
GOBERNABILIDAD Y ORGANIZACIONES DE MICROFINANZAS: LA NECESIDAD DE DELIMITAR LAS FUNCIONES DE UNA JUNTA DIRECTIVA*

Marc LABIE**

Javier SOTA***

RESUMEN

Desde hace algunos años, se está prestando más atención a las organizaciones de microfinanzas en el marco de las políticas de apoyo al desarrollo de las pequeñas y microempresas de numerosos países en desarrollo. Algunas de estas organizaciones, establecidas casi siempre con capitales modestos, han alcanzado altas cotas de popularidad y ello ha suscitado un nuevo debate acerca de su control. El artículo presenta las principales conclusiones de un diagnóstico de la Junta Directiva de la ONG colombiana Actuar Famiempresas, implantada en Medellín, a fin de ilustrar esta problemática.

ABSTRACT

Over the last years, more attention has been paid to microfinance aid agencies in the frame of aid policy oriented to small

* Este texto es la traducción de un capítulo del Informe del Centro Walras 2003, que será publicado a finales de año en Francia, por parte del Centro Walras de la Universidad de Lyon. Los autores agradecen al Centro Walras la autorización para publicar este texto en español. Asimismo, destacar que este texto se inspira en gran medida en las partes II y III del Informe de investigación "Evaluación de los mecanismos de "Corporate Governance" de Actuar Famiempresas", documento no publicado. Este informe fue encargado y financiado por la ONG belga ACTEC, a través del programa de co-financiación que tiene con la Cooperación belga. Los autores agradecen a los dirigentes de Actuar Famiempresas y de ACTEC, por haberles autorizado a publicar esta síntesis. Traducido del francés por Enara Echart Muñoz, IUDC-UCM.

** Profesor (Chargé de cours), Centro de Investigación Warocqué - Universidad de Mons-Hainaut (Bélgica) - Marc.Labie@umh.ac.be

*** Gerente de Financiación Multilateral, Soluzion, Madrid - Fjsota@soluzion.com

and medium enterprises. Some of these microfinance organizations, which were established within familiar and local frameworks, have become so influential that have arisen many questions regarding its transparency. The article presents the main findings of a research conducted by a colombian NGO (Actuar Famiempresa) in order to illustrate this set of issues.

RÉSUMÉ

Depuis plusieurs années, une attention accrue est portée aux organisations de microfinance dans le cadre des politiques d'appui au développement des petites et micro-entreprises de nombreux pays en développement. Certaines de ces organisations initiées le plus souvent avec des capitaux modestes ont aujourd'hui atteint un niveau tel que la question des mécanismes de contrôle de l'activité en devient beaucoup plus essentiel. Une attention particulière est généralement accordée au conseil d'administration de ces organisations. Le texte présenté ici reprend l'essentiel des conclusions tirées d'un diagnostic du conseil d'administration de l'ONG colombienne Actuar Famiempresas implantée à Medellin afin d'illustrer cette problématique.

Introducción

Estos últimos años, el tema de la gobernabilidad de la empresa ha estado particularmente presente en el mundo de las microfinanzas en América Latina, sobre todo en el seno de los países en los que hay ya numerosas organizaciones. Para explicar esta evolución, se hace referencia generalmente a un paralelismo con las recientes crisis vividas por las grandes empresas de los países industrializados, subrayando que en microfinanzas también se han dado fracasos que han quedado grabados, en la medida en que se daban en organizaciones que hubieran podido considerarse “protegidas” de este tipo de problemas. Como en las grandes empresas de los países industrializados, se identifica así el buen gobierno como una debilidad esencial, al haber fallado los diferentes mecanismos que deberían haber protegido a la organización.

Esta explicación corresponde, efectivamente, a una parte de la realidad. Sin embargo, creemos que es preciso resaltar una razón más fundamental, a saber, la búsqueda de permanencia y su corolario, la búsqueda de institucionalidad, que ya se ha dado en numerosos proyectos de microfinanzas desarrollados en

América Latina. En efecto, en esta región, el papel que han jugado las ONG en el desarrollo de metodologías, en el establecimiento de normas de trabajo, e incluso en la forma de pensar las estructuras de apoyo, ha sido esencial para el conjunto del sector. Al principio, en numerosos casos, esos desarrollos se realizaban en el seno de ONG, por lo que no se acompañaron casi nunca de un desarrollo comparable en cuanto al buen gobierno. Esto puede entenderse fácilmente. Una ONG recibe financiación de un donante para poner en marcha un proyecto (o, eventualmente, un conjunto de proyectos reagrupados en un programa). Antes de otorgar la subvención, puede que el donante esté interesado en un análisis más profundo del conjunto de la organización que piensa apoyar. Después, sin embargo, es frecuente que se contente con asegurarse de que los fondos han sido bien utilizados para los fines previstos y que los resultados obtenidos están en la línea de lo que se había anticipado. De hecho, el conjunto del análisis se hace sobre un horizonte temporal de corto o medio plazo, definido por el calendario del proyecto o programa. En este contexto, las herramientas de control privilegiadas son principalmente de dos tipos: seguimiento presupuestario y estudios de impacto.

Desde principios de los años noventa, han aparecido cada vez más organizaciones latinoamericanas de microfinanzas que, para tener un impacto real, tenían que poder inscribir su acción en el tiempo y, a partir de ahí, encontrar medios para su permanencia. Se creó entonces, progresivamente, una brecha entre, por una parte, la parte operativa de estas organizaciones, que se ha profesionalizado mucho y, por otra, la parte de control, que no ha evolucionado, cegada tal vez por los resultados aparentes de las organizaciones más conocidas. El cuestionamiento de las prácticas, de la misión y, sobre todo, de los mecanismos de control adecuados que habría que poner en marcha, quedó relegado respecto a la evolución del sector.

Con la institucionalización, se pasa de una lógica temporal limitada, a una lógica temporal ilimitada. Por lo tanto, con crisis o sin ella, las herramientas de control privilegiadas anteriormente no son suficientes, y es legítimo que aparezca un debate sobre el tipo de gobernabilidad que hay que poner en marcha en las organizaciones de microfinanzas. En este ámbito, existen dos grandes corrientes: el enfoque de los “shareholders” (centrado en los accionistas) y el enfoque de los “stakeholders” (centrado en el conjunto de los socios). Ahora bien, como escribió adecuadamente Cécile Lapenu en un artículo publicado en la revista *Tiers Monde*, hasta ahora en microfinanzas, el enfoque adoptado a menudo se ha limitado a predicar el funcionamiento eficaz de la Junta Directiva, mientras que una gobernabilidad adecuada debería englobar “una visión estratégica clara, así como una organización transparente, eficaz y aceptada por todos los protagonistas (asalariados, cargos electos, clientes, operadores, proveedores de fondos o accionistas)” (LAPENU, 2002).

Sobre el fondo, compartimos completamente este análisis, puesto que, efectivamente, la visión “stakeholder” nos parece que se corresponde mejor con los procesos de proximidad y descentralización que caracterizan numerosas organizaciones exitosas de microfinanzas. No obstante, en los hechos, nos parece que hasta ahora, se está aún lejos de disponer de las herramientas y rejillas de análisis necesarias para permitir una verdadera operatividad de estos controles, en todo caso para las ONG latinoamericanas inscritas en procesos de permanencia. Además, aunque el buen funcionamiento de las Juntas Directivas se desea a menudo, no estamos seguros que haya tantas organizaciones realmente implicadas en procesos de evaluación, formación y mejora de sus órganos de gobierno. Por ello, aún reconociendo el carácter parcial e imperfecto de nuestro planteamiento, la contribución presentada aquí se dedica al caso de una ONG colombiana que ha querido que se analice su Junta Directiva, para determinar en qué medida llevaba a cabo de forma efectiva o no sus tareas de buen gobierno¹. Este análisis, si bien nos parece que ilustra una faceta de la reflexión actual sobre la gobernabilidad, constituye, sin embargo, sólo un primer paso².

El caso Actuar Famiempresas

Actuar Famiempresas es una Corporación de Desarrollo Social, entidad privada de desarrollo social sin ánimo de lucro, presente en Medellín, ciudad colombiana de algo menos de cuatro millones de habitantes y capital de la provincia de Antioquia. Creada en 1983 por un grupo de industriales preocupados por la realidad social de su ciudad, la misión de Actuar es apoyar la creación de empleos duraderos en el Departamento de Antioquia. Actuar propone a las pequeñas y microempresas servicios financieros, de formación y de apoyo a la comercialización.

Entre 1983 y noviembre del 2002, la Corporación Actuar ha desembolsado un total de 5.140.000 USD³, ascendiendo el crédito medio concedido a 810 USD.

En noviembre de 2002, la Corporación apoyaba, aproximadamente, a 9.585 microempresarios, y el crédito medio de los saldos pendientes ascendía a 548 USD. Los atrasos (de más de 30 días) eran del 3,43 por cien, lo que puede

1. Gérard Charreaux ha propuesto una matriz de análisis que ofrece una visión global de los mecanismos de buen gobierno. Para una presentación completa de esta matriz, ver CHARREAUX, 1997, 427.

2. Para una presentación de los aspectos teóricos en los que se basa este planteamiento, ver (CAMPION, 1998), (CAMPION, FRANKIEWICZ, 1999), (CAMPION, WHITE, 1999), (CHURCHILL, 1997), (CHURCHILL, 1998), (LABIE, 2001), (ROCK, OTERO, SALTZMAN, 1998).

3. Sobre la base de la tasa de cambio del 30 de noviembre de 2002, 1 USD = 2.850 pesos colombianos.

considerarse como un buen resultado cuando se compara con el sector financiero formal colombiano, que registra porcentajes del 10 por cien para los bancos y del 20 por cien para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. El número total de asalariados de Actuar, tanto para la parte de crédito como para la de desarrollo empresarial, asciende a 165.

La metodología adoptada en el marco de nuestro estudio ha sido la siguiente. Nos trasladamos brevemente a Medellín en dos ocasiones, para familiarizarnos con la organización y su funcionamiento. Después, elaboramos un cuestionario de entrevista semi-directa y, durante el mes de abril del 2001, realizamos veintidós entrevistas en profundidad a miembros de la dirección ejecutiva y de las instancias de seguimiento (Asamblea General, Junta Directiva, Comités especializados) de la organización. De forma paralela, se han analizado los procesos verbales de las reuniones de la Junta Directiva de los ocho últimos años.

De aquí se extrajo que, en el ámbito que aquí nos interesa, Actuar es una organización que se caracteriza por:

- Una conciencia particularmente fuerte de lo que es la misión de la organización. Ampliamente compartida entre los miembros de la estructura operativa y de la Junta Directiva, se fundamenta en la idea de no limitar el apoyo a los microempresarios sólo a los servicios financieros, sino de combinar servicios financieros y no financieros (sobre todo en materia de formación).
- Un equipo directivo motivado (y compuesto de perfiles complementarios) y una Junta Directiva profundamente unida a la organización, en razón de su papel social.
- La voluntad de un desarrollo institucional basado en un crecimiento razonable.
- Una cierta percepción del reto que representa el mantenimiento y el desarrollo de las actividades frente a las dificultades de financiación. En este ámbito, la estructura financiera de la organización, caracterizada por una parte importante de activos improductivos que exigen fuertes ajustes para la inflación, se identifica a menudo como una de sus debilidades⁴.

4. Tengamos en cuenta no obstante que la Circular Externa 014 del 17 de abril de 2001, de la Superintendencia Bancaria de Colombia, supuso un importante cambio en esta materia, suprimiendo el sistema de ajustes íntegros para la inflación en los sistemas contables. De acuerdo con el apartado 1 de esta Circular: "el sistema de ajustes íntegros para la inflación se aplicará hasta el 31 de diciembre del año 2000, fecha a partir de la cual, ya no se aplicará a la contabilidad de las entidades auditadas por la Superintendencia Bancaria". Aunque no esté controlada por la Superintendencia Bancaria, Actuar tiene por política ajustar su contabilidad en función de los procedimientos establecidos por la Superintendencia Bancaria.

Tras estas primeras consideraciones, interesémonos ahora directamente por los mecanismos de gobernabilidad que caracterizan el funcionamiento de Actuar. Nos parece que hay que subrayar tres de ellos:

- Una fuerte cultura de empresa: la idea de “servicio integral” prestado a los microempresarios locales genera una gran cohesión entre los miembros de la organización. Cada uno se siente de alguna forma “responsable” de asegurar esta misión. Los riesgos de ver a la empresa dispersar sus esfuerzos hacia prioridades que no serían coherentes con el objetivo fundamental son, por tanto, limitados.
- Una complementariedad entre los diferentes miembros del equipo directivo, sobre todo entre el Presidente Ejecutivo, que privilegia el concepto de “servicio integral” y su Director Financiero, muy interesado en los costes financieros y las consecuencias organizativas de esta elección.
- La acción de la Junta Directiva, la implicación de sus miembros en el seguimiento de la organización, que aparece como un punto fuerte de la organización. Los miembros de Actuar perciben esta última como la garante del buen gobierno de la organización, a pesar de que, como lo veremos más tarde, se puede matizar esta percepción.

Podemos decir, por tanto, que como para otras ONG, los mecanismos de mercado no han tenido apenas la ocasión de ejercer su función de control, debido a las propias circunstancias en las que trabaja Actuar (poca competencia en el mercado, debilidad del marco reglamentario que encuadra la actividad, etc), por lo que resulta esencial prestar una atención muy especial a los órganos de seguimiento, que son la Asamblea General, la Junta Directiva y los Comités especializados. En efecto, por el momento, son ellos quienes están en mejores condiciones para ejercer las funciones de apoyo y de control que necesita Actuar.

Por lo que se refiere a la Asamblea General, se desprende de nuestras entrevistas que, como en otros contextos, se trata en general de una estructura poco operativa y que existe sólo debido a obligaciones legales. Si algunos de los miembros que participaron en la creación de la organización, pero que no forman parte ni del equipo dirigente ni de la Junta Directiva, lo deploran, la mayoría parece ver esta situación como relativamente normal. Las estructuras que son, por lo tanto, verdaderamente operativas, son la Junta Directiva y los Comités especializados, que veremos a continuación.

La Junta Directiva

La Junta Directiva de Actuar simboliza, probablemente bien, el caso típico de una Junta Directiva de una organización con fines sociales, creada por personalidades

del mundo de los negocios. En la medida en que esta actividad les interesa desde un punto de vista personal, tienden a abordarla de manera principalmente “emocional”, los “sentimientos” tienden a dominar toda voluntad de análisis y las funciones tradicionales de la Junta Directiva quedan más o menos olvidadas en beneficio de un acompañamiento diario de la dirección ejecutiva de la organización. Esto desemboca en lo que algunos llaman la “co-administración” y en largos debates sobre detalles, a expensas de los temas que son verdaderamente consustanciales a este nivel de poder y de decisión. Sobre la base de las entrevistas mantenidas y de la lectura de las actas de las reuniones de la Junta Directiva, este problema parece bien real en Actuar. Por otra parte, además, está agravado por la propia composición de la Junta Directiva. Se pueden definir tres grupos, que podríamos denominar: los “fundadores”, los “técnicos” y los “simpatizantes”.

Los “fundadores” están “enamorado” de la organización, omnipresentes y son muy respetados por los demás miembros de la organización (tanto los demás miembros de la Junta Directiva como de la dirección ejecutiva), pero presentan una cierta incapacidad para abrir la organización a otros miembros que no participaron en el momento de la fundación de Actuar. Ya mayores, no tienen suficientemente en cuenta el proceso de renovación que debería garantizar la continuidad de lo que pusieron en marcha.

Los “técnicos” son profesionales situados en el corazón de la gestión ejecutiva de sus empresas respectivas, lo que les da una visión diferente de lo que pasa en Actuar. Son, en su conjunto, más jóvenes, sacrificados, y profundamente respetuosos de lo que han construido los más antiguos. En cuanto a ellos, el problema es precisamente que debido a este profundo respeto, les es difícil influir sobre las decisiones de la Junta Directiva. Desde este punto de vista, cabe preguntarse si la organización actual de Actuar permite realmente extraer todo el beneficio posible de la participación de estas personas.

Los “simpatizantes” son personas ligadas a Actuar y a su proyecto social, pero que, por distintas razones, tienden a asistir a las Juntas Directivas, más que a participar activamente. Ratifican las decisiones tomadas por los fundadores y los técnicos.

Considerando lo que se ha dicho sobre estos tres grupos, se comprende fácilmente que la Junta Directiva de Actuar desemboque finalmente en reuniones más o menos consensuadas, en las que los miembros fundadores discuten detenidamente sobre las decisiones que deben tomarse, los técnicos toman poco la palabra, excepto para aportar una observación técnica destinada a enriquecer el debate, y los simpatizantes permanecen generalmente en silencio.

En lo que se refiere a sus fortalezas, subrayaremos que:

- La Junta Directiva está dirigida por personas que tienen un interés enorme por la institución y, por lo tanto, desean estar perfectamente informadas. Estas personas, que son personalidades de primer nivel en la sociedad colombiana, garantizan también un cierto enlace institucional para la organización, no dudando en desplazarse al extranjero para defender los intereses de la organización.
- Las relaciones personales entre el equipo directivo y la Junta Directiva son buenas y se percibe un profundo respeto mutuo.

En cuanto a sus debilidades, cabe señalar:

- La Junta Directiva cuenta con un número de miembros ligeramente superior a lo habitual en otros países en materia de microfinanzas (CAMPION, 1998). Por lo tanto, en el marco de un proceso de renovación, se trataría más bien de prever mecanismos que permitan incorporaciones y salidas de manera progresiva, desembocando eventualmente en una Junta más limitada, pero donde la presencia y la participación fueran más activas.
- La Junta Directiva se ha transformado progresivamente en una instancia que discute y aprueba los informes efectuados por la dirección ejecutiva, pero que no suscita ya la reflexión y el debate sobre las orientaciones presentes y futuras de Actuar. Desde este punto de vista, se puede decir que la gestión diaria ocupa un tiempo excesivo en detrimento de la reflexión estratégica.
- La utilización del tiempo durante las reuniones podría a menudo ser mejor, las reuniones se caracterizan a veces por cierta falta de disciplina.
- La Junta Directiva no efectúa un control real del equipo directivo. Desde este punto de vista, se puede pensar que el control es, en definitiva, relativamente escaso, y que la buena marcha de Actuar es de hecho extremadamente dependiente del equilibrio existente en el seno mismo de este equipo dirigente.

Si se hace referencia al marco teórico que propone Churchill (1998), se puede decir que la Junta Directiva de Actuar cumple correctamente algunas funciones, pero no todas. Se verá así que:

- En cuanto a la *protección de los intereses de los distintos socios de la organización (fiduciary)*, la Junta Directiva parece hacer un buen trabajo, estando presentes la protección de la misión y el deseo de dar al personal los medios necesarios para cumplir su cometido.

- En cuanto a la *función estratégica (strategic)*, parece que es necesario hacer esfuerzos para volver a dar más importancia a la reflexión a largo plazo. La Junta Directiva tiende a centrarse en las decisiones a corto plazo. En consecuencia, no se otorgan a las cuestiones de reflexión estratégica el tiempo y la energía que merecen.
- En cuanto a la *función de control (supervisory)*, el balance es más equilibrado. Por un lado, los miembros de la Junta desean estar bien informados y, por tanto, quieren seguir día a día los desarrollos de la organización, dejando, no obstante, una autonomía real a los dirigentes ejecutivos de la organización. Por otro lado, el fenómeno de la co-administración de la vida cotidiana tiende a distraer a la Junta Directiva y a los dirigentes ejecutivos de sus respectivas tareas. En consecuencia, los dirigentes ejecutivos se encuentran en cierta medida muy controlados en cuestiones de detalle y muy poco en los puntos más esenciales.
- Finalmente, en cuanto a la *función de contratación de la dirección ejecutiva (Management Development)*, se puede decir que sólo la Directora General fue realmente elegida por la Junta Directiva, y ésta ha sabido, afortunadamente para la organización, rodearse de personas con perfiles complementarios al suyo.

En conclusión, diremos que la Junta Directiva de Actuar ha sido uno de los factores que han hecho posible los éxitos de la organización, pero hoy se encuentra en una situación en la que casi todos están de acuerdo en la necesidad de una renovación, para asegurar su papel de reflexión y control estratégico.

Los Comités especializados

Actuar tiene tres Comités que apoyan a la Junta Directiva tratando ciertas problemáticas específicas: un Comité Financiero, un Comité del Instituto de Formación y un Comité Medio Ambiente.

Estos comités están constituidos principalmente por miembros de la Junta Directiva y, eventualmente, de algunas personas externas.

Si nos basamos en el conjunto de las entrevistas que hemos tenido con los diferentes miembros de la organización, se pueden extraer las siguientes características de los Comités:

Comité Financiero. Compuesto por personas interesadas por cuestiones técnicas de la gestión financiera, funciona satisfactoriamente. Flexible y riguroso, parece ejercer eficazmente su función de control. Dicho esto, una mejora deseada sería que además de las cuestiones de control, este Comité efectuara

también una reflexión más prospectiva sobre las técnicas y prácticas susceptibles de mejorar el funcionamiento de Actuar. De hecho, volvemos a encontrar aquí la observación hecha anteriormente sobre la Junta Directiva en su conjunto, es decir, que hay quizá una falta de tiempo y energía consagradas a las cuestiones a largo plazo. Al estar muy ocupados los miembros de este Comité, una manera de conseguirlo sería quizá ampliarlo un poco con personas externas a la organización y organizar una o dos veces al año reuniones que no tengan por objetivo las cuestiones de control, sino exclusivamente las prácticas, herramientas y técnicas susceptibles de mejorar la gestión financiera de la organización.

Comité del Instituto de Formación. El Comité del Instituto parece tener problemas de funcionamiento relativamente importantes, sobre todo en cuanto a la integración de los miembros externos. Esto puede explicarse por el desequilibrio existente entre los miembros surgidos de la Junta Directiva y los externos. Esto es preocupante también porque el Instituto representa para Actuar uno de los retos principales para los próximos años. Por lo tanto, rodearse de gente con experiencia en la formación en general y en la de los microempresarios y de sus hijos, en particular, parece especialmente útil. Ahora bien, demasiado a menudo, parece que los miembros externos tienen dificultades para expresar sus opiniones.

Esto se explica por un doble mecanismo, similar al que ya definimos para la Junta Directiva: las personas internas de la Junta Directiva se muestran apasionadas por Actuar (y, en este caso, por el Instituto) e intentan sopesar al máximo las decisiones tomadas por el Instituto, convencidas de hacerlo en interés de Actuar.

Los miembros externos, por su parte, sienten un profundo respeto hacia Actuar y las personas que la crearon y desarrollaron y, por lo tanto, tienen ciertas reticencias a la hora de discutir abiertamente con los miembros de la Junta Directiva de la organización. Por una y otra parte, se pueden comprender las actitudes adoptadas. No obstante, se puede pensar que la combinación de estos dos tipos de actitud no es muy ventajosa para Actuar, ya que se dejan de lado debates potencialmente rentables.

Comité Medio Ambiente. Se trata aquí de un caso diferente. El programa Medio Ambiente de Actuar es un apéndice hasta cierto punto un poco distinto del resto de las operaciones. Se trata de un programa destinado a permitir a las personas que viven en la calle obtener una determinada renta de las actividades de reciclaje de residuos. Por falta de tiempo, realmente no nos fue posible profundizar en el funcionamiento de este programa y, por lo tanto, en las contribuciones y límites de este Comité.

El impacto del estudio

Es siempre peligroso afirmar que un análisis ha permitido generar resultados, sobre todo de manera directa. Nos limitaremos, pues, a destacar algunos acontecimientos que marcaron la vida de Actuar Famiempresas desde la realización del Estudio en abril de 2001, en la medida en que nos parecen vinculados a la cuestión de la gobernabilidad abordada aquí.

El Informe del estudio se entregó en septiembre de 2001 y, a raíz del mismo, se estableció un proceso de planificación estratégica, con el fin de favorecer procesos de reflexión y tomas de decisión que mejoren la realización de los programas y el funcionamiento futuro de la Corporación.

Siguiendo el espíritu sugerido por el Informe, se llevó a cabo un proceso de autoevaluación de la Junta Directiva, para que cada uno de los miembros pudiera preguntarse sobre su contribución a la organización. El resultado fue la salida de cuatro miembros, que propusieron voluntariamente retirarse. Al mismo tiempo, se admitieron otros miembros con el fin de reforzar el perfil técnico-comercial de la Junta. En definitiva, la organización dispone hoy de una Junta Directiva ligeramente más reducida que antes (10 miembros en vez de 11).

Finalmente, se inició una reflexión para estudiar de manera detallada el buen gobierno y las modificaciones de estatutos que podrían considerarse.

Conclusión

Entre los factores que determinan las posibilidades de desarrollo de las organizaciones de microfinanzas, la cuestión del control de estas organizaciones va a convertirse en algo cada vez más esencial, al menos por dos razones. En primer lugar, debido al paso de algunas de estas organizaciones a categorías donde están (o estarán) sometidas a los cuadros reglamentario y cautelar de sus países. En efecto, éstos destacan generalmente la necesidad de mecanismos de control interno adecuados para las organizaciones sujetas a la instancia de tutela oficial (Superintendencia, Comisión de supervisión, Banco Central). En segundo lugar, debido a las necesidades de financiación que exige el crecimiento de estas organizaciones. En efecto, tanto para obtener el ahorro del público (para aquellas organizaciones que no lo hacen todavía) como para obtener financiaciones de los fondos que pueden conectarlos con el resto de los mercados financieros, será cada vez más necesario poder dar la seguridad de que los capitales que les han confiado, no se expondrán a excesivos riesgos;

porque, el buen gobierno figura entre los principales puntos recogidos en los cuadros de análisis de los gestores de fondos de inversión en microfinanzas.

¿Perjudicará esta evolución a las microfinanzas, tal como existen hasta el momento, y es todavía razonable prever una posible intervención de las ONG en este ámbito? Un estudio publicado en 1999 por el Banco Mundial (DICHTER, 1999) llegaba a la conclusión de que, al permanecer en este sector, las ONG perderían su alma. Investigaciones más recientes, llevadas a cabo entre quince ONG francesas, por Wampfler y Roesch, ambos investigadores del CIRAD, mostraron una imagen más contrastada. Fijándose bien, el punto en el que se basaría el razonamiento sería la propensión a inscribirse o no en la comercialización de las microfinanzas. En este enfoque, se pueden al menos oponer dos situaciones. En primer lugar, una organización de microfinanzas bajo un ángulo estrictamente financiero (es decir, una organización que llena un nicho de mercado para explotarlo de la manera más eficaz y más rentable posible); se tiene, entonces, una situación que se inscribe completamente en la corriente de la comercialización de las microfinanzas, que se basa en una apertura a la competencia de las organizaciones. Esta situación ofrece algunas ventajas, tales como una presión para reducir los costes operativos de las organizaciones y diversificar los productos ofrecidos, pero corre el riesgo también de conducir a las organizaciones a que todas se interesen por los mismos microempresarios, llevándolas a un posible sobreendeudamiento y, al mismo tiempo, a seguir excluyendo a sectores importantes de potenciales beneficiarios. En segundo lugar, se prevé una organización de microfinanzas sobre todo como creadora de apoyos, de tal forma que el hecho de que el apoyo sea de tipo financiero es casi algo accesorio o, en cualquier caso, percibido como un elemento más entre otros muchos (formación, socialización, apoyo a la comercialización). En este contexto, la buena gestión financiera sólo tiene por objetivo la búsqueda de un equilibrio y, de ninguna manera, la persecución de cuotas de mercado o ventajas competitivas.

Queda bien claro que hoy, se pueden encontrar ejemplos de estos dos casos extremos y muchos más intermedios. También es cierto que no se puede predicar un único enfoque del buen gobierno para organizaciones tan diferentes. Tanto las unas como las otras tendrán que financiarse y garantizar que logran bien sus objetivos. A partir de ahí, incluso si los mecanismos que hay que poner en marcha no son de la misma naturaleza (y nos parece lógico que así sea, teniendo en cuenta lo que se acaba de decir), será, en el futuro, cada vez más esencial definir bien qué mecanismos pueden ser más eficaces para asegurarse un buen gobierno en la organización. Ahora bien, como hemos intentado mostrar a través del estudio del caso de Actuar Famiempresas, el funcionamiento de las Juntas Directivas es un punto que, si bien debe tenerse en cuenta, no es de ningún modo suficiente.

Para Actuar, mantener una pluralidad de servicios se percibe, como hemos visto, como un punto esencial. Al hacer esta elección de apoyo más completa, esta organización se coloca de alguna forma a contracorriente de la tendencia hoy dominante en América Latina, que tiende a favorecer un apoyo estrictamente limitado a servicios financieros cada vez más individualizados. A pesar de eso, al ser creada por hombres de negocios locales, se administra básicamente como un proyecto empresarial, con un control que permanece centralizado en el equipo directivo y la Junta Directiva, sin participación del personal o los beneficiarios en la toma de decisiones y el control de la gestión. ¿Se desprende de aquí que un refuerzo de la participación de estos últimos sería el factor más susceptible de mejorar el buen gobierno? Tal y como están actualmente las cosas, nos parece difícil pronunciarnos, sobre todo teniendo en cuenta que, como lo recuerda un texto del colectivo CERISE consagrado a esta cuestión, “la opción participativa no puede “injertarse” en una institución en la última etapa del proceso de institucionalización. Una implicación de los protagonistas previa al proceso es necesaria para favorecer su apropiación y su eficacia” (CERISE, 2002).

Hoy hemos llegado a una fase en la que la idea de que es necesario prestar atención a la gobernabilidad de las instituciones de microfinanzas se ha impuesto relativamente. No obstante, nos parece que queda mucho trabajo por hacer para que, más allá de la idea general, se pongan a punto las gestiones de análisis, que permitan determinar cuáles son los mecanismos de buen gobierno susceptibles de ser los más adecuados para una determinada organización.

Bibliografía

- CAMPION, A., (1998), *Current Governance Practices of Microfinance Institutions*, Microfinance Network, 58 p.
- CAMPION, A., FRANKIEWICZ, C., (1999), *Guidelines for the Effective Governance of Microfinance Institutions*, Microfinance Network, Occasional Paper nº 3, 87 p.
- CAMPION, A., WHITE, V., (1999), *Institutional Metamorphosis : Transformation of Microfinance NGO into Regulated Financial Institutions*, Microfinance Network, Occasional Paper nº 4, 124 p.
- CERISE, (2002), *Enjeux et limites de la participation des beneficiaries et des salaries dans la structure de gouvernance des institutions de microfinance*, 15 p.
- CHURCHILL, C.F., (1997), *Establishing a Microfinance Industry, Governance, Best Practices, Access to Capital Markets*, Microfinance Network, 46 p.
- CHURCHILL, C.F., ed., (1998), *Moving Microfinance Forward, Ownership, Competition, and Control of Microfinance Institutions*, Microfinance Network, 59 p.

- CHARREAUX, G., (ed), (1997), *Le gouvernement des Entreprises - Corporate Governance - Théories et faits*, Paris: Economica, 540 p.
- DICHTER, T., (1999), *Les ONG dans la microfinance: passé, présent et futur. Un essai*. Banque Mondiale, Programme Sustainable Banking for the Poor, Washington, 14 p.
- DUCA, D.J., (1996), *Nonprofit Boards, Roles, Responsibilities and Performance*, New York : John Wiley & Sons, 192 p.
- LABIE, M., (2001), "Corporate governance in microfinance organizations: a long and winding road", *Management Decision*, MCB University Press, Vol.39, n° 4, pp. 296-301.
- LAPENU, C., (2002), "La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche", *Revue Tiers Monde*, t. XLIII, n° 172, pp. 847-865.
- ROCK, R., OTERO, M., SALTZMAN, S., (1998), *Principles and Practices of Microfinance Governance*, Microenterprise Best Practices, Development Alternatives, 46 p.
- WAMPFLER, B., ROESCH, M., *Les ONG perdent-elles leur âme dans la microfinance? Eléments de réflexion à partir de l'étude de 15 ONG françaises*, CIRAD, 14 p.