

Posibilidades del diseño flexible en la investigación de políticas sociales. El caso del Argentina Trabaja.

Lic. Adriana Cuenca
Facultad de Trabajo Social/UNLP
cuencadriana@yahoo.com.ar

Lic. María Valeria Branca
Facultad de Trabajo Social/UNLP
mvbranca@gmail.com

Introducción

En el año 2016, el equipo de investigación perteneciente al Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata presentó el proyecto de investigación “Estado, Organizaciones Sociales y Política Social. El caso del programa Argentina Trabaja en la ciudad de La Plata 2009-2017”¹. La propuesta fue aprobada y se inició en el año 2017.

En la investigación se propuso como objetivo principal, analizar la relación entre el Estado y los movimientos sociales a partir del estudio del régimen de implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo- “Argentina Trabaja” (PRIST-AT). En este sentido, desde el equipo de investigación, se consideraba que, la articulación entre organizaciones sociales derivadas de los movimientos de desocupados, en algunas experiencias del “Programa Argentina Trabaja”, podía ser pensada como un emergente empírico accesible a la investigación, en relación con el vínculo entre sectores populares y Estado bajo la experiencia kirchnerista. En el proyecto de investigación, el análisis abarcaba tres dimensiones fundamentales del régimen de implementación: funcional, material y política. Para ello, la investigación se proponía indagar en torno a los sentidos que portan los actores involucrados en el diseño e implementación del programa. Específicamente, tenía como objetivo analizar las representaciones sociales y prácticas de funcionarios estatales, referentes de movimientos sociales, organizaciones sociales y cooperativistas involucrados. Asimismo, se consideraba importante analizar longitudinalmente el desarrollo de la política pública, haciendo hincapié en dos períodos: por un lado, el surgimiento del programa en el año 2009 y su implementación hasta diciembre de 2015 y, por otro, la ejecución del Argentina Trabaja a partir de la gestión de Mauricio Macri en el gobierno nacional, acontecida en diciembre del año 2015.

En el presente trabajo, nos proponemos reflexionar en torno a la experiencia de implementar y desarrollar un diseño flexible en investigación social cualitativa, haciendo hincapié en las modificaciones y cambios que adoptó dicho proceso de investigación a partir de

¹ Dirigido por la Lic. Adriana Cuenca y codirigido por el Lic. Julio Sarmiento.

las transformaciones del programa bajo estudio. En primer lugar, se realizará una breve descripción de las características del programa Argentina Trabaja y las modificaciones acontecidas en el último período. Por último, se analizará la metodología escogida y se reflexionará en torno a las decisiones que orientaron el cambio de rumbo de la investigación. En este apartado, se expondrán también las posibilidades que permitió la elección de un diseño flexible en dicha investigación.

Programa Ingreso Social con Trabajo- “Argentina Trabaja”: entre cambios y continuidades de la política pública

El Programa Ingreso Social con Trabajo- “Argentina Trabaja” fue creado en Argentina por la resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 3182/2009. El mismo no constituía una política aislada, sino que se inscribía en un contexto de políticas sociales que utilizaban la figura del cooperativismo de trabajo como una vía de inclusión de personas desocupadas, generando puestos de trabajo en la obra pública local. Según los documentos oficiales, el programa tuvo como objetivo principal la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa, a través de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de la infraestructura local.

“Para su implementación, el ministerio de Desarrollo Social acuerda y firma convenios con los entes ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales), a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), promueve la formación y capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales intensivas en el uso de fuerza de trabajo. Cada uno de los nuevos puestos de trabajo quedaría de alguna manera registrado (con lo cual el porcentaje de trabajo en negro disminuyó sensiblemente), sería remunerado a través de una tarjeta bancaria que garantiza transparencia y elimina la posibilidad de intermediarios en el proceso. Durante la primera etapa de ejecución, su funcionamiento sería auditado y asistido técnicamente por universidades públicas nacionales y se desarrollaría en barrios de alta

vulnerabilidad social, villas y asentamientos precarios de varias provincias de nuestro país, especialmente en el conurbano bonaerense y zonas aledañas.” (Neffa; 2012)

A pesar de ser un programa que se implementó en todo el territorio nacional, su ejecución fue muy diversa, dependiendo si la unidad ejecutora era la universidad; el municipio o una federación o mutual.

Este programa se sostuvo con similares características hasta finales del año 2015. Posteriormente, a partir del cambio de gobierno nacional, se fueron realizando modificaciones sustanciales en torno a los ejes de la política social y, particularmente, de este programa social.

En el año 2018, a partir de la resolución 96-2018, el gobierno nacional decide realizar reformas centrales al programa. En primer término, el programa Argentina Trabaja, al igual que el Ellas Hacen, son sustituidos por el programa “Hacemos Futuro”. Asimismo, cambia el objetivo principal, el mismo está orientado a “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.” (Resolución 96-2018).

Los ahora titulares del nuevo programa debían cumplir como contraprestación con la formación en instituciones educativas, suspendiéndose la gestión territorial del programa mediante cooperativas bajo la órbita de Municipio, Universidades y Organizaciones sociales para dar curso a “beneficiarios” que deben certificar la inclusión en sistema de capacitación formal.

Decisiones metodológicas del diseño de la investigación: el diseño flexible en la investigación cualitativa

El equipo de investigación decidió desarrollar una investigación de carácter interpretativa, orientada a captar el sentido y el significado que los actores le atribuyen a los sucesos. Entre los supuestos de este tipo de investigación, coincidimos con Vasilachis (Vasilachis de Gialdino; 1993), quien considera que el método para conocer no puede ser sólo la observación del fenómeno, sino por el contrario “...la comprensión de las estructuras

significativas del mundo de la vida por medio de la participación en ellas a fin de recuperar la perspectiva de los participantes y comprender el sentido de la acción en un marco de relaciones intersubjetivas.”

En la puesta en acto de este proyecto, se desarrolló una investigación considerada flexible, la cual no consta de etapas lineales, sino que es un proceso constituido por una serie de momentos flexibles, que permiten durante el transcurso de la investigación, ir modificándose en relación a los nuevos contenidos o virajes que surgen. La naturaleza de los fenómenos a los que nos acercamos desde la investigación cualitativa requiere de esta flexibilidad para que el proceso de investigación se vaya ajustando a las propias necesidades de la realidad estudiada. Sin embargo, optar por un diseño flexible, requiere de una actitud crítica constante con aquellas decisiones metodológicas que se van adoptando, a fin de sostener la rigurosidad y congruencia metodológica. “La reflexividad que proponemos apunta a favorecer un análisis del proceso de investigación que ponga en evidencia su no linealidad, así como la inevitable presencia de los conocimientos personales y tácitos (en el sentido de Polanyi, 1958; 1966) y el carácter recursivo que, aunque en distintos grados, siempre aparece en la relación diseño / práctica de la investigación...” (Piovani; 2016)

En este sentido, la opción de un diseño flexible posibilitó continuar con la investigación, a pesar de las modificaciones ocurridas en la implementación del programa. A partir de la resolución 96-2018, debimos realizar adecuaciones importantes en la investigación, la cual al ser un modelo flexible nos permitió realizar cambios significativos en la metodología para poder cumplir con el propósito y los objetivos planteados.

En este sentido, el análisis de los discursos oficiales, así como de los sentidos que los diferentes actores asignan a la iniciativa de la política social propuesta resultan estratégicos para comprender la trama de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, además de posibilitar registrar cambios y continuidades entre administraciones de signo político opuesto.

Asimismo, al considerar el enfoque de las representaciones sociales se recuperó la perspectiva del abordaje hermenéutico propuesto por Moscovici y Jodelet (1988). Este enfoque considera a los sujetos como productores de sentidos y pone el acento en analizar las producciones simbólicas, los significados y el lenguaje en el entramado donde el hombre construye y significa el mundo donde vive (Araya Umaña, 2002).

Las representaciones como un producto y un proceso (Petraci y Kornblit, 2004), se corresponden con los actos del pensamiento en los cuales un sujeto se relaciona con un objeto en una reproducción de representación simbólica que se desarrolla en dos movimientos complementarios, uno es, la objetivación que se define como "una operación formadora de imagen y estructurante" que pone en imágenes las ideas abstractas (Jodelet, 1986) y el segundo movimiento es el "anclaje" y se refiere al momento en el cual los elementos objetivados se integran a nuestros esquemas de pensamiento. Es el proceso por medio del cual el objeto representacional se enraíza en una red de significaciones culturales, ideológicas y valorativas previas y se traduce en una orientación de las prácticas sociales (Jodelet, 1986; citado por Petraci y Kornblit, 2004). En ese sentido, las representaciones sociales se construyen en los procesos de interacción social, las conversaciones de la vida cotidiana, la recepción de los medios masivos.

El análisis del régimen de implementación del programa Argentina Trabaja se realiza a partir de la triangulación de fuentes secundarias, documentos correspondientes al programa y entrevistas en profundidad y semi estructuradas a los funcionarios estatales (profesionales y técnicos) responsables del programa y a referentes de las unidades ejecutoras territoriales (Movimientos y Organizaciones sociales) y a cooperativistas del programa.

La construcción de los datos provenientes de las fuentes directas se realizó a partir de la perspectiva de los actores. Esta presenta un conjunto de potencialidades y características que deben ser tenidas en cuenta a la hora de la interpretación de los resultados: permite registrar irregularidades y diferencias y su relevancia para conocer tendencias, no merma el valor de la aproximación cualitativa analítica donde lo importante no es la generalización de resultados, sino la captación de especificidades o la comparación de casos desde su irreductible singularidad.

Cabe destacar que, la principal estrategia utilizada ha sido la entrevista en profundidad. Dicha estrategia permite recuperar los sentidos y significados que los actores sociales le adjudican a determinado fenómeno social, en este caso, a un programa social. Coincidiendo con Guber (Guber, 2005: 203), "...la entrevista es una de las técnicas más apropiadas para acceder al universo de significaciones de los actores. Asimismo, la referencia a acciones, pasadas o presentes, de sí o de terceros, que no hayan sido atestiguadas por el investigador puede alcanzarse a través de la entrevista. Entendida como relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones, es además una instancia de observación; al material

discursivo debe agregarse la información acerca del contexto del entrevistado, sus características físicas y su conducta”. Se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social vinculados a la implementación del programa con el objetivo de indagar sobre las acciones referidas a la gestión del programa. Asimismo, se entrevistaron a profesionales y técnicos estatales vinculados al programa con el objeto de relevar información e indagar sobre los modos de implementación del programa territorialmente, así como las vinculaciones con los movimientos y organizaciones territoriales.

Por último, se realizaron entrevistas semi estructuradas a los referentes de las unidades ejecutoras seleccionadas: Central de Trabajadores de la Economía Popular; de la Organización Claudia Falcone y del Movimiento Evita. El objetivo principal era caracterizar la modalidad de gestión del programa en cuanto a las cooperativas generadas; indagar sobre las relaciones con el estado en los diferentes momentos de implementación del programa, así como también las representaciones y sentidos atribuidos por estos agentes a dicha política pública.

Los documentos son un apoyo para reconstruir el contexto institucional del programa; marco lógico y normativo del programa, estadísticas y evaluaciones que se han hecho del mismo por parte de los implementadores o de otros organismos incluyendo académicos. También resultan de utilidad para identificar las concepciones de Estado y del vínculo entre éste y las organizaciones sociales que estarían detrás de su diseño e implementación.

Dichas fuentes documentales son abordadas también para enmarcar y contextualizar las entrevistas que se realizan a los diferentes actores intervinientes en el Programa.

Por tratarse de una investigación cualitativa y flexible, se propuso el análisis de contenido y la teoría fundamentada de Glaser y Strauss (1967) que permite trabajar con los documentos por un lado y con los relatos de las entrevistas por el otro. Asimismo, posibilita la comparabilidad y el uso del programa ATLAS.Ti para analizar el material.

El análisis implicará una perspectiva posicional y una relacional, las cuales serán complementarias. En relación con la perspectiva posicional, implicará la caracterización de los actores según el tipo de actor de que se trate (estatal o comunitario/social) y desde la perspectiva relacional, se concentrará en describir el tipo y características de las relaciones entre los actores y la construcción de espacios de articulación /coordinación.

Por un lado, nuestros interrogantes principales eran conocer cómo era la modalidad de gestión del programa en cuanto a las cooperativas generadas; cómo eran las relaciones con el estado en los diferentes momentos de implementación del programa y cómo eran las representaciones y sentidos atribuidos por estos agentes a dicha política pública. Estos interrogantes no podían ser respondido dadas las modificaciones del programa. Asimismo, teniendo en cuenta la coyuntura actual, tampoco teníamos posibilidades de entrevistar a los cooperativistas y referentes de dichas cooperativas de trabajo.

Conclusiones preliminares

En función de la situación actual del programa, se optó por entrevistar a responsables técnicos del Argentina Trabaja, haciendo hincapié en las modalidades adoptadas en el Argentina Trabaja y en los cambios ocurridos a partir de la sustitución por el programa Hacemos Futuro. Asimismo, se priorizó realizar un análisis documental en torno a las resoluciones modificatorias del programa. Por último, las entrevistas a los referentes de los movimientos sociales estuvieron orientadas a captar la relación actual entre el estado y dichos movimientos, a partir de la sustitución del programa.

Si bien, durante el primer año de investigación trabajamos sobre los documentos del programa Argentina Trabaja y las organizaciones como se ha mencionado anteriormente, las modificaciones sustantivas de la política de gobiernos respecto del programa y que finalizara con la sustitución del programa Argentina Trabaja y la creación del programa Hacemos Futuro nos enfrentó a la necesidad de operar cambios significativos en la investigación así como en las decisiones sobre aspectos institucionales y el trabajo de campo a los presentes en la propuesta escrita. En este sentido la idea de flexibilidad presente en la propuesta escrita de la investigación nos permitió advertir durante el proceso de investigación situaciones no esperadas que pusieron en tensión la viabilidad y factibilidad del estudio. La idea de flexibilidad contiene la posibilidad de advertir en el proceso de investigación situaciones no previstas y/ novedosas en la temática de estudios y que tengan implicancias en los diferentes componentes de la investigación, sean las preguntas; los conceptos y la factibilidad de elaborar conceptualmente los datos de manera pertinente durante el proceso de investigación (Mendizabal; 2006). Este proceso es circular ya

que abarca la propuesta escrita presentada como las decisiones que se toman en el propio proceso de investigación.

Bibliografía

- Archenti; Nélica, Marradi; Alberto y Piovani; Juan Ignacio (2007) Metodología de la Ciencias Sociales. Buenos Aires: EMECE.
- Cuenca, Adriana (2015) “Cap. 1: Cómo se construye el proceso de investigación. Estrategias del oficio” En: Cuenca, A y Lozano, S (2015) La enseñanza de la investigación. Diálogo entre la teoría y el oficio del investigador en Trabajo Social. La Plata: EDULP.
- Guber, Rosana (2005) *El salvaje metropolitano*. Paidós: Buenos Aires.
- Jodelet, Denise (1989) “La representación social: fenómenos, concepto y teoría” en: Moscovici Serge (1989) *Psicología Social II Vol. II. Pensamiento y vida social, psicología social y problemas sociales*. Editorial Paidós: Barcelona.
- Mendizábal, Nora (2006) “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa”. En: Vasilachis de Gialdino, Irene (Coord) Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires: Gedisa.
- Mella, Orlando (1998) *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa*. Sin más datos.
- Moscovici Serge (1979) “La representación social: un concepto perdido”. En: Moscovici Serge (1979) *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Ed. Huemul: Buenos Aires.
- Neffa, Julio César (Coord.) (2012) *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Ceil-Conicet: Buenos Aires.

- Petracci, Mónica y Kornblit, Ana Lía (2004) “Representaciones sociales: una teoría metodológicamente pluralista”. En Kornblit, A.L. (2004) *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*. Biblos: Buenos Aires.
- Piovani Juan Ignacio (2016) “Reflexiones sobre el proceso de investigación social” En: Gallego Elías, Carlos; Mejía Martínez, Antonio y Paredes Vilchiz, Yolanda (Coord.) (2016) *¿Cómo investigamos?* UNAM: México.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (1993) Tesis N° 5, 6 y 7. *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina: Buenos Aires.