

## TERCERAS JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

### LA ARGENTINA DE LA CRISIS

*Recomposición, nuevos actores y el rol de los intelectuales*

10, 11 y 12 de diciembre de 2003

La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP

#### Mesa 13: El Estado como problema y solución

Estado, organizaciones y Políticas públicas.

#### La paradoja de las organizaciones de desarrollo: modelando el contexto para intervenir

**Utz Hoenser**

UADE

[uhoenser@uade.edu.ar](mailto:uhoenser@uade.edu.ar)

Lima 717 (C1073AAO) – Buenos Aires

**Mariana Versino**

UNICAMP / UNLP

[mversino@sinectis.com.ar](mailto:mversino@sinectis.com.ar)

48 N°1130 (1900) La Plata – Bs.As.

### Resumen

La teoría económica clásica sostiene que oportunidades de inversión con suficiente tasa de retorno atraen financiamiento sin problemas. Varias líneas de la más modesta teoría institucional afirman que las denominadas ‘fallas de mercado’ pueden obstaculizar los automatismos del mercado y aun justificar las intervenciones públicas. En el presente artículo argumentamos que la visión institucional y la justificación para la puesta en práctica de tan diversas instituciones como los bancos de desarrollo, las ONGs y los OGs de microcrédito y las incubadoras de empresas, se basan en premisas dudosas con relación a la existencia de un mercado cuyo funcionamiento estas organizaciones ayudan a facilitar y estabilizar. De hecho, un estudio empírico de cuatro de estas organizaciones muestra que frecuentemente no hay demanda para sus servicios o la misma es estructurada de una forma que no se corresponde con los mecanismos estándar que este tipo de organizaciones normalmente emplean. Ellas, entonces, *formatean* el contexto en el que intervienen, construyen proyectos formales, los evalúan aplicando medidas de valor estandarizadas de la economía y, más generalmente, replican un escenario de mercado siendo el mismo inexistente. Solo ese complicado proceso de *formateo* les permite operar según los principios que dieron sentido a su existencia y a partir de los cuales fueron creadas. Este artículo analiza diversos mecanismos de estructuración y explora las causas de este fenómeno paradójico. Se nutre de investigaciones en la sociología de la ciencia y la tecnología y los recientes avances de la sociología de los mercados.

# TERCERAS JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

## LA ARGENTINA DE LA CRISIS

*Recomposición, nuevos actores y el rol de los intelectuales*

10, 11 y 12 de diciembre de 2003

La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP

### Mesa 13: El Estado como problema y solución

Estado, organizaciones y Políticas públicas.

#### **La paradoja de las organizaciones de desarrollo: modelando el contexto para intervenir**

**Utz Hooser**

UADE

[uhooser@uade.edu.ar](mailto:uhooser@uade.edu.ar)

Lima 717 (C1073AAO) – Buenos Aires

**Mariana Versino**

UNICAMP / UNLP

[msversino@sinectis.com.ar](mailto:msversino@sinectis.com.ar)

48 N° 1130 (1900) La Plata – Bs.As.

## 1. Introducción

El origen de las organizaciones de desarrollo está íntimamente ligado a la ideología liberal y moderna, en tanto que estas organizaciones ayudan a “sociedades tradicionales” o “regiones económicamente subdesarrolladas” a volverse “modernas” o “desarrolladas”. En su versión económica (por ejemplo, Rostow 1960, Chenery y Scout 1966), la modernidad significa superar las barreras que impiden que el crecimiento económico y el desarrollo tengan lugar. Entre estas barreras se encuentran la ausencia de capital y *know-how*. La teoría económica clásica sostiene que las oportunidades de inversión con una tasa de retorno positiva atraen financiamiento sin problemas. La teoría económica institucional más reciente se referirá a la existencia de estas barreras como “fallas de mercado” que impiden que los automatismos del mercado operen y justifican las intervenciones públicas para superarlos, por ejemplo mediante las organizaciones para el desarrollo.

Con el tiempo, las organizaciones promotoras del desarrollo económico han tomado diferentes formas y variadas características. Ellas pueden ser de diferentes tipos según sea su propietario o institución de pertenencia, los medios con los que cuente, su forma legal, los propósitos para los que fue creada etc. La más conocida, y puede decirse que una de las más influyentes organizaciones para el desarrollo es el Banco Mundial y sus organizaciones hermanas nacidas en la Conferencia de Bretton-Woods en 1944. Sin embargo, organizaciones de desarrollo comparativamente menos conocidas, como el Banco Grameen, organizaciones de ayuda bilaterales como el USAID, organizaciones de beneficencia con un componente de desarrollo tal como Acción Contra el Hambre, organismos gubernamentales de desarrollo regional o sectorial, a menudo movilizan a una mayor cantidad de actores. Actúan en niveles

muy diferentes, con distintos objetivos, basadas en ideologías diversas y con resultados también muy diferenciados. Sus acciones abarcan desde asesorías de tipo macroeconómicas, ofertas de capital de riesgo, subsidios en forma de créditos de largo plazo para la transferencia de conocimientos, acciones de promoción para grupos minoritarios y planeamiento económico local o regional.

Pero entonces, ¿qué es lo que todas ellas tienen en común que justificaría ponerlas en la misma bolsa de “organizaciones de desarrollo económico”? Todas buscan estimular cambios en la economía de un país o una región. En la mayoría de los casos, estos cambios fueron encuadrados como crecimiento económico y pueden ser evaluados con medidas tales como el PBI per capita, el crecimiento del PBI, la creación de empresas etc. ¿Y por qué estaríamos interesados en estudiar estas organizaciones? Sobre todo, porque ellas son las organizaciones más ambiciosas que existen hoy en día, buscando intervenir en un proceso que es uno de los más estudiados, pero quizás el menos comprendido: el crecimiento económico.

Algunas de las primeras organizaciones de desarrollo, los bancos de desarrollo, existen desde hace más de cincuenta años. Ellos han tenido tiempo para corroborar o refutar sus hipótesis iniciales sobre cómo “desarrollar” un país, mientras que la teoría económica – con sus más de 200 años de existencia formal – ha tenido tiempo de refinar sus supuestos. Sin embargo, hasta ahora, ni el mejor experto en desarrollo económico puede escribir una receta que garantice el crecimiento. Aun después de cincuenta años de actividades de préstamo, los bancos de desarrollo no encontraron la fórmula secreta para ser aplicada a los países “en desarrollo”. Cada década ha traído nuevos modelos teóricos del crecimiento económico, y la mayoría de ellos han fracasado en el momento de su aplicación a las situaciones de la vida real en múltiples y radicalmente diferentes contextos locales. La existencia de “elefantes blancos” es tanto una consecuencia del mal gerenciamiento local, como del fracaso de las recetas estándar de desarrollo aplicadas sin tener en cuenta a las instituciones locales. La crisis de la deuda en América Latina, los fracasos de las políticas drásticas en Europa Oriental, las fallas de los proyectos de infraestructura en África, son signos de que aun los más brillantes expertos de Harvard y el Banco Mundial no han encontrado el Santo Grial.

En el presente estudio presentamos los resultados del análisis empírico de cuatro tipos diferentes de organizaciones de desarrollo que intervienen en el complejo proceso de crecimiento económico: bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) en el mundo entero, incubadoras gubernamentales y universitarias de empresas en Argentina, agencias de microcréditos en Argentina y Bangladesh. Argumentaremos que a pesar de los diferentes campos en los que intervienen y su diferente localización geográfica, comparten el elemento clave de haber sido creadas para ofrecer servicios benéficos a sus “clientes” con el fin de generar su prosperidad económica. Nuevamente, esto no significa que sigan las mismas estrategias, ni que se complementen en su accionar. Simplemente significa que, desde una mirada externa, ellas se proponen como intermediarias en el camino hacia el crecimiento económico.

La dudosa, y en algún sentido asombrosa, premisa de la que todas estas organizaciones parten es que hay una demanda por sus servicios en alguna parte “ahí afuera”. Sin embargo, resulta que “ahí afuera” suele acontecer que: o directamente no existe demanda para los servicios que estas organizaciones ofrecen, o esa demanda es estructurada de una forma que no responde a los mecanismos estándar de intervención que estas organizaciones utilizan. Ellas entonces desarrollan acciones para *formatear (format)* el contexto en el cual intervienen: construyen proyectos formales, los evalúan aplicando medidas económicas estandarizadas de valor y, en

términos generales, intentan replicar un escenario de mercado. Solo ese complejo proceso de *encuadramiento* (*framing*) les permite operar de acuerdo a los principios en base a los cuales fueron creadas y por los cuales adquiere significado su existencia. Este artículo analiza diversos mecanismos de *encuadramiento* y explora las causas de este fenómeno paradójico. Se sustenta en trabajos de investigación de la sociología de la ciencia y la tecnología y en los recientes avances de la sociología de los mercados. En este punto debemos advertir al lector que el proceso de *formateo* no refiere solamente a la construcción social del significado, sino también a la real y tangible creación de organizaciones, flujos materiales y estructuras observables. El *encuadramiento* resultante, en el sentido aquí utilizado, no supone que algunos actores son pasivamente afectados o “víctimas” de otros, sino que deviene del proceso de interacción y negociación establecido entre ellos.

Luego de una descripción de los diseños de investigación de cada estudio de caso, presentaremos un análisis de los cuatro tipos de organizaciones estudiadas. Cada análisis se introduce con una breve descripción de la historia de las organizaciones, para luego detallar cómo cada organización *formatea* el contexto y “produce resultados”. Dicho análisis incluye la consideración de los “resultados” producidos a partir de la noción de *derrames* generados por la intervención<sup>1</sup>. Por último, avanzamos en una comparación de los cuatro casos analizados y procuramos generalizar algunos de los hallazgos relacionados con los procesos de intervención colectiva en contextos complejos.

## 2. Diseño de investigación

Este estudio está basado en el análisis de tres líneas de trabajo empírico ejecutadas por los autores entre 1994 y 2003 y un caso de estudio basado en la literatura. Describiremos brevemente a continuación cómo fue obtenida la información correspondiente a cada uno de los casos presentados.

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) fueron estudiados a partir de cuatro organizaciones aparentemente muy heterogéneas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD, Banco Mundial), la Corporación Internacional de Financiamiento (CIF), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Nórdico de Inversiones (BNI). El BIRD es el principal actor en la escena del sector público de desarrollo. La CIF es su contraparte en el sector privado. El BEI es el principal banco europeo de desarrollo y el BNI es un banco de desarrollo muy pequeño y de influencia más regional. El estudio se basó en 200 entrevistas semi-estructuradas conducidas entre 1994 y 1997, con una serie de seguimiento en 1999/2000.

El estudio consistió en la realización de entrevistas centralmente a miembros de los BMDs, aunque también a miembros de sus estructuras supervisoras, ONGs, distintos tipos de “clientes”, consultores, investigadores y todo otro experto en la temática. En todos los casos, el acceso a las entrevistas en los BMDs fue obtenido por funcionarios *senior* que avalaron la realización del estudio. Todas las entrevistas fueron seleccionadas, sin restricciones, por el investigador. El personal entrevistado dentro de los BMDs fue una equilibrada representación de sus departamentos, especialidades regionales y funcionales, edad, nacionalidad y posición jerárquica. Los entrevistados incluyeron desde Directores Ejecutivos del Banco Mundial hasta

---

<sup>1</sup> A diferencia de la noción de *externalidad* utilizada en la teoría económica, hablamos de *derrames* (*‘overflows’*) al referirnos a los efectos no deseados de las intervenciones, aquellos que aun no han sido evaluados y medidos a través de los estándares que los harían objeto de una legítima visibilidad (Callon, 1998).

investigadores asistentes del Banco Nórdico de Desarrollo. Una descripción más detallada de la metodología puede encontrarse en Hoeser (1998).

El estudio sobre el microcrédito en Argentina se basa en el análisis de un Programa para microempresas implementado por una agencia gubernamental en la Provincia de Buenos Aires. Se trata del *Programa Provincial de Microempresas* implementado por el Instituto Provincial del Empleo (IPE). La investigación consistió en el análisis del alcance y las características del Programa en base a la realización de entrevistas al personal involucrado en la implementación de los proyectos y a microempresarios beneficiarios de los créditos. Asimismo, se analizaron los documentos producidos para la difusión del Programa, los discursos políticos públicos de autoridades provinciales y los informes técnicos realizados por los funcionarios e integrantes de la agencia a cargo de su implementación. La información fue relevada en 1996 (año de realización de la investigación) e incluye datos de seguimiento del programa desde su inicio hasta esa fecha. Una descripción de la metodología de trabajo puede encontrarse en Versino (1996).

El trabajo sobre incubadoras de empresas en Argentina se basa en un estudio que analizó en profundidad los dos primeros y únicos casos de incubadoras universitarias de empresas en Argentina al momento de la realización de la investigación (año 1998). Se trató de un estudio de tipo cualitativo en el que se analizaron las experiencias de incubadoras de empresas de dos universidades públicas nacionales. Cabe aclarar que como esta línea de trabajo continúa en desarrollo, hay afirmaciones que se basan en informaciones referidas al universo de proyectos de incubación de empresas actualmente en marcha en el país. Ellas incluyen tanto incubadoras universitarias como de origen gubernamental (Versino, 2000, 2001; Hoeser, 2003).

La obtención de información para los estudios de caso se realizó, en una primera fase, a través de la recopilación de la documentación escrita que consta en las universidades seleccionadas en relación al surgimiento y a la posterior implementación de los proyectos. Una segunda fase consistió en la realización de entrevistas semi-estructuradas a los diferentes actores involucrados: gestores universitarios de las incubadoras y autoridades universitarias que las apoyan indirectamente, autoridades y técnicos gubernamentales que dirigieron y coordinaron el Programa en el marco del cual fueron llevadas adelante y empresarios o 'proto-empresarios' vinculados a las iniciativas. Este conjunto de entrevistas, que suman un total de veintidós entrevistados, se constituye en la base empírica de la investigación y puede afirmarse que es representativa de la casi totalidad de actores involucrados en los proyectos (Versino, 1999).

La información del Banco Grameen en Bangladesh fue tomada del relato de Aminur Rahman (1999) sobre su estudio antropológico de las mujeres y el microcrédito en el Bangladesh rural. Entre 1994 y 1997, Rahman, un nativo de Bangladesh, pasa un año en la zona rural como un observador participante y realizando entrevistas abiertas a pobladores y empleados del banco. En su libro brinda una rica descripción de sus técnicas de investigación.

### **3. Los casos**

#### **3.1. Bancos Multilaterales de Desarrollo**

##### *a) Historia y organización*

Es de conocimiento general que la primera institución que económicamente “desarrolló” a los países “subdesarrollados” - a través de ayuda financiera - fue el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), más conocido como el Banco Mundial. Fundada como una institución hermana del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial se retrotrae más de medio siglo a la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas ocurrida en Bretton Woods en julio de 1944. Esta Conferencia surgió de las naciones aliadas bajo la convicción de que el orden de post-guerra debería prevenir cualquier tipo de Gran Depresión. Debería ser un orden internacional, porque el flujo internacional de capital y las prácticas competitivas de devaluación habían vuelto obsoletas a las soluciones nacionales. Un sistema económico saludable sería el prerrequisito esencial para la paz mundial, dado que nuevos dictadores encontrarían dificultades para emerger en tiempos de prosperidad económica (U.N. proceedings, 1948).

Dos instituciones multilaterales, el Banco Mundial y el FMI, fueron designadas como pilares del orden económico de post-guerra. Su carácter multilateral refiere al hecho de que son instrumentos de un gran número de estados basados en reglas de conducta generalizadas (Ruggie 1992, 571). Inicialmente dedicada solo a la reconstrucción de Europa, la misión del Banco Mundial se volvió más amplia y finalmente incluyó el “desarrollo” de las naciones “subdesarrolladas” del mundo. El Banco Mundial deviene un banco, porque la idea original fue crear un mecanismo especial de capital estatal (solo parcialmente financiado) que hiciera posible la existencia de préstamos para regiones a las que ningún banquero normal prestaría dinero. La idea fue exitosa y rápidamente el Banco Mundial estableció su rol como el jugador más importante en el mercado de capital, diferenciándose a sí mismo de los bancos comerciales por su misión, sus préstamos de largo plazo (hasta 40 años) y sus bajas tasas de interés que serían las mismas entre países del mismo nivel de pobreza relativa Wood (1986).

Desde un punto de vista estructural, los BMDs están organizados como muchas otras organizaciones de su tamaño: supervisadas por un Directorio, dirigidas por un Presidente y sus gerentes de línea, y administradas operativamente por un importante número de funcionarios altamente calificados. El Directorio dirige muchas otras relaciones además de aquellas con los estados dueños. Hay importantes contactos con corporaciones que intentan tener acceso a contratos de gestión vinculados a los préstamos de los BMDs, ONGs que procuran influenciar en el comportamiento de los bancos debido a las potenciales consecuencias ambientales de sus acciones, otras organizaciones internacionales trabajando en campos similares, países “clientes” buscando acelerar o detener iniciativas particulares, y muchos otros actores.

Las unidades operativas generalmente están organizadas según líneas geográficas y sectoriales (agricultura, educación, etc.). Las divisiones o departamentos tienen que generar planes presupuestarios (costos) y planes de préstamo (montos para préstamos) que son aprobados por la gerencia y constituyen el objetivo del siguiente periodo operativo. Las jerarquías varían según el banco, pero en el nivel más bajo se encuentran los funcionarios de operación, que de hecho trabajan en la construcción y financiamiento de las iniciativas de desarrollo. Ellos incluyen agentes de préstamo, ingenieros, abogados, analistas de créditos, especialistas de financiamiento, agentes de reembolso de préstamo y muchos otros.

Los agentes de préstamo resultan ser los actores centrales en el nivel operacional en todos los BMDs observados, jugando un rol clave en el proceso de préstamo. A veces referenciados como agentes de inversiones, forman parte tanto de los departamento regionales, funcionales o sectoriales. Ellos acompañan el desarrollo de las iniciativas desde su creación hasta el reembolso de los fondos, y aun más. Desde la ingeniería, la economía, los negocios o cualquier otra

formación, son la interfase clave con los clientes del banco y también manejan algunas de las relaciones con otros actores, como las ONGs y las organizaciones co-financadoras. Si bien en su mayor parte son integrantes de la oficina central, igualmente destinan una considerable parte de su tiempo en los países en los que intervienen. Dentro de los BMDs coordinan el análisis y el proceso de aprobación de las iniciativas, centralizando las interacciones con los especialistas. Por ejemplo, ellos pedirán a los ingenieros hacer los cálculos de factibilidad y eficiencia, a los abogados analizar los asuntos legales relacionados a una iniciativa y redactar los contratos de préstamo, a los economistas calcular los impactos económicos y a los antropólogos predecir los “problemas de implementación”. Los agentes de préstamos son los conductores clave de la aprobación de nuevas iniciativas.

Todos estos actores dentro de los BMDs se ven confrontados con un problema clave ya mencionado: ninguno de ellos puede saber con certeza los efectos que sus acciones producirán en los países que ellos “desarrollan”. La receta del éxito es desconocida y, lo que es peor, un número ilimitado de influencias aun desconocidas pueden volver sus potencialmente exitosos proyectos de desarrollo en fracasos para sus “clientes”: recesiones, huelgas, cambios de gobierno, crisis de pago, desastres ecológicos, intervenciones militares etc. Los proyectos de desarrollo a menudo llevan 10 años para implementarse y los periodos de reembolso de los préstamos duran hasta 40 años. En ese contexto, todos los actores involucrados tratan de evitar el más pequeño error y prever lo desconocido en etapas tempranas de los proyectos de desarrollo (ya desde la etapa de selección), con miras a prevenir problemas mayores más adelante. Dicho de otra manera, todos los actores dentro y alrededor de los BMDs comparten el deseo de reducir la incertidumbre y los riesgos inherentes a las iniciativas de desarrollo. Tratan de aumentar la “calculabilidad” de sus acciones, debido a lo cual realizan diferentes acciones, tales como construir una demanda estable para sus servicios y evaluar el rango de acciones posibles en procesos racionalizados y que responden a los criterios estandarizados de valor. En los próximos párrafos discutiremos cada uno de ellos.

#### *b) ‘Formateando’ el contexto*

Para poder intervenir en el “desarrollo” de sus países cliente, el personal tiene que crear una “demanda” para sus servicios. Aun cuando la opinión pública crea que hay insuficientes fondos públicos para la ayuda al desarrollo y que la demanda de ayuda para los bancos de desarrollo por parte de los países “cliente” es abrumadora, el personal de los BMDs generalmente se encuentra con una realidad diferente cuando llega al campo. La “demanda” como tal no existe y tampoco los “clientes”. En muchos casos, ambos permanecen como la ficción de los economistas que crearon el sistema de BMD, creyendo que la banca de desarrollo puede constituirse utilizando las herramientas de la banca comercial y creyendo en la eficiencia del “mercado ahí fuera”. Sostenemos que el mercado es un resultado final de las acciones del personal de los BMDs y, ciertamente, no el punto de partida.

Comencemos con un ejemplo. En un pueblo particular de un país sub-sahariano, la agricultura es la principal fuente de ingresos y alimentación. Debido a las tradiciones locales, solo los hombres realizan trabajo en el campo. Las mujeres centralmente realizan las tareas domésticas y cuidan a sus hijos. Una de sus ocupaciones diarias es la de llenar vasijas enormes de agua en un manantial situado aproximadamente a un kilómetro y medio del pueblo. Esta rutina nunca se hubiese modificado, si no fuera porque un ingeniero de un gran BMD llegó a este pueblo (o a uno similar). Ninguna de las mujeres del pueblo y, ciertamente ninguno de los hombres, se hubiese nunca preguntado por la ayuda para el desarrollo de un manantial más próximo a sus casas. Típicamente ellos ni hubieran sabido qué es un BMD o qué puede hacer. Pero el ingeniero

extranjero sí reconoció la “necesidad” de un nuevo manantial. No entraremos en el debate etnocéntrico sobre la identificación de dichas necesidades. El hecho es que el ingeniero cree que identificó esa necesidad, que él tratará de convertir en una “demanda” de ayuda técnica y financiera. El problema que él enfrentaba es que con relación a su superior del BMD y al personal en general, él tenía que formular la necesidad y la acción propuesta en un documento formal. Con el fin de ser considerado creíble, tal documento debía referir a ciertas formas legítimas de acción, que pueden ser tratadas por una organización como un BMD. De lejos el tipo de acción más común y aceptada es el “proyecto”.

Un proyecto de desarrollo es “un tipo especial de inversión. El término connota un propósito, un tamaño mínimo, una localización específica, la introducción de algo cualitativamente nuevo y la expectativa de que una secuencia ulterior de desarrollo será puesta en movimiento” (Hirschman 1967). Está separado de las operaciones de todos los días de las entidades de préstamo. Los proyectos se caracterizan por tener un patrocinador, un director, un tiempo de ejecución, un costo, recursos necesarios, un resultado esperado etc. Son considerados formas racionales de interacción y coordinación en situaciones complejas y han surgido como el más importante y visible *output* de los BMDs. La existencia de proyectos permite a los BMDs dar préstamos, subsidios y ayuda técnica en tanto estos servicios pueden ser vinculados a una forma de actividad legítima de su personal.

Convertir en proyecto la necesidad identificada por nuestro ingeniero durante la visita al campo requiere un importante *formateo* de su parte. Él tendrá que justificar la utilidad del proyecto, proponer responsabilidades para su ejecución, determinar su costo etc. Rápidamente descubrirá que el proyecto que quiere proponer a sus superiores no responde a algunos de los requerimientos más elementales, uno de los cuales es particularmente irritante para él: el tamaño del proyecto que propone, de alrededor de 10.000 U\$, es demasiado pequeño para lo que su BMD ha definido como el tamaño mínimo. En esta búsqueda de formas de moldear sus ideas, encontrará que diseñar un proyecto (que es de hecho un programa) para varios pueblos permitirá alcanzar el tamaño crítico necesario de 5 millones de dólares. Así, más mujeres, en más pueblos, tendrán sus propios manantiales, sea que esto responda a sus necesidades o no.

Más frecuente es la situación en la cual un miembro del personal del BMD va al campo, descubre necesidades y reformula las necesidades de modo de que éstas puedan ser presentadas en formatos más legítimos y comunicables. En muchos de los denominados países “en desarrollo”, la capacidad de construir proyectos es un recurso escaso y el personal del banco debe adoptar el papel de constructor de proyectos y definir alguna forma de “demanda” por servicios del BMD.

Otorgar préstamos o ayuda técnica por proyectos es imposible sin identificar un “cliente” y aquí las cosas se tornan complicadas para nuestro ingeniero. ¿Quién será el cliente en el caso de la construcción del manantial? ¿Las mujeres que se “beneficiarán” de él o los pobladores como un grupo? Probablemente no. Ninguno de ellos solicitó el proyecto y ninguno de ellos responde a los criterios de los textos económicos que los BMD utilizan para evaluar un acreedor: voluntad de repago, garantías, etc. Asumamos que el ingeniero finalmente identifica un ministro de trabajo del país como un cliente creíble y deseoso de su proyecto de 5 millones de dólares, al cual el ministro contribuirá otros 5 millones de dólares de sus propios fondos. Esto le permitirá *formatear* la transacción estándar por la cual el BMD otorga un préstamo a un “proyecto” estándar motivado por reconocidas “necesidades” y recibido por un “cliente” aceptable<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para una serie de ejemplos concretos de este *formateo* ver Bierschenk et al 2000.



Modelar la demanda por medio de la creación de “proyectos” y “clientes” es una forma que el personal de los BMD utiliza para hacer posibles las intervenciones de desarrollo y reducir la complejidad. Este proceso de simplificación se vuelve necesario no solo para que el personal del banco pueda actuar, sino también para comunicar sus acciones al interior del banco. Proyectos y clientes son de hecho el vocabulario básico dentro de los bancos de desarrollo y toda otra acción depende de un preciso *encuadramiento* de estos dos conceptos. Ambos conceptos son el resultado de una abstracción de su contexto local y permiten un manejo más eficiente para futuras acciones.

Una vez que el personal del BMD ha *encuadrado* una iniciativa de desarrollo como un proyecto y a uno de los beneficiarios como cliente, otro paso deviene posible en la reducción de la incertidumbre para poder intervenir. Los funcionarios del BMD analizan los proyectos para ver si ellos responden a predeterminados criterios de valor. Los proyectos pueden ser aceptados, ajustados o rechazados. El chequeo riguroso de los proyectos se retrotrae a la conferencia de Bretton-Woods en la cual Keynes sugirió que los fondos de los BMDs “... serán desembolsados solo para propósitos correctos y en forma correcta, luego de una legítima evaluación por expertos y técnicos, de modo que haya salvaguardias contra el malgasto y el desperdicio y la extravagancia...” (U.N. Proceedings 1948, 87). Los BMDs consecuentemente desarrollaron procedimientos y criterios para establecer el valor de los proyectos propuestos.

En todas las etapas del proceso de aprobación del proyecto, los criterios de selección del agente principal son de naturaleza “técnica”, en su mayor parte de tipo económico. Los BMDs de hecho financian muy pocos proyectos que no puedan medirse en términos de retorno de la inversión. El retorno económico es más importante que cualquier otro criterio empleado por los funcionarios en todos los bancos estudiados (Ward et Deren 1991, Comelieu 1996), como lo muestran los manuales internos y externos de evaluación de los bancos. La eficiencia económica es la maximización del consumo por parte de una sociedad en el tiempo y refiere a la eficiencia estática, dinámica y distributiva. Medir el retorno económico de un proyecto es una actividad que toma mucho tiempo a los funcionarios de préstamo. Su importancia deriva del hecho de que es una figura teórica bien fundamentada y, sobre todo, es tan universal que permite las comparaciones de proyectos sustancialmente diferentes. La imaginación de los funcionarios de los bancos en aplicar este concepto, en traducir efectos aparentemente no-económicos en un lenguaje y marco económicos, es simplemente asombrosa para un observador externo. Es el resultado de un largo cálculo, enmarca al proyecto con un aura de legitimidad y crea la impresión de que un proyecto con alto retorno económico es un buen proyecto que merece financiamiento.

Habiendo establecido “proyectos” y “clientes”, habiéndose definido a sí mismos como la parte que ofrece el servicio y habiendo establecido el valor del proyecto, los funcionarios de los BMDs han de hecho mercantilizado su servicio y permitido un intercambio de mercado. Lo que es ofrecido por parte de los BMDs es capital y ayuda técnica. A cambio, los clientes le ofrecen el reconocimiento como benefactor (prestigio), legitimidad y, sobre todo, pago de intereses. El valor de un proyecto se expresa primariamente por el retorno de la inversión. Este valor, una medida abstracta, es independiente del cliente y en gran medida también de los funcionarios del banco. Permite las comparaciones entre diferentes proyectos y permite a los diferentes BMDs evaluar un proyecto dado con una medida única.

El mercado de proyectos de desarrollo no es lo que los economistas podrían denominar un mercado completamente transparente. De hecho, en muchos casos potenciales proveedores de servicios (BMDs) no están enterados de la existencia de un determinado proyecto. Esto no es

sorprendente si el proyecto en sí mismo es mayormente el resultado del trabajo de un miembro del personal del banco. Sin embargo, en algún punto, estos proyectos adquieren visibilidad pública y aquí la competencia se crea entre los BMDs para su financiamiento. Iniciar y encuadrar un proyecto no garantiza que uno también vaya a financiarlo<sup>3</sup>.

Los bancos de desarrollo no deberían competir. El Banco Mundial fue creado como una solución a la falta de capital para financiar proyectos de desarrollo. No sorpresivamente entonces, sus fundadores limitaron su misión como complementaria, financiar solo proyectos o partes de ellos, para los cuales no existe disponibilidad de financiamiento público ni privado. Su Estatuto establece que debería financiar proyectos solo cuando “el capital privado no está disponible en condiciones razonables” (artículo I).

### c) *Derrames*

En la introducción señalamos que la ayuda para el desarrollo es un campo de actividad muy complejo. Busca estimular cambios de largo plazo en la economía de un país o región; estos cambios han sido encuadrados como crecimiento económico y pueden evaluarse, como dijimos, con medidas como el crecimiento del PBI o el PBI per capita. La ayuda para el desarrollo es una forma de intervención en la economía y la sociedad de un país cliente con la finalidad de promover el crecimiento económico. Economistas y funcionarios públicos destacados en la Conferencia de Bretton-Woods han creado BMDs como el canal para administrar esta ayuda al desarrollo. Desde su punto de vista, había una necesidad para fondos de desarrollo y los BMDs ubicarían estos recursos en aquellos clientes más necesitados. En sus acciones cotidianas, los funcionarios de BMD a menudo no encuentran estas necesidades claramente expresadas. De hecho, se encuentran ellos mismos obligados a encuadrar algunos grupos sociales como clientes, moldear sus intervenciones en la forma de proyectos y seleccionar los más promisorios de acuerdo con un criterio principalmente económico de valor. Solo esa drástica reducción del espacio de acciones posibles puede aumentar la calculabilidad en un contexto altamente incierto.

Los estudios de economistas, sociólogos, demógrafos y otros científicos no han logrado generalizar sus descubrimientos y establecer sistemáticamente una relación entre la ayuda para el desarrollo y la noción conocida de crecimiento económico. Como veremos, muchos críticos de las acciones de los BMDs ven la ausencia de esta relación, que es el principal motivo de intervención de los BMDs, en el problemático encuadramiento de las nociones de “clientes”, “proyectos” y “criterios económicos de valor”. Dicho *encuadramiento* genera *derrames* y estos son un problema serio para el desarrollo de acciones de desarrollo económico.

El encuadramiento de un “cliente” único ha creado uno de los derrames más importantes. De hecho, es importante reconocer la idea de que un cliente único solo existe en los libros de texto económicos, en las mentes de quienes elaboraron los manuales de operación de los BMDs (probablemente basados en esos textos) y desde ya en la realidad de los funcionarios de los bancos que efectivamente crean estos clientes. Esta reducción es problemática en el caso frecuente en que uno observa un sistema completo de clientes o actores involucrados, compuesto de varios ministros, intermediarios, actores locales y beneficiarios, con intereses y estrategias muy diferentes con relación a los proyectos de desarrollo. No todos ellos están a favor de un

---

<sup>3</sup> “Por ejemplo, el caso de la infraestructura, todos quieren que esté ahí. Nosotros tenemos que hablar con todos para no pisarnos los tobillos. A veces hay más dinero ofrecido que el necesario. El cliente tiene que elegir entre varias fuentes de financiamiento... La competencia no es una cosa contrarrestable. A veces te arrebatan un proyecto en el que estabas trabajando y viceversa.” (Funcionario de país, Banco Mundial)

proyecto determinado y algunos son de hecho capaces de impedir o retrasar su realización. En particular quienes han sido excluidos del “marco”. La visión del proyecto de desarrollo como un punto de negociación entre actores estratégicos (o “clientes”) ha sido tomada por el campo de investigación de la sociología y la antropología del desarrollo, incluyendo autores como Olivier de Sardan (1995), Bierschenk (1988) and Long (1990).

Esfuerzos recientes especialmente del Banco Mundial han intentado ampliar el marco utilizado para definir a los clientes, i.e. internalizando las externalidades creadas por definiciones muy estrechas. Los ejecutores locales son ahora más incluidos en los proyectos. Los análisis de impacto de los proyectos realizados por antropólogos y sociólogos son ahora realizados antes de su implementación, con el objeto de identificar actores locales relevantes.

Por un lado, el encuadramiento de los proyectos de desarrollo supone la traducción de fenómenos y efectos políticos y sociales en categorías técnico-económicas. Por otra parte, los mejores proyectos se definen en términos más técnicos (beneficiarios, costos, tasa económica de retorno, etc.), cuanto más se transforman en objeto de juegos políticos. Lo que es percibido por los funcionarios de los BMDs como una intervención técnica, puede ser percibido por los múltiples actores locales y ONGs como una intervención política. Esto es lo que Bierschenk (1988) denomina “una arena heterogénea de acción”. Y el mejor proyecto es definido técnicamente, cuanto más aristas ofrezca para el debate político. Los actores locales se apropian de parte de los proyectos, puede haber resistencias a un proyecto, el gobierno local puede jactarse del éxito técnico y usar ese éxito con propósitos políticos. Todos estos efectos no son considerados en la descripción técnica del proyecto. Los funcionarios de préstamo en los bancos de desarrollo se concentran en los aspectos técnicos y tratan a los actores políticos como si fuesen actores económicos, a las consecuencias políticas como consecuencias económicas (Hibou 1998). Bierschenk sostiene que “...aun cuando el experto es consciente de estos aspectos políticos, las acciones deben estar justificadas dentro de los aspectos tecnocráticos del ciclo del proyecto.” (Bierschenk 1988, 153).

El resultado de este tipo de derrames ha sido una creciente crítica a las acciones de los BMDs. ONGs han pedido reiteradamente la disolución de las instituciones creadas en Bretton-Woods (Danahar and Yunus, 1994), invocando la ausencia de políticas serias y su cumplimiento en temas como el ambiental, el rol de la mujer en la sociedad, el desplazamiento de poblaciones y otras categorías ajenas a los marcos tecnicistas tradicionales de los proyectos. Los parlamentos han demandado más atención a los aspectos sociales y ecológicos de las acciones de los BMDs.

Como consecuencia de estas críticas, los BMDs han incorporado un número creciente de criterios no-económicos en la evaluación y selección de proyectos. De la misma forma que aconteció con el “cliente único”, los BMDs han ampliado su marco para incluir impactos sociales y ecológicos directos de sus proyectos. Temas como “mujeres en el desarrollo”, el impacto ecológico del desarrollo y el desplazamiento de poblaciones han encontrado su lugar en el discurso y, en alguna medida, en las acciones de desarrollo. Mientras tanto, este re-encuadramiento, o internalización de externalidades, ha tenido una fuerte influencia en las estrategias de los funcionarios de préstamo. Un enorme número de criterios en la elección de proyectos ha de hecho significado que los funcionarios de préstamos puedan elegir cuál aplicar o cuál no. Implementar todos es simplemente imposible. Paradójicamente, más criterios equivalió a más libertad para elegir.

### **3.2. Préstamos a través del microcrédito en Bangladesh**

### *a) Historia y organización*

El microcrédito – el otorgamiento de pequeñas cantidades de dinero en forma de préstamos institucionales sin garantías a grupos de pobres confiables para la creación de auto-empleo – es una de las intervenciones del Banco Grameen. Desde 1976, el Banco Grameen ha sido pionero en la creación de un sistema de distribución de créditos en Bangladesh, acercando el banco a pueblos pobres con un foco primario en las mujeres. Este Banco es hoy en día la más grande institución de microcrédito en Bangladesh y ha exportado su modelo a todo el mundo. Tan solo en Bangladesh, el banco ha otorgado más de mil millones de dólares en créditos y tiene más de 2 millones y medio de miembros. Actualmente, la mayoría de las agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo han incorporado al microcrédito en sus proyectos de desarrollo y están afines de apoyar otros desarrollos sociales orientados a ONGs como distribuidoras de créditos.

La palabra ‘grameen’ en bengalí literalmente significa “rural” o “pueblo”. El Banco Grameen fue establecido con el objetivo de hacer llegar el crédito a personas pobres del Bangladesh rural que no tienen garantías físicas. La historia del Banco Grameen es casi una leyenda. Su fundador, Muhammad Yunus, es un ex profesor de economía que regresó doctorado de los EEUU a Bangladesh en 1972. Se unió a la universidad rural, se enfrentó a la pobreza rural y decidió actuar. De hecho, encontró que muchas veces el capital era un obstáculo clave para quebrar el ciclo de pobreza de la población rural. Los bancos comerciales no otorgan créditos a los pobres por no tener garantías y los prestadores de dinero con frecuencia demandan tasas de interés prohibitivas. Así, Yunus experimentó el concepto de microcrédito y durante 25 años construyó el actual Banco Grameen.

El Banco Grameen presta a grupos de prestatarios antes que a individuos. Su estructura de funcionamiento es jerárquica. En la base de la estructura de préstamos se encuentran los deudores individuales y los grupos de préstamo<sup>4</sup>. Los trabajadores del banco organizan a las personas interesadas en grupos de cinco prestatarios del mismo sexo y de condiciones socioeconómicas similares. El criterio explícito necesario para estar incluido en un grupo de préstamo es no ser propietario de tierra, que es considerada la principal causa de la pobreza rural. El centro de préstamos es la segunda posición más baja en la jerarquía de la operatoria. Entre seis y ocho grupos de préstamo en un pueblo son federados en un centro de préstamos. Un jefe de centro electo es responsable para mantener la disciplina general del centro, conduciendo las reuniones y asegurando el pago de los préstamos. El tercer nivel es la sucursal local. Sus trabajadores están directamente involucrados en la ejecución de la operatoria en el centro de préstamos. Luego de formarse un grupo de préstamos y de enseñar a los prestatarios las reglas y regulaciones del banco, el funcionario bancario deriva el grupo a la sucursal local para su consideración. Desde la sucursal local la propuesta de reconocimiento del grupo se eleva a un cuarto nivel, la oficina de área. Allí es donde el grupo obtiene el reconocimiento final y los prestatarios resultan elegibles para el inicio del proceso de préstamo. La operación de préstamo es también influenciada por los funcionarios superiores de la zona y por el jefe de la oficina.

El microcrédito del Banco Grameen opera en un ciclo de 52 semanas, con un depósito semanal de 2% del monto total. Cada préstamo individual en un centro recibe cuatro revisiones sucesivas y separadas: por los miembros del grupo, por el jefe del centro, por el

---

<sup>4</sup> El objetivo de la organización de prestatarios en grupos y centros no es solo para proveerles oportunidades económicas, sino también para crear un ambiente en que los prestatarios sean capaces de intercambiar información socialmente necesaria, apoyo y motivación.

funcionario del banco y por el director de la sucursal local. Los miembros del grupo de préstamo no pueden pedir nuevos créditos si algunos de los otros miembros muestra un mal cumplimiento en los pagos, con la consiguiente creación de presión entre pares. Los préstamos son aprobados para prestatarios individuales para proyectos específicos de inversión inmediata a través de un ingreso de caja: compra de una máquina de coser para manufacturar indumentaria, compra de productos para abrir un tienda, etc. El jefe del grupo y el jefe del centro están obligados a supervisar la utilización del crédito luego del desembolso.

Desde mediados de los años 80 el banco ha enfatizado el reclutamiento de prestatarias mujeres. La proporción de hombres entre los deudores declinó drásticamente a menos de un 6% en 1994. Esta es la consecuencia de una nueva filosofía según la cual las mujeres fueron vistas como una parte potencialmente importante del sistema económico. El crédito fue visto como el elemento clave que generaría autoempleo entre las mujeres y las fortalecería en su vida cotidiana. Pero centralmente, Yunus observó que la prioridad primaria de las mujeres era invertir sus ganancias en sus hijos, seguido de la inversión en otras necesidades de la casa. Entonces, consideró que ayudar a incrementar los ingresos de las mujeres, antes bien que a los hombres, traería potenciales beneficios cualitativos para todos los integrantes de la familia. Otras razones no declaradas pueden haber motivado el cambio hacia el préstamo a mujeres: los hombres son prestatarios mucho más inestables, no aparecen en las reuniones semanales de los grupos de préstamo y a veces amenazan a los funcionarios del banco. Las mujeres son vistas como más sumisas y confiables, teniendo que respetar las normas patriarcales.

#### *b) 'Formateando' el contexto*

Uno de los primeros actos de formateo del Banco Grameen fue de hecho la elección consciente de las mujeres como beneficiarias. El propósito del banco en términos más generales es ayudar al pueblo de Bangladesh a luchar contra la pobreza y esto es alcanzado otorgando créditos no a las familias, ni a los consejos locales o a los jefes de familia (hombres), sino a las mujeres. Este es un camino de estructurar las interacciones con los beneficiarios (que indirectamente incluye a la totalidad de la familia), que permite al Banco Grameen operar dentro de un modo sustentable. Las mujeres tienden a estar bajo la presión de los pares, a rembolsar los préstamos y a invertir en el futuro de sus familias.

Un segundo acto de formateo del cliente ha sido la elección de constituir grupos de préstamos de pares que incluyen a cinco mujeres prestatarias. Es a través de este mecanismo que el Banco Grameen fue capaz de estabilizar su relación con sus prestatarios, nuevamente a través de la presión de los pares, pero esta vez entre deudores.

Como es el caso de los MDBs, el Banco Grameen estructuró la interacción con sus clientes en forma de proyectos. En el caso del Banco Grameen, el potencial prestatario tiene que presentar su demanda de crédito bajo la forma de un proyecto concreto, estructurando y formalizando una idea que puede tener que ver (o no) con el uso de los fondos. Adoptar el formato de proyecto es importante para el Banco en tanto el deudor usualmente no tiene garantías personales para ofrecer. Los proyectos en y por sí mismos son la garantía y por esa razón deben ser analizados y aprobados por la jerarquía del banco. Proyectos malos o ineficientes son rechazados.

Trabajar con proyectos también le permite al Banco Grameen evaluar su propio desempeño y el de sus clientes. Si un deudor está al día con sus cuotas de repago, esto es visto como un indicador de que el proyecto está andando bien. Sorprendentemente, el Banco Grameen

también tiene una medida cuantitativa de desempeño con relación a su propia performance, tal como es el caso de los BMDs. Veamos por qué. Los microcréditos del Banco Grameen son por definición pequeños en monto. El ingreso que estos pequeños préstamos generan a través de los intereses de reembolso también es muy pequeño. Entonces, para generar ganancias que permitan hacer a la institución económicamente viable, el banco enfatiza el aumento de beneficiarios, esto es el número de préstamos realizados y el número de prestatarios alcanzados. Desde los años 80s ha habido persistentes presiones desde los funcionarios de mayor jerarquía hacia los trabajadores del banco a incrementar la inversión de la sucursal. Hay una presión para aumentar los créditos y aumentar las ganancias. El éxito en las operaciones es entonces fácilmente medido en términos cuantitativos de cantidad de proyectos aprobados, desembolsos y reembolsos.

### *c) Derrames*

El encuadramiento del préstamo de microcréditos a mujeres para inversiones productivas ha producido una serie de efectos que no fueron tenidos en cuenta por el modelo del Banco Grameen, algunos de los cuales efectivamente juegan en contra de los principios del propio banco. La mayoría de estos efectos están relacionados con el hecho de que otorgar microcréditos no es una actividad fácilmente sostenible a lo largo del tiempo, porque no es particularmente rentable. Como mencionamos antes parece existir un conflicto intrínseco entre sustentabilidad y fortalecimiento de los clientes. Para mantener la organización en funcionamiento, el Banco Grameen tuvo que expandir sus programas, otorgar múltiples créditos a los mismos clientes, incrementar el monto de los créditos individuales, mantener altas tasas de interés etc. Y los resultados, medidos con los parámetros del modelo Grameen, son alentadores: el repago es alto, Grameen fue capaz de sostener sus operaciones, nuevos proyectos de préstamos están en camino, etc.

Sin embargo, el modelo no tiene en cuenta la serie de otros efectos secundarios. La alta tasa de repago, por ejemplo, es mantenida a través de altos niveles de coerción, lo cual probablemente va en contra del objetivo inicial de fortalecer a las mujeres. También la alta tasa de repago fue mantenida a través de una selección cuidadosa de los nuevos prestatarios. De hecho, muchos de los nuevos clientes del banco no provienen de los sectores más pobres de la población rural, sino del sector más acomodado dentro de ella. Muchos autores han analizado este fenómeno. No hay periodo de gracia entre el desembolso del préstamo y el inicio de los pagos. Consecuentemente, los deudores son incapaces de pagar sus primeras cuotas a partir de las ganancias de la inversión del préstamo. En consecuencia, las mujeres más pobres sin fuentes múltiples de ingresos son consideradas de alto riesgo por los trabajadores del banco y tienden a ser excluidas del reconocimiento como prestatarias. Otra consecuencia de la presión por el reembolso es que los créditos son frecuentemente pagados tomando nuevos préstamos del Grameen o dinero de prestamistas que cobran terribles tasas de interés. Grameen fue creado exactamente por esa razón: dejar fuera del sistema a los prestamistas usureros...

## **3.3. Préstamos a través del microcrédito en Argentina**

### *a) Historia y organización*

Desde mediados de la década del 80, en Argentina aparece valorizado el papel de las microempresas dentro de la economía tanto desde el discurso académico como del político. El auge de esta valorización se vincula en parte al crecimiento que tuvo este sector, junto con el

de las pequeñas y medianas empresas, en las economías de los países desarrollados. Las transformaciones que tuvieron lugar en la organización de las grandes empresas de las economías centrales, generaron procesos de externalización y descentralización de la producción que adjudicaron a este sector de la economía un papel dinámico en la generación de riqueza. Dadas las nuevas condiciones de organización de la producción en las economías centrales, los atributos de mayor flexibilidad y adaptabilidad de estas unidades productivas -tanto en relación a la posible incorporación de nuevas tecnologías como a su mayor adaptación a los cambios en la demanda-, hicieron pensar en las microempresas como sujetos privilegiados del cambio económico y social. A partir de esta refuncionalización de las micro y pequeñas empresas en los países desarrollados, se visualizó como conveniente en los países de menor desarrollo relativo la implementación de planes de apoyo, bajo el supuesto de que su desarrollo contribuiría tanto al crecimiento de la economía como a su democratización.

Por su parte, el panorama microempresarial en las economías capitalistas dependientes como la Argentina, presenta otra problemática asociada más a la "dualidad" o "heterogeneidad" de su estructura productiva, que a procesos de reestructuración y valorización del capital. Así, la mayoría de los trabajos que en América Latina se refieren al concepto de microempresa, lo hacen a partir de su previa inserción dentro de la problemática del denominado "sector informal". El nuevo papel de las unidades de menor tamaño en la reorganización de las economías centrales, el peso del "sector informal" -asimilado a pequeñas unidades productivas- en las economías subdesarrolladas y su potencialidad para la resolución de los problemas de falta de empleo, fundamentaron la puesta en práctica de programas de apoyo al sector microempresarial.

En base a este conjunto inicial de evaluaciones se implementa el *Programa Provincial de Microempresas* desde la órbita de incumbencia del Instituto Provincial del Empleo (IPE). Esto es, como un Programa de promoción del empleo basado en acciones de apoyo a microemprendimientos productivos que se centraron en el otorgamiento de microcréditos y asistencia técnica. Estos instrumentos de apoyo buscan solucionar las dificultades que normalmente tienen este tipo de emprendimientos (centralmente capital y *know-how*) para su inserción en el mercado formal.

El *Programa Provincial de Microempresas*, originariamente "Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de Pequeñas Unidades Productivas", fue puesto en marcha en 1988. En agosto de 1989 otorga los primeros créditos. Opera a través de la Unidad Provincial del Empleo (equipo conformado por el IPE y la Dirección Pcial. de Producciones Intensivas del Ministerio de la Producción) y la Secretaría Ejecutiva del Provincial de la Mujer, quienes formulan y coordinan las políticas y acciones del Programa.

En la identificación del perfil de los "beneficiarios" los documentos que fundamentan la intervención sostienen que las microempresas "se adaptan para canalizar no solo las expectativas de los jóvenes, sino también para brindar alternativas a otros sectores entre los que se destacan: los emprendimientos informales (buena parte del "cuentapropismo" nacido como refugio espontáneo de la mano de obra desocupada o subocupada); los profesionales técnicos y de oficio; los jóvenes, mujeres y sectores específicos como los discapacitados y ex-presidarios, entre otros; y los carenciados". Los objetivos que se propone la intervención son "la consolidación de puestos de trabajo existentes a través de apoyo financiero, capacitación y asesoramiento técnico a microempresas constituidas, la generación de ocupación productiva para desocupados a través de la creación de microempresas y el mayor equilibrio del desarrollo económico en el territorio"(Documentos de divulgación del Programa, IPE 1995).

La forma en que los funcionarios del organismo analizado establecieron el contacto con los beneficiarios de los microcréditos fue a través de la presentación de “proyectos”. La necesidad de crédito por parte de los microempresarios de la región pudo ser canalizada a través del IPE, solo a través de la solicitud del dinero para un fin específico vinculado a la operación del emprendimiento.

Un actor clave en el diseño de la implementación final del Programa fue el Banco de la Provincia de Buenos Aires, agencia bancaria financiadora de la operatoria. El trabajo conjunto del IPE y el Área de Crédito Social del Banco de la Pcia. de Bs. As., estableció una línea crediticia para pequeñas unidades productivas. Los criterios de selección de los beneficiarios se establecieron a partir de un máximo de activo fijo, un máximo de facturación anual, la factibilidad económico-financiera del emprendimiento, su utilidad social y el requisito formal de estar inscriptos en el Registro Provincial de Microempresas.

Inicialmente se sostuvo que, teniendo en cuenta las dificultades para obtener crédito por parte de este sector, los préstamos operarían “a sola firma”; sin embargo, esto no fue así en la práctica. La operatoria funcionó pidiendo garantías bajo la forma jurídica de prenda, además de otras garantías personales del solicitante y/o de terceros. El monto del capital fijo y de trabajo de la microempresa fue un dato importante porque determinó el tipo de garantía que la entidad financiera tuvo en cuenta. Si el monto de este capital era bajo, se le exigió a la pequeña unidad productiva una fianza de terceros o la prenda de lo que iba a adquirir con el crédito, más la prenda de la maquinaria existente. En la práctica, los avales debieron tener un valor tres veces mayor al del crédito otorgado.

El monto máximo de cada crédito fue de U\$s 5.000. Se estableció que una cuota del 25% del total de los créditos otorgados estaría destinada a créditos de U\$s 8.000. El destino de los fondos divide al tipo de crédito según sea para “evolución” (materia prima y gastos de producción) o para “inversión” (adquisición de bienes de capital). Los préstamos se otorgaron en base a una tasa de interés anual del 16% y un ajuste sobre la cuota de repago fijado por el Índice de Precios combinados del Banco Central RA. Entre Julio de 1992 y setiembre de 1995 intervinieron 126 Municipios (99% del total provincial), se otorgaron 10.500 créditos por un valor promedio de U\$s 4.952. El monto total de la operatoria en ese periodo alcanzó los U\$s 52.000.000.

Otros actores clave dentro del proceso de implementación del Programa fueron los Municipios, que operaron como promotores y receptores de proyectos. Fueron los encargados de verificar la autenticidad de los datos contenidos en el proyecto, así como de garantizar el seguimiento y supervisión de los mismos hasta haber alcanzado los objetivos. Por un Convenio establecido entre el IPE y los municipios de la Provincia, se crean los Servicios Municipales de Empleo, para ejecutar las políticas provinciales de empleo con la asistencia técnica del IPE.

Los proyectos presentados en los Municipios debían ser avalados ante una Comisión de Evaluación de Proyectos Productivos. Las pautas para la evaluación de los mismos se estableció en relación a los siguientes criterios: de sustentabilidad (rentabilidad, tecnología, motivaciones, impacto ecológico), financieros (relación capital propio/capital total, retorno de la inversión, necesidades de préstamo, riesgo de la inversión), sociales (demanda laboral del proyecto, sectores sociales involucrados en el proyecto, posibilidades de capacitación,



posibilidades de creación de empleos, capacitación para otros empleados, beneficios comunitarios y sociales).

Desde octubre de 1993, el Programa cuenta con un Plan de Capacitación que se ejecuta a través de locales del ámbito público o privado, elegidos los Municipios. Hasta el momento el IPE ha elaborado folletos informativos sobre los requerimientos para la actividad en cuanto a habilitaciones, impuestos, aportes previsionales y formas asociativas; y cuadernos sobre contabilidad, oportunidades comerciales para los productos y servicios de los microempresarios de la Provincia. Se ocupó de abrir nuevos canales de comercialización, ha promovido y facilitado la participación de los microempresarios en ferias y exposiciones de carácter comercial.

#### b) *'Formateando' el contexto*

Todo proceso de intervención requiere del establecimiento de mecanismos y criterios que delimitan un espacio de acciones pasibles de ser desarrolladas. Las formas en que estos procesos de *formateo* se despliegan se relacionan centralmente a las características de los actores institucionales involucrados y a los actores individuales o colectivos que participan como clientes/beneficiarios de la intervención.

El marco conceptual del Programa del IPE define al sector microempresarial como beneficiario de su intervención; no obstante, ningún criterio adicional permitió establecer un universo homogéneo de microempresas destinatario de las acciones de apoyo. La caracterización de la microempresa como posible canalizadora de situaciones tan diversas como las vinculadas a la crisis del empleo público, la situación de jóvenes, mujeres, discapacitados o ex presidiarios y las condiciones de funcionamiento de los microempresarios "informales" supone acciones muy diferenciadas para poder pensar en una asistencia eficaz. Esta indefinición se basó en la introducción por parte de las autoridades políticas provinciales del criterio de alcanzar a la mayor cantidad de beneficiarios posibles, visualizando al Programa como una herramienta de legitimación política.

La resultante de esta decisión, operante en forma implícita en el accionar de algunas instituciones de este tipo a nivel local, tuvo consecuencias para las acciones de *formateo* del Programa y, derivadamente, de la demanda resultante a la que ofrecería sus servicios. Teniendo en cuenta la masividad de las acciones encaradas, se impuso el diseño de formularios estandarizados para la presentación de proyectos. El establecimiento de dicho instrumento fue el mecanismo formal diseñado para simplificar una intervención que si por sus objetivos es compleja, lo es aun más si se busca alcanzar a un conjunto amplio de beneficiarios. Al mismo tiempo, dicho mecanismo definió a la demanda incluyendo los criterios de selección de los beneficiarios establecidos por la entidad bancaria ejecutora de la operatoria, quedando el programa reducido a una operación crediticia de mercado.

La homogeneidad en el universo de microempresas que participan de este Programa estuvo dada por la definición operativa de la operatoria bancaria. Esta definición se centró en aspectos cuantitativos como la dotación de capital y nivel de facturación de las microempresas. Como lo indica el documento que define la operatoria, el Banco de la Pcia. es quien decide en última instancia aceptar o no un proyecto presentado. A raíz de la experiencia de trabajo en conjunto, el Banco de la Pcia. acepta las decisiones tomadas por el IPE en relación a la selección de proyectos a financiar. Esto resulta conveniente dado que la entidad bancaria de esta manera delega en terceros los costos involucrados en la selección de los

proyectos. Sin embargo, los criterios de evaluación de la entidad financiera definen en los hechos la posibilidad de entrada de los proyectos a la operatoria. Luego de ese primer y gran filtro, operan criterios no explícitos de los técnicos del IPE según los cuales, por ejemplo, se seleccionan proyectos preferentemente de base familiar y no así de microempresas basadas en la relación patrón/asalariado.

Las actividades de asistencia técnica a través de cursos de capacitación quedaron en manos del personal del IPE adiestrado para estas tareas. No obstante, la posibilidad de llegada con acciones de asistencia adaptadas a las necesidades de cada emprendimiento distó mucho de ser alcanzada, dada la desproporción entre la dotación del equipo de capacitación y la cantidad y localización de los beneficiarios.

Otro factor clave en este caso se vincula a la definición de los ámbitos institucionales ejecutores de la recepción, evaluación y seguimiento de los proyectos. El hecho de que reparticiones al interior de los organismos municipales se ocupasen de llevar adelante estas tareas, *formateó* una determina forma de “llegada a los beneficiarios”. Si bien cercana en términos de localización a los prestatarios, dichas reparticiones no contaban con personal técnicamente capacitado en el gerenciamiento de este tipo de iniciativas. En la práctica, los Servicios de Empleo no tuvieron recursos para su funcionamiento y los proyectos se tramitaron a través de las Secretarías de Producción de los Municipios. El seguimiento también estuvo a cargo de estas entidades ejecutoras y en los hechos no existió debido a la debilidad estructural de estas instituciones para ejecutar la tarea.

### *c) Derrames*

La definición del Municipio como entidad ejecutora del Programa genera otro tipo de derrames. Si bien el plan de actividades contemplaba una instancia de fortalecimiento de las capacidades de los Municipios para gerenciar la iniciativa, la dinámica propia de los actores institucionales participantes, combinada con la masividad de créditos otorgados, impidió una evaluación pormenorizada de proyectos, resultando en una mera descentralización de tareas administrativas. La escasez de fondos de los organismos estatales a nivel local -que no ven aumentar su presupuesto en base a las mayores funciones se les atribuyen-, conjuntamente con la intervención de intereses político-partidarios que visualizan este programa como una forma de distribución de prebendas en algunos casos, derivó en la incapacidad o no intencionalidad de su parte para realizar una adecuada selección de los proyectos, mucho menos aún en un seguimiento de la utilización de los créditos.

La operatoria del IPE en conjunto con el Banco de la de Bs.As. permitió que algunos microempresarios tuviesen una oferta de crédito sin recurrir a fuentes informales de financiamiento con tasas usurarias. Sin embargo, las garantías exigidas, la estandarización de todo el proceso de préstamo y la incapacidad de las entidades ejecutoras de realizar un seguimiento de los proyectos, hicieron del programa una oferta más de créditos personales de bajo monto que no necesariamente contribuyeron al fortalecimiento de emprendimientos productivos. En este sentido, la indefinida categoría de microempresario, la incapacidad para identificar y seguir caso a caso a los sujetos que recibieron el apoyo y los criterios de valor establecidos para evaluar el éxito de la operatoria, diluyeron el proceso de desarrollo que se buscaba desencadenar.

## **3.4. Las incubadoras de empresas en Argentina**

### a) Historia y organización

Las experiencias de incubadoras de empresas analizadas en el estudio al que centralmente refiere este apartado, fueron implementadas por dos universidades públicas en Argentina (Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Luján). Ambas iniciativas comparten un origen común tanto en lo que hace a la forma en que fueron concebidos los proyectos como a la vía mediante la cual se obtuvieron los fondos que permitieron su implementación. En los dos casos los proyectos surgen a raíz de la participación de algunos de sus miembros en las actividades de capacitación del *Programa Consortium de Incubadoras Columbus*. Este Programa se desarrolló entre los años 1991 y 1996 en el marco del Proyecto Columbus del Foro de Rectores de Universidades Europeas (CRE) y tiene como principales objetivos promover la creación de empresas de base tecnológica desde las universidades a través de la implementación de incubadoras de empresas, para crear, posteriormente, una red latinoamericana de incubadoras universitarias.

La efectiva puesta en marcha de los proyectos de incubadora en las dos universidades analizadas tuvo también un origen común: un subsidio otorgado por el Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires destinado al acondicionamiento de la infraestructura edilicia de las incubadoras. Dicho subsidio fue entregado en el marco del *Programa de Incubadoras Productivas y de Base Tecnológica (Unidad Generadora de Empleo – Ministerio de la Producción)*. La existencia de este Programa tiene su origen en las actividades conjuntas realizadas entre organismos gubernamentales provinciales y las universidades nacionales con sede en la Provincia a través de la *Red Científico – Tecnológica de la Pcia. de Buenos Aires* creada en 1986. El Programa es creado, en 1995, a partir de la firma del *Convenio de Creación, Apoyo e Implementación de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica* entre el Gobierno Provincial y cada una de las 11 Universidades Nacionales radicadas en la Provincia.

La participación del Gobierno de la Pcia. operó administrativamente a través del Instituto Provincial del Empleo (IPE). Ello se vio facilitado por el hecho de que el concepto de incubadora de empresas ya estaba instalado en dicha institución a partir de la existencia, desde 1992, del *Programa Provincial de Incubadoras de Microempresas*. Este Programa también consiste en el otorgamiento de subsidios -en este caso a los Municipios de la Provincia- para la instalación de incubadoras de empresas denominadas “de base productiva”. Cuando se logran los acuerdos para extender el apoyo a iniciativas a ser promovidas por las universidades, se establece la denominación de incubadoras “de base tecnológica” para designar a las mismas.

En cuanto a las misiones y objetivos que se plantean ambas experiencias son prácticamente los mismos y muy similares a los propuestos por los *Documentos Columbus*. En ambos casos, la “contribución al desarrollo económico local, regional y nacional” aparece como el marco en el que se establecen las misiones de las incubadoras. Y dicha contribución se pretende lograr sobre la base de la “generación de empresas de base tecnológica”. Así, la incubadora se plantea como una “infraestructura para la transferencia y comercialización del conocimiento”.

El modelo de creación de empresas desarrollado por W. Bolton (Bolton et al., 1992) es tomado por los gestores de los proyectos como base para la racionalización teórica de las iniciativas determinando en gran parte las acciones llevadas a la práctica. El mismo consiste en una representación formal del proceso de nacimiento y crecimiento de una actividad empresarial a través de distintas etapas. Cada una de estas etapas requiere de una

infraestructura de apoyo determinada, entre las que se cuenta la incubadora en una de las primeras fases.

Respecto de lo que se considera el primer requisito para la decisión de la implantación de una incubadora, en ninguno de los dos casos se realizaron estudios de factibilidad previos que estimaran el flujo “real” de futuros incubados a ser captados por las incubadoras. Los estudios de factibilidad realizados se basaron en estimaciones que no resultaron de análisis fundados en datos empíricos representativos. En este sentido, en ambas Universidades se operó en función de la consideración de que era importante la concreción de las iniciativas como paso previo requerido para la aparición de futuros interesados por sus servicios, aun reconociendo y sabiendo - en base a experiencias anteriores - las dificultades que ello conllevaría en el contexto local. La hipótesis subyacente explicitada por los gestores de los proyectos considera que “deben existir ideas que pudieran llevar a la concreción de negocios” y que “esto podía ser algo reprimido y latente porque no había estructura que le diera cobertura”.

Respecto de las empresas instaladas o en vías de instalación en las incubadoras durante los primeros seis meses de inauguradas, distintas eran las experiencias en cada una de las universidades. Aún así, puede afirmarse que en ninguno de los casos existían empresas “en incubación” definidas en términos del modelo utilizado para definir las. Ello puede reflejar tan solo el hecho de que se trate de iniciativas de muy reciente puesta en funcionamiento. En cualquier caso, ello confirma la definición tomada por parte de sus gestores de ponerlas en funcionamiento aun sin tener una demanda inicial asegurada. La única empresa con contrato firmado que se encontraba instalada en la incubadora de la UNLP es una firma ya existente previamente, que recibió por parte de la incubadora asesoramiento en temas de gestión empresarial.

#### *b) 'Formateando' el contexto*

La idea de la incubadora como interfase para la vinculación universidad–empresa/sector productivo está en la base de la formulación desde la cual se implementan las experiencias. Esto supone la definición de empresas centradas en el uso o aprovechamiento productivo de los conocimientos surgidos de las investigaciones científicas de los académicos, por lejos un tipo de empresas muy difíciles de encontrar en contextos periféricos. Este *formateo* de los destinatarios de las iniciativas a través de la utilización del modelo citado, se encontró en los hechos con que no habían “clientes” ahí afuera para los servicios ofrecidos.

La creencia y la convicción de que los objetivos que guían la creación de estas nuevas estructuras organizacionales justifican su puesta en funcionamiento es, en términos del análisis de las conductas de los protagonistas, un elemento central para la concreción de las mismas. La importancia que adquiere - tanto en el discurso explícito de los gestores de los proyectos como en la definición de los documentos institucionales que orientan las experiencias analizadas - la adhesión a modelos estandarizados para cumplir con dichos objetivos, puede verse como complementaria de la necesidad de legitimar una tarea excesivamente compleja en función de las condiciones preexistentes para su desarrollo.

El proceso de difusión acontecido en los años que siguieron a estas experiencias iniciales muestra la efectiva creación de un mercado para la competencia por fondos para el establecimiento de incubadoras. Ello fue posible debido a la presión ejercida por los gestores de las iniciativas para destinar fondos al financiamiento de este tipo de experiencias. En algunos casos, la estabilización de los contextos y la estructuración de sus interacciones a

través de canales estandarizados, ha permitido a estas organizaciones transformar sus intercambios en *commodities*. Cuando esto ha ocurrido, y cuando alguna forma de medición de valores, desempeños y resultados fueron encontrados, han emergido interacciones de mercado. Un ejemplo de ello es la venta interinstitucional de Programas de Desarrollo que incluyen al mecanismo de incubadora de empresas como parte del *know how* a ser transferido (Thomas y Versino, 2002).

#### c) *Derrames*

El hecho de que el *formateo* de las experiencias llevadas adelante no responda a la realidad local se complementa con que en ninguno de los proyectos estudiados existe una definición explícita del tipo de empresa o de sectores de actividad a los que se dirigen las acciones de apoyo de la incubadora. Este hecho puede verse como un *derrame* derivado de la inadecuación del formato seleccionado a las condiciones locales de desarrollo económico y social. Esta indefinición complementaria permitió a las incubadoras introducir proyectos en las incubadoras que, sin responder al modelo postulado, eran los “clientes” efectivamente existentes en el ámbito local.

La necesidad de creación de un mercado que demande por sus servicios hizo visualizar a la “formación de emprendedores” como una de las actividades clave de los proyectos. Las acciones más difundidas y desarrolladas por los equipos técnicos de las incubadoras en el ámbito local, se han relacionado con el diseño y realización de cursos de capacitación para emprendedores. No existe experiencia que no haya destinado gran parte de sus esfuerzos, por no decir la mayor parte de ellos, en producir los propios clientes interesados en sus servicios. En este marco han sido muchas las actividades desarrolladas y gran cantidad de actores continúan estando involucrados en los proyectos. Es desde esta perspectiva posible entonces analizar las características de este tipo de *derrames* que a la luz de un análisis de una evaluación estándar de este tipo de experiencias no aparecerían como objetos legítimos de visibilidad.

#### 4. Análisis

Los cuatro tipos de organización analizados comparten una serie de características que determinan fuertemente su funcionamiento y ayudan a explicar algunos de los fenómenos que aparecen como paradójicos para un observador externo.

Por un lado, todas han sido creadas como *vehículos de políticas* para promover el crecimiento económico (bancos de desarrollo), creación de empresas (incubadoras) y alivio de la pobreza y la desocupación a través del autoempleo (microcréditos). Fueron creadas como intermediarias de actores gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo de lograr un *objetivo específico* vinculado a la *obtención del desarrollo económico* de sus “clientes” o “beneficiarios” e indirectamente de sus entornos: regiones o países. Los cuatro casos nos muestran que la creación de un mecanismo de intervención o de una organización formal en sí mismo, no es suficiente para actuar efectivamente en un contexto específico persiguiendo determinados objetivos. Las cuatro organizaciones debieron *modelar sus contextos* para que respondiesen a sus ofertas de ayuda y reformular, en algunos casos, sus *mecanismos* de intervención y comunicación para poder llevarlos a la práctica.

Los bancos de desarrollo no pudieron simplemente dar fondos a cualquiera en los países “en desarrollo” necesitados de capital. El dinero es escaso y las necesidades son muchas. Así, los bancos de desarrollo decidieron dar préstamos de largo plazo (elección del mecanismo de intervención) a los más necesitados (elección de los beneficiarios). La necesidad es medida por el potencial de uso de los fondos. El uso de los fondos es expresado bajo la forma de proyectos, los cuales se vuelven el mecanismo (racional) de intervención y comunicación privilegiado, que además puede ser evaluado. Sin embargo, muy pocos de los proyectos que responden a los requerimientos de los bancos surgen naturalmente. Muchos de ellos requieren de acciones de *formateo* por parte de un representante del banco: actores y proyectos son en gran medida el resultado de ese proceso de *formateo* por parte de dichos representantes.

Las organizaciones de microcrédito muestran un proceso similar de formateo y estructuración. Los destinatarios de los préstamos con frecuencia deben presentar un “proyecto” que muestre para qué necesitan los fondos y también con frecuencia se les pide formar grupos de cuatro o cinco beneficiarios para crear una red solidaria. La demanda es también moldeada a través del tipo de emprendimiento, incentivos especiales o, como vimos en el caso del Banco Graamen, cláusulas de exclusividad a favor de las beneficiarias mujeres. Aun así la razón de ese hecho no responde más que a la búsqueda de un re-aseguramiento de la devolución del préstamo. Las organizaciones de microcrédito pueden de hecho volverse intermediarios que ayudan a los bancos de desarrollo o gubernamentales a actuar e intervenir en el sentido deseado. Los bancos con frecuencia no pueden interactuar directamente con los beneficiarios de sus préstamos y utilizan a las organizaciones de microcrédito para pre-formatear a sus clientes.

En el caso de las incubadoras de empresas argentinas, la “demanda” por sus servicios es muy escasa y ellas literalmente tienen que crear actores del lado de la demanda. En este caso, una cierta creencia (por no decir fe) en que las incubadoras constituyen instrumentos de política relevantes tiene poca conexión con la realidad “ahí afuera”. La utilización de un modelo teórico importado de Europa en donde las incubadoras funcionan “bien”, aun cuando en un contexto científico y tecnológico completamente diferenciado, es el origen que legitima a las primeras iniciativas que luego reproducirán a nivel local el *interesamiento* de otros actores. Resulta de ello que las incubadoras tienen que enseñar a los ingenieros a ser emprendedores para poder volverse “incubados”. Y, por supuesto, la interacción con estos potenciales emprendedores tiene lugar en base a la presentación de proyectos, que tienen que responder a determinados standards de valor fijados por los cánones tradicionales.

El *encuadramiento* permite a los miembros de las organizaciones actuar. La diferencia entre los resultados efectivos de estas acciones y las consecuencias deseadas puede ser insatisfactoria si el *formateo* genera lo que Callon denomina “derrames” (*overflows*). Generalmente, cualquier tipo de *formateo* produce derrames, porque al usar el concepto de inclusión uno automáticamente excluye también. Los *derrames* existen en los cuatro casos estudiados en este trabajo. La inclusión de algunos actores crea la exclusión de otros. Definir un “cliente” singular para un proyecto de desarrollo puede provocar reacciones negativas al proyecto por parte de otros participantes del proyecto. Medir solo el crecimiento económico puede llevar a que la inequidad del ingreso pase desapercibida. No obstante, las causas y los tipos de derrames sean diferentes en cada caso analizado, el análisis aplicado permite mostrar que en ningún caso existen “fallas” que las intervenciones ayudan a resolver. En todos ellos se actúa orientándose en función de fallas postuladas de manera abstracta, que en ningún caso preexisten como algo dado sino que son la resultante de la intervención.

## 5. Conclusión

En esta comunicación hemos analizado diferentes organizaciones para el desarrollo y sus esfuerzos en generar acciones que lo promuevan. Argumentamos que, enfrentadas a un contexto complejo de intervención, tienden a encuadrar sus acciones estructurando no solo los procesos de interacción a partir de determinados criterios de valor, sino también creando actores antes inexistentes y haciendo en algunos casos posible el nacimiento de interacciones de mercado.

Entonces por qué nos molestamos en llamar la atención sobre los procesos de formateo, estructuración, medidas de rendimiento, creación de actores etc. en el caso de la generación de políticas de desarrollo económico y social? La principal razón es que la forma en que moldeamos los contextos y estructuramos las interacciones con otros actores (ellas mismas frecuentemente resultado de estas interacciones), afectan profundamente los resultados que una organización produce. La ayuda para el desarrollo de los bancos adquiere una dinámica propia, cada vez mas lejos de sus objetivos originales y de las realidades en que interviene. El Banco Grameen comienza concentrando su acción en los créditos para mujeres, aun cuando no siempre sean las beneficiarias. El pago de los préstamos se vuelve un fin en sí mismo, no importa cómo y cuáles clientes procuren los fondos. Los gestores de incubadoras de empresas difunden el modelo a la mayor cantidad de actores posibles, como una forma de reforzamiento de su propia legitimidad ante otros actores (políticos, económicos y sociales), aun siendo conscientes de la inexistencia de los beneficiarios que postulan ayudar.

En términos generales, existen diversos riesgos: que los objetivos estén basados en premisas falsas sobre la realidad, que los objetivos se vuelvan ajenos a las acciones implementadas, y que las acciones tengan un impacto real que es diferente al de los resultados esperados. Las intervenciones bien intencionadas en diferentes sistemas sociales a través de organizaciones específicas y sus proyectos, corren el riesgo de producir efectos contraproducentes. Esa es la razón del por qué los actores públicos en particular deberían prestar atención explícita a cómo moldean el contexto en el proceso que desenvuelve su forma de intervención.

Las aproximaciones tradicionales de los análisis de políticas públicas suponen la existencia previa de una serie de actores y canales de transmisión e interacción que permiten a los “hacedores de política” implementarlas. Ellas verán que los principales obstáculos para la implementación de políticas son las luchas de poder de los actores involucrados por algún elemento tangible que está en disputa. Nuestro análisis ha mostrado que estos supuestos actores, a menudo no existen claramente definidos, sino que se constituyen a partir de los procesos de intervención. Y estos actores se ven muchas veces obligados a definir la interacción con los hacedores de política no a través de una comunicación directa, sino por medio de vehículos legitimados y estandarizados de comunicación, como los proyectos. Esto no significa que las luchas de poder no existan o no requieran ser analizadas, pero sí significa que -al menos para los hacedores de políticas- la construcción de actores e interacciones debería ser cuidadosamente pensada.

Un análisis de políticas públicas tradicional nos permite encuadrar los procesos de intervención en términos de sus fases de elaboración, implementación y evaluación. En los casos analizados este ejercicio ha sido previamente realizado por parte de los autores. Dicho análisis resultó en una evaluación positiva o negativa de las acciones de intervención en función de criterios establecidos ex ante o ex post, ya sea por parte de los mismos actores o del analista. La resultante es una evaluación positiva o negativa de las experiencias sin

alcanzar captar el sentido de las interacciones realmente existentes en los casos exitosos y sin permitir visualizar la riqueza de interacciones efectivamente desencadenadas en procesos en que la evaluación resulta negativa. Las nociones de *encuadramiento* y *derrame* creemos permiten recuperar interacciones muchas veces invisibles para los esquemas analíticos existentes.

## REFERENCIAS

- Bierschenk, Thomas (1988): "Development Projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A Case Study from Bénin", *Sociologia Ruralis*, XXVIII, 2/3, 146-160.
- Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan (2000): **Courtiers en Développement. Les villages africains en quête de projets**, Paris :Karthala.
- Bolton, William; Monds, Fabian; O'Neill, Eoin; Schneider, Carlos, (1992): **Políticas de Innovación. La Gestión de Incubadoras de Empresas en las Universidades.**, CRE-COLUMBUS-UNESCO, 1996.
- Callon, Michel (1998): "The embeddedness of economic markets in economics", in: **The laws of the market**, Oxford: Blackwell.
- Chenery, Hollis B., and Alan M. Strout (1966): "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review*, LVI, 4, 679-733.
- Comeliau, Christian (1996): "A la recherche de l'économie du développement: faiblesses structurelles de la théorie dominante", in: Comeliau, Christian (ed.), **L'économie à la recherche du développement. Crise d'une théorie, violence d'une pratique**, Paris: PUF.
- Danahar, Kevin and Muhammad Yunus (1994): **50 years is enough. The case against the World Bank and the International Monetary Fund**, Boston: South End Press.
- Hirschman, Albert.O. (1967): **Development Projects Observed**, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hoeser, Utz (1998): « A la recherche de projets: L'action aveugle des banques de développement », Tesis Doctoral, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Hoeser, Utz (2003) : « Business Incubation in Argentina », presented at the ICSB conference 2003 in Belfast.
- Long, Norman (1990): "From Paradigm Lost to Paradigm Regained ? The Case for an actor-oriented Sociology of Development", *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 49, December, 3-24.
- Olivier de Sardan, J.P. (1995): **Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social**, Paris: Karthala.
- Rhaman, Aminur (1999): **Women and Microcredit in Rural Bangladesh**, Boulder: Westview.
- Rostow, W. (1960): **The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto**, Cambridge: University Press.
- Ruggie, John Gerard (1992): "Multilateralism: the anatomy of an institution", *International Organization* 46, 3, 561-598.



- Thomas, H. y Versino, M. (2002): "Modelos de vinculación interinstitucional en América Latina. Un análisis crítico de experiencias locales de generación de empresas innovadoras.", en *Revista Espacios*, Vol.23, N° 3, Venezuela.
- U.N. Proceedings (1948): Proceedings and Documents, U.N. Monetary and Financial Conference 1944, United States Government Printing Office, Washington, D.C.
- Versino, Mariana (1996): *La microempresa como objeto de políticas de promoción del empleo. Un estudio comparativo de Programas de promoción del empleo orientados a microempresas en la Provincia de Buenos Aires*, Tesis de Licenciatura, Depto. de Sociología, Fac. de Humanidades y Cs. de la Educ., UNLP, La Plata.
- Versino, Mariana(2000): "Las incubadoras de empresas en Argentina: reflexiones a partir de algunas experiencias recientes.", Revista *REDES, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, Universidad Nacional de Quilmes, número 15, volumen 7, pp.151-181, Buenos Aires.
- Versino, Mariana (2001): "Discursos, representaciones y ficciones en el proceso de difusión de incubadoras de empresas de base tecnológica en la Argentina", Revista *Espacios*, volumen 22 (2), Venezuela, septiembre de 2001.
- Ward, William A. et Deren, Barry (1991), **The Economics of Project Analysis**, Washington, D.C.: World Bank.
- Wood, Robert (1986), **From Marshall Plan to debt crisis**, Berkeley: University of California Press.