

La construcción de utilidad de la investigación en Ciencias Sociales.

Un estudio de caso sobre las políticas de empleo. Por **Santiago Barandiarán**. Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología - Universidad Nacional de Quilmes.
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Nacional de La Plata.

dabuten@datafull.com Esta dirección de correo electrónico está siendo protegida de "spam bots", necesita habilitar Javascript para poder verla.

1. Introducción

Existe en los estudios sociales contemporáneos sobre la ciencia, más allá de los diversos enfoques teóricos, un área temática que está recibiendo cada vez mayor atención: la cuestión de la utilidad social de la investigación científica. Si la clásica sociología funcionalista de la ciencia se ocupaba sólo de los aspectos institucionales de ésta en tanto sistema de valores, sanciones y recompensas que preside la comunidad académica de pares, y las nuevas corrientes post-kuhnianas intentaban una explicación sociológica de los contenidos cognitivos producidos por las ciencias en tanto resultado de las prácticas sociales de producción y negociación de sentido entre investigadores (y luego también entre éstos últimos y actores no académicos), la cuestión de la utilidad social de la ciencia puede inscribirse en esta línea como un intento por ampliar el análisis sociológico de los modos de producción social del conocimiento científico para incluir también los diversos modos de utilización que éste puede recibir, entendiendo que su significado no es independiente del uso que de él pueden hacer diferentes actores sociales. Este tema de investigación puede ser entendido también como un correlato de los cambios sucedidos en la ciencia contemporánea, que atraviesa un proceso de debilitamiento de la autonomía ganada hace más de un siglo con la institucionalización académica, para estar cada vez más vinculada con el mundo de la producción económica, y en este sentido la utilidad adquiere importancia como una demanda por la relevancia social de la producción científica. Demanda que pasa a ser constitutiva del modo mismo de producir conocimiento científico, por cuanto el contexto de aplicación del conocimiento (en términos de la epistemología clásica) se ha convertido en el criterio rector de la producción científica, otorgándole también de este modo un criterio de legitimación social. Diferentes conceptos han sido elaborados en los últimos tiempos para captar este proceso, entre los cuales el de "Modo 2 de producción" (Gibbons et al, 1997), el de "segunda revolución académica" (Etkowitz y Leydesdorff, 2000), o el de "ciencia industrial" (Ziman, 2000) sean tal vez tres de los más ilustrativos. La pregunta por la construcción de la utilidad, entonces, profundiza en el análisis de estos cambios y refiere a una indagación por el uso y apropiación del conocimiento en una sociedad en la cual las acciones de los sujetos y de las organizaciones descansan cada vez más en conocimiento experto de algún tipo.

En el caso de la utilización de la investigación social, el interés estuvo principalmente centrado en el estudio de los modos de utilización de los resultados de investigación en el plano de las políticas públicas, esto es, en el proceso de definición de situaciones que ameritan una intervención por parte del aparato estatal, y luego en el diseño, ejecución y seguimiento (o evaluación) de estrategias específicas de intervención. Se trata de un interés inducido sin duda en los países centrales por la creciente complejidad del proceso de policy making (Auriat, 1998), así como también de los programas de intervención social del Estado, los cuales cargan implícita o explícitamente con orientaciones cognitivas que implican en mayor o menor medida una utilización determinada de la investigación social (Neilson, 2001). La clarificación de los vínculos entre investigación social y utilización ha conducido a la construcción de modelos estilizados de uso de la investigación que sirven para comprender los distintos sentidos que este uso puede adquirir (Weiss, 1986), pero también para entender los distintos niveles de utilización o “decantación” de la investigación social desde el campo puramente académico hasta el sentido común, conjuntamente con las diferentes funciones que ésta puede cumplir en cada nivel de uso, así como el rol que desempeñan los diversos actores que entran en juego a lo largo del proceso de utilización (Brunner y Sunkel, 1993). Es importante remarcar que, más allá del alto nivel de estilización que puedan presentar estos modelos teóricos, el concepto de utilidad de la investigación remite siempre a un resultado de un proceso complejo del cual toman parte varios actores -investigadores, intermediarios y usuarios, con sus respectivos criterios y expectativas de utilidad, que pueden no ser convergentes-, y que por lo tanto no se trata de una cualidad inscrita per se en la investigación como objeto (Vaccarezza, 2004). Es en este sentido que hablamos de la construcción de la utilidad, ya que conviene entenderla como un resultado emergente de la interacción social, antes que como una consecuencia inmediata de la producción científica.

En este trabajo echaremos mano de estas perspectivas teóricas para abordar el problema de la utilización de la investigación social en las políticas públicas de empleo durante la década pasada en Argentina, tratando de identificar los diferentes significados del problema en el campo académico de los estudios del trabajo por un lado, y en las estrategias de intervención social estatal por otro, los actores relevantes que intervienen en el proceso, y el resultado concreto en que esto se plasma: los programas de empleo. Para ello haremos primero una breve exposición del marco teórico de la investigación, y en segundo lugar desarrollaremos el cotejo entre la producción académica sobre temas de trabajo y empleo y las orientaciones cognitivas presentes en las políticas de empleo. Por último, finalizaremos con unas breves reflexiones sobre la relación entre conocimiento y acción.

2. Aspectos teóricos del sistema de utilización de conocimientos.

En su aspecto más general, la utilización de los conocimientos producidos por las ciencias sociales puede enmarcarse en el concepto de doble hermenéutica, propuesto por Giddens para entender la peculiar relación entre las ciencias sociales y su objeto, con las connotaciones prácticas que esto conlleva. La construcción de conceptos en estas disciplinas implica una interpretación de un

mundo social que ya cuenta con una pre-interpretación por parte de sus actores, razón por la cual existe un continuo en el uso del conocimiento que es de ida y vuelta entre el conocimiento lego y el conocimiento experto. Las ciencias sociales parten para su empresa de conocimiento de un plexo de significados ya construidos en el mundo de la vida cotidiana, que al ser elaborados teóricamente dan lugar a conceptos específicos, especializados - construcciones conceptuales de segundo grado, en términos de Schutz- los cuales a su vez pueden con el tiempo volver a ser absorbidos por el sentido común.

Ahora, si bien esta es la dinámica general del uso del conocimiento en las ciencias sociales, existe toda una gradación de diferentes niveles de utilización del conocimiento que están entre el uso que se da al interior del campo académico (utilización intracampo), y la decantación a nivel del sentido común. Brunner y Sunkel proponen un esquema que reconoce al menos tres niveles más de utilización: los modelos generales de orientación, la identificación de problemas, y las arenas de decisión. Así, si en el nivel del sentido común (nivel 1) la función que reviste el uso del conocimiento es la de contribuir a la reflexividad y la auto comprensión colectiva de los sujetos sociales, y en el otro extremo la función del uso intra campo (nivel 5) consiste en la producción de nuevos conocimientos por la vía del desarrollo disciplinar, en el nivel de los modelos de orientación (nivel 2) el conocimiento es usado en sentido ideológico para la confección de meta-agendas, vale decir, las ideas-fuerza, proyectos y modelos globales de sociedad que se pretenden realizar. En el nivel de la identificación de problemas (nivel 3), el foco está en el uso para la definición y explicación de problemas que pasan a formar parte de agendas de acción en esferas institucionales más acotadas, en tanto agenda de asuntos públicos que merecen intervención. Por último, en el nivel más acotado aún de las arenas de decisión (nivel 4), el uso del conocimiento se dirige a la elaboración de estrategias concretas de abordaje de los problemas identificados en el nivel anterior, ya sea para intentar solucionarlos o neutralizarlos.

Cuadro 1. Sistema de utilización de conocimientos.

Nivel de utilización	Función del conoc.	Agentes-usuarios
1. Sentido común	Reflexividad, auto comprensión	Agentes individuales y colectivos
2. Modelos de orientación	Ideologías	Grupos de influencia, elites.
3. Identificación de problemas	Explicaciones	Sectores formadores de opinión
4. Arenas de discusión	Estrategias	Decisiones y actores
5. Identificación intra campo	Producción científica	Comunidad de pares

Fuente: Brunner y Sunkel (1993).

Este uso de nivel cuatro puede adoptar diversas formas, que exceden la aplicación lineal de conocimientos ya disponibles para la solución de problemas, que sería la forma que responde al modelo más racionalista de

conceptualizar la utilización de la investigación en las políticas públicas. En este sentido, algunas investigaciones sugieren que lejos de utilizar instrumentalmente los resultados de la investigación social como datos previos para la toma de decisiones, los decisores en ámbitos públicos suelen usar la investigación en otros muchos sentidos, más indirectos, como fuentes de ideas, conocimiento difuso, o como legitimación ex-post de cursos de acción ya decididos y en marcha. Carol Weiss probablemente sea la pionera en la identificación de estos sentidos varios que puede tener el uso de la investigación cuando ingresa en las arenas de discusión y elaboración de estrategias de intervención pública. De los siete significados que enumera (Weiss, 1986), los más interesantes desde este punto de vista de la no-linealidad son los modelos de uso político, táctico, interactivo y esclarecedor. El uso político refiere a la situación previamente mencionada, en la cual se encargan investigaciones para racionalizar decisiones a las que ya se ha arribado por otros medios, como una forma de fundamentación a posteriori que puede servir para sumar consensos o debilitar argumentos opositores. El modelo táctico, en cambio, se trata de una situación en la cual la investigación es realizada por encargo pero sin expectativas de ser usada prácticamente, como una forma de responder a un asunto presente en la opinión pública, para demostrar que se está estudiando el tema, independientemente del contenido y las conclusiones de la investigación. Más allá de que los resultados de la investigación no se incorporen a un proceso de aplicación, esta no deja de ser una forma de usar la investigación, sólo que no por lo que puedan aportar sus conclusiones sino en tanto actividad en sí misma.

El modelo interactivo de uso es el más complejo, en tanto involucra a una multiplicidad de actores además de investigadores y decisores, que puede incluir a periodistas, técnicos, empleados administrativos, y grupos de interés, entre los cuales los decisores pueden buscar información relevante para la planificación de políticas. En ese sentido es el modelo más realista, está más cerca del modo efectivo en que se toman las decisiones, y da por sentado que estas no se producen directamente con arreglo a la conclusión de investigaciones, sino a circunstancias políticas. El modelo de uso esclarecedor, por su parte, rescata la idea de orientación difusa para la acción, no tanto en términos instrumentales, sino como un marco de significado que conserva algunos conceptos producidos por la investigación social, sirviendo a una suerte de educación del policy maker. Sin embargo este uso como esclarecimiento es diferente de lo que antes mencionábamos como orientaciones generales, puesto que está dirigido al nivel de utilización concreto de las arenas de discusión, pero en sentido difuso, más a modo de argumentación, o de ideas, que de datos. En este planteo, el uso de la investigación como orientación general pertenece al modelo de investigación como "empresa intelectual de la sociedad". Los dos modelos restantes de uso según Weiss son los más racionales, en sentido lineal. El modelo de uso "empujado por el conocimiento" es el clásico modelo lineal que postula una investigación de carácter básico previo a una de carácter aplicado, que luego conduce a una aplicación práctica. Es este un sentido de la utilización que no es frecuente encontrar en las ciencias sociales (e incluso tampoco es el más apropiado para las ciencias naturales). El modelo de "solución de problemas", en cambio, presupone la prioridad de una decisión política para llevar adelante

una intervención, para la cual se encargan investigaciones destinadas a proveer evidencia empírica y reducir el margen de incertidumbre de la decisión. Pero para esto debe haber un consenso previo entre investigadores y policy makers sobre la definición de la situación en la que se va a intervenir, lo cual no siempre es el caso.

En un plano más analítico, es posible distinguir también las diferentes funciones de uso que puede tener el conocimiento resultante de la investigación (Vaccarezza, 2004). En principio cabe separar los usos pragmáticos, destinados a una intervención práctica sobre el mundo social, de los no pragmáticos. Estos últimos incluyen la función de plantear y resolver problemas de investigación al interior de un campo científico (la crítica interna, presente en el nivel 5 de utilización según Brunner, en la cual el uso se manifiesta en la cita bibliográfica). Los usos pragmáticos, en cambio, pueden tener diferentes funciones, como por ejemplo la incorporación a un proceso de aplicación / intervención, en la cual el conocimiento permite la transformación de una situación o de su definición, pero también puede tener otras funciones que acompañan las sucesivas etapas de una intervención práctica, ya sea relativa a momentos previos a la aplicación (como estudios de identificación de oportunidades, o de costos de oportunidad), durante la intervención (función de seguimiento y control), o después de la misma (evaluación de impacto, medición de consecuencias de la aplicación).

3. La relación entre el campo académico y el campo de aplicación

Como decíamos más arriba, el objeto del presente trabajo es aportar elementos para comprender de qué manera se usó la investigación social en el campo de aplicación de las políticas de empleo. Para ello es necesario revisar:

- a) Cómo se institucionaliza y qué orientaciones cognitivas tiene el campo de estudios sobre el trabajo en Argentina.
- b) Cómo se construyó el problema del desempleo como objeto de políticas públicas específicas.
- c) Cómo se usó la investigación una vez que el desempleo pasó a ser objeto de intervención.

A). Los estudios del trabajo surgen en Argentina, al igual que en Latinoamérica, simultáneamente con la institucionalización de la sociología a finales de los años '50. Aquí vamos a periodizar su desarrollo histórico en tres etapas, de acuerdo con los cambios en el contexto general de la sociedad que define las orientaciones políticas, económicas y culturales en medio de las cuales necesariamente se produce la investigación social. Cada uno de estos períodos se caracteriza por una cuestión central que sobredetermina los problemas relevantes de la investigación social -lo que más arriba entendíamos como meta-agendas, siguiendo el planteo de Brunner y Sunkel. La investigación, a su vez, experimenta cambios en las temáticas, los métodos y las orientaciones teóricas que de alguna manera traducen las rupturas de los procesos sociales básicos en las que aquí nos basamos para delimitar los períodos. La primera gran ruptura, luego del crecimiento iniciado en la segunda posguerra, es la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, asociada a la caída de los regímenes populistas y la instauración de regímenes

autoritarios que redefinen la relación capital-trabajo. La segunda corresponde al proceso de globalización económica y reconversión productiva en curso, asociado a la doble crisis del modelo taylorista-fordista en el plano de la organización del trabajo y de la relación salarial en el plano de las formas de subordinación legal de la fuerza de trabajo. De esta manera, los períodos serían los siguientes:

- Modernización
- Democratización
- Reconversión productiva – Ajuste estructural

i). En el primer período, que comprende desde finales de los años '50 hasta principios de los '70, el tema que claramente domina la meta-agenda pública es el de la modernización de la sociedad, entendida como el proceso histórico que produciría el pasaje del estadio tradicional y agrario al estadio urbano-industrial. La preocupación fundamental de la sociología del trabajo, guiada por las teorías económicas desarrollistas en boga, era la formación de una clase trabajadora urbana integrada y adaptada, cultural y políticamente, a una sociedad moderna. Lógicamente la institución que inicialmente albergó estos estudios fue el Instituto de Sociología de la UBA, dirigido por Gino Germani. Otra de las instituciones pioneras en las investigaciones laborales en los '60 fue el Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato Di Tella.

ii). En el segundo período, desde mediados de los años '70 hasta finales de los años '80, el eje de la discusión gira en torno a la polaridad democracia-dictadura, luego de la crisis del modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones que terminó con los regímenes reformistas-populistas para pasar a una serie de gobiernos autoritarios. La centralidad de la sociología del trabajo aquí se volcará hacia los estudios sobre el movimiento sindical, y a la posibilidad de su reconstrucción tras la fragmentación sufrida durante las dictaduras. Uno de los componentes de este cambio de perspectiva tenía que ver con la crítica del Estado como actor central de la teoría del desarrollo, y en su lugar se desplaza el foco hacia la perspectiva de los actores sociales. Predominan los estudios de carácter sociopolítico sobre el movimiento sindical, así como los estudios de caso sobre conflictos y huelgas obreras (el Cordobazo es el caso paradigmático), y la sociología del trabajo se ve hegemonizada en gran parte por la "sociología del sindicalismo". A nivel conceptual, mientras tanto, la economía del desarrollo es desplazada por los abordajes interdisciplinarios que se nutren de la historia, la antropología, la ciencia política y la sociología de los movimientos sociales para reconstruir la experiencia de los actores desde sus propias perspectivas. Paralelamente, sin embargo, empieza a cobrar importancia en los inicios de la década del '80 otra dimensión de los estudios sobre el trabajo en la que la economía y las metodologías cuantitativas tienen preponderancia: los estudios sobre el mercado de trabajo. Se trata de una línea de investigación que se va a ocupar de fenómenos recientes (en aquel momento) del mercado de trabajo urbano argentino, como el aumento de la tasa de desocupación abierta, la precariedad y la informalidad del empleo, temas que con posterioridad serán integrados en la problemática de la exclusión social. El enfoque adoptado desde esta línea es

el de los mercados segmentados de trabajo, un modelo de mercado dual no competitivo que resalta la polarización de los empleos de acuerdo a los niveles de calificación profesional, situación contractual y diferenciales de ingresos como resultado de factores institucionales y de la política de recursos humanos de las empresas. Debido a que se trata de un enfoque concentrado mayormente en el concepto de empleo, lo podemos categorizar más específicamente como una sociología del empleo. Aquí pueden distinguirse dos vertientes, una de tipo estadístico que se nutre del refinamiento de los instrumentos de medición del mercado de trabajo y va a producir buena parte de la información que luego será utilizada por los programas sociales focalizados, y por otro lado una orientación más cualitativa que se vuelca al estudio de las formas de inserción laboral de los sectores con mayores dificultades, como los jóvenes y las mujeres.

A nivel institucional, en este período surge el primer instituto de investigación dedicado específicamente al campo de los estudios del trabajo, el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), formado en 1971 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata, el cual tres años después quedó bajo la jurisdicción del CONICET, donde prosigue su actividad hasta la actualidad.

Posteriormente, la represión instaurada por el golpe militar de 1976 produjo un desplazamiento de la investigación hacia centros privados y ONG, ya que muchos docentes e investigadores de las universidades nacionales fueron cesanteados o bien ciertos temas fueron censurados. Entre los más importantes de estos centros se encontraban: el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES); el Instituto Torcuato Di Tella; el Centro Nacional de Estudios sobre Población (CENEP), y por último hay que nombrar a FLACSO, el CLADES, y la Fundación Friedrich Ebert, que apoyó muchos de los proyectos de estas instituciones.

iii). En el tercer período, que se inicia a finales de los '80 y se extiende hasta la actualidad, el tema central es el de los procesos de globalización económica y ajuste estructural (achicamiento del Estado y reconversión de las empresas). El enfoque de los estudios del trabajo (que, por otra parte, de aquí en más se generalizan bajo esta denominación, dejando atrás la de "sociología del trabajo", o la anterior de "sociología industrial") se desplaza hacia los impactos que producen en el mundo del trabajo estos procesos de globalización económica y ajuste estructural, sobre todo a nivel de la reformulación de los modelos de organización del trabajo al interior de las firmas y a las mutaciones de la relación salarial.

El consenso acerca del agotamiento definitivo del modelo cerrado de sustitución de importaciones trae al primer plano el problema de la adaptación de la estructura productiva a los cambios introducidos principalmente por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como los procesos de ajuste estructural del sector público como requerimiento impostergable para el mejoramiento de la competitividad sistémica de la economía. Ajuste y adaptación a los nuevos criterios productivos de una economía abierta a la transnacionalización creciente y generalización a todo el mundo de las formas de producción capitalistas serán entonces los dos ejes que estructuran la meta-agenda pública en este último período. En el campo de los estudios del trabajo

esto se va a reflejar en la mayor atención que se le presta a los nuevos paradigmas productivos (crisis del taylor-fordismo, emergencia de los modelos de especialización flexible), el impacto de las innovaciones tecnológicas en los procesos de trabajo, así como también a las modalidades recientes de organización del trabajo y gestión de los recursos humanos que proponen las teorías del management. Los estudios empíricos tratan de constatar en qué medida y en qué sectores de la economía local se están produciendo estos cambios, y se multiplican los estudios de caso sobre reconversión productiva a nivel de empresas y sectores.

Por otro lado, sigue acrecentando su volumen la sociología del empleo que mencionábamos en el punto anterior. En este momento ya acusa el impacto de los debates en torno a la crisis y eventual fin o desaparición del trabajo asalariado, producto de la observación del persistente deterioro del empleo formal en los últimos años. En general, predomina en estos enfoques un abordaje de la temática del empleo como un problema emergente de las transformaciones estructurales sufridas por la sociedad argentina en el último cuarto de siglo, entendida en términos generales como un proceso de desindustrialización, entre cuyas consecuencias la cuestión del desempleo es una de las centrales. Estos cambios plantean el desafío de modificar conceptos y estrategias de investigación para captar todo el “trabajo borroso” que se sale de los límites de la relación mercantil de empleo, y así una de las nuevas temáticas que se empiezan a estudiar es la del impacto subjetivo de las profundas transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo, particularmente la construcción de identidades individuales y colectivas en contextos de fuerte incertidumbre del trabajo y de retroceso del empleo como mecanismo de integración social.

Institucionalmente, con el regreso de la democracia las expectativas del campo se tornarían más positivas, y es de ahí en más que lograría el mayor crecimiento institucional. En 1982, todavía sobre el final del gobierno militar, se creó la Asociación de Especialistas del Trabajo (ASET), que desde entonces nuclea a la mayoría de los investigadores en sociología y economía del trabajo, organizando periódicamente congresos, y publicando desde 1991 la Revista de Estudios del Trabajo. Presentada sinópticamente en un cuadro, la evolución del campo de estudios relativos al trabajo se organiza de la siguiente manera:

Cuadro 2. Síntesis histórica del campo de estudios del trabajo

Modernización	Desarrollo	Economía de desarrollo	Estado
Crisis del modelo Sustitutivo	Democratización	Sociología de los mov. soc. Círculo político, antropología.	Movimientos sociales Actores Sindicales
Globalización	Ajuste estructural Recursos de prod.	Economía. Teoría de la com- petitividad sistémica. Sociología del empleo	Empresas modernizadas

Fuente: elaboración propia.

B). En el nivel de las instancias de intervención estatal sobre trabajo y empleo, podemos observar que no existen políticas específicas sobre empleo en Argentina hasta la década del noventa. Con anterioridad a ésta, las políticas sociales se orientaban centralmente al problema de lo laboral mediante instrumentos protectivos como la legislación laboral, regulaciones del mercado de trabajo, la provisión social de bienes, servicios y transferencias (que inciden sin duda sobre la oferta de trabajo), y los mecanismos de la seguridad social (que afectan las relaciones entre población económicamente activa e inactiva). Desde 1990 en adelante, en cambio, asistimos a un verdadero cambio de visión en la intervención social del Estado, y sobre todo en lo que a política laboral se refiere. En concordancia con los cambios estructurales, y las nuevas orientaciones generales de la meta-agenda enmarcadas en las cuestiones de la reconversión y el ajuste estructural como formas de adaptación a un contexto globalizante, se profundizó el principio de subsidiariedad del Estado, ahora recomendado desde el Consenso de Washington. Por un lado el shock de reformas estructurales de corte neoliberal fue encarado con el propósito de resolver la brecha de competitividad de la economía argentina, y por otro lado las políticas sociales respondieron al principio de focalización y subsidiariedad, en una suerte de escisión radical entre política económica y política social. Las políticas sociales se volcaron sensiblemente hacia un rol asistencial, que se pretende compensatorio de los efectos producidos por las reformas estructurales emprendidas con vistas a la reforma del Estado y la liberalización de la economía. Por eso el nuevo criterio predominante en el diseño de políticas sociales será el de la focalización, es decir, una mayor concentración en los grupos sociales más desfavorecidos según las mediciones de situación ocupacional y pobreza. De esta manera, puede observarse que en la década pasada en Argentina surge como un ítem importante en la agenda de políticas laborales el lanzamiento de sucesivos “programas de empleo”, diseñados en principio como una respuesta a la situación de deterioro del mercado de trabajo como principal mecanismo de integración social. A diferencia de las políticas laborales en sentido amplio, una intervención estatal en el área de empleo se constituye en un “programa” social cuando, sobre la base de un diagnóstico de situación e identificación de un problema, se coordinan acciones orientadas a un fin determinado (la intervención sobre ese problema identificado previamente), contando para ello con un presupuesto, un organismo responsable de la ejecución y una población objetivo (los beneficiarios del programa). Podemos rastrear la construcción del desempleo como objeto de intervención en los objetivos declarados de los programas de empleo inicialmente lanzados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estos objetivos buscaban atender tres cuestiones:

1. Capacitación y reconversión de mano de obra. Mejoramiento de las posibilidades de inserción laboral (empleabilidad).
2. Generación de empleo privado, mediante programas compatibles con la demanda laboral de las empresas del sector privado.
3. Implementación de planes de empleo transitorio, orientados a actividades socialmente productivas, gestionados por municipios, organismos públicos provinciales y ONGs.

El diagnóstico general que acompañó a todo el proceso de reforma laboral fue el de la anacronía de las instituciones reguladoras del empleo en el contexto de la apertura de la economía, mientras que la visión particular que subyace a la implementación de los primeros de estos programas es la de incentivar y apoyar la adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones de producción, hasta tanto las reformas estuvieran concluidas y el desempleo “friccional” se viera absorbido por los efectos del crecimiento económico sobre la demanda de empleo. Es decir, una visión solidaria del pensamiento económico de matriz neoclásica que inspiró las reformas estructurales: ante todo está redefinir el sistema institucional de incentivos para la actividad económica, por vía de la apertura y el disciplinamiento de mercado, luego es necesario focalizar algunas políticas en aquellos sectores que quedan temporalmente desfasados, pero en el mediano plazo la dinámica del crecimiento y el equilibrio de mercado (siempre que se completen las reformas destinadas a flexibilizar el mercado de trabajo, en particular la eliminación de la denominada “rigidez de los salarios a la baja”) llevarían a una situación cercana al pleno empleo, o al menos a lo que se entiende como “tasa natural de desempleo”.

Desde ya que las tasas de desocupación abierta no eran en los tres primeros años de la década pasada (alrededor de un 8%) tan elevadas como llegaron a serlo en mayo de 1995 (18,4%), pero ya marcaban una diferencia significativa respecto del censo de 1980 (2,5%). La diferencia entre las mediciones de los censos de 1980 y 1991 abrió el juego de la interpretación de los procesos sociales que se expresaban en esas cifras, instalando principalmente las temáticas del desempleo, subempleo e informalidad de manera simultánea con el fenómeno de los “nuevos pobres” . Desde la lectura operativa en las instancias de intervención estatal, o en otros términos desde la lectura “oficial”, se vinculaba este despegue de la desocupación no sólo al problema del desempleo friccional que mencionábamos antes, sino también a un problema de medición que durante los ochenta había ocultado como inactivos a muchos trabajadores desempleados. Este efecto fue identificado como “trabajador desalentado” (J.J. Llach), entendiendo que la inactividad se explicaba como una salida voluntaria del mercado ante las pocas probabilidades de conseguir empleo.

En líneas generales, entonces, todo el proyecto vinculado a la reforma de las regulaciones del mercado de trabajo incluyó también una estrategia de amortiguación y complementación por medio de programas destinados a apuntalar estos cambios, que se podrían englobar bajo la denominación de “Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva” [programa del Ministerio de Trabajo de 1993, con financiamiento del BID]. En una primera instancia, esta estrategia consistió en diseñar proyectos que apunten a la re-capacitación de mano de obra, adquisición de nuevas competencias, y adaptación a las nuevas condiciones del mercado que estaban emergiendo tras los cambios en los procesos productivos. En este momento se abre la mayor necesidad para los equipos decisores de proveerse de resultados de la investigación social que sirvieran para cuantificar la población con diferentes problemas de empleo, caracterizarla por grupos de edad y por niveles de escolaridad en situaciones más críticas, precisamente para proceder a la focalización de las políticas de apoyo en esas poblaciones. Por este motivo vemos que en esta etapa es

común la “investigación por encargo”, a investigadores incorporados a los equipos de diseño de los programas. En una segunda etapa en cambio, con índices cada vez más altos de desempleo (y pobreza) lo que sucede es que los programas adquieren un carácter de urgencia, en los que se pretende una asistencia inmediata, sin demasiados estudios previos. Esta dinámica es parte del proceso de asistencialización de los programas de empleo, que en otro momento fueron pensados desde la óptica de la reconversión, por efecto de la asimilación de las políticas de empleo con las políticas para reducir los índices de pobreza. Una dinámica que puede leerse claramente en la radicación institucional de los programas: los primeros nacen en el Ministerio de Economía, luego se transfieren al Ministerio de Trabajo, y por último se concentran en el Ministerio de Desarrollo Social. Un tema interesante en este punto es el de la simetría entre los significados de pobreza y desempleo. Si al iniciarse los programas de empleo la idea que subyace es que por medio de la adquisición de competencias los desempleados pueden reinsertarse en el mercado de trabajo y salir de situaciones de pobreza, después esto se revierte y se atiende primordialmente la pobreza, si bien con el componente de “contraprestación laboral”, aunque no obligatoria.

C) En adelante nos centraremos en un caso específico de programa de formación laboral para jóvenes, el Proyecto Joven, perteneciente a la primera etapa de programas radicados inicialmente en la esfera del Ministerio de Economía. Este programa comenzó a gestarse en el año 1993, como uno de los componentes del mencionado Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (financiado en un 70% por el BID), bajo los presupuestos a que antes hacíamos referencia, en este caso referidos al diagnóstico del desempleo juvenil como un problema temporal de desajuste entre la reestructuración económica y las calificaciones requeridas para desempeñarse en ella. Desde esta lectura, la reconversión productiva de los años '80 y los cambios en el mercado de trabajo pusieron en discusión la adecuación de la formación profesional, hasta ese momento capitalizada por instituciones centralizadas en el marco del ex CONET. La iniciativa tomada por el Estado en ese momento, de acuerdo a un diagnóstico de burocratización y falta de flexibilidad de este tipo de formación ante los cambios del mercado por un lado, y de la identificación de una franja etárea con mayores dificultades de inserción laboral (los jóvenes, en particular los de ingresos bajos) por otro, fue la de lanzar un programa de capacitación focalizado en este grupo problemático, asignando los contenidos de la formación al sector privado mediante la licitación de cursos de capacitación presentados por Instituciones Capacitadoras (ICAP). Los objetivos de la iniciativa eran mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes beneficiarios, de manera que pudieran aspirar a un puesto a nivel de semicalificación en el sector formal, y dinamizar el mercado de la formación profesional, hasta el momento casi inexistente. El supuesto subyacente era que los cursos armados por las instituciones privadas se adecuarían mejor a las calificaciones demandadas en el mercado de trabajo, dado que éstas guiaban su oferta con arreglo a estudios de mercado.

Los cursos abarcaban contenidos básicamente prácticos, con una duración máxima de seis meses, y estaban divididos en dos etapas: una primera fase de formación en las habilidades necesarias para desempeñarse en ocupaciones

en el nivel de semicalificación, y una segunda fase consistente en una pasantía en empresas privadas. Este segundo componente, novedoso para los standards de formación profesional en ese momento, también fue pensado como garantía de una mayor posibilidad de inserción. Era responsabilidad de las ICAP conseguir los compromisos con empresas para ubicar pasantes, en tanto era un requisito para la licitación de los cursos la presentación de una articulación con una serie de empresas en las que los beneficiarios habrían de realizar las pasantías. De modo que el programa articulaba tres elementos: una población objetivo (jóvenes entre 16 y 30 años con NBI o bajo Línea de Pobreza, con problemas de empleo y nivel educativo no mayor que secundario incompleto), instituciones capacitadoras (en su mayoría privadas, como Consultoras, Academias, Empresas, Institutos terciarios, Docentes individuales, Fundaciones o Asociaciones) y empresas en las que se realizaban las prácticas profesionales (mediante la negociación de pasantías con las instituciones capacitadoras).

En términos cognitivos, el diseño del programa se basó en un esquema que responde a una forma particular de enmarcar el problema del desempleo, un esquema sustentado por la perspectiva de la economía laboral, y más precisamente una economía de matriz neoclásica. La idea de apoyar la reconversión implicaba concebir el desempleo como un problema transitorio, propio de un período intermedio entre el inicio de las transformaciones estructurales y los resultados esperados a futuro luego de que éstas fueran profundizadas y completadas. La formación o capacitación laboral podía pensarse como solución al problema siempre que éste fuera entendido en términos de un desacople entre oferta y demanda de calificaciones, lo cual a su vez era parte de la explicación dada a la exclusión social. Como lo señala un documento de la CEPAL en el que se analiza este programa:

“La marginalidad laboral era concebida como un factor asociado a la pobreza, podía profundizar la exclusión social [.....] El desempleo de los jóvenes –que casi duplicaba al de la población activa total- se veía agravado por el bajo nivel educativo [...] La capacitación para el desempeño laboral de la población objetivo fue considerada el medio calificado para incrementar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo”.

Con esta idea se contrataron investigaciones para el diagnóstico de la situación, que buscaban identificar el segmento de la población juvenil con problemas de empleo y déficits de formación. Este tipo de investigaciones corresponde a un nivel de uso relativo a la identificación de problemas y al de las estrategias concretas para la intervención, es decir, un uso pragmático de la investigación. Pero para ello era necesario que previamente estuviese consensuado este sentido previo del desempleo como fenómeno transitorio, y eso no es resultado de investigaciones empíricas encaradas con tal fin, sino que más bien responde a una orientación difusa, a una función de tipo ideológico del conocimiento que en este caso es parte del marco general que le imprimió a la agenda pública la hegemonía del pensamiento liberal durante toda la década. En esa misma matriz pueden enmarcarse los mecanismos de mercado ideados para cubrir la brecha entre oferta de formación profesional y demanda del sector privado.

Pero, ¿de dónde provino esa investigación utilizada en este (y otros

programas), si no es correlativa de la producción que simultáneamente se estaba desarrollando en el campo de los estudios laborales? En este punto es importante remarcar que no hubo vínculos directos con centros académicos de investigación durante los años noventa, y tampoco fueron habituales en la década previa a la que nos ocupa (con excepción de algunos casos personales de investigadores convocados para estudios puntuales por encargo, pero sin un marco institucional de vinculación). La investigación que más se usó no fue la puramente académica, sino la producida por un centro de investigaciones privado, que se originó con el propósito expreso de producir conocimiento útil para la toma de decisiones. Este centro, un think tank en verdad, es el Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), radicado en la Fundación Mediterránea de Córdoba. El área de investigaciones del instituto cubría la economía aplicada, y uno de los temas trabajados era la economía laboral. Cuando se abrió la “ventana de oportunidad” con la apertura del gobierno justicialista hacia las propuestas liberales tras el consenso de terminación del modelo sustitutivo, la llegada de los técnicos del IERAL al ministerio de Economía con Cavallo también se amplió hacia el ministerio de Trabajo. Allí con la gestión de Caro Figueroa se hicieron cargo de la secretaría de Empleo -secretaría que de hecho se crea durante su gestión- profesionales con experiencia previa en la investigación aplicada en el IERAL. Una de las características de estos profesionales y técnicos era que contaban ya con una acumulación de trabajos y experiencia en el tema como para tomar posiciones de decisión y llevar a la práctica las ideas previamente propuestas desde el think tank. Esta puede ser una diferencia sustantiva en cuanto a la construcción de utilidad, ya que la producción de los investigadores del IERAL contó desde el inicio con un criterio de utilidad, principalmente fijado por quienes financiaron la institución. El objetivo era la producción de conocimiento con vistas a la utilización concreta en políticas públicas. En esto se diferenciaba sustantivamente de los centros de producción con criterios más académicos de publicación y reconocimiento intra campo, o los más abocados a funciones de docencia. Según Hebe Vessuri, esta diferencia se debía a que durante la migración de la investigación social a los centros académicos privados durante los períodos de intervención militar a que hacíamos referencia en el apartado B, también se “privatizó” la investigación en el sentido que no tuvo circulación más allá de los circuitos cerrados de la comunidad académica -por otra parte marginada-, mientras que los centros o fundaciones privadas como la Fundación Mediterránea, el CEMA o FIEL eran más bien “foros” o “plataformas de difusión” de la intelligentsia neoliberal antes que institutos de investigación (Vessuri, 1992). Sin embargo, en nuestro marco teórico, esta diferencia antes bien se debe a distintas funciones y niveles de utilización de la investigación, y no tanto con la discusión sobre el estatuto epistémico de los trabajos producidos desde ambos tipos de instituciones. Es decir, mientras que la comunidad académica de estudios sobre trabajo y empleo mantuvo una producción orientada por criterios de utilización intra campo, donde los criterios de calidad y reconocimiento por los pares son los más importantes, en los institutos que sirvieron a modo de “foros” de discusión, los criterios de producción estaban dirigidos hacia un nivel de utilización más amplio, como es el de lograr influenciar los modelos generales de orientación de la sociedad (con una función ideológica de la investigación),

no menos que hacia otro nivel más práctico de utilización para la toma de decisiones (con una función estratégica de la investigación). Esta distancia en la construcción de utilidad desde el inicio mismo de la producción de la investigación nos parece que es central para entender la mayor operatividad que llegó a tener la investigación de un instituto como el IERAL por sobre la investigación de corte más académico. Un tema conexo a desarrollar aquí, para el cual no contamos aún con suficientes evidencias, es el de las estrategias subjetivas de construcción de utilidad de los investigadores del IERAL para llegar hasta los potenciales usuarios (o sea, los decisores), tema en el cual las estrategias de difusión y comunicación son sin duda dos de las más importantes.

Luego de instalado el problema en ese marco y con esos instrumentos, se utilizó la investigación para evaluaciones ex-ante sobre rentabilidad social del programa, y luego para el monitoreo de los resultados del programa en términos de eficacia y eficiencia, así como para la evaluación de impacto (ex-post) que permitiera modificar el diseño de acuerdo al seguimiento de los resultados. Para estas tareas de evaluación se contrataron consultores externos, pero no hubo vinculaciones institucionales con centros académicos. Lo interesante, sin embargo, es que se trató de uno de los primeros programas de capacitación laboral que contó con metodologías cuantitativas de evaluación, aunque éstas finalmente no sirvieron al propósito del continuo monitoreo y rediseño por la vía del “aprendizaje organizacional”, dado que los cambios en la radicación institucional del programa y en el equipo de gestión derivaron en una rutinización burocrática en la ejecución del programa hasta finalizar en 2001 bajo otra denominación. También existe una gran cantidad de evaluaciones ex-post de corte más académico y con un análisis crítico del programa, pero que tampoco llegaron a alterar esa rutinización, ya que no trascendieron la utilización interna al campo de los estudios laborales .

4. A modo de conclusión.

Puede ser interesante enfocar la cuestión de la utilidad de la investigación a la luz de las ideas de Giddens sobre la acción, que si bien están pensadas en primera instancia para comprender el flujo de la acción por parte de un agente individual, también pueden extrapolarse para comprender las acciones de sistemas sociales. Si a nivel del sujeto existe siempre lo que Giddens llama un “monitoreo reflexivo de la acción”, para el cual es necesario movilizar un cierto conocimiento, a nivel social las intervenciones públicas también cuentan con un registro reflexivo que, a medida que se complejizan los procesos de intervención y toma de decisiones, exigen tomar en cuenta cada vez más conocimiento experto. Lo relevante aquí es que precisamente las sociedades avanzadas son las que mantienen una auto-regulación reflexiva de sus propias condiciones de reproducción, “gestionan” su reproducción, para lo cual es necesario usar el conocimiento producido por la ciencia social. En el caso de la investigación social sobre temas del trabajo esto es más visible, porque las políticas de empleo, así como las regulaciones y la normativa sancionada sobre este objeto son una forma de apuntalar reflexivamente las condiciones de reproducción de una institución clave para el desempeño de la economía capitalista: el mercado de trabajo. Lo interesante de este planteo es que evita el razonamiento funcional (del estilo “si existe X institución es porque

el capitalismo lo necesita”) y abre la posibilidad de investigar cómo se identifican las “necesidades funcionales” y cómo se discuten y deciden las posibles soluciones, todas acciones que implican movilizar un cierto conocimiento -son ciertos actores los que identifican que, por ejemplo, el mercado laboral tal como está regulado es un obstáculo para la competitividad de la economía argentina, y que por lo tanto sería necesario reformarlo de acuerdo con ciertas hipótesis. Es decir, no es algo que suceda automáticamente por imperativo funcional. Lo que Giddens puede ayudarnos a comprender, entonces, es que en las sociedades contemporáneas ese conocimiento movilizado tiende a ser cada vez más especializado: es el conocimiento que producen las ciencias sociales, que al momento de ser usados pasan a formar parte de su asunto, y por lo tanto en algún sentido dejan de ser relevantes . Pero el modo en que son utilizados estos conocimientos es algo que aún está poco explorado, y dada la apertura de los diferentes modos de utilización, la idea de construcción de utilidad puede ser de mucho valor heurístico para desentrañar de qué manera la investigación social se incorpora en el proceso general de la gestión avanzada de la reproducción social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Laís y C. Montero (2000). “Origen y evolución de la sociología del trabajo en América Latina” en De La Garza Toledo, E. Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo, FCE, Mexico.
- Auriat, Nadia (1998). Social policy and social enquiry: reopening the debate. UNESCO, Blackwell Publishers, Oxford.
- Beccaria, Luis y López, Néstor (1995). “Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano” en Beccaria, Luis y Lopez, Néstor, eds., Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires, Unicef-Losada
- Brunner, J.J. y G. Sunkel (1993): Conocimiento, sociedad y política. Libros FLACSO, Santiago de Chile.
- Cohen, Ernesto, Rodrigo Martínez y Cecilia Navarrete (2001). Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol.I: Proyecto Joven de Argentina. CEPAL, Serie Políticas Sociales, doc. 46, Santiago de Chile.
- Etzkowitz, H. y L. Leydesdorff (2000): “The dynamics of innovation: from National Systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of university-industry-government relations”, en Research Policy, vol. 29, nro. 2
- Galarza, Ernesto (2003). " La producción y el uso de conocimientos de las ciencias sociales en el campo de la pobreza. Un debate en torno a la epistemología del sujeto conocido" (mimeo).
- García Cortina, Pedro J. (2003). “La política social y las transformaciones de la legislación laboral en la Argentina de los años 90”. Ponencia presentada al 6º Congreso de ASET, junio de 2003. Buenos Aires.
- Gibbons, M; C. Limoges; H. Nowotny; S. Schwartzman, P. Scott y M. Trow (1997). La nueva producción de conocimiento, Ediciones Pomares – Corredor, Barcelona.
- Giddens, A. (1986). Las nuevas reglas del método sociológico. Amorrortu, Buenos Aires.
- Giddens, A. (1995). La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la

estructuración. Amorrortu, Buenos Aires.

- Jacinto, Claudia (1997). "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores" en Revista Estudios del Trabajo N° 13, Buenos Aires.

- Minujin, Alberto (1993). Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Buenos Aires, Unicef-Losada.

- Mitnik, Félix (2003). "Formación de los jóvenes para el trabajo. Reflexiones a una década del diseño de Proyecto Joven" en Giordano, Osvaldo, Alejandra Torres y Jorge Colina, eds. Construyendo consensos en torno al mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Fundación Tinker - Fundación Novum Millenium - BID.

- Monza, Alfredo (1993). "La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas." En Minujín, Alberto, ed., Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires, Unicef-Losada.

- MTSS, PARP (1993), Dimensionamiento y caracterización de la población objetivo, Buenos Aires.

- Neffa, Julio César (1995). "El estado del arte de la Sociología del Trabajo en Argentina (reflexiones preliminares)", en Revista de Trabajo (Buenos Aires), año 2, n° 8, julio-diciembre, pp. 5-20.

- Neilson, Stephanie (2001). IDRC - Supported research and its influence on public policy. Knowledge utilization and public policy processes: A literature review. International Development Research Centre, Ottawa, Canada.

- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996). Política y poder en el gobierno de Menem. Buenos Aires, FLACSO-Norma.

- Palomino, Héctor (2000). "Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas". Documento presentado en el 3er. Congreso de ALAST, mayo de 2000, Buenos Aires.

- Vaccarezza, Leonardo (2004). "La utilidad de la investigación en ciencias sociales: significado, uso e impacto". Ponencia presentada al 5º Congreso de estudios sociales de la ciencia y la tecnología - ESOCITE. México, marzo de 2004.

- Vessuri, Hebe (1992). "Las ciencias sociales en Argentina: diagnóstico y perspectivas" en Oteiza, Enrique et al. La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas. CEAL, Buenos Aires.

- Weiss, Carol (1986). "The many meanings of research utilization", en Bulmer, M. et al. Social Science and Social Policy, Allen & Unwin, London.

- Ziman, J (2000): Real Science. What it is, and what it means, Cambridge University Press, Cambridge.