó el sistema. La combinación del crecimiento con las fallas del sistema de gobernabilidad, problemas técnicos y la inadaptación del modelo “Grameen Bank” al contexto socio-económico del Sahel llevaron finalmente al quiebre del PPCR.

Fuente: CERISE, 2002.

**b. Los riesgos de un crecimiento descontrolado**

Un crecimiento descontrolado puede ser peligroso para una institución de Microfinanzas. Lo más frecuente es que se traduzca por una caída de las tasas de reembolso, ya que los procesos ya no se aplican de manera correcta, por la falta de tiempo o de vigilancia, o estos procesos pueden no ser adaptados. Tales deslices ocurren principalmente cuando los órganos de control interno y externo son poco operacionales o no cumplen con su función de alerta.

(Cf. recuadro 21)

#### Recuadro 21: Los peligros del crecimiento: el vértigo de Corposol

La ONG colombiana Corposol (y su filial Finansol) empezó a trabajar en 1988 con algunos empleados y un monto que equivale a alrededor de 20,000 dólares estadounidenses.

Esta organización conoció un desarrollo de una rapidez vertiginosa, lo que la llevó a tener más de 600 empleados y una cartera de créditos de alrededor de 35 millones de dólares estadounidenses siete años después. En algunos meses esta institución conoció una crisis aguda que la llevó al quiebre (inicio de 1996).

Entre los errores fundamentales que la llevaron a la crisis, el crecimiento fue uno de los principales.

“El crecimiento impresionante que adoptaron Corposol y Finansol resultó en gran medida (y también fue la causa) de una pérdida de control sobre la metodología inicial. Se otorgaron préstamos a grupos solidarios sin respetar los criterios en vigor. A los buenos clientes se les propusieron préstamos simultáneos, lo cual desembocó en un sobreendeudamiento que no pudieron asumir. Se realizó el refinanciamiento de los préstamos que no se pudieron recuperar. Se otorgaron algunas líneas sin intereses mientras que para otros no se contabilizaron los retrasos en los pagos.” El crecimiento perjudicó la calidad de la cartera que rápidamente disminuyó, con una política de otorgamiento de nuevos préstamos más laxistas y un reescalonamiento de los préstamos que no se reembolsaron, lo que sesgó la realidad. Los servicios que ofrece el grupo Corposol

se desarrollaron y diversificaron de manera demasiado rápido, ignorando en particular respetar un lapso de tiempo suficiente para experimentar nuevas ofertas. Eso generó varias dificultades: las estadísticas ya no fueron fiables; los préstamos propuestos no correspondían lo suficiente a las necesidades de los clientes del programa...”.

En el caso de Corposol, la combinación de estos factores con un sistema de alerta ineficiente, que dio la luz demasiado tarde a las disfunciones llevó al casi-quiebre.

“Algunas lecciones en términos de:

- \* el manejo de una metodología de otorgamiento de servicios financieros es algo que se puede alterar;

- \* la perennidad de una organización es una cuestión que supera desde lejos el único enfoque financiero; concentrarse únicamente sobre la dependencia hacia los subsidios o sobre los márgenes de intermediación realizados es insuficiente. La perennidad es antes de todo una cuestión vinculada con la manera en la cual los hombres y las mujeres manejan la organización, y eso a los diferentes niveles de esta organización. Las capacidades de adaptación al crecimiento y a los cambios son, en este contexto, elementos vitales que hay que considerar.

- \* La supervisión y el control son puntos esenciales en Microfinanzas.

”Fuente: Labie, 2002.

El crecimiento puede llevar a un relajamiento de los procesos, una sobrecarga de trabajo o una saturación de las herramientas de información y de control.

Por otra, las señales previas de crisis no necesariamente son muy visibles, y un fuerte crecimiento puede “anestesiarse” la vigilancia de los actores: el crecimiento puede esconder disfunciones internas (jineteo, problemas de costos de la estructura); puede esconder disfunciones externas: saturación de algunos mercados, sobreendeudamiento de los clientes, etc. Aquí también, estos riesgos tienen que ver con la calidad del sistema de información y de control y a la cultura de prevención de los riesgos.

(Cf. recuadro 22)

El aumento del volumen de trabajo para los agentes de crédito puede llevar también a un cambio de las relaciones entre ellos y sus clientes, y fragilizar las relaciones, en particular los mecanismos de garantías anteriormente en vigor.

Un crecimiento descontrolado puede debilitar la gobernabilidad, a través de una falta de seguimiento de los agentes, de los procesos de selección de los clientes encubiertos, una “instrumentalización” de los procedimientos más que una verdadera apropiación por parte de los agentes o los clientes.

**Recuadro 22: Los peligros del crecimiento: el ahorro de la red de los Sanduk de Anjouan**

La unión de los Sanduk de Anjouan conoció un crecimiento muy importante del ahorro entre julio del 2001 y marzo del 2002 – de 1,6 millones de euros llegó a 2.4 millones, o sea un crecimiento del 50%.

Efectivamente, debido a eventos políticos que conoció la isla durante el embargo, la red Sanduk de Anjouan se volvió muy popular y ganó la confianza de la población, lo que se concretó entre otras cosas por un crecimiento vertiginoso del saldo de ahorro. Este crecimiento se tradujo en un aumento del riesgo de fraude con un crecimiento de la liquidez en las cajas, estos riesgos siendo eran más problemáticos dado que los fondos propios de las cajas no habían crecido simultáneamente.

El aumento de la disponibilidad de fondos y la necesidad de rentabilizar este ahorro remunerado constituía una presión adicional para el crecimiento de los créditos mientras el ratio de solvencia y el respeto de los procesos no permitía este crecimiento. Al final del año 2001, se detectaron fraudes en algunas cajas, y se otorgaron créditos sin respetar los techos bajo presión de los prestatarios. Más allá del aumento del riesgo, el crecimiento del saldo de ahorros se tradujo también en un crecimiento del número de ahorradores y del número de operaciones (de retiro y de depósitos),

lo que implicó un aumento del número de recibos. El sistema de información se saturó rápidamente, lo que generó dificultades en las operaciones de control, las cifras no estaban disponibles en los plazos oportunos y los errores de captura aumentaban.

La toma de conciencia de los peligrosos vinculados con el crecimiento permitió que el equipo tomara medidas desde el inicio del año 2002. Efectivamente, en una asamblea general extraordinaria se decidió dejar de remunerar el ahorro, la facturación de operaciones numerosas, no abrir nuevas cuentas, y cerrar las cuentas inactivas de menos de 10 euros.

Paralelamente a estas medidas que buscaban frenar el crecimiento del saldo (el crecimiento pasó del 6% mensual al 1%), el equipo trabajó varios meses sobre la introducción de un nuevo sistema de información y de gestión más adaptado al tamaño de la red. El equipo se reorganizó con una especialización de los agentes y la creación de un servicio de inspección. Un año más tarde, el crecimiento del ahorro y de la red en general pudo reiniciar en un marco más seguro y con más control.

Fuente: IRAM, 2002.

b. Líneas de reflexión sobre los riesgos del crecimiento

De manera general, uno de los puntos importantes para lograr una gobernabilidad que sea eficiente consiste en mantener un crecimiento moderado, y hacer que los actores participantes interioricen los riesgos que resultan del hecho de dejarse llevar por el crecimiento de manera descontrolada. Es importante identificar:

- El tipo de crecimiento necesario para una IMF (aumento de los límites de crédito; aumento del número de clientes en las cajas existentes; apertura de nuevas cajas o desarrollo de nuevos productos);
- La compatibilidad de este crecimiento con las condiciones del entorno;
- Los medios que se implementan para acompañar el crecimiento y limitar los riesgos (sistema de información, sistema de control, mecanismos de incentivos y de motivación de los empleados, etc.).

### 2.2.3 Actores múltiples: ¿Cómo conciliar los intereses contradictorios?

Una institución de Microfinanzas agrupa un número importante de actores con intereses a veces divergentes. Aún si esos intereses están en contradicción en un primer momento, el objetivo de una buena gobernabilidad consiste en lograr conciliarlos a plazo. Los procesos y las acciones de los directivos tienen que ayudar a responsabilizar cada uno en la institución y establecer un clima de confianza recíproco entre los diferentes grupos involucrados.

#### a. Conflictos de intereses entre los ahorradores y los prestatarios

Los ahorradores buscan fuertes remuneraciones sobre sus depósitos, los prestatarios esperan tener tasas de interés sobre sus créditos las más bajas posibles. Así, en una institución en donde los miembros, que sea prestatarios o ahorradores, son los que toman las decisiones, existe un conflicto de interés entre estos dos grupos.  
(Cf. recuadro 23)

#### b. Dificultades para lograr el equilibrio entre los técnicos y los representantes electos

Los actores mayoritarios en el seno de una institución que funda su base a partir de los miembros son por una parte los dirigentes electos, dueños a la vez de la institución y encargados de garantizar la visión, y por otra parte los asalariados, que tienen a su cargo el funcionamiento de la institución y que disponen de las capacidades técnicas necesarias para ello. Aunque estos actores trabajen juntos, sus intereses y motivaciones no siempre son las mismas: mientras los elegidos/beneficiarios buscan optimizar el servicio que de la institución con bajos costos, los asalariados buscan tener condiciones de trabajo favorables, por lo cual procuran limitar tomar riesgos en su actividad. El equilibrio entre las diferentes motivaciones y preocupaciones es lo que le garantiza a la institución tener un desarrollo controlado y lograr crecer.  
(Cf. recuadro 24.)

**Recuadro 23: Ahorradores y prestatarios, accionistas de las asociaciones de servicios financieros en África del Oeste.**

Las Asociaciones de Servicios Financieros (ASF, por sus siglas en francés), implantadas por el FIDA desde ya casi 10 años en África del Oeste (Mauritania, Benin, Guinea), son instituciones comunitarias de Microfinanzas locales autofinanciadas por los accionistas y autogestionadas. Las controlan los comuneros y los individuos son dueños a título individual o como miembros de grupos de fianza solidaria. También son los únicos clientes.

Este enfoque innovador busca asegurar la viabilidad social de las ASFs con una mejor apropiación por parte de los beneficiarios, así como la viabilidad financiera con una estructura de costos más baja, mientras satisface los objetivos del FIDA en cuanto a mejoramiento del nivel de vida de los pobres.

Los individuos y miembros de los grupos de fianza solidaria son accionistas y detentan cierto número de acciones. El número de derecho a votar de cada accionista es proporcional al número de acciones que posea. El derecho a votar tiene un límite de 10 votos por accionista. La autogestión busca a través de la Asamblea general determinar la política en cuanto a tasas de interés, así como para los productos y servicios que se ofrecen.

En Mauritania, en las Mutualistas de Inversión y de Crédito Oasien (MICO, por sus siglas en francés) cuyo modelo se inspira en el de las ASFs, el capital se

divide en dos tipos de acciones:

\* Acción 'A', que permite acceder al derecho a votar pero que se limita a una sola acción por miembro;

\* Acción 'B' que no da derecho a votar, pero que permite acceder a la repartición de las ganancias. Un miembro, si lo desea, puede suscribir para una acción 'B', y la repartición de las ganancias se hace según la prorrata de las acciones distribuidas entre los miembros. Este mecanismo traduce los dos objetivos divergentes de las ASFs, es decir:

\* para los accionistas: objetivo de rentabilidad de sus inversiones con la conservación de una tasa de interés alta y;

\* para la población local: objetivo de desarrollo rural y de financiamiento de las actividades que generan ingresos para la población-meta, particularmente para las mujeres y los más pobres, paralelamente a la conservación de una tasa de interés baja.

El principio igualitario en el derecho a votar permite evitar el apoderamiento de la Asamblea general por los accionistas más importantes, mientras se preservan sus intereses en la distribución de las ganancias que se efectúa al prorrata de las acciones 'B' distribuidas.

Fuente: Ould Bessid y al. 2002; FIDA varios documentos sobre las ASFs.

#### Recuadro 24: El equilibrio de poder entre los elegidos y los técnicos – Fécécam Benin

En una red mutualista, el poder pertenece de manera efectiva a los representantes electos. En la FECECAM, al contrario de otros sistemas mutualistas de África del Oeste, los elegidos tienen una gran influencia en la gestión de la red.

Este lugar importante se adquirió después del quiebre de la CNCA en 1987 y de la rehabilitación de la red de cajas en los años 90s. Muy rápidamente, desde que se anunció la liquidación de la CNCA, los Presidentes de los Consejos de administración de las cajas locales se constituyen en un “Colegio de los Presidentes”, el cual empieza a tomar una serie de medidas para la sobrevivencia de la red.

Estas iniciativas buscaban co-responsabilizar a los socios, reforzar la autonomía de la red así como introducir más rigor en la gestión. Siguieron funcionando durante la etapa de rehabilitación y desembocaron sobre la creación de la Federación en 1993. Este posicionamiento fuerte, aunque fue de gran utilidad durante la etapa de rehabilitación, luego se reveló muy pesado durante la etapa de consolidación de la red. Así, pudimos observar que el punto fuerte de la FECECAM de 1988 a 1995, es decir el compromiso militante de un núcleo de representantes electos, también generó varias debilidades durante las etapas posteriores (fallas en la gestión del crédito,

lentitud para la toma de decisión, ausencia de sanciones, etc.).

En 1998, se reafirmó el papel del personal técnico de la red, que se volvió responsable de garantizar la aplicación de los procesos. También se puede recurrir a este personal en caso de no aplicación. Para minimizar los costos de funcionamiento de las redes y para evitar las luchas de poder que comprometen su desarrollo, las cajas locales optaron por una tercerización de las funciones de apoyo, seguimiento y de control. Esta opción permite evitar los defectos mayores que genera la construcción clásica de las redes, pero sin embargo presenta una desventaja mayor, es decir, el hecho de que los prestadores de servicios externos a la red no se involucran en la vida y administración de la misma. Parece que se instaura un equilibrio de poderes dentro de la red, entre los elegidos que brindan su conocimiento de los miembros y del entorno, y los asalariados que aportan sus conocimientos técnicos.

La historia de las redes mutualistas demuestra que este equilibrio es muy inestable. No se puede excluir un regreso a una situación de dominación de los asalariados por los elegidos, o un regreso hacia una solución “tecnicista”.

Fuente: Adéchoubou, 2004.

#### c. Dificultades para lograr el equilibrio entre accionistas y asalariados

La relación entre los accionistas “dueños de la institución” y los asalariados es una cuestión recurrente cuando se analiza la gobernabilidad, en el caso de las instituciones de Microfinanzas pero también para las empresas en general. Esta relación depende mucho del tipo de accionistas y de sus expectativas (rentabilidad financiera, preservación de una misión social, etc.), pero también del papel que se les otorga a los asalariados, particularmente al equipo de dirección. En términos de análisis de gobernabilidad, interviene la famosa oposición entre un enfoque “shareholders”, que busca la defensa del lugar de los accionistas y un enfoque “stakeholders” cuya lógica se basa sobre la totalidad de los actores. Así, vemos que las decisiones estratégicas no se pueden tomar sin tomar en cuenta todos los actores participantes. Las IMF más competentes tienen que poder asumir una rentabilidad satisfactoria de los capitales invertidos, y una remuneración de las contribuciones de los demás actores.

d. Líneas de reflexión sobre los juegos de poder

La cuestión del juego de los actores y de la gestión de intereses contradictorios es muy importante para analizar la gobernabilidad. Entre más diversos son los actores, más importantes se vuelven las fuentes de conflictos de intereses.

Los ejes importantes que cabe abordar son los siguientes:

- Equilibrio entre accionistas y administradores;
- Coherencia en los roles y responsabilidad de cada uno de los actores;
- Identificar los intereses contradictorios a corto y largo plazo;
- Lugar de los asalariados y clientes a dentro de las instancias directivas (articulación entre defensa de los intereses de la institución y del colegio al cual pertenecen);
- Compromiso y herramientas de conciliación de intereses.

#### 2.2.4 *La gobernabilidad: una construcción que debe actualizarse*

a. El peso de la historia y la necesidad de evolucionar

En los primeros años, el éxito de un proyecto o de una institución se basa con frecuencia sobre una persona o un pequeño grupo (operador, donantes, ejecutivos, etc.) comprometidos a largo plazo, así como sobre la definición de la misión y de la estrategia. Esta figura central muchas veces es la más comprometida para el éxito del sistema, estando en juego su reputación y su legitimidad. Cuando está ausente o presenta fallas, hace falta un elemento en la estructura de gobernabilidad: nadie dirige el timón, o se pierde entre corrientes divergentes.

Con el desarrollo de la institución, se requieren nuevas competencias y muchas veces se tiene que ampliar el equipo de dirección. El reto consiste en la cohabitación entre la legitimidad histórica y la legitimidad técnica de los actores.

Adaptación en el paso del tiempo del modelo de gobernabilidad:

Los actores de origen (a veces la persona que nombramos el visionario, los asistentes técnicos, los primeros asalariados, los primeros elegidos, etc.) son los que llevan la visión inicial de la institución. Colocaron las primeras piedras y desarrollaron cierto “saber-ser” hacia la institución.

Con el crecimiento de la institución, los administradores rodean o suplantán a los visionarios. Los representantes electos y los asalariados se ven rodeados de “recién llegados”. Se trata entonces de transmitir la “llama” a los que siguen y de asegurarse que los actores llevan todavía la visión estratégica de la institución.

(Cf. recuadro 25)

**Recuadro 25: La mutación del Fondo de Desarrollo Regional en Togo**

El Fondo de Desarrollo Regional en Togo pasó progresivamente de un proyecto de apoyo a las organizaciones campesinas a la implantación de una institución de Microfinanzas propiamente dicha, la Unión Regional de las Cajas Locales de Ahorro y de Crédito. La evolución de la composición del consejo de administración de esta institución representa la imagen de su mutación.

Efectivamente, mientras que en un principio el consejo de administración se componía esencialmente de los servicios del Estado tales como la dirección regional de la agricultura, llegó la necesidad de integrar actores de la sociedad civil (asociaciones, ONGs). Algunos años más tarde, la voluntad de fomentar la apropiación de la institución por los actores llevó al reemplazo progresivo de los miembros del consejo de administración por representantes de los grupos campesinos beneficiarios de los servicios de la institución. Así, la última

mutación de la institución consistió en reforzar la estructuración de la institución con representantes de los grupos al nivel de las cajas locales y un consejo de administración al nivel central que comprende no solamente representantes de los grupos de productores, sino también representantes de las cajas locales.

Estos cambios progresivos en la composición del consejo de administración muestran hasta que punto la estructuración de una institución evoluciona al mismo tiempo que su visión estratégica y sus perspectivas de institucionalización. En el caso del FDR, se operaron muchos de estos cambios, y la coherencia se mantuvo gracias al director de aquel entonces. Efectivamente, si son necesarios los cambios y las evoluciones, es importante guardar cierta coherencia del conjunto.

Fuente: IRAM, 2003.

Más allá de los actores, de las personas, la estructura en si misma tiene que evolucionar en función de la fase de desarrollo y de las capacidades requeridas para “gobernar” la institución.

(Cf. recuadro 26.)

Recuadro 26: **Histórico de los tipos de gobernabilidad privilegiados en la acción del CICM**

El análisis histórico de los tipos de gobernabilidad establecidos por el CICM permite identificar tres fases distintas, que corresponden para cada caso a un modo establecido a un momento dado de la “vida” de un proyecto. Así, si un cierto modo de gobernabilidad puede revelarse eficiente y legítimo en un momento dado, en otro momento puede volverse un obstáculo para el desarrollo del proyecto. El ejemplo de la evolución de los modelos de gobernabilidad del CICM ilustra esta evolución en el tiempo.

\* **Gobernabilidad “tipo proyecto”** en las redes que se lanzaron con un fuerte apoyo de parte de los donantes, en el marco de programas promovidos por los gobiernos locales. El modo de gobernabilidad establecido al lanzar estos proyectos privilegia un enfoque colectivo, particularmente con la puesta en marcha de “Comités de pilotaje” que reúnen el operador (CICM), los principales donantes, así como las autoridades de tutela. Sin embargo, este modo de gobernabilidad en el cual ningún actor dispone realmente de un ascendiente, muy rápidamente llega a sus límites. Entre los actores aparecen importantes divergencias estratégicas. A parte, este modo colectivo de gobernabilidad frena de manera considerable los procesos de toma de decisión.

\* **Gobernabilidad “tipo centralizado”** en el marco de proyectos redimensionados. El objetivo de este nuevo tipo de gobernabilidad es de resolver el problema

de la crisis de liderazgo, que se debe principalmente al ejercicio disperso del poder. El nuevo modo de gobernabilidad establecido se caracteriza principalmente por la limitación que existe para recurrir a los donantes para financiar los proyectos; una limitación de la intervención del CICAM con la presencia única de un Director General expatriado (centralización que permite el crecimiento de la eficiencia y la reactividad de las decisiones); el desarrollo de acciones de apoyo técnico de la estructura central CICM. Esta fase de gobernabilidad centralizada permitió ante todo establecer procesos de gestión y métodos de trabajo rigurosos, informatizar la red y asegurar la consolidación financiera de los proyectos.

\* **Modo de gobernabilidad que asocia representantes electos y asalariados** en la perspectiva de una autonomía creciente de los proyectos. Se trata de salir de un modo centralizado de gobernabilidad para involucrar de manera más sistemática a los miembros de las redes en los procesos de decisión y de gestión de los movimientos. El CICM no tiene vocación como para sustituirse de manera eterna a los asalariados y miembros de las redes. Encargarse de una red mutualista implica necesariamente interactuar con los elegidos, quienes representan los miembros de la institución de Microfinanzas.

Fuente: CICM, 2004.

b. Madurez de la gobernabilidad

Madurez y autonomía de una institución:

¿En que momento se puede decir que la gobernabilidad de una institución es “madura”, que la institución sabe tomar decisiones estratégicas, manejar lo cotidiano, prevenir y sobrepasar las crisis sin necesariamente tener que recurrir a intervenciones externas o a apoyos técnicos anteriormente requeridos para la puesta en marcha de la institución?

La autonomía no significa ya no tener contactos con el mundo exterior. La capacidad de innovar que tiene una IMF condiciona su desarrollo. Y eso se puede lograr solo si la institución se inscribe dentro de una dinámica, un movimiento que le permite avanzar de manera autónoma sin por lo tanto estar sola frente a los desafíos que encuentra en el camino. (Cf. recuadro 27)

**Recuadro 27: Madurez y autonomía: situación de redes regionales de CVECA institucionalizadas**

Hoy en día, varias redes regionales de CVECA en Malí son autónomas y funcionan con una gobernabilidad madura:

CVECA en país Dogon (desde 1997), CVECA 1era Región (1998, CVECA zona Office du Níger (2000). En cada red, Uniones de cajas comunitarias firmaron un convenio-marco con el Ministerio de Finanzas y contrataron una empresa de prestación de servicio, creada por ejecutivos anteriores en el proyecto, para servicios de control del SIG, de capacitación y de montaje de los trámites para el refinanciamiento bancario.

El operador de origen, el CIDR, se retiró completamente del esquema de gobernabilidad de estas redes y ya no participa a las orientaciones y decisiones que se toman en las redes. Sin embargo, el CIDR sigue siendo la instancia en la cual los actores internos y externos se refieren, para sacar consejos y apoyos, principalmente en situación de crisis.

La autonomía de estas redes regionales, con un tamaño limitado y aisladas técnicamente de las innovaciones del sector, requiere de un acompañamiento en el transcurso del tiempo, para asegurar y procurar que evolucionen técnica de las redes, e institucionalmente los servicios de apoyo técnico. Este acompañamiento cambia de cara y toma la forma de una colaboración bajo contrato.

Bajo esta perspectiva, el CIDR estableció el Grupo Microfinanzas Participativas para África, con el fin de acompañar técnica y financieramente las redes de IMFs autónomas en su crecimiento y desarrollo, tanto para las redes que el CIDR estableció como para otras IMFs institucionalizadas, que presentan necesidades de apoyo de larga duración, para evolucionar de manera armonizada con su entorno.

Fuente: CIDR, 2004.

**Madurez y riesgo de rutina:**

Una institución autónoma, en fase de “madurez” podría instalarse en cierta rutina en la cual sus prácticas permanecen estáticas, mientras que el medio ambiente socio económico cambia y nuevas necesidades, de nuevas capas sociales, y nuevas normas aparecen. Esta rutina puede traducirse por un envejecimiento y una esclerosis de los responsables que se aferran a su poder rutinario: 1) por el abandono progresivo de los procedimientos; 2) por la dificultad de corregir desviaciones debidas a la complicidad entre los responsables de cajas o del control; 3) por la ausencia de nuevas ideas o “falsas nuevas ideas” que están insuficientemente maduras para discusión o la confrontación con otras experiencias. Miradas exteriores y uso de capacitación permanente podrían estimular nuevamente con eficacia la reflexión.

**Recuadro 28: La no-renovación de representantes en los órganos de gestión**

Se pudo analizar una crisis de gobernabilidad en una unión mutualista de ahorro y crédito que cuenta con 26 mutualidades locales. Las manifestaciones de la crisis de gobernabilidad se generaron por una no-renovación de los representantes electos en los órganos de gestión, incluyendo todos los órganos de gestión (Consejo de administración, Comité de Crédito, Consejo de Vigilancia).

Algunos representantes no fueron reemplazados desde que se creó la mutualidad. Se generó entonces un abuso de poder: algunos representantes que durante años administraron de manera

Satisfactoria los negocios de la mutualidad con el paso del tiempo empezaron a viciarse con malas costumbres. Eso permitió la manipulación sistemática de las Asambleas Generales por parte de los órganos de gestión, con la ausencia de reglas para limitar la acumulación de los mandatos electivos.

Las consecuencias fue la falta de respeto de los procesos, evitar las reglas contables, la ausencia de transparencia en la administración y un funcionamiento no-democrático de los órganos de gestión.

Fuente: IRAM, 2004

**Madurez y salida de los inversionistas:**

La gobernabilidad tiene que evolucionar paralelamente a la evolución del papel de los inversionistas. Efectivamente, en muchos casos, los inversionistas internacionales intervienen, de manera limitada en el tiempo, para acompañar de manera temporal una institución en su profesionalización. Al cabo de algunos años se plantea entonces la probabilidad del retiro de estos inversionistas y de la venta de su aportación. Es obvio que el que vuelve a comprar la aportación puede hacer que evolucione o que se replantee el modo de gobernabilidad vigente.

(Cf. recuadro 29)

#### Recuadro 29: Estrategia de los inversionistas según su perfil

Se pueden separar los inversionistas en tres grupos:

- \* los inversionistas públicos
- \* los inversionistas privados sociales/éticos
- \* los inversionistas privados comerciales

Su papel, su participación en la gobernabilidad y su inversión en el transcurso del tiempo varían según el tipo de inversionistas y según su motivación.

Se puede distinguir los inversionistas “de arranque” – se trata esencialmente de inversionistas públicos (ejemplo: IFC, PROPARCO – Francia, DEG – Alemania, FMO – Países-Bajos). Invierten con el fin de lanzar la creación de la institución. Siguen una lógica de lanzamiento de una institución y dejan fondos iniciales para demostrar la viabilidad de la institución a nuevos inversionistas privados. Colaboran durante un tiempo limitado, y no están buscando un retorno sobre su inversión, lo cual está totalmente vinculado con las capacidades del mercado. A su salida venden su aportación a nuevos inversionistas. En el mundo de las Microfinanzas, todavía se contaban pocos casos de estos inversionistas públicos que habían dejado las IMFs. Sin embargo, su salida puede llevar a un desvío de la misión si es que no buscan a los inversionistas privados más adecuados para retomar su papel. Efectivamente, el hecho de recurrir a fondos privados muchas veces supone que se ha demostrado anteriormente la viabilidad de la institución. Se puede distinguir los inversionistas privados sumamente comerciales con los inversionistas privados llamados “éticos” o “sociales”. La intervención de inversionistas

se puede limitar al solo papel de brindar capital pero también se pueden posicionar con un papel de inversionistas – “acompañantes” (ejemplo: SIDI, ACCION, Oikocredit). Más allá del aporte de capitales, se trata para ellos de acompañar la institución en sus etapas de desarrollo y crecimiento. Juegan un papel activo al nivel de las instancias, juegan un papel de guardián de la misión, y ejercen cierto arbitraje a dentro de la institución.

Hoy en día son pocas las IMFs que colaboran con inversionistas privados sumamente comerciales. Es más frecuente encontrarse con bancos comerciales en los países en desarrollo que propusieron productos de Microfinanzas (a través del downscaling de sus servicios).

El papel de los inversionistas puede evolucionar en el tiempo, en algunos casos puede pasar del papel de “arranque”/lanzamiento? a un papel de “acompañante”. Es el caso por ejemplo del GRET, el cual actualmente se está descargando parcialmente de AMRET en Camboya, con la preocupación de mantenerse presente durante el tiempo en que se asocien inversionistas privados.

La estrategia de salida de los inversionistas “de arranque” aún no está aclarada y las tomas de participación son todavía muy recientes como para poder observar las modalidades y consecuencias de la compra de las aportaciones por nuevos actores. Queda claro que tendrá un impacto sobre el equilibrio que se formó en términos de gobernabilidad.

Fuente: CERISE, 2005.

#### c. Líneas de reflexión sobre la evolución en el tiempo de la gobernabilidad

La gobernabilidad de una institución no constituye una estructura fija en el tiempo. La actividad de la institución, su estructuración y el entorno evolucionan, lo que supone un proceso de adaptación regular de la gobernabilidad.

Las grandes cuestiones que hay que tratar son las siguientes:

- La evolución de las capacidades entre las que se requieren para crear una institución y las que son necesarias para administrar el crecimiento.

- La evolución de la organización y de la estructuración de la institución en función de su tamaño, de su evolución y del papel que se les otorga a los actores.
- Las herramientas que tiene la institución para no caer en el riesgo de caer en la rutina, y para cuidar que se vuelva a actualizar su modo de gobernabilidad (las miradas externas, pero también los análisis de impacto y de satisfacción de clientela pueden incluirse en estas herramientas).

### 2.2.5 Gobernabilidad e inserción en el entorno

#### a. La viabilidad social de la institución

Un aspecto importante de la gobernabilidad es el de lograr que la IMF se inserte en su entorno y asegurar su viabilidad social “externa”. Esta inserción tiene que basarse en una adaptación permanente al contexto, es decir al Estado (su política, su legislación, su fiscalidad, su justicia...), a las restricciones que imponen los donantes, a las actividades económicas de los clientes, al sector financiero en general y a los competidores/socios de las Microfinanzas así como a las diferentes relaciones sociales (desigualdades, relaciones de género, valores y normas locales, etc.).

Definiciones de la “viabilidad social” (Fuente: GTZ, IRAM, 2001).

- La viabilidad social existe en el momento en que se llegan a definir compromisos, compatibilidades, acuerdos de intereses y normas entre los diferentes actores. Si no existe un verdadero consenso y una interiorización de las reglas, se puede observar una malversación de las reglas y una reinterpretación oficiosa lo cual desemboca muchas veces sobre la aparición de crisis.
- Se puede hablar de viabilidad social interna cuando estos compromisos o acuerdos involucran los actores directamente participantes (los prestatarios, los directivos electos, los ejecutivos, los accionistas), y de viabilidad social externa cuando la IMF ya no se considera como un cuerpo extranjero que llegó desde afuera, pero más bien como una verdadera institución local que está al servicio de la población y de las autoridades tradicionales religiosas o políticas.

Así, las formas de poder en una institución pueden ser muy diversas, más o menos autoritarias, carismáticas o democráticas. Lo más importante consiste en que el poder aparezca como legítimo, y que esta legitimidad perdure gracias a la eficiencia permanente del poder: capacidad para establecer a largo plazo una visión compartida, capacidad para tomar decisiones rápidas e imparciales, capacidad para prevenir o administrar las crisis, capacidad para adaptarse a las modificaciones internas y externas, etc.

Entre las preguntas claves que hay que abordar, es conveniente interrogarse sobre la compatibilidad de las nuevas formas de poder en las IMF's (que se logran después de llevar a cabo procesos de consultas, compromisos, tomas de decisión democráticas) y sobre las visiones, en algunas sociedades dominantes, más autoritarias que jerárquicas.

Uno de los peligros a los cuales se enfrentan las instituciones de Microfinanzas consiste en razonar de manera cerrada y olvidarse del hecho que la gobernabilidad de una institución interviene en un contexto de relaciones sociales pre-existentes. (Cf. recuadro 30.)

Los aliados de la institución no siempre corresponden a los mismos representantes del poder formal, las formas tradiciones o informales de poder también pueden ayudar en algunas situaciones, para aliviar algunas situaciones o tener un papel de mediación. (Cf. recuadro 31)

Aplicar modelos de organización “democrática” en una sociedad muy jerárquica no puede funcionar sin riesgos. (Cf. recuadro 32.)

**Recuadro 30: Las cajas no se desarrollan fuera de las relaciones sociales existentes  
COOPAC – África**

El principio democrático – un hombre, una voz – que instituye la soberanía del miembro, y también el principio de igualdad se enfrentan con una cultura de responsabilidad colectiva y de solidaridad, pero también de gerontocracia, de privilegios y silencios. “La imagen que trasciende nuestras sociedades es que a cada responsabilidad le acompaña varios privilegios. Es de ser el primero, de beneficiar de servicios particulares con condiciones particulares, etc.” En caso de dificultad, “el ejercicio de la democracia ya

no puede operar... Es difícil para un miembro o un directivo, por sus vínculos de proximidad social, poder sancionar a otras personas de la comunidad o a un individuo, sobre todo si es hijo del jefe de comunidad o presidente de la institución... En casos extremos, se instituye cierta forma de silencio o de tolerancia”. Así, las COOPACs tienen que definir sus propios mecanismos internos e institucionales para poder luchar contra estos desvíos.

Fuente: desde Ouedraogo, y Gentil, 2004.

**Recuadro 31: La mediación de un conflicto y el juego informal de los actores: CRG  
Guinea**

El Crédito rural de Guinea se confrontó con una crisis interna grave, que se dio como consecuencia de la alta inflación que conoció el país (alrededor de 15% en 2003, y de 50% en 2004). Esta degradación del poder de compra de los asalariados llevó a una presión salarial incompatible con las restricciones financieras de la institución. La negociación sindical pudo haber desembocado sobre una situación de ruptura (aviso de huelga) y de crisis si es que los “consejeros” (“doyens”) de los asalariados, doblemente legítimo por su edad y su antigüedad en la red, no habrían

logrado a través de su mediación a que emerja un compromiso entre Dirección y empleados. Se habló mucho del hecho que en África del Oeste, la “voz de los ancianos” tiene mucha importancia de manera tradicional, y que su postura jerárquica no les permitía participar en las negociaciones. Este caso ilustra la importancia del juego de los actores y de los mecanismos informales los cuales, más allá de los organigramas, puede reforzar o al contrario debilitar la gobernabilidad de una institución.

Fuente: IRAM, 2004.

**Recuadro 32: El riesgo de desviarse en el caso de un sistema basado sobre los miembros: SHG – Asia**

Las SHGs (Self Help Group, o grupos de ayuda mutua, por sus siglas en inglés) representan una innovación muy desarrollada en la India. Un grupo de alrededor de veinte personas, sin existencia legal, y que puede derivar de una asociación rotativa de ahorro y de crédito, ahorra de manera regular y opera con préstamos internos cuyo destino, monto, plazo y tasa de interés se deciden de manera conjunta con todo el grupo. Un proceso de vínculo con una institución financiera formal, a veces con el apoyo de una ONG, puede permitir que se otorgue un préstamo bancario al grupo que se encarga de su repartición. Las SHGs son organizaciones financieras autónomas, que actúan como “micro-bancos” con cumplir con funciones de intermediación financiera. En el caso de los Self Help Group de la India, el sistema que se escogió es de tipo participativo y democrático. Se supone que el proceso de toma de decisión es transparente, que toma en cuenta la base y que es descentralizado. Pero en algunos SHGs, algunos líderes a veces fueron más allá del papel que se les había dado.

Por ejemplo, en uno de los SHG, y aunque hacia más de dos años que se había designado el líder vigente, el grupo impidió que se realizara un cambio de liderazgo, ya que el líder cumplía de manera satisfactoria con su trabajo, y que los miembros no le tenían ninguna queja. El líder fue elegido también como representante de la federación de los SHGs organizados a un nivel superior.

Pero, una vez que el facilitador comunitario (que viene de la ONG que apoya) se retiró del dispositivo después de dos años, las decisiones que tomó el grupo dejaron de tomarse de manera democrática. El líder

empezó a tomar decisiones en nombre de los miembros, sin consultarlos. Los miembros del grupo renunciaron de manera progresiva a sus responsabilidades de vigilancia de las actividades del grupo. Su exceso de confianza hacia el jefe redujo el nivel de vigilancia.

Así, poco a poco se implantó un sistema autocrático. Los miembros del grupo pudieron haber pedido una consulta de los libros contables (record book), accesibles para todos los miembros; pudieron haber exigido una confrontación con su jefe.

Algunos miembros del grupo era analfabetos, pero la mayor parte de ellos tenía un nivel de educación relativamente alto. A pesar de ello, y a pesar de las capacitaciones que se les dieron, los miembros se dejaron llevar por su confianza sesgada hacia un líder “indispensable”, y capaz de administrarle todo.

Además, parece que aquí hizo falta también un sentimiento de pertenencia a un grupo. Los miembros se volvieron laxistas sobre su papel de preservación de los intereses del grupo. Su sentimiento de pertenencia poco a poco se esfumó. Es indispensable que los animadores evalúen la calidad de la capacitación sobre el liderazgo, así como el tipo de dinámica del grupo que se necesita para las SHGs. Finalmente, se resolvió el problema gracias a la intervención del mediador: el líder del grupo tuvo que regresar el dinero. El grupo se volvió más estricto en cuanto al seguimiento de las transacciones financieras sobre las cuentas, ya que los miembros se dieron cuenta de lo importante que era.

Fuente: MAVIM (Thekkekara, Mistri, Khobragade, 2004)

Más allá de la inserción de la institución en modos de poderes existentes, es indispensable que esta última sea capaz de adaptarse a las restricciones que impone su entorno, tales como crisis de sobre endeudamiento de la clientela, caída de los precios de las materias primas, debilidad de los sistemas de fianza solidaria de los grupos comunitarios, por ejemplo. La institución se tiene que adaptar al entorno, tomando en cuenta toda la diversidad de contextos que puede haber.

b. El papel del seguimiento – evaluación

El seguimiento – evaluación puede completar el sistema de información contable y el sistema de control. Con base a la contabilidad así como otras fuentes de información (registro de los socios, libretas de ahorro, expedientes de créditos, etc.) se definen indicadores que permiten reconstituir las evoluciones o identificar los problemas. A través de algunas encuestas enfocadas se busca entender mejor las situaciones y dar la luz a los factores explicativos. A la luz de los problemas que se identificaron, el seguimiento-evaluación puede probar innovaciones en cuanto a productos financieros y formas de organización. Algunas investigaciones operacionales se pueden llevar a cabo para responder a las expectativas de la clientela o conquistar un nuevo mercado, las herramientas del mercadeo bancario se pueden usar en este sentido.

El seguimiento-evaluación y la investigación operacional constituyen una herramienta de pilotaje y de reflexión estratégica que permite emparejarse con la evolución del entorno socio-económico. (Cf. recuadro 33.)

**Recuadro 33: Dispositivo del seguimiento evaluación**

Las preocupaciones del seguimiento-evaluación y de las investigaciones operacionales muchas veces son presentes en las redes de ahorro y de crédito. Pero en la mayoría de los casos, aún no existe un sistema coherente que proporciona una herramienta de pilotaje a los responsables de todos los niveles y a los servicios técnicos.

Según los problemas generales descubiertos, es posible construir un dispositivo alrededor de las grandes interrogaciones. Demos aquí una ilustración a partir del caso de las redes mutualistas de cooperativas de ahorro y de crédito que federan una serie de cajas locales:

- \* ¿Quiénes son los socios, los que depositan, los no socios?
- \* ¿Por qué no se acercan los no socios?\*
- ¿Cuáles son los factores que influyen sobre el ahorro?
- \* ¿El ahorro se concentra alrededor de la caja?
- \* ¿Hay necesidad de productos más adaptados a la demanda?
- \* ¿Cuál es el impacto del crédito que se distribuye actualmente?
- \* ¿Hay necesidades que no se satisfacen, necesidades de desarrollar nuevos productos de crédito?
- \* ¿Bajo que condiciones se puede alcanzar el equilibrio financiero de las cajas locales y de la red?

- \* ¿Cuál es la dinámica de la vida cooperativa en las cajas?
- \* ¿Cuáles son las informaciones de las cuales disponen los socios?
- \* ¿Quiénes son los elegidos del consejo de administración?
- \* ¿Cuál es el tamaño más apropiado para que las cajas locales garanticen la proximidad necesaria a la misma vez que alcancen el equilibrio financiero?
- \* ¿Cuál es la estructuración mejor adaptada para la red?
- \* ¿Cuáles son los niveles y funciones para las escalas regionales y/o nacionales?

A partir de estas interrogaciones, podemos establecer las herramientas correspondientes según grados de complejidad y finalidad diferentes.

- \* El seguimiento con base a indicadores, tablero de mando y proceso de la contabilidad.
- \* La evaluación con encuestas a partir de una muestra.
- \* La evaluación de las innovaciones que ya se introdujeron.
- \* Las propuestas sobre modificaciones de políticas que resultan de los datos obtenidos.

Fuente: Comisión europea, 2000.

c. Líneas de reflexión sobre la inserción en el entorno

Las IMFs son impulsoras de cambios, desarrollan propuestas y pueden modificar, por contagio, las prácticas y normas de otros sectores. Por ejemplo, la obligación que tiene una IMF de rendir cuentas en las Asambleas Generales (sobre las actividades y finanzas), podría servir de incentivo para que las colectividades descentralizadas sean más transparentes y funcionen de manera más “democrática”.

La gobernabilidad tiene que favorecer una inserción positiva, es decir proponer nuevas prácticas que permitan influir sobre la evolución del entorno, pero que no entran en contradicción con algunas normas y prácticas características del contexto de inserción para que la IMF no sea expulsada como cuerpo extraño.

Es importante para la institución insertarse en su entorno cultural y social, pero también es importante posicionarse respecto a la competencia y los demás actores, con el fin de adquirir herramientas adaptadas que le permitan cuidar que se mantenga esta inserción positiva.

### **2.3 La buena gobernabilidad: un desafío permanente para un modelo que queda por construir**

La búsqueda de la eficiencia para una institución de Microfinanzas no es acorde con un sistema único de gobernabilidad. Algunos sistemas se adaptan mejor para ciertos entornos específicos.

Si la base común que definimos en el marco del módulo 1 es ineludible, también existen muchas decisiones estratégicas que se tienen que tomar durante el transcurso de la vida de una institución.

La construcción de una gobernabilidad eficiente o la reorientación frente a disfunciones de la gobernabilidad no se resuelven en un solo día: es necesario trabajar para asegurar la convergencia hacia una estrategia común a través de acceso compartido a la información, la clarificación de los roles y responsabilidades de cada uno, el acceso a los medios apropiados, etc.

Cuando un tipo de gobernabilidad realmente funciona, tampoco es para gravarlo en la piedra, inmutable y paralizado, tiene que seguir evolucionando paralelamente a la evolución de la institución y de su entorno.

El módulo 2 permitió abordar preguntas recurrentes alrededor del tema de la gobernabilidad, preguntas que todas las instituciones llegan a plantearse en el paso del tiempo. No existen respuestas ideales para cada una de estas preguntas, sino más bien preocupaciones que deben quedar presentes en la mente para decidir tomando en cuenta vínculos y especificidades de cada institución.

### Documentos generales

#### ■ Documents généraux

- ▶ Allemand, S., 2002. Gouvernance : le pouvoir partagé. In Ruano-Borbalan, J-C., Choc, B. (eds), 2002. Le pouvoir : des rapports individuels aux relations internationales. Editions Sciences Humaines, Presses Universitaires de France, Paris, pp 109-119.
- ▶ Campion, A., 1998 (October). Current governance practices of microfinance institutions, A survey summary, MicroFinance Network, Washington DC, USA, 50 p.
- ▶ Campion, A., Frankiewicz, C., 1999. Guide de la gouvernance efficace des institutions de microfinance, Réseau MicroFinance, Document N° 3, Washington DC, USA, 101 p.
- ▶ Campion, A., Frankiewicz, C., 1999. Guidelines for the effective governance of microfinance institutions, Microfinance Network, Document N° 3, Washington DC, USA, 101 p.
- ▶ CERISE, 2002. La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et études de cas. Document collectif, réseau CERISE. 136 p. (<http://www.cerise-microfinance.org/publication/gouvernance.htm> # télécharger)
- ▶ CGAP, 1997 (March). Effective governance for microfinance institutions, Focus Note N°7, CGAP, 4 p. ([http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_07.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_07.pdf))
- ▶ CGAP, 1997 (March). Effective governance for microfinance institutions, Focus Note N°7, CGAP, 4 p. ([http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_07.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_07.pdf))
- ▶ CGAP, 1997 (juin). Pour une bonne administration des institutions de microfinance institutions, Focus N°7, CGAP, 4 p. ([http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_07\\_French.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_07_French.pdf))
- ▶ Charreaux G., 2001. Le rôle de la confiance dans le système de gouvernance des entreprises, in Confiance et rationalité, Ed. INRA, Paris (Les Colloques, n°97), pp. 81-97.
- ▶ Christen R.P., 2001 (January), Commercialization and mission drift: the transformation of micro finance in Latin America, Occasional Paper N°5, CGAP, 24 p. ([http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper\\_05.pdf](http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_05.pdf))
- ▶ Christen R.P., 2001 (mars), Commercialisation et dérive de mission des IMF: la transformation de la microfinance en Amérique latine. Etude spéciale n°5, CGAP, 24 p. ([http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper\\_05\\_French.pdf](http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_05_French.pdf))
- ▶ Churchill, C.F., 1998. Moving Micro finance forward, Ownership, Competition, and Control of Micro finance institutions, Micro finance Network, 59 p.
- ▶ Clarkson, M., Deck, M., 1996 (October). Effective governance for Micro-finance Institutions, Clarkson Center for Business Ethics, Faculty of Management, University of Toronto, Canada - Microfinance Network Annual meeting (publié aussi comme CGAP Focus Note N° 7, mars 1997)

## Uso y ejemplos de la matriz de decisiones

### ¿Cómo utilizarlo?

- En primer lugar definir la totalidad de actores involucrados en la toma de decisiones: por la estructura de propiedad, las fuentes de financiamiento, y relaciones, a veces informales, que entran en juego en la toma de decisión.
- Dibujar un cuadro de actores y decisiones en función del listado final de actores
- Colocar a los actores, para cada decisión, un número de cruz entre 1 y 3 en función de su peso real en la toma de decisión

### ¿Como analizar el cuadro después de llenarlo?

El análisis se hace según los diferentes puntos de la tipología que se presenta en el modulo 1.

- Poder “concentrado” o poder “repartido” entre los actores (en función de la repartición de las cruces en el cuadro de las tomas de decisión): ¿una sola columna que representa un solo tipo de actor concentra en si sola todos los poderes, o bien cada actor identificado participa para algunas decisiones? Se puede integrar en el análisis una distinción entre las decisiones estratégicas y las decisiones de gestión.
- Poder “externo” (distribución del poder y de las decisiones entre actores externos): ¿Qué columnas se llenaron: solo las del lado izquierdo (poder interno), solo las del lado derecho (poder externo)?
- Poder asalariados/representantes electos (repartición del poder y de las decisiones entre actores internos): ¿Qué columnas se llenaron, cuales tendrían que serlo según mandan los textos y la estructura de propiedad? Repartición confusa o repartición clara de las responsabilidades (según el grado de facilidad para llenar el cuadro): ¿Se identificaron bien los actores para cada toma de decisión? ¿Dónde están las cruces y donde deberían de estar según mandan los textos y la estructura de propiedad?

**Anexo a** Institución de Microfinanza fuertemente apoyada por Asistencia Técnica

Decisiones		Actores		Asalariados		Actores externos		
		Miembros o clientes en AG	Representantes elegidos	Director/Directora	Empleados	Donantes /Financiadores	Asistencia Técnica/Apoyo técnico externo	Estado/Autoridades Bancarias
Decisiones estratégicas	Misión, Visión, público objetivo, Servicios Financieros		X	XX		XXX	XXX	
	Implantación geográfica de las cajas y puntos de distribución	X	X	XX	X	XX	XXX	XX
	Ritmo de crecimiento/ Volumen de actividad y Desarrollo		X	XX		X	XXX	
	Selección y nombramiento del director			XX		XX	XXX	
	Tasas de interés			XX			XXX	XXX
Decisiones de Gestión	Matriz de salarios			XX			XXX	
	Oferta de productos financieros		X	XX			XXX	
	Otorgamiento prestamos y modalidades de pago		X	XX			XX	
	Afectación de resultados		X	X		X	XX	

**Anexo b** Institución de Microfinanza en fase de autonomización

Decisiones		Actores		Asalariados			Actores externos		
		Miembros/ Clientes		Director/ Directora	Empleados	Donantes/ Financiadores	Accionistas Externos	Asistencia Técnica/ externa	Estado/ Autoridades Bancarias
		Miembros o clientes en AG	Represent antes elegidos						
Decisiones estratégicas	Misión, Visión, público objetivo, Servicios Financieros	X	XX	XX		XX	XX		
	Implantación geográfica de las cajas y puntos de distribución	X	XXX	XXX	X	XX	XX		
	Ritmo de crecimiento/ Volumen de actividad y Desarrollo		XX	XX	X	X	X	X	
	Selección y nombramiento del director		XX			XX	XX		
	Tasas de interés		XX	XX		XX	XX	X	XXX
Decisiones de gestión	Matriz de salarios			XX			XX	X	
	Oferta de productos financieros		X	XX				X	
	Otorgamiento prestamos y modalidades de pago		X	XX				X	
	Afectación de resultados		X	XXX		X		X	

La historia más reciente de las Microfinanzas nos brinda ejemplos de éxito pero también de crisis y quiebras. La perennidad de las IMFs requiere no solamente la perennidad financiera y adaptación a los cuadros jurídicos que existen, pero también una visión estratégica clara y una organización transparente, eficaz y aceptada por todos los actores directos. Estas preguntas se agrupan bajo el concepto de “governabilidad”.

Esta guía acompaña el análisis de la gobernabilidad de una institución de Microfinanzas, para todos los tipos de estructuras. Se estructura en dos módulos:

- El primer módulo es una herramienta de ayuda al diagnóstico de la gobernabilidad de una institución de Microfinanzas.
- El segundo módulo es una herramienta que ayuda a reflexionar sobre las decisiones estratégicas que hay que llevar o los retos que hay que aceptar en el marco de la gobernabilidad. Este capítulo se puede leer de manera independiente a los demás.

Esta guía se destina a cualquiera persona que desea trabajar sobre la gobernabilidad de una institución de Microfinanzas, que sean los elegidos o gerentes de una institución, los donantes, los evaluadores o los consultantes externos. Puede ofrecer también un marco de reflexión más general para los reguladores (banco central, comisión de vigilancia bancaria, ministerio de Finanzas, célula nacional de apoyo a las Microfinanzas, etc.) para analizar los elementos de una reglamentación que pueden favorecer o restringir el ejercicio de una buena gobernabilidad.

CERISE – IRAM  
Junio 2005