

Discusiones en curso N° 4

**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Área Políticas Sociales**

**Documento de Trabajo Online
N° 4
ISSN 1688-5066
2024**

Discusiones en curso 4

Compiladoras:
Laura Paulo
Virginia Bentancor
Soledad Pérez

Discusiones en curso 4 / Laura Paulo, Soledad Pérez, Virginia Bentancor;
compiladoras.

Montevideo: Udelar: FCS, Departamento de Trabajo Social. Área Políticas Sociales,
2024.

38 p. (Documento de Trabajo Online; 4)

Incluye bibliografía.

ISSN 1688-5066

1. Programas gubernamentales. 2. Política social. 3. Política laboral. 4. Situación de
calle. 5. Mujeres. 6. Adolescentes. 7. Estado. 8. Familia. 9. Uruguay.

I. Paulo, Laura, comp. II. Pérez, Soledad, comp. III. Bentancor, Virginia, comp. IV.
Serie

CDD: 361.25

Ficha catalográfica elaborada por la Sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias
Sociales (Udelar).

Contenido

Prólogo.....	4
Con el sudor de tu frente: Análisis del concepto de integración laboral en el marco del Programa Uruguay Trabaja desde el Institucionalismo Discursivo.....	8
Eliana Cedrés y Cecilia Iribarren.....	8
Personas en situación de calle como cuestión social. Respuesta estatal y significados sociales.....	17
Ana Laura Pintos.....	17
¿Y la cuestión social de la mujer?.....	24
Maria Belen Garcia Pedrana.....	24
Adolescencias, Estado y familias: hacia un análisis de los recorridos de dos políticas públicas dirigidas a adolescentes en el Uruguay reciente.....	32
Nahia Victoria Mauri Gómez.....	32

Prólogo

En nuestro país y otros países del continente latinoamericano, a partir de los años ochenta y noventa, la pobreza tomó particular protagonismo en tanto manifestación de la cuestión social. Esto encontraba sustento en cifras alarmantes que alcanzan, en el caso uruguayo, su récord histórico en los primeros años del siglo XXI. A partir del ascenso al ejecutivo del progresismo y de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el despliegue de planes y programas focalizados en la atención de aspectos vinculados a la pobreza y el combate a la indigencia parecen multiplicarse. Además de la generación de nuevas transferencias de renta que no tenían un carácter contributivo, se desarrollan una multiplicidad de dispositivos y propuestas que atienden diferentes dimensiones que son parte del complejo fenómeno de la pobreza.

Esta nueva edición de Discusiones en Curso presenta en dos de sus artículos, el análisis sobre algunos de los programas que se originan en este contexto y que se orientan de forma focalizada a atender algunas dimensiones y expresiones de la pobreza. Específicamente se pondrá foco en el Programa de Atención a personas en Situación de Calle y al Programa Uruguay Trabaja, ambos desplegados en la órbita del MIDES.

En su artículo, **Eliana Cedrés** y **Cecilia Iribarren** analizan el programa Uruguay Trabaja, en donde toman como

categoría analítica central la integración laboral mirada a través de los aportes metodológicos del institucionalismo discursivo, el cual pone el énfasis en realzar las ideas, como factor indispensable a la hora de explicar los cambios en las políticas. Partiendo de aspectos descriptivos que hacen a la configuración del programa, las autoras señalan que Uruguay Trabaja se presenta como un programa de corte socioeducativo laboral, cuyos principales componentes son la capacitación específica y el acompañamiento, para favorecer cambios conductuales de las/los participantes en función de su integración laboral. Con el sugerente título “Con el sudor de tu frente”, el artículo se adentra rápidamente en un interesante análisis del programa en cuestión, en donde aparece como elemento central e hilo conductor de los discursos, la responsabilización de los sujetos destinatarios por la propia situación de desempleo en la que viven. Los resultados del programa recaen sobre los destinatarios ya que el logro de la empleabilidad depende de ellos mismos. El foco de este programa estaba puesto en generar modificaciones a nivel de la oferta, pero no de la demanda. Generar cambios a nivel del mercado laboral que habilitaran a la integración de la población destinataria de Uruguay Trabaja, no aparecía como un objetivo a seguir. De este modo, quienes no lograban integrarse al mercado de trabajo,

eran vistos como aquellos que no supieron aprovechar las oportunidades y bondades de la política social. El análisis de los trasfondos de los discursos expuestos en el artículo, pone de manifiesto estos aspectos y deja en evidencia cambios a nivel de la subjetividad que han transformado la mirada sobre la pobreza.

Por su parte, el artículo de **Ana Laura Pintos** aborda la problemática de las personas en situación de calle en nuestro país, entendiéndola como expresión de la cuestión social y dando cuenta de algunos dispositivos desplegados por el Estado para su atención. Resulta sumamente interesante la discusión que trae este artículo acerca de la noción de pobreza que hace a la configuración de este programa. Permeados por las directrices de los organismos internacionales, los programas de carácter asistencial se basan en un concepto de pobreza que refiere a la misma como un “déficit de capacidades”, debiendo estos programas, por consiguiente, configurarse en una suerte de activación de potencialidades. La problematización que hace la autora sobre esta conceptualización de la pobreza resulta más que interesante, sobre todo porque hace aparecer en escena a un concepto muy en boga en nuestros días: la meritocracia. Los individuos, librados a su propia suerte, deberán salir, por mérito propio, de la situación de privación en la que viven. El Estado, parece aparecer en escena sólo para activar capacidades no desarrolladas. Pero además de problematizar los aspectos antes mencionados, la autora pone sobre la mesa a la desigualdad como factor estructurante de la pobreza y plantea la relevancia y necesidad de poner foco en la misma y de ejecutar políticas para

abordarla en el proceso de combate a la pobreza.

Como se mencionaba al inicio, la pobreza alcanzaba guarismos tristemente históricos a comienzos de este siglo en nuestro país. Ahora bien, la desigualdad socioeconómica también se expresaba en cifras altamente preocupantes. Sin embargo, el despliegue de políticas y programas que comienzan a desarrollarse en esos años focalizan su atención en la pobreza y la indigencia. La desigualdad como aspecto estructural no es específicamente atacado y no siempre aparece como principio estructurante de la pobreza en los planes y programas que fueron implementados entonces. De todos modos, cabe decir que se evidenciaron mejoras que pueden atribuirse al despliegue de programas de transferencia de renta, a la reforma tributaria y al crecimiento económico sostenido que se dio luego de la crisis en nuestro país.

Pero a la desigualdad a nivel de ingresos (que pese a las mejoras que se dieron mantuvo niveles elevados), hay que sumarle otras desigualdades que afectan a nuestra sociedad, así como a las del continente latinoamericano en su conjunto. Las diferencias signadas por género o pertenencia étnica, los disímiles desempeños educativos, el acceso diferencial en términos de calidad a la cobertura de salud, las diferentes condiciones laborales, son parte constitutiva de la desigualdad en el continente más desigual del mundo.

El feminismo viene haciendo visible y poniendo en agenda las desigualdades que afectan a nuestras sociedades y están dadas por la condición de género. Esta resulta ser una categoría necesaria en los análisis. Es una arista más que es preciso incorporar a la hora de poner foco en fenómenos tales como la

pobreza o la desigualdad.

Yendo un paso más allá, **María Belén García**, en su artículo propone avanzar hacia un análisis de la cuestión social desde la perspectiva de género. En tanto la autora señala que si bien se afirmó que la cuestión femenina quedaría resuelta una vez que se solucionaran los problemas de la clase obrera, esto no sucedió, por lo que se hace necesario incluir en el abordaje de la cuestión social aspectos relacionados al estatus y las asimetrías de poder político, para poder dar cuenta de las desigualdades que sufren las mujeres. Superar la mirada economicista se hace necesario en pos de dejar de invisibilizar las condiciones que padecen particularmente las mujeres en relación al trabajo no remunerado y de cuidados. Poner de manifiesto que el trabajo reproductivo mantiene y reproduce la fuerza de trabajo, es dar cuenta de que el mismo es generador de valor económico. A esto, la autora agrega a su interesante análisis, cómo la división sexual del trabajo a la interna del hogar se potencia por la discriminación que sufren las mujeres en el mercado laboral, lo cual contribuye a que exista una sobrerrepresentación femenina en actividades asociadas al cuidado, las que suelen ser tareas con condiciones laborales más precarias. Esto, sumado a las dificultades de conciliación del trabajo remunerado y el no remunerado, no se constituye en otra cosa que un espiral que incrementa las posibilidades de caer en la pobreza y la exclusión. La autora concluye que se hace necesario apostar a complementar el análisis del capitalismo, con la mirada desde el feminismo, para tener una visión complementaria de estas modificaciones en la compleja relación capital-trabajo.

A esta serie de ricos y complejos

análisis que traen las autoras en sus artículos, se suma una exploración analítica que indaga en los procesos de trayectoria de dos políticas que son parte de dos administraciones de gobierno de diferente orientación ideológica. Es que luego de una “era progresista” de quince años, en marzo de 2020 asciende al ejecutivo la “coalición multicolor” que representó un giro a la derecha en el gobierno nacional. En ese entonces, los anuncios de desaceleración de la economía ya estaban presentes luego de más de una década de crecimiento económico sostenido, así como se venía experimentando un proceso de aumento del desempleo en el último año de mandato progresista. Ahora bien, es preciso destacar que el descenso de la pobreza durante el progresismo fue significativo, dándose también, como ya fuera dicho, una gradual reducción de la desigualdad y cambios de relevancia en el esquema de protección social.

En su artículo, **Nahia Mauri**, realiza un interesante análisis sobre dos políticas socioeducativas focalizadas, dirigidas a adolescentes, que se desarrollan durante los dos últimos gobiernos nacionales de Uruguay: la estrategia de Centros Educativos Promotores de Derechos y el programa Familias Fuertes. Desde una perspectiva comparada y tomando los aportes del institucionalismo histórico y discursivo, la autora logra condensar los aspectos que dan cuenta de la trayectoria que desarrollaron ambos programas en una serie temporal que incluye a dos administraciones de gobierno correspondientes a coaliciones políticas ideológicamente disímiles. Quedando claro que este es el puntapié inicial de una futura y prometedora investigación sobre el tema, la autora cierra el artículo con

preguntas que giran en torno al lugar de los actores, el posicionamiento discursivo que mantienen los mismos, así como sobre la incidencia de los “patrones de dependencia” y las “coyunturas críticas” en la trayectoria de estas dos políticas en particular.

Discusiones en Curso, en una nueva edición, vuelve a constituirse en un espacio de divulgación y reflexión en torno a múltiples problemáticas que atraviesan nuestra sociedad. Cada edición alberga debates diversos sobre los que arrojan luz, estudiantes de posgrado de la

Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR a través de sus producciones académicas. En tiempos de creciente incertidumbre, celebro el aporte de las autoras de cada uno de los artículos desde una mirada crítica sobre asuntos que nos interpelan, así como celebro la apuesta que lleva adelante el equipo docente que trabaja en la edición, cada año, de este valioso documento de trabajo.

Prof. Mag.
Fernanda Gutiérrez Martínez

Junio, 2023

Con el sudor de tu frente: Análisis del concepto de integración laboral en el marco del Programa Uruguay Trabaja¹ desde el Institucionalismo Discursivo

Eliana Cedrés y Cecilia Iribarren

Resumen — El documento presenta como categoría analítica central la integración laboral, mirada a través de los aportes metodológicos del institucionalismo discursivo, y en el marco del programa Uruguay Trabaja. Se describen en primer momento las principales características de dicho programa, para luego adentrarse en el análisis de la categoría central mediante los discursos de sus principales actores. El texto busca ser, en definitiva, un aporte para la mirada de una política pública en particular, desde el contenido discursivo que se ha recogido sobre la misma.

Palabras Claves: institucionalismo discursivo, integración laboral, política de asistencia.

1 - Introducción

La flexibilidad laboral acaecida hacia finales del siglo XX como producto de una profunda transformación de lo que otrora se ha denominado el capitalismo organizado, forjó unas condiciones de precariedad social asociadas a la inestabilidad laboral y a la pérdida de sostenes propios del trabajo industrializado, siendo el desempleo estructural y sus consecuencias de pobreza la moneda corriente de la clase trabajadora, introduciendo nuevos sujetos que no cabe en este aggiornado mundo

del trabajo: los inútiles para el mundo, los inempleables (Castel, 1997).

En este contexto, el trabajo como agente integrador se torna invisible, y con él, el proceso de inclusión social de las personas, que pasarán a ocupar en primera línea el ejército de reserva, para luego transitar por espacios paralelos al mercado laboral en busca del pan suyo de cada día.

Con los soportes sociales debilitados, el rol del Estado en materia de acceso al mercado de trabajo se vuelve fundamental. La integración laboral en este aspecto, como factor determinante para la inclusión social, será la categoría presentada desde el análisis del Programa Uruguay Trabaja que pretende ser la herramienta por excelencia desde la política social para dicho objetivo.

Este análisis se realizará a partir del enfoque teórico del Institucionalismo Discursivo. Este modelo analítico desarrollado por la autora Vivien Schmidt en las décadas del 80 y 90, pone el énfasis en realzar las ideas, como factor indispensable a la hora de explicar los cambios en las políticas. Si bien reconoce las bondades de los tres tipos de institucionalismos (racional, histórico y sociológico), entiende que los sujetos no sólo están determinados por intereses, ni por sus instituciones de referencia o principios colectivos.

La autora señala que existen interacciones discursivas que pueden

¹ Actualmente este programa dejó de estar en vigencia, y en su lugar el gobierno presentó el programa "Accesos" cuyas características son similares, salvo en dos puntos centrales: la prestación que reciben las/os participantes, que es mayor, y la ausencia de equipo técnico social que acompañe los procesos. También se modificó el método de ingreso al programa, que pasa de ser vía inscripción y sorteo, a ser derivaciones de otros programas MIDES.

generar procesos que instalen nuevas formas de entender las políticas. Schmidt (2008) plantea que el discurso siempre importa, no sólo en el éxito de las políticas sino también en su fracaso. Y dice “Se trata de procesos interactivos de negociación y comunicación, es decir, que los agentes de políticas hablen entre sí y negocien qué tipos de reformas serían convenientes y necesarias. Pero también en cuestión de comunicarse con el público en general”. (p. 126)

En este sentido, el Institucionalismo Discursivo brindará en el presente análisis la posibilidad de prestar atención a las ideas que están detrás del discurso de los actores involucrados, en diferentes niveles

“al poder asignar un papel mayor a la agencia y poner énfasis en las “habilidades” discursivas de los actores (tanto en la interacción entre los actores del proceso de políticas públicas como en la comunicación entre ellos y el público) puede dar cuenta más fácilmente, de los procesos de cambio.” (Garcé, 2015, p. 212).

2 - Uruguay ¿Trabaja?:

Un programa para los/as inempleables

El Programa "Uruguay Trabaja" nace en el año 2007 en el marco de la Ley N°18.240², con el objeto de promover el trabajo en tanto factor socioeducativo. Tiene un alcance de carácter nacional, y consiste en un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral, incluyendo la realización de

trabajos transitorios de valor público, y el otorgamiento de una prestación que se denominará "Apoyo a la Inserción Laboral" (Ley 18.240)

Así mismo, en el año 2013 se realizaron modificaciones a la Ley, con contenidos sustantivos para el análisis que se intentará desarrollar en el presente documento, vinculados a los cambios en la política.

Se trata de una política focalizada en sectores de la población que viven en situación de vulnerabilidad socioeconómica, teniendo en cuenta los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria, según el Índice de Carencias Críticas (ICC)³. El documento elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM, 2018) del MIDES detalla los cometidos de la política cuando señala que

“el Programa se plantea como objetivo general: “Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora de las competencias de las personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social”. (p. 16).

Cabe señalar, que Uruguay Trabaja tiene como población destinataria a personas entre 18 y 65 años, que posean un nivel de escolaridad inferior a tercer año de Ciclo Básico (Enseñanza Secundaria) o su equivalente, y que haya

² Ley N°18.240: Programa “Uruguay Trabaja”. Disponible en:<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8608204.htm>

³ Índice de Carencias Críticas. Explicación del Índice disponible en:
<https://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf#%3A~%3Atext%3DEl%20ICC%20se%20aproxima%20a%20Cpobreza%2C%20que%20es%20la%20monetaria>

permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período de dos años o más. Los/las participantes realizan 30 horas de trabajo (4 jornadas de tareas en obra y 1 jornada de capacitación), durante 9 meses, recibiendo una prestación de 2,35 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones).

El Programa contiene diversos componentes que buscan ser vehiculizadores hacia las metas propuestas: por una parte, puede identificarse el acompañamiento social, que consiste en el trabajo de un profesional que trabaja con cada persona en función de su situación personal, asistiendo y acompañándola socialmente. Se gestiona el acceso a los derechos básicos de identificación civil (cédula de identidad y credencial cívica), así como lo referido a la atención primaria en salud. Se atienden, trabajan y derivan las situaciones emergentes del proceso, como, por ejemplo: problemas de violencia de género, adicciones, temas referidos a la discapacidad, etc.

También se encuentra el componente de capacitación, que busca fortalecer las herramientas de la persona para acceder al mercado laboral, entre ellas: informática, atención al público, cursos de oficio (carpintería, etc.), así como capacitación en temas transversales: género, adicciones, derechos laborales, cooperativismo, entre otros.

Y, por último, el tercer componente es el laboral, a través de las tareas operativas que realizan las personas participantes durante el Programa, sobre todo se trata de trabajos de albañilería en organismos públicos: escuelas, liceos, policlínicas, centros cívicos, así como espacios públicos de interés local: plazas, canchas, etc. Una vez que el grupo se conforma, se trabaja primero a nivel de operativa (trabajo concreto de albañilería

básica, en la mayoría de los casos), y se comienza desde el equipo social a trabajar en el proyecto de vida. Este concepto será analizado posteriormente, en tanto se entiende que en el transcurso de los años el Programa ha cambiado el enfoque, corriendo del centro del objetivo a la integración laboral, para centrarse en la creación de un proyecto vital que potencie al individuo en su proceso de integración social sin contemplar específicamente el componente del trabajo en su vida.

Uruguay Trabaja entonces, se presenta como un programa de corte socioeducativo laboral, cuyos principales componentes son la capacitación específica y el acompañamiento socioeducativo, para favorecer cambios conductuales de las/los participantes en función de su integración laboral.

En este sentido, desde el análisis primario de estos discursos, se cree que hay una responsabilización del pobre por su pobreza, en tanto ésta está asociada a la falta de voluntad de las personas, y, por ende, la superación de esta estaría dada por el gobierno de las ganas, es decir por lograr el bienestar mediante la visualización y el desarrollo de un proyecto de vida.

Esta afirmación surge principalmente de los componentes que nutren el programa, y que son vistos por quienes diseñan la política, como la metodología óptima para la posible integración laboral, en tanto se centra en el trabajo de la oferta (lo que puede ofertar el participante) y no en la demanda (lo que solicita el mercado para formar parte de él).

A la hora de analizar el alcance de estos objetivos, el documento institucional destaca los aprendizajes en oficios, el aumento de “manejo de PC” y la probabilidad de aumentar su nivel de “empleabilidad” de participantes de

Uruguay Trabaja. Por último, el informe confirma lo siguiente: “Los participantes de menos edad, peores condiciones de vida, y que no trabajaban en los 6 meses anteriores al programa, muestran mayor probabilidad de aumentar su “empleabilidad””. (DINEM, 2018, p. 4).

El programa Uruguay Trabaja entonces, mirado desde su definición, se proclama como un programa socioeducativo que busca generar y reforzar competencias para el trabajo, es decir empleabilidad en personas que por sus características suelen ser inempleables. El objetivo final será según el planteo institucional, que las personas procuren de forma autónoma ingresos sin una política social de por medio. La integración en el mercado laboral formal y la permanencia en él, desde un empleo con condiciones mínimas de calidad, supone el éxito de esta política para la “inclusión social mediante el trabajo” (MIDES, 2022).

La contracara del éxito será evaluada en función de la empleabilidad que se logre o no potenciar en la persona, sin generar cambios en el otro lado del escenario: la demanda, es decir, el mercado laboral. Una empleabilidad que a la luz de los resultados estaría dada sobre todo por la inversión en capital humano.

En tanto las condiciones de partida de las/los participantes no son modificadas en aspectos estructurales (acceso a un ingreso mínimo, acceso a la educación, mejores condiciones en su vivienda, etc.) y considerando que la integración laboral es un concepto relacional, que vincula la oferta y la demanda de trabajo, los obstáculos para ésta se situarán en la generación de capacidades transversales y específicas, y no en el acceso a una materialidad concreta que permita a la persona cierta

movilidad social ascendente, no solamente por igualdad de oportunidades sino por igualdad de derechos.

Al definir el éxito del programa sobre la base de la mejora de la empleabilidad, se coloca sobre el individuo la responsabilidad del resultado del programa, pues es considerado sujeto a ser empleabilizado. Si no lo logra, caerá en la persona el peso de no haber aprovechado las oportunidades brindadas por la política social, el gobierno de sus ganas habrá fracasado, y la idea generalizada de que debería haberse ganado el pan con el sudor de su frente será una realidad.

3 - De la asistencia a la activación: la utopía de la integración laboral

Estas nociones de integración laboral surgidas desde las mejoras en la empleabilidad aparecen en los discursos institucionales tanto políticos como técnicos, y a su vez permea los discursos societales, y viceversa. Es interesante en este sentido poder ahondar en los planteos del institucionalismo discursivo como herramienta de análisis para la política pública a través de la integración laboral como categoría analítica, en tanto, como afirma Cabral (2020),

“se pretende dar cuenta, no solo del contenido sustantivo de los discursos, sino también de los procesos interactivos que subyacen, mediante los cuales se transmiten las ideas. En este sentido, busca explicar la adopción de determinadas ideas políticas, las características del contenido de dicha idea, así como los procesos discursivos por los cuales una idea logra ser compartida o resistida en un contexto determinado.” (p. 7).

Para poder abordar el análisis se utilizará en este documento específicamente el planteo de Schmidt (2014) atendiendo un esquema de trabajo que supone tres niveles de organización, a saber: niveles programáticos, políticos y filosóficos.

En el intento de dialogar con la matriz teórica de referencia desde los discursos de los actores del Programa en cuestión⁴, tomando el documento de la DINEM para el análisis, se entiende que la integración laboral “a diferencia de la simple inserción laboral (...) [significa] una inserción duradera y en condiciones mínimas de calidad” (p. 57). En este sentido, podría considerarse que lo que busca el Programa desde sus bases no es la inserción en el mercado laboral a cualquier costo, lo que podría suponer el acceso a trabajos precarios, zafrales, con salarios mínimos; sino el acceso a un trabajo de calidad y de forma duradera, cuando se habla de integración laboral. Para poder analizar este concepto desde la DINEM, se plantean

“dos grupos de factores que determinan la fragilidad de la situación de los participantes de Uruguay Trabaja frente al mercado laboral. Por un lado están las condiciones que tienen que ver con la formación y las competencias (...) Por otro lado, también existe un conjunto de condicionantes que tienen que ver con situaciones personales y familiares, en las que típicamente entran las tareas de cuidados de personas dependientes, las situaciones de discapacidad, enfermedades, así como otro conjunto de condiciones asociadas a prejuicios y estigmas, que restringen las posibilidades de las personas al momento de participar en el mercado de trabajo” (p. 58)

El concepto de integración laboral en los hechos supondría en definitiva la inclusión de las personas participantes de Uruguay Trabaja en el mercado laboral tras su paso por el programa, siendo considerado éste como puente a dicho acceso, y con la particularidad de que el punto de llegada sea un trabajo de calidad. Desde la perspectiva de Schmidt (2014), como se planteaba con anterioridad, “aunque el contenido de lo que se dice es importante, no se trata solo de eso, sino que hay referirse a las ideas en tres diferentes niveles de organización” (p. 126).

Con relación al nivel político, lo primero a señalar es que hay un discurso más o menos homogeneizado por parte de las organizaciones que plantea una intervención dirigida a una posterior integración laboral de las personas participantes de Uruguay Trabaja. Es decir, el trabajo se dirige a fortalecer a las/los participantes para su ingreso al mercado laboral y brindarle herramientas para sostener esa integración.

Allí se observa desde el discurso del equipo técnico una distancia entre lo que el programa pretende hacer en sus objetivos, más vinculados al acompañamiento y fortalecimiento de aptitudes de empleabilidad de los sujetos, y lo que posteriormente se logra realizar en la intervención real, donde el concepto de integración laboral queda relegado a una cuestión utópica:

“tenés un setenta y cinco por ciento que tiene enormes dificultades para trabajar, porque precisan alguna consideración especial o porque en realidad precisan otros dispositivos. (...) hay una evaluación del rendimiento muy adecuada a las posibilidades de las personas. Hay gente que da el 100% y no

⁴ El análisis se apoya principalmente en el documento de evaluación de la DINEM del año 2018, donde se puede extraer la palabra de los actores principales de la política, así como algunas notas de prensa e informes de la Universidad de la República.

puede nunca llegar al umbral que pide el mercado de trabajo, pero dio un 100%. (...) No todos porque UT se hace cargo de un conjunto de personas que en su mayoría no estarían trabajando y que por algún motivo no están trabajando hoy. Entonces pensar que todas van a terminar trabajando es un pensamiento mágico”. (DINEM, 2018, p. 58)

Por su parte, se revela en algunas entrevistas a ex participantes, un señalamiento a las grandes dificultades para acceder al mercado laboral más allá de las competencias adquiridas en el tiempo que transcurre el programa, cuando éstas no están inscritas en la educación formal. El discurso pone de manifiesto que el mercado demanda otras competencias, y que en tanto eso no se modifique, las dificultades se transforman en barreras absolutas.

Asimismo, resulta interesante la manera en que las organizaciones (más allá de la claridad en las dificultades), manejan un discurso muy vinculado a la necesidad de generar cambios en las personas participantes, y se insiste fuertemente en las capacidades de socialización adquiridas durante el pasaje por el programa:

“son gente que no ha trabajado o que en dos años para atrás ha trabajado muy poco (...). Eso hace que la población tenga determinadas características, y sobre todo las dificultades. Se trabaja mucho con hábitos, que eso es fundamental, no sólo con el hábito del trabajo sino con el horario. (...) [El Programa funciona como una escuela de trabajo. Ellos [los participantes] lo toman como eso porque aprenden a cumplir un horario, a cumplir una tarea, muchos no saben lo que es” (DINEM, 2018, p. 59).

En este punto, el concepto de integración laboral se expresa en los discursos haciendo énfasis en el programa como agente socializador para esa

esperada reintegración social, un programa podría decirse generador de hábitos y de autoestima. En este sentido, se expresa la individualización del problema en su mayor expresión, ubicando a la persona como forjadora de su propio destino, y por lo tanto responsable de su integración laboral:

“I: ¿Crees que las personas que pasan por UT están en mejores condiciones de conseguir un trabajo luego de haber pasado por el programa? E: Yo pienso que sí (...) [el pasaje por el programa] les enseña a manejarse dentro de un grupo, les enseña a ubicarse, a recibir órdenes, a seguir un horario, todo eso es muy bueno para después salir adelante.” (DINEM, 2018, p. 59).

Esta expresión se topa con el objetivo planteado al comienzo en tanto la integración como tal no sería necesaria, pues se detallan características para la creación de trabajadoras/es que acaten, cumplan, no se quejen de las condiciones laborales, y sobre todo que se activen para “salir adelante”. En este sentido, el trabajo de calidad queda marginado a las posibilidades reales del acceso a un mercado laboral que sigue esperando sin modificar absolutamente nada, y colocando en los cambios conductuales la superación de la pobreza:

“las posibilidades [de integración al mercado de trabajo] como te dije son mayores. Es el caso de este muchacho que consiguió trabajo en la mina porque cambió su actitud, creo que él cambió de actitud, la valoración de lo que ellos son y verse que no son considerados como el estigma social, los hace que puedan lanzarse con mayor facilidad al mercado laboral. (OSC, Minas de Corrales)” (DINEM, 2018, p. 62)

Por su parte, en el nivel programático, se identifican los discursos de actores institucionales y autoridades políticas del MIDES, que en materia de

oferta del mercado de trabajo para una integración de quienes culminaron su tránsito por Uruguay Trabaja, no parece estar definida una idea programática sólida y en coordinación con otras áreas del Estado que puedan dar respuesta, como por ejemplo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Si bien existe el discurso acerca de la necesidad de buscar herramientas que determinen una exitosa integración laboral post Uruguay Trabaja, se perciben ideas cambiantes acerca de cómo lograrlo, el alcance de la institución (Mides) y las dificultades de lograr compromiso desde otros organismos estatales.

Por un lado, se acepta que debe ser responsabilidad del Estado, sin embargo, se realizan cambios a nivel del programa que sólo afectan el trabajo individual con las personas o a lo sumo se deposita en un técnico la negociación con el mercado. En este sentido, plantea Mariatti (2018):

“La presencia de un técnico en inserción laboral es más que representativa y contradictoria a la vez, porque mientras los referentes institucionales y los documentos explican que no es un programa que se proponga como objetivo el egreso con empleo entiende que, en el último mes, este técnico tiene una tarea titánica en pos de conseguir el empleo, negociando incluso con los empresarios, siendo además una deuda para las expectativas de los beneficiarios. Esto es muy contradictorio.” (p. 218).

Nuevamente se puede encontrar una responsabilización de la solución al problema en el afuera: el/la participante debe encontrar su camino a través de la resocialización, la adquisición de hábitos y normas de convivencia; mientras tanto el técnico de inserción laboral debe acordar con privados la integración al mercado laboral en una tarea “de

hormiga” y desprovisto de acuerdos que amparen institucionalmente esta búsqueda, lo que deja a los/as participantes en un lugar de “aceptar lo que venga”, nuevamente distando mucho de la noción de integración laboral esbozada en el comienzo.

En este sentido, en un informe realizado por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales en convenio con el MIDES, las autoras plantean al respecto de Uruguay Trabaja:

“Cabría preguntarse acerca de las consecuencias del desplazamiento del objetivo inicial de este programa de empleo asistido hacia el empleo formal en el mercado de trabajo, en dirección a aspectos más vinculados a la persona y al estímulo de la formulación de un proyecto de vida autónomo.” (Leopold, et al, 2013, p. 43).

Y finalmente agregan que “el Programa parecería debatirse entre ciertos efectos acotados que pueden impactar en la vida particular de los sujetos, y la imposibilidad de vehiculizar el acceso al mercado laboral formal y por ende a la vida social de pleno derecho.” (Leopold, et al, 2013, p. 43). El discurso programático anula la integración laboral, destacando como plantean las autoras el impacto en la vida particular de los sujetos, resaltando en la mayoría de los casos las actitudes pro trabajo, y la valoración de esta actitud comprometida y amorosa de quienes aportan su esfuerzo a cambio de 2.35 BPC: “Esos son los ciudadanos que se capacitan, que quieren trabajar y que mantienen los centros educativos y sanitarios con esfuerzo, compromiso y amor”, sostuvo la ministra

Arismendi⁵, respecto a los 4.000 inscriptos en 2019 para el programa

Por último, desde el plano filosófico, es interesante traer a colación una frase del entonces presidente Mujica dirigido a los participantes del Programa Uruguay Trabaja: “Nunca se resignen”⁶. Esta frase seguramente dicha desde un deseo hondo de superación, de ánimo a los mismos, tiene un trasfondo discursivo basado en el paradigma de la activación, que coloca en la actitud activa de la persona, la superación de su situación, en este caso, de vulnerabilidad. No dejen de luchar, no bajen los brazos, es decir, en ustedes está salir de esto.

Sumado a esta frase, es relevante ver como a nivel de sociedad la noción de falta de ganas, o de esfuerzo, está ubicada como una de las razones más importantes que explican la pobreza. Así, desde la Encuesta Mundial de Valores (2011) se expresa que el 46% de la población piensa que el pobre lo es por “flojo o falta de voluntad”, siendo el 16% en 1996. Esta transformación, va asociada entre otras cosas, a la idea de que el Estado, y la sociedad con sus impuestos, ya han hecho suficiente, y por ende, ahora le toca a la persona activarse y hacer lo que tiene que hacer.

En este sentido, la integración laboral está colocada enteramente en la idea de que el individuo tiene las condiciones dadas para integrarse sin que se le asista, promueva, ayude. “Trabajo hay” se suele escuchar, lo que no se aclara es qué tipo y a qué costo, mientras las políticas sociales parecen circular en calles de una sola mano y laterales a las avenidas, donde el mercado sigue siendo intocable.

⁵ Entrevista a la entonces Ministra Marina Arismendi:
<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/2019-se-inscribieron-44000-personas-programa-uruguay-t-rabaja>

⁶ Mujica a participantes de UT:
<https://www.subrayado.com.uy/mujica-beneficiarios-uruguay-trabaja-nunca-se-resignen-n24697>

4 - Preguntas para seguir pensando

¿La integración laboral es posible utilizando políticas que se presentan como sociolaborales pero cuyos componentes son en su mayoría asistenciales?

¿Es posible suplantar al trabajo concebido como agente integrador de las sociedades contemporáneas?

¿Qué otro tipo de organizaciones o agrupaciones sociales ocuparían los roles integradores de los colectivos laborales (sindicatos, asociaciones, etc.)?

¿El mérito ha llegado para quedarse como indicador evaluativo de la dignidad a la que debe acceder una persona? ¿Hay una alternativa real a la meritocracia?

¿Qué tipo de política favorecería una verdadera integración laboral?

Referencias bibliográficas

Cabral. A. (2020). La intersectorialidad en el Programa Cercanías: un acercamiento desde el institucionalismo discursivo. En: Discusiones en Curso 3, Documento de Trabajo (pp 6-17). Montevideo: Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR.

- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Paidós. Bs As.
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. En: Política y gobierno, 22(1), 199-226.
- Mariatti, A. (2018). De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay. UDELAR.
- Schmidt, V. (2014). Es importante el discurso en la política de construcción de pactos sobre protección social. Experiencias internacionales. En: Pactos Sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa. CEPAL. N 76.

Fuentes

- DINEM (2018). Documento de Trabajo N° 60 Evaluación de Procesos y Resultados de UT.
Disponible en:
<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1683/Documento%20de>

- [%20Trabajo%20N%c2%ba%2060%20Evalauci%c3%b3n%20de%20Procesos%20y%20Resultados%20de%20UT%20%282018%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1664/2013_06_03.%20Resumen%20ejecutivo%20convenio%20TS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Leopold, S., González, C., Baraibar, X., Paulo, L. (2013). Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del Mides. Resumen Ejecutivo. Convenio DTS-MIDES. Disponible en:
http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1664/2013_06_03.%20Resumen%20ejecutivo%20convenio%20TS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Ley N°18.240: Creación del Programa Uruguay Trabaja. Emergencia Social. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18240-2007>

- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2022). Uruguay Trabaja. Disponible en:
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/uruguay-trabaja>

Personas en situación de calle como cuestión social. Respuesta estatal y significados sociales

Ana Laura Pintos

Resumen - El siguiente recorrido teórico y conceptual parte de mi experiencia laboral para enriquecer el análisis de la problemática de las personas en situación de calle, plantea dicha realidad como una cuestión social e intenta ser abordada desde la mayor cantidad de dimensiones posibles. Se mencionan una batería de estrategias y programas desplegados como políticas sociales por el Estado que, además de atender la inmediatez de la situación, han contribuido a hacer partícipe a la población y visibilizar un problema que comúnmente en el imaginario social “es de los pobres”. Se analizan las políticas de redistribución teniendo presente que la dimensión económica, no es el único factor (ni el más importante) que lleva a una persona a encontrarse en tal situación, pero es necesario para la elaboración de estrategias que contribuyan a la salida real de la misma. Se abordan dimensiones tales como: pobreza, desigualdad social, exclusión y los significados institucionales y sociales de éstos, dialogando con autores que plantean una discusión y crítica a los mismos.

1 - Introducción

En el presente trabajo se aborda la problemática de las personas en situación de calle en nuestro país, las trayectorias generacionales, la relación con la pobreza estructural y la exclusión social de las mismas. La problemática de las personas en situación de calle, es una cuestión social y la acción de los diferentes actores sociales tiene incidencia intencional o no, en la misma. El abordaje y la atención

pertinente de dicha cuestión, le compete al Estado junto a la participación de la sociedad en su conjunto, las construcciones subjetivas y perspectivas estatales de cada época le dan forma a las diferentes intervenciones que se hacen al respecto. Como sociedad tenemos responsabilidad sobre las desigualdades existentes y el cumplimiento del derecho a que las personas vivan en condiciones dignas accediendo a todos los servicios que brinda el Estado. De tal forma, incide la perspectiva con la que un determinado gobierno elabore estrategias para dar respuesta y reducir las desigualdades, así como el apoyo y condescendencia con dichas estrategias que tenga la población que se verá involucrada en la reorganización y transferencia de los fondos destinados a tal fin.

La perspectiva con que se aborda la atención de esta cuestión por parte del Estado, delimita estrategias que se traducen en acciones concretas hacia los destinatarios, las cuales inciden directamente en la trayectoria vital de dicha población. A través de los autores seleccionados se realizará una presentación de la problemática en nuestra región y se mencionan algunos de los dispositivos (“soluciones”) actuales desplegados por el Estado para su atención. Se hará referencia a los hogares para mujeres con niños, niñas y adolescentes (en adelante MNNA) a cargo en situación de calle, gestionados por actores de la sociedad civil en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social. Tanto estos hogares como los demás dispositivos desplegados para la atención de estas personas, forman parte

del Programa Calle del MIDES. Este organismo es quien supervisa, delimita acciones y lineamientos en el trabajo que se realiza en dichos centros. Cabe mencionar que la referencia a hogares para MNNA responde a la intención de ser fiel al abordaje del tema, por ser el dispositivo en donde he adquirido experiencia profesional, además de un profundo interés personal por desglosar y comprender el entramado de los procesos y particularidades que conforman esta cuestión social.

Sin ánimo de caer en la mera descripción de estos dispositivos, se los tomará como referencia de las acciones y programas aplicados por el Estado para dar respuesta a la problemática en cuestión. Tampoco es un trabajo que analice en profundidad la pertinencia, eficacia y valoración de los mismos, dado que esa labor merece de una investigación profunda que no es abordada en estas líneas.

Se planteará un análisis de la problemática y características de esta población desde la perspectiva de varios autores que se consideran pertinentes debido al aporte a la temática.

2 - Vivir en la calle, vivir en la inseguridad

El programa al cual hago referencia surge en el año 2011 como resultado de la Reforma Social aprobada por el gobierno en ese período a través del MIDES, la cual impulsó una serie de políticas sociales destinadas a personas en situación de vulnerabilidad social a través de distintas estrategias programáticas. En la actualidad nos enfrentamos a cambios significativos y estructurales de dichas políticas, por encontrarnos transitando la gobernabilidad de un partido político distinto al que impulsó la reforma social antes mencionada. Resulta interesante

destacar este recorrido, dado que diez años de implementación de una política social pueden ser insuficientes para “solucionar” una problemática tan diversa y transgeneracional como lo es la de las personas en situación de calle. Tal como plantea Castel (1997), es importante para estudiar y analizar el presente, detenerse en los procesos históricos del pasado, dado que anteceden y explican la actualidad.

Fernández Soto (2013), habla de que las políticas sociales responden a una época histórica y a una sociedad determinada: “La forma y contenido que adquiere el Estado y sus políticas es resultado de relaciones de fuerza en un momento histórico determinado en una sociedad concreta, y expresa en mayor o menor medida intereses de clase contrapuestos” (p.56).

La realidad de las personas que deriva en una situación de carencia habitacional dónde vivir y por ello lo hacen en la calle es muy variada. También lo son los motivos que llevan a encontrarse en tal situación, esto se ve reflejado en los datos aportados por estas personas cuando ingresan a los distintos dispositivos desplegados por el Estado para atenderlas. Es importante visualizar que el hecho de que una persona sola o con niños, niñas y adolescentes a cargo requiera del uso de estos dispositivos, refleja la ausencia o debilidad de redes y vínculos familiares/sociales que brinden apoyo y sostén frente a una situación de extrema vulnerabilidad social. La experiencia laboral me ha demostrado que, si bien los motivos y la realidad de estas personas puede ser muy variadas, la falta e inestabilidad de redes interpersonales de soporte y ausencia de actividad laboral formal estable que permita solvencia económica, son características en mayor medida de esta población. Siendo aún más compleja la

situación de personas que tienen o han tenido conflictos con la ley.

Castel (1997), en su obra “La metamorfosis de la cuestión social” explica que el origen de la cuestión social se remonta a la revolución industrial, cuando la sociedad comienza a reparar en la situación de los obreros más desfavorecidos, que si bien eran promotores de dicha revolución, también cayeron en condiciones de vida vulnerables como resultado de la misma. El autor dice: “La cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores. La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración”, (Castel, 1997, p.17). Esta explicación puede ser pertinente para el análisis de la problemática escogida, la población en situación de extrema vulnerabilidad social constituye una cuestión visible que requiere ser atendida y para la cual se deben desplegar estrategias específicas que deben ser coordinadas entre el Estado y la sociedad civil. Son múltiples los actores que deben estar involucrados en dicha tarea, debido a la complejidad y sensibilidad de la cuestión.

Fernández Soto (2013) en su investigación, nos habla de la relación necesaria que se establece entre el Estado y la sociedad en los procesos políticos. Hago hincapié en “necesaria”, dada la pertinencia de conjugar oportunamente las herramientas sociales con las que contamos, con las obligaciones y poder de ejecución del Estado. La autora dice: “Identificar el doble movimiento, la producción del Estado por parte de la sociedad, y al mismo tiempo la producción de la sociedad por el Estado y sus políticas” (p. 55).

Las personas que se encuentran en situación de calle están despojadas de un

derecho básico como lo es la vivienda, un lugar estable dónde desarrollar la cotidianidad de la vida. Pero esta inestabilidad arrastra consigo una cantidad de condiciones que se conjugan en la situación general de no tener un lugar permanente dónde vivir. Tales como inseguridad personal, económica, laboral y no tener dónde dejar las pertenencias (muchas veces obligando a tener que despojarse de ellas), además de la inestabilidad vincular y para sostener redes interpersonales que esto genera. Con respecto al planteo de Castel (2004) quien dice: “La inseguridad es tanto la inseguridad social como la inseguridad civil” (p. 35), esto se ve reflejado cuando (en mi experiencia laboral) nos encontramos con personas que ingresan a los dispositivos y no cuentan con documentación legal personal, muchas veces relatan no contar con las mismas desde hace mucho tiempo.

Vivir en la inseguridad social va afectando progresivamente al individuo, no solamente a nivel vincular sino también personal, llevando a la persona al deterioro físico y cognitivo (Castel 2004).

Al respecto Castel (2004) dice:

“La inseguridad social no sólo mantiene viva la pobreza. Actúa como un principio de desmoralización, de disociación social, a la manera de un virus que impregna la vida cotidiana, disuelve los lazos sociales y socava las estructuras psíquicas de los individuos”. (p. 40)

Cuando nos referimos a esta problemática y a los dispositivos y recursos que emplea el Estado para atender tal situación, debemos trascender lo meramente económico. Demostrado está que otorgar la transferencia económica (por más elevada que sea), como la herramienta fundamental para que las personas la utilicen y puedan moverse de la situación de vulneración; es una apuesta simplista que no abarca las

múltiples dimensiones que atraviesan a tal situación. Castel (1997) dice: “lo que habrá que subrayar son más bien las relaciones que existen entre la precariedad económica y la inestabilidad social” (p.13). Siendo ésta una tarea que le compete a los gobernantes, en la elaboración y aplicación de políticas sociales, así como a los actores de la sociedad civil que inciden y forman parte del entramado social donde se van a desarrollar dichas políticas.

3 - Asistencia social, derechos y deberes

Un factor común en las personas que viven en situación de calle es el “riesgo social” (Castel, 2004, p.35), el cual refiere a la dificultad de poder garantizar su propia independencia por diversos motivos, lo que conlleva a necesitar y depender de las asistencias del Estado destinadas a tal fin.

Otro factor fundamental para analizar estas realidades, es el de la desigualdad social. Dubet, François (2011), plantea cuán nocivo para una sociedad es la desigualdad social y cómo afecta a las personas que la sufren en cuestiones básicas para la subsistencia. El autor referencia a Wilkinson (2002), quien pone como ejemplo la asistencia en salud de una población y plantea que la desigualdad en el acceso a la misma, no solo enferma más a las personas en situación de vulnerabilidad sanitaria, sino que el conjunto de la sociedad se ve afectada (2011). En este punto y en particular con la atención en salud, en nuestro país desde el año 2007 hemos avanzado con la creación del SNIS, de todas formas, la atención en salud mental sigue siendo un debe en nuestro país y al cual las personas en situación de vulnerabilidad social acceden poco y

nada. Siendo una problemática de salud que afecta a toda la población.

Siguiendo con Dubet (2011), plantea que un camino posible para la reducción de estas inequidades, es la apuesta de los gobiernos a la igualdad de posiciones sociales. Si las personas tuvieran las mismas o parecidas posiciones, la igualdad de oportunidades se aprovecharía de diferente forma.

Dubet, François (2011) dice al respecto:

“Se puede por lo tanto afirmar que la igualdad - en todo caso, la igualdad relativa entre las posiciones sociales - es un bien en sí mismo. Esta constatación es un argumento fuerte en favor de la igualdad de posiciones, cuyo objetivo es reducir la brecha de los ingresos y de las condiciones de vida. Es necesario defender las políticas de redistribución, que siguen siendo el medio más seguro de tender hacia desigualdades moderadas y aceptables”. (p. 98)

Otra dimensión que debemos analizar para abordar dicha problemática y que aumenta las desigualdades sociales, es la pobreza. Abarcando ésta, todas las esferas de la vida de estas personas, ya sea material, social, vincular, familiar, etc. Melisa Campana (2014) aborda estas temáticas, donde plantea que los organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) encargados de otorgar los financiamientos a los países latinoamericanos para el desarrollo de las políticas sociales; han adoptado los postulados de Amartya Sen sobre el Desarrollo Humano y lo han usado para explicar la pobreza. La autora, acertadamente, cuestiona la simplicidad de esta explicación, dado que desconoce el carácter abarcativo y amplio del discurso del Desarrollo Humano. Estos

organismos plantean que “la pobreza se define como déficit de capacidades o como falta de capacidad de desarrollar potencialidades y, por consiguiente, de poder aprovechar oportunidades” (Campana, 2014, p. 81). Esta definición alimenta el principio de la meritocracia, suponiendo que al tener las personas las mismas oportunidades, el óptimo uso de las mismas depende exclusivamente del mérito personal.

Continuando con la línea reflexiva de la autora, la misma se apoya en los planteos de Paugman (2008) para decir que la pobreza se explica a partir de la desigualdad de las relaciones sociales y que los mecanismos por los cuales se implementa la asistencia social, son el camino para su abordaje y atención (Campana, 2014). Así mismo, la autora citando a Arias (2012), habla del vínculo asistencial como interdependiente y que tiene tres aspectos fundamentales. Uno es la individualidad de la prestación social, pese a que el fin es colectivo socialmente, el destinatario es la persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Otro aspecto es que la asistencia, vincula al pobre con la sociedad y más que atender específicamente a la población destinataria, se busca la estabilidad social. El último hace referencia a la atención de derechos y deberes, el derecho a la asistencia es de todos los ciudadanos y es un deber del Estado desplegar los mecanismos necesarios para garantizar los mismos (Campana, 2014).

Una de las formas en que la asistencia social persigue la igualdad e intenta garantizar los derechos básicos de una población, son las políticas de redistribución. En nuestro país actualmente contamos con planes redistributivos enmarcados en transferencias condicionadas a sectores de la población que se encuentran en

situación de vulnerabilidad social, dichos planes son parte de la reforma social impulsada en 2011 (Gabinete Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales [GSCNPS], 2011).

Estos planes son gestionados a las personas que ingresan a los dispositivos, como parte del proceso de trabajo que se elabora junto a las mismas e intenta ser un punto de partida desde donde puedan incorporar la gestión de dichos ingresos. Cabe mencionar que no están pensados para que las personas puedan vivir exclusivamente de ellos, siendo montos de niveles bajos y regulados. Personalmente y de acuerdo a mi experiencia laboral, se ha instalado en el discurso social, que esta política de redistribución debería ser suficiente para que quienes las reciben puedan salir de la situación de vulnerabilidad social. Desconociendo en este pensamiento (además del monto real de las mismas), la variedad de situaciones y realidades en las que se encuentran las personas que las reciben, centrandolo a la dimensión económica como el único factor causante de la pobreza. En el caso de las mujeres con niños/as y/o adolescentes a cargo, la situación es aún más compleja, si no se brindan los mecanismos de apoyo necesarios para que esa mujer pueda desenvolverse en la cotidianidad. También es importante mencionar que, en promedio, las mujeres que se encuentran en esta situación e ingresan a los dispositivos son jóvenes y en muchos casos tienen un pasado de generaciones de familias viviendo en estado de vulnerabilidad social e institucionalización.

Castel (2004), dice al respecto:

“Identificar bajo el mismo paradigma de la exclusión, por ejemplo, el desempleado de larga data y el joven de suburbio pobre en búsqueda de un improbable empleo es pasar por alto el

hecho de que no tienen el mismo pasado ni el mismo presente ni el mismo porvenir, y que sus trayectorias son totalmente diferentes. Es hacer como si vivieran en un espacio fuera-de-lo-social.” (p.63)

Siguiendo con Castel, este plantea que los “excluidos”, no sólo son percibidos como diferentes, sino que muchas veces se los ve como si estuvieran fuera del ámbito social, además de connotaciones negativas y descalificativas sobre sus vidas y actividades cotidianas (Castel, 2004).

Una anécdota que hace referencia a lo que plantea el autor, es la reacción de la comunidad/barrio cuando se instalan en su zona los centros que atienden a esta población. En el recorrido laboral que he tenido, nos ha tocado reunirnos con referentes de la comunidad, quienes se encontraban sumamente preocupados por la inserción de estas personas en el lugar. Las percepciones e imaginario social respecto a los orígenes y las actividades cotidianas de los usuarios del dispositivo son de lo más diversas, pero siempre negativas y descalificantes.

La idea de que este grupo de individuos viene a alterar el orden social instaurado en la comunidad, es un prejuicio que, según mi experiencia se encuentra presente más a menudo de lo deseable.

Un apunte que hace Castel (1997) respecto al concepto de exclusión y que considero pertinente mencionar, es que el mismo refiere a un estado rígido y estático. La situación de exclusión por sí sola impide visualizar el recorrido que lleva a la misma, por eso el autor sugiere el término “desafiliación”, los individuos se encuentran desafiliados (no necesariamente o solamente por motivos económicos), de la sociedad, dándole a esta perspectiva la posibilidad de movimiento y no estancarse en el quiebre

que la situación provoca. En palabras del autor: “Buscar las relaciones entre la situación en la que se está y aquella de la que se viene, no autonomizar las situaciones extremas sino vincular lo que sucede en las periferias y lo que llega al centro” (Castel, 1997, p.14).

Retomando a Fernández Soto (2013), plantea al respecto: “Las políticas sociales constituyen mediaciones político-institucionales que participan en la construcción de la sociedad, en la construcción del orden hegemónico” (p.55).

Las políticas sociales que implementa el Estado en esta área, brindan la posibilidad de la participación de la sociedad civil. Además de los casos de convenios que realizan con éstas, la implicación de actores sociales desde sus lugares de ciudadanos, ya sea por afinidad o no con las políticas propuestas obliga en cierta forma a que la problemática sea una cuestión social que involucra a todos de una u otra forma, obliga a poner la problemática en la agenda social y a discutirla (Fernández Soto, 2013).

Independientemente de los lugares que cada uno/a ocupa en el escenario social, en menor o mayor medida se es partícipe de esta cuestión social. Para tomar conciencia de la problemática de las personas en situación de calle, se debe acortar la distancia con que muchas veces se la asume; basta con trascender nuestras miradas más allá de la “estabilidad” que se asume tener meritocráticamente y problematizar en torno a las desigualdades estructurales que como sociedad producimos y reproducimos.

4 - Para reflexionar

1- ¿En qué se basa el texto para plantear la problemática de las personas en situación de calle como una cuestión social actual?

2- Reflexione en relación al planteo sobre la noción de pobreza que se realiza en el texto apoyado en la lectura de Melisa Campana.

3- ¿Es la política de transferencia (monetaria) la única asistencia social capaz de resolver la problemática? Reflexione y fundamente.

4- ¿Considera que la cuestión de las personas en situación de calle le compete solamente al Estado? ¿Por qué?

5- Realice un breve análisis sobre el planteo respecto al significado de exclusión que se menciona en el texto.

Referencias bibliográficas

- Campana, Melisa (2014). Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza. Revista Trabajo Social, número 16. Disponible en:
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/issue/view/4031>
- Castel, R. (2004). La inseguridad social, ¿qué es estar protegido? Buenos Aires. Manantial.
- Castel, Robert (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires. Paidós.
- Dubet, François (2011). Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Fernández Soto, Silvia (2013). La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino Revista Serviço Social e sociedade, Nro. 113, Cortez Editora. São Paulo. Disponible en:
<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/m9rqJv5BdqXq7qsTzVJnLKj/?lang=es>
- LA REFORMA SOCIAL. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Disponible en:
http://monotributo.mides.gub.uv/innovaportal/file/22973/1/ref_orma_socia_al.pdf

¿Y la cuestión social de la mujer?

Maria Belen Garcia Pedrana

Resumen - En cada momento histórico y en cada sociedad se han desarrollado diferentes expresiones de la cuestión social que, en esencia, remiten a la relación capital-trabajo. Los distintos aspectos que complejizan esta cuestión, como por ejemplo las cuestiones culturales, étnico-raciales y/o de género, nos hacen resaltar la importancia de no reducirla a cuestiones meramente económicas. Es así que, el objetivo del artículo es transversalizar el análisis de la cuestión social por la temática del género.

1 - Introducción

En el siguiente ensayo académico me propongo reflexionar sobre la cuestión social y el género.

Cada sociedad y momento histórico permiten el desarrollo teórico de expresiones de la cuestión social. Cuestiones culturales, étnico-raciales y/o de género, complejizan su definición y nos hacen reconocer la importancia de no reducirlas a aspectos económicos. El estudio de la cuestión social como concepto transversalizado por la categoría género es un análisis necesario a realizarse.

Para abordar esta temática se decidió dividir el siguiente trabajo en tres apartados. En el primero de ellos se realizará una breve introducción al concepto de cuestión social y las características que asume la misma desde la perspectiva de diferentes autores. En el segundo, se hará referencia a la ausencia de la mujer en la configuración y la definición de la cuestión social, así como, las características que asume su condición (de ser mujer) en estas situaciones. En

esta misma sección, teniendo en cuenta el planteo de Antunes (1996) sobre la doble crisis, material y subjetiva de la cuestión social, se plantean algunas reflexiones respecto a la posibilidad de organización y movilización de las mujeres como colectivo social que busca poner en agenda su situación social. Por último, se plantean algunas interrogantes para continuar con la reflexión del enfoque propuesto.

2 - La cuestión social

El análisis de la cuestión social se desarrolla según Netto (2003), para dar cuenta del fenómeno que se experimentaba en la Europa Occidental hacia finales del siglo XVIII, por lo que debe ser entendida como aspecto central del desarrollo capitalista. De esta manera, su expresión surge asociada tanto a la pauperización de la clase trabajadora, como a la cuestión obrera.

Autores como Marx (1976), describen los procesos históricos vividos en esa época que incluyen el pasaje de un modelo feudal a un modelo capitalista de explotación. Este cambio de modelo, implicó que los campesinos (que antes se dedicaban a la producción feudal) fueran arrojados al mercado de trabajo en las ciudades, en la búsqueda de nuevos medios de subsistencia, aspecto que le permitió adquirir a la cuestión social su carácter de fenómeno urbano. Asimismo, se hace referencia al hecho de que la absorción de la industria manufacturera de este proletariado libre, no pudo realizarse con la misma rapidez con la que eran empujados al mundo urbano, por lo que se produjo un aumento masivo de

la pobreza.

Este cambio de paradigma, si bien les otorgó a los trabajadores la libertad de vender su fuerza de trabajo, provocó que quedaran sujetos a fuerzas sobre las cuales no tenían ningún dominio. Para Hobsbawm (2012), la inseguridad se convirtió en el factor central que determinó la vida de los obreros del siglo XIX. Bajo la perspectiva del autor, el compartir las condiciones precarias de su situación fue lo que les permitió construir una conciencia social, y generar una organización colectiva para superar estas circunstancias tan precarias. Las movilizaciones originadas cristalizaron en lo que Castel (1997) aludió como poderosos sistemas de cobertura garantizados por el Estado Social a partir de la consolidación de la condición salarial.

De acuerdo al planteo de estos autores, tanto la pobreza como la miseria tienen causas sociales y materiales, por tanto, se atienden las manifestaciones y expresiones extremas de las mismas a través de una batería de dispositivos de intervención estatal. De igual forma, se interviene sobre la situación precaria de los trabajadores para preservar el orden social y promover la integración.

De esta forma, como nos revela Bentura (2013), la cuestión social admite dos dinanismos, por un lado, la problematización (desnaturalización de la sociedad), y por otro, un proyecto de reforma de lo social. De hecho, para el autor, la cuestión social se configura como tal cuando el pensamiento reaccionario se constituye en pensamiento conservador; lo cual se logra a través de un proceso de desmercantilización acelerado en respuesta a las demandas por mejores condiciones laborales de la clase obrera. Este aspecto permite dar cuenta de la relación de bidireccionalidad existente entre, las formas de entender la cuestión

social y las políticas sociales que la abordan. De igual modo, se observa el carácter contradictorio de tales políticas, dado que son conquistas de luchas de clase al mismo tiempo que terminan reproduciendo una ideología que se convierte en conservadora.

Hobsbawm (1999) señala cómo en la última parte del siglo XX, se asiste al derrumbe de los Estados sociales, que habían permitido cubrir el bienestar de los ciudadanos hasta el momento. Diversos factores llevaron al deterioro de las estructuras que sostenían este sistema, pero todos ellos se engloban en lo que conocemos como la crisis más aguda del mundo del trabajo, en la década de los 80. Esta reestructuración mundial del capitalismo viene acompañada de lo que Pastorini (2004) identifica como ruptura del compromiso social entre las clases capitalistas y trabajadoras. Esta situación impactó directamente en los Estados de Bienestar, quienes fueron las primeras víctimas del avance del neoliberalismo.

Este momento estuvo marcado por lo que Antunes (1996) denomina doble crisis, tanto en términos materiales, como subjetivos. En lo referido a la dimensión material se refieren cambios en los procesos de producción del capital. Tales cambios aluden a la revolución técnica que implicó la desaparición del proletariado fabril estable, mediada por una alta demanda de un sistema flexible de trabajo con contratación de mano de obra vía tercerizaciones, aumento del desempleo y precarización de la fuerza de trabajo, lo que rompió el pacto interclases de décadas anteriores. En la segunda dimensión, se mencionan las consecuencias de la dimensión material en una clase trabajadora fragmentada, lo cual alcanzó la subjetividad de este conjunto, y generó un efecto de retracción a la hora de luchar por sus reivindicaciones, que cuestionó sus

organismos y mecanismos de representación.

En esta doble crisis se produce de forma simultánea una cualificación y una descualificación, por lo que, la revolución de los trabajadores se convierte en un desafío importante, al no lograr incluir a la totalidad de esa clase trabajadora fragmentada en sus reivindicaciones. Bajo esta nueva dinámica del mercado laboral, Antunes (2018), retoma la preocupación sobre la explotación que sufren los empleados, sobre todo enfocándose en el sector servicios, que produce una corrosión de los derechos conquistados, consecuencia de la nueva lógica impuesta por el capital.

Iamamoto (2007) argumenta cómo esa crisis material y subjetiva (que tiene que ver con el sufrimiento que implica el trabajo o la falta del mismo), se unifica dentro del capitalismo financiero. Bajo la perspectiva se hace referencia a cómo estos procesos impactan en las funciones del Estado. Es precisamente este actor clave, quien flexibiliza sus mecanismos protectores para favorecer al gran capital productivo, lo que reconfigura la cuestión social, y agrava la polarización de las desigualdades sociales; lo que aumentó los excluidos. La subordinación de lo humano al capital se traduce en banalización de lo primero, implicando la naturalización de las desigualdades.

La revisión de las propuestas de estos autores nos permite dar cuenta de cuatro aspectos.

El primero de ellos tiene que ver con la cuestión social en tanto proceso que remite, como menciona Pastorini (2004), a modificaciones de la relación capital-trabajo, pero que también influye en otras esferas que superan la económica. El segundo de ellos es que la cuestión social no se puede reducir a las

manifestaciones últimas e inmediatas de la misma, porque adquiere expresiones específicas condicionadas por el momento histórico. El tercer punto se relaciona con el hecho de que estas expresiones particulares y cambiantes obligan a introducir modificaciones en la forma de intervenir sobre el fenómeno mencionado. Y por último, es importante mencionar que la caracterización de la cuestión social al hacer referencia a una clase social como sujeto socio-político constructor de la misma, puede llevarnos a perder de vista las características asociadas al género, que generan especificidades en la expresión del fenómeno en discusión.

Si bien algunos autores⁷ reconocen como uno de los grandes efectos y complejidad que asume la clase trabajadora, así como, la importancia de considerar algunas particularidades histórico-culturales en el análisis de la cuestión social.

No es suficiente hacer referencia al rol de las mujeres como sujetos de la clase trabajadora, que viven las consecuencias de estas reconfiguraciones, o, reconocer como aspecto relevante el aumento del trabajo femenino. Sucede que en muchas ocasiones tales efectos son leídos desde la perspectiva de las consecuencias. Sucede que en muchas ocasiones tales efectos son leídos desde la perspectiva de las consecuencias hacia la clase trabajadora en su conjunto, lo que invisibiliza los procesos que influyen en los patrones de explotación de las mujeres.

3 - La cuestión social de/en la mujer

Es necesario aclarar que este análisis de la cuestión social desde la perspectiva de género, no pretende borrar

⁷ Antunes 1996, Antunes 2018, Iamamoto 2007, Netto 1996.

las diferencias que se puedan introducir desde otro tipo de variables, como las de clase. Se trata de transversalizar la temática por un punto de vista específico, ya que se afirmó que la cuestión femenina quedaría resuelta una vez que se solucionaran los problemas de la clase obrera, lo que no sucedió. Esto pone en evidencia la necesidad de incluir en las reflexiones aspectos relacionados al estatus y las asimetrías de poder político, para poder dar cuenta de las desigualdades que sufren las mujeres (Agenjo, 2021).

Algunos datos de la situación actual del Uruguay permiten reflexionar respecto a las brechas existentes para las mujeres. Según el último informe diferencial de mercado de trabajo del INE, (febrero, 2022) respecto a las tasas de actividad, empleo y desempleo a febrero 2022, la tasa de desempleo desagregada por sexo es para las mujeres 3,2% superior a la de los hombres.

Por otro lado, un estudio de Colacce et al. (2020), respecto a la brecha de género en los ingresos laborales en Uruguay muestra cómo a pesar de mejoras en las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras, perciben un ingreso promedio para el 2018 un 25% menor al de los trabajadores varones.

Asimismo, el dato del último informe para el año 2021 publicado por el INE (2022) respecto a la estimación de la pobreza por el método de ingreso para el año 2021, revela que tanto la indigencia como la pobreza, afecta en mayor medida a los hogares con jefatura femenina.

Estos datos nos permiten reflexionar sobre cómo existe una situación global que impacta a todos y todas, pero los niveles de afectación se ven mediados por otras características que son relevantes.

Netto (1996), advierte sobre problemáticas particulares femeninas como la opresión en el espacio doméstico,

así como, la explotación en el espacio público. En esta línea, Agenjo (2021) y Rodríguez (2012) plantean que se debe superar la mirada economicista de estos temas, que invisibilizan las condiciones en las cuales las mujeres obreras trabajan, sus necesidades sociales y las condiciones que sufren al desvalorizar el trabajo no-remunerado o de cuidados.

Una de las formas de aportar visibilidad a estas cuestiones se relaciona con el análisis económico del cuidado no remunerado. El hecho de que el mismo se conciba como gratuito por encontrarse fuera del mercado, no quiere decir que el mismo no genere valor, o no tenga ciertos costes en su realización. De hecho, genera un valor económico, en la medida que, en el proceso de reproducción social, mantiene y reproduce la fuerza de trabajo (Aguirre, 2009). Por otro lado, la misma autora sostiene que tiene un coste en términos de formación de capital humano y de bienestar, ya que produce un desgaste como resultado de la sobrecarga ejercida sobre las mujeres (la realización de varias tareas a la vez, la intensidad o duración de la actividad), y de la postergación o falta de atención en salud.

Los análisis de Agenjo (2021), Rodríguez (2012) y Lobato (2013) son algunos ejemplos de investigaciones que permiten colocar al trabajo doméstico como elemento central para la producción del sistema capitalista.

Encuestas como la de ONU Mujeres-UNICEF (2020), también permiten avanzar hacia la superación de la desvalorización y subordinación del trabajo no remunerado. Los resultados revelan cómo las mujeres (70%) son el principal adulto referente dedicado a las tareas del cuidado de los niños/as y adolescentes. Además, las horas diarias de trabajo no remunerado realizado por las mujeres es más alta que para los hombres.

Al mismo tiempo, los datos muestran que si bien el 20% de las mujeres declaran haberse sentido muy sobrecargadas o bastante sobrecargadas con las tareas que realizan al interior del hogar desde la llegada del coronavirus mientras que sólo un 4% de los hombres manifestaron sentirse así. En lo que respecta a la conformidad, tanto las mujeres (93%), como los hombres (95%), declararon sentirse muy conformes con la forma en la que se distribuyen las tareas al interior de su hogar.

Esta investigación nos permite dar cuenta de los mandatos sociales que operan como obstáculos para reducir la brecha de género, y la naturalización de la división del trabajo asociado a los roles todavía hegemónicos.

En tal sentido, Rodríguez (2012), argumenta como la división sexual del trabajo al interior del hogar, se potencia con la discriminación en el mercado laboral, lo que provoca la concentración de las mujeres en las responsabilidades reproductivas de los hogares y al mismo tiempo, la sobrerrepresentación femenina en ciertas actividades remuneradas asociadas al cuidado (que al mismo tiempo son aquellas con condiciones laborales más precarias). Asimismo, la conciliación entre las dos esferas (remunerada y no remunerada) se dificulta, incrementando la vulnerabilidad frente a la pobreza y exclusión social (CEPAL, 2009).

La temática abordada permite comprender que sería necesario apostar a complementar el análisis del capitalismo, con la mirada desde el feminismo, para tener una visión complementaria de estas modificaciones en la relación capital-trabajo. Los estudios respecto al trabajo no-remunerado y de cuidados dan cuenta de cómo se produce una alianza entre el patriarcado y el capitalismo (Rodríguez, 2012) y como para seguir avanzando en la

participación económica femenina, es necesario producir avances en materia de redistribución de cuidados.

Un ejemplo contemporáneo de este asunto se relaciona con la conjugación del teletrabajo con las tareas de cuidado. Antunes (2018), hace referencia a las ventajas del teletrabajo en la medida que podría favorecer a una mejor división entre trabajo productivo y reproductivo, pero del mismo modo, advierte sobre su contracara, la cual se asocia entre varios aspectos, a una profundización de la doble jornada femenina. El hecho de que las mujeres accedan a los mismos derechos que los hombres, no implica que de forma espontánea la división sexual del trabajo sea modificada, lo que podría provocar no solo una crisis económica sino de cuidados.

La encuesta de UNICEF Y ONU Mujeres (2020) comprueba que las mujeres son las que sufren en mayor proporción la acumulación de horas de cuidado no remunerado cuando se producen crisis económicas.

La revolución del capitalismo y sus condiciones permiten dar cuenta que van a persistir situaciones de crisis, y con ello nuevos conflictos que obliguen al establecimiento de nuevos pactos sociales. Aun así, considero que en lo que respecta a la cuestión social y en particular a la cuestión social de la mujer, existen algunas limitantes para que esta construcción ideológica se cristalice y se pueda acceder a una verdadera ciudadanía.

Tanto Antunes (1996) como Netto (1996), argumentan a favor de la ocurrencia de alteraciones en el plano material que afectan las subjetividades. Al mismo tiempo, la dinámica de individualización instalada rompe con la posibilidad de generar vínculos

colectivos, lo cual impide la construcción de un proyecto de reforma de lo social.

En esta línea, Laurell (1995), desarrolla la idea de cómo el neoliberalismo se opone a la igualdad y universalidad, por lo que, se busca debilitar las clases trabajadoras y otras organizaciones reivindicativas que puedan constituir bases de acción para generar una demanda por la garantía de los derechos sociales. Además, como plantea Castel se tiende a un exceso de responsabilización de cada individuo y de su familia por la propia situación en la que viven (como se cita en Claramunt, 2019). Todos estos aspectos terminan impactando en la conformación del colectivo feminista.

A estos quiebres de movilización colectiva, se suma lo que plantea Lobato (2013) respecto a la conformación del mundo laboral y las organizaciones gremiales como espacios primordialmente masculinos, lo que impacta directamente en la construcción de espacios universitarios y militantes para el colectivo feminista. Ambos espacios, son considerados por la autora como pilares fundamentales para difundir conocimiento respecto a los temas de la cuestión social de la mujer y que luego, se traduzcan en una lucha por el mejoramiento de sus condiciones laborales y de vida. Es por ello que las mujeres tienen que formar parte de estos análisis para lograr dejar de ser invisibilizadas y también (en diferentes espacios), desplazadas.

Abordar el análisis de la cuestión social desde esta perspectiva permitirá visualizar las diferentes formas que asume la explotación capitalista sobre un colectivo puntual. Al mismo tiempo que podría contribuir a generar un lazo de fraternidad previo, como menciona Dubet (2015), que favorezca a la lucha contra las desigualdades.

Por último, es importante aclarar que el rol del Estado es fundamental, en tanto pueden impulsar políticas y modelos educativos que conduzcan a que el trabajo no-remunerado sea compartido entre hombres y mujeres, además, de que los empleos reservados a las mujeres sean remunerados de igual manera que aquellos reservados para los hombres (Dubet, 2011).

Mediante el siguiente análisis no se busca reescribir la historia, sino releerla (Castel, 1997). En este caso, con lentes de género, para poder incluir otros relatos y lograr obtener una visión más holística de la cuestión social. No solo porque la desigualdad está transversalizada por otros factores como la raza, género o cuestiones generacionales que la agravan, al mismo tiempo que la complejizan. Sino porque también, los datos muestran cómo las mujeres tienden a ser las principales víctimas de las problemáticas sociales. Es decir, a sus condiciones como trabajadoras, se le suman las propias de su condición de mujer.

La mirada estrictamente mercantil de la cuestión social genera una concepción sesgada, parcial y reduccionista de esta relación capital-trabajo.

4 - Reconfiguración para la reflexión

En base a lo anteriormente expuesto cabe señalar algunas interrogantes que se presentan para continuar con el estudio de la temática.

¿Cómo lograr que se incluya en los análisis diferentes indicadores que den cuenta de las formas específicas que asume la explotación capitalista sobre el colectivo femenino? La visibilización de estas especificidades, ¿pueden contribuir a generar un lazo de fraternidad previo

para luchar contra las desigualdades que las afectan?

Por otro lado, esta visualización y valoración del trabajo no remunerado, ¿podría colaborar en la mejor comprensión del funcionamiento de la economía? Asimismo, ¿distribuir el trabajo no remunerado bastaría para contribuir al bienestar de las mujeres trabajadoras?

Por último, ¿cuál es el papel a desplegar por el Estado para brindar las herramientas para sortear estas desigualdades?

Referencias bibliográficas

- Antunes, Ricardo. (1996). Dimensões da crise e metamorfoses do mundo do trabalho. *Serviço Social e Sociedade* (50), 78-86.
- Antunes, Ricardo. (2018). O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. *Boitempo*.
- Agenjo-Calderon, Astrid. (2021). Genealogía del pensamiento económico feminista: las mujeres como sujeto epistemológico y como objeto de estudio en economía. *Revista Estudio Sociales* (75), 42-54.
- Aguirre, R. (2009). Las bases invisibles del bienestar social. *El trabajo no remunerado*. Doble Clic Editoras.
- Bentura, J. Pablo. (2013). “Cuestión social” y Trabajo Social: un opaco vínculo familiar. *Revista Katálisys* 16 (2), 268-276.
- Castel, Robert. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Ediciones Paidós.
- CEPAL (2009) *Genero, trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad*. En *Panorama Social de América Latina 2009* (pp.1-35)
- Colacce M., Mojica M. y Zurbrigg j. (2020). Brechas de género en los ingresos laborales en el Uruguay. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Cobo, R. (2002). El declive de la postmodernidad: falta de plausibilidad del feminismo postmoderno. *La Aljaba, segunda época*, 7 (2), 59-77.
- Claramunt, Adela. (2019). Transformaciones globales en el contexto del capitalismo financierizado, reestructuración productiva e impactos sobre la clase que vive de la venta de su fuerza de trabajo. En Ed. Casas, Alejandro, *Cuaderno de Investigaciones N°2. Sujetos colectivos populares, mundo del trabajo y territorios: estudios en el Uruguay progresista* (pp. 46-68). Área académica De Liberación, DTS-FCS-CSIC- UDELAR
- Dubet, François- (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI Editores.
- Dubet, François. (2015). ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario). Siglo XXI Editores.

- Hobsbawm, Eric. (1999). Historia del Siglo XX. Editorial Grijalbo.
- Hobsbawm, Eric. (2012). La era del capital 1848-1875. Crítica.
- Iamamoto, Marilda. (2007). Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. Cortez Editora.
- INE. (Marzo, 2022). Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2021.
- INE. (Febrero, 2022). Informe diferencial de mercado de trabajo. Actividad, Empleo y Desempleo, por aperturas. Febrero 2022.
- Laurell, Asa Cristina. (1995). Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En Laurell, Asa C (org.): Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo (pp. 203- 226). Cortez.
- Lobato, M. Z. (2013). Las rutas de las ideas: «cuestión social», feminismos y trabajo femenino. Revista de Indias, 73(257), 131-156.
- Marx, Karl. (1976). El capital. Editorial Akal.
- Netto, José Paulo. (1996). Transformações Societarias e Serviço Social, notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Revista Serviço Social e Sociedade (50), 87-132.
- Netto, José Paulo. (2003). Cinco notas a propósito de la “cuestión social”. En Borgianni, E. (ed.), Servicio Social crítico (pp. 55-70). Cortez Editora.
- Pastorini, Alejandra. (2004). A categoria “Questão Social” em debate”. Cortez Editora.
- Rodríguez Enríquez, C. (2012). La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?, Revista Cepal, (106), 23-36.
- ONU Mujeres-UNICEF. (2020). Principales resultados de la Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria. Uruguay.

Adolescencias, Estado y familias: hacia un análisis de los recorridos de dos políticas públicas dirigidas a adolescentes en el Uruguay reciente

Nahia Victoria Mauri Gómez

Resumen — El artículo propone realizar un análisis comparado de dos políticas socioeducativas insignias focalizadas en los adolescentes y su ciudadanía durante los dos últimos gobiernos nacionales de Uruguay: la estrategia de Centros Educativos Promotores de Derechos y el programa Familias Fuertes. Se hipotetiza una posible relación entre los ciclos políticos y el trayecto de cada una, y se recurre a categorías propias del neoinstitucionalismo en sus vertientes histórica y discursiva para diagnosticar los contextos de emergencia de ambas políticas, sus dinámicas de cambio y permanencia, así como comprender las ideas y la circulación de discursos propuesta por los actores involucrados.

1 - Introducción

En este artículo se analiza la institucionalización de dos políticas socioeducativas que tienen por objeto la protección de las adolescencias⁸ en Uruguay: la estrategia Centros Educativos Promotores de Derechos (CPD) y el programa Familias Fuertes (FF).

La arena de las políticas sociales y educativas es en la actualidad uno de los puntos más destacados en la agenda política y la opinión pública, posicionándose como un foco de pugna de sentidos -intereses subjetivos, ideas y discursos- entre múltiples actores sociales. Por ello, en el plano de la

investigación social sobre ciudadanía, inclusión de las adolescencias y derechos, existe un profuso acumulado de estudios centrados en los fenómenos propios del sistema educativo formal. No obstante, los programas de investigación respecto a las políticas socioeducativas dirigidas a las adolescencias por fuera del ámbito curricular cuentan con un bajo desarrollo académico en nuestro país.

A partir del análisis comparado de políticas públicas y utilizando principalmente las herramientas conceptuales desarrolladas por el institucionalismo histórico y el discursivo, se buscarán estudiar las condiciones que permitieron la creación y los factores que impactaron en la institucionalización de CPD y FF. ¿Cómo se explica la emergencia de la estrategia CPD, su posterior recorrido institucional, y la creación del programa FF? ¿Qué instituciones y actores políticos participaron en estos procesos? ¿Existen relaciones entre la construcción de política pública según el ciclo político del que se trate y el modelo de ciudadanía impulsado en cada una? ¿Qué narrativas e intereses permearon en la estructuración simbólica de estas? ¿Cuáles fueron las dinámicas de permanencia, cambio y adaptación registradas en el marco de sus trayectorias institucionales?

El presente ensayo pretende abarcar desde una perspectiva comparada dos políticas de carácter socioeducativo que se implementaron con posterioridad a la aprobación del Código de la Niñez y la

⁸ A los efectos del presente ensayo se define la categoría “adolescente” como toda persona cuya edad cronológica se corresponde a mayor de trece y menor de dieciocho años de edad, tal como se encuentra estipulado en el ordenamiento legal vigente en nuestro país. Véase Código de la Niñez y la Adolescencia (2004).

Adolescencia en nuestro ordenamiento legal, y cuyas formulaciones implicaron innovaciones políticas en los dos últimos periodos de gobierno

-coincidentes con las gestiones de dos coaliciones políticas ideológicamente disímiles-, y cuyos recorridos podrían estar asociados a lo que el enfoque institucionalista histórico ha denominado “coyunturas críticas” (*critical junctures*) y “patrones de dependencia” (*path dependence*).

También se complementará el análisis con categorías propias del posestructuralismo, particularmente desde la teoría política del discurso y el institucionalismo discursivo para la comprensión de las dinámicas de circulación de las ideas y su impacto en la transformación institucional; buscando lograr una comprensión de mayor integralidad en línea con los postulados ontológicos, epistémicos y metodológicos del análisis de políticas públicas como un abordaje necesariamente ecléctico anclado en diversas tradiciones del pensamiento social (Aguilar Villanueva, 1994; Majone, 1978), trascendiendo así los clásicos enfoques monoparadigmáticos y los supuestos exclusivamente racionalistas, desde un análisis combinado.

2 - La ciudadanía adolescente como problema en dos abordajes socioeducativos: ¿comunidades, instituciones y políticas públicas en tensión?

Las políticas públicas pueden ser concebidas como el producto de una sumatoria de factores donde confluyen las instituciones, los actores y sus recursos a partir de una estructuración conflictiva y negociada donde se ponen en juego, entre otras dimensiones, la historia, los intereses subjetivos de los actores, las

ideas y los discursos, que habilitarán la preferencia de una determinada alternativa sobre otras posibles, y determinarán su elección, diseño, reproducción o transformación en una cierta dirección.

Particularmente, las acciones que se encuentran en la intersección entre las políticas sociales y las educativas, desarrollan un fuerte componente vinculado a las concepciones y la efectivización (o limitación) de la ciudadanía de sus grupos meta. Por ello, cuando se analizan los abordajes socioeducativos focalizados en las adolescencias -incluyendo a sus familias o comunidades de pertenencia-, se hace necesario recurrir, por un lado, al vasto acumulado de reflexión sobre ciudadanía producido en el ámbito de las ciencias sociales, así como a herramientas conceptuales desarrolladas por las tradiciones teóricas y metodológicas que abordan el fenómeno de la toma de decisión por parte de los actores con poder político, en el marco de los entornos institucionales que limitan el abanico de alternativas posibles y condicionan la estabilidad o cambio de las políticas.

Respecto a la “causalidad histórica” (Pierson y Skocpol, 2003) en el análisis de políticas, no puede reducirse a una mera enunciación descriptiva de sucesos ubicados en el tiempo y el espacio, especialmente si se quiere realizar un análisis de política comparada. El enfoque del nuevo institucionalismo histórico provee una serie de recursos conceptuales de utilidad para la problematización del contexto que sobredetermina la creación de las políticas (Pierson y Skocpol, 2003), herramental que puede resultar de utilidad especialmente en el análisis de la emergencia y los procesos de

institucionalización de CPD y FF⁹. La preponderancia analítica que brinda dicho enfoque a la emergencia de coyunturas críticas y las secuencias de temporalidad como un factor causal (Pierson y Skocpol, 2003), brindan pertinencia a su elección para la comprensión de una serie temporal larga (dos períodos de gobierno). A su vez, permite explorar la posible influencia de los cambios de gobierno y los impactos de las transformaciones de los equilibrios políticos en la formulación de políticas públicas a las adolescencias.

En ese sentido, debe notarse que la estrategia CPD fue diseñada en el año 2016 desde la División de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social. Dicha secretaría de Estado, que fuera creada durante la primera administración de la coalición de izquierdas, representó uno de los “buques insignia” de las gestiones del Frente Amplio, y desde la Reforma Social impulsada en el gobierno de José Mujica (2010-2015), instaló una agenda de política social que amplió la concepción de la desigualdad desde el abordaje en términos de clase social y desigualdad económica (principalmente mediante programas de transferencia de ingresos y focalización en la población en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica¹⁰) hacia las políticas de reconocimiento (desarrollo de acciones afirmativas como la ampliación de la Tarjeta Uruguay Social a la población trans, creación del programa Jóvenes en Red y desarrollo del Plan de Acción de la

Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, entre otros)¹¹. En ese entorno institucional que instauró un nítido patrón de dependencia en dirección a una agenda ampliada sobre la ciudadanía social, se crea en el año 2016, y bajo la segunda presidencia de Tabaré Vázquez (2015 - 2020), la estrategia de CPD con el objetivo de “propiciar más y nuevas prácticas en promoción de derechos en centros educativos, abordando diferentes ejes temáticos: género, diversidad sexual, étnico-racial, salud, discapacidad, pertenencias, convivencia e itinerarios socioeducativos” (CPD, s/f).

El programa FF, creado en el año 2019 en la presidencia de Luis Lacalle Pou (2020 - actualidad), se encuentra bajo la rectoría del programa del área programática de adolescencia y juventud del Ministerio de Salud Pública y tiene por objetivo “orientar a las familias a mejorar la salud y el desarrollo de los adolescentes, con el propósito de prevenir conductas de riesgo a través del fortalecimiento de los lazos familiares y el logro de una comunicación efectiva” (MSP, 2021: 28). Aquí la temporalización relativa adquiere relevancia analítica particularmente por dos cuestiones a ser problematizadas en el presente artículo: ¿puede identificarse el cambio de gobierno producido en 2020 como un escenario de “coyuntura crítica” (Mendoza, 2007) para el desenvolvimiento de la arena de las políticas de adolescencias,

⁹ Según los mencionados científicos sociales, “la atención teórica a los procesos históricos representa una ventaja comparativa formidable del institucionalismo histórico, especialmente, porque esta perspectiva se vincula con el análisis macroscópico enfocado en instituciones y organizaciones, además de conglomerados humanos” (Pierson y Skocpol, 2003: 17).

¹⁰ Durante el primer período de gobierno del Frente Amplio, la arena de las políticas sociales estuvo marcada por el proceso de creación e institucionalización del Mides, y los dispositivos desde allí desplegados que se articularon en torno al Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES).

¹¹ Véase el documento “La reforma social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay” (Gabinete Social, 2011). Consultado en: http://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf

particularmente en lo relativo al proceso de institucionalización de las políticas seleccionadas?

A su vez, siguiendo lo propuesto por la vertiente discursiva del institucionalismo -y sus reformulaciones en clave posestructuralista desde la teoría política del discurso- las preferencias por un determinado curso de acción político y su devenir posterior, se encuentran asociados a interacciones entre actores sociales y a campos simbólicos que se estructuran a partir de conflictos y negociaciones, fluctuantes en virtud de las acciones de los tomadores de decisión, los entornos y arreglos institucionales, la comunicación de ideas y la dinámica de circulación de los discursos (Reynares, 2017; Schmidt, 2008).

3 - Centros Promotores de Derechos y Familias Fuertes: actores, conflictos, recorridos y discursos

Una primera dimensión de análisis refiere a los actores involucrados en un plano macroscópico, los contenidos de sus ideas y las dinámicas de difusión de los discursos (Mendoza, 2007). Como ya fue mencionado en el primer apartado, para el caso de la estrategia CPD su contexto de emergencia se dio en el marco de una trayectoria institucional marcada por un patrón de dependencia instaurado en el Mides desde el segundo período de gestión frenteamplista, donde la promoción de la ciudadanía de colectivos socialmente vulnerados en diferentes ejes de desigualdad (clase social, género y diversidad sexual, afrodescendencia, generaciones, entre otros) fue consolidando su institucionalización a lo largo de toda una década. Esta política fue creada, además,

en el marco de movilizaciones sociales sin precedentes en relación a las demandas culturales por reconocimiento¹², que incluyó a movimientos juveniles (por ejemplo, el articulado en torno a la campaña contraria a la baja de la mayoría de edad penal).

Si el nivel macropolítico es el ámbito esperado de desarrollo de los “discursos comunicativos” (Schmidt, 2008) que vinculan a los tomadores de decisión con las masas en la esfera pública, debe observarse la estrecha relación entre estos fenómenos colectivos y la apertura de una “ventana de oportunidad” (Kingdom, 1984) para la creación de una política concebida como socialmente legítima, a partir no sólo de las propias dinámicas endógenas de la institución (patrón de dependencia) sino también por factores exógenos a la misma.

En ese sentido, es imprescindible destacar el rol de las coaliciones promotoras que, según Garcé (2015), cumplen una función de cohesión social entre los actores donde se establecen dinámicas de cooperación política significativas a partir de un conjunto de ideas compartidas. Esto habilitó el desarrollo de equilibrios políticos duraderos que operaron como un soporte histórico para la institucionalización del programa hasta el año 2020, donde se produce un momento crítico para la estabilidad de la hegemonía lograda por los actores mencionados, y, de esta forma, para la continuidad de CPD.

¹² Tanto a nivel de la prensa como de los estudios de políticas públicas, este conjunto de acciones colectivas desplegadas en el espacio público por una serie de organizaciones sociales fue denominada como “nueva agenda de derechos”.

Por otro lado, esa coyuntura crítica -entendida como un gran acontecimiento político de cambio¹³ (Mendoza, 2007) implicó también la construcción de un nuevo equilibrio de poder, donde pasó a predominar una visión conservadora en el plano de ideas y discursos a nivel gubernamental, y una nueva “ventana de oportunidad” (Kingdom, 1984), esta vez para la innovación y transformación política por parte de otros actores y coaliciones.

La innovación política que implicó FF, en un caso, y el devenir de CPD a partir del desarrollo de una coyuntura crítica -hasta llegar finalmente a su eliminación en el año 2022-, en el otro, demandan abordar los procesos de cambio institucional. Según las reformulaciones posestructuralistas ancladas en la teoría política del discurso: “las transformaciones institucionales se producen a partir de desplazamientos y rearticulaciones significativas, en el marco de metaforizaciones y metonimias en conflicto sobre la validez del ordenamiento social más apropiado” (Reynares, 2017: 15). Esta interpretación cobra relevancia para las dos políticas estudiadas -CPD y FF- en relación a su recorrido institucional. Por un lado, CPD reorientó su propuesta luego del cambio de gobierno y a partir del escenario de “emergencia sanitaria” por la pandemia de la Covid-19, para pasar a abordar cuestiones de salud y prevención sanitaria¹⁴. Ello hasta culminar en la eliminación del programa en 2022. Por otro lado, FF en el marco de una nueva hegemonía social y política de signo conservador, logró constituirse en una nueva política acorde a las nuevas

condiciones institucionales que inauguró el cambio de élites políticas.

Respecto al nivel microscópico, como regla general, puede afirmarse que los recursos de poder no se encuentran igualmente distribuidos entre los actores individuales o colectivos de una sociedad. El Estado es identificado por varios modelos teóricos como el agente principal, con poder de regulación unidireccional sobre las normas que rigen al resto de los actores (Mendoza, 2007). Por ello, cobran relevancia en el nivel de decisión política, tanto los individuos en posiciones clave de poder político como las instituciones que forman parte del proceso de adopción de las políticas, en el plano de lo que algunas teorías denominan “discurso coordinativo” (Schmidht, 2008).

Debe destacarse en esta dimensión coordinativa que hace a las dinámicas de circulación de discurso, de arreglos institucionales y redes interinstitucionales, que ambas son políticas característicamente “top-down” que surgen de discursos coordinados entre las élites de tomadores de decisión (cuadros técnico-burocráticos) y elencos políticos (Schmidht, 2008). Se trata en ambos casos de políticas intersectoriales que se implementan entre un conjunto amplio de actores a nivel gubernamental, pero con una diferencia sustantiva de coaliciones promotoras e impulsores. Mientras que CPD es el resultado del desempeño de la Secretaría de Promoción Sociocultural como “empresadora” de la política, FF es un programa transferido desde una agencia internacional (OPS) que conformó una importante comunidad de discurso (Garcé, 2014; Mendoza,

¹³ Según el autor una coyuntura crítica depende de cualquier gran acontecimiento de carácter político, social o económico que impacta en la dinámica de creación de instituciones. Estos momentos históricos bisagra “son fenómenos determinantes para el éxito de una idea o de un proyecto que aspira a convertirse en política institucionalizada” (Mendoza, 2007: 101).

¹⁴ Ambas situaciones responden a la definición de “coyunturas críticas” ya desarrollada.

2007), siendo el Área Programática de Adolescencia y Juventud del MSP un agente mediador⁸. En ese marco, la OPS operó como legitimadora de la política mediante ideas de tipo cognitivo (Shmidt, 2008) propias de la tecnocracia. Así, nociones como la de “población” y “riesgos”, se articularon en distintos niveles con otras de tipo normativo propias del discurso hegemónico conservador, propio del nuevo equilibrio de poder a nivel nacional.

A nivel de las ideas normativas, asociadas a la dimensión axiomática de las políticas y su conexión con las filosofías públicas de trasfondo, resulta pertinente analizar los contenidos que denotan las concepciones (morales) sobre la ciudadanía de los adolescentes, su lugar en el orden social, y su calidad de titulares de derechos. Para ello, deben resaltarse los denominados “significantes nodales” que sobredeterminan la cadena de construcción de sentido (Reynares, 2017) y que concatenan una serie de nociones paralelas: familia y derechos¹⁵. Cada uno implica un "punto de cierre del discurso" a partir de su articulación de una cadena de sentidos y localizan claramente los posicionamientos discursivos de los actores en el marco más amplio de las matrices de ideas progresistas y conservadoras.

4 - Comentarios finales

Este artículo pretendió abordar de forma sintética algunos de las dimensiones centrales de CPD y FF en clave de política comparada desde los aportes teórico-metodológicos de los neoinstitucionalismos, particularmente en sus corrientes histórica y discursiva. Exceden las posibilidades de este ensayo

otra serie de preguntas que pretenden ser abordadas, en una segunda instancia, a partir de un proyecto de investigación más amplio sobre ambas políticas.

En esta primera exploración analítica emergieron algunas nuevas interrogantes y queda pendiente la exploración de otras dimensiones que aún deben continuar siendo estudiadas para una comprensión exhaustiva de la construcción de la ciudadanía de los adolescentes en las propuestas socioeducativas nacionales.

Surgen, así, una serie de interrogantes que abren nuevos horizontes de análisis: ¿Existe un giro en la concepción de la ciudadanía de los adolescentes como sujetos de derechos con reconocimiento de su autonomía progresiva, hacia un paradigma de tutela? ¿Cuáles son los posicionamientos discursivos de los tomadores de decisión involucrados acerca de sus preferencias y motivaciones para la creación de estas políticas? ¿Puede identificarse un fenómeno de rendimientos crecientes en el patrón de dependencia y la pauta de institucionalización de CPD y FF? De ser así, ¿qué posibles efectos conexos como los de aprendizaje y de coordinación podrían detectarse?

Por último, resta continuar indagando sobre qué sucede con los enfoques de ciudadanía en las múltiples las políticas socioeducativas focalizadas en las adolescencias a nivel nacional y sus actuales recorridos, en tanto que permitirá extender (o no) las conclusiones aquí presentadas.

Referencias bibliográficas

¹⁵ Nótese que ambas categorías forman parte del nombre que designa a cada política. Este hecho habla de su relevancia en tanto que discurso comunicativo (dirigido hacia “el afuera” de la institución), así como la posición de ambos tropos como metáforas que condensan una serie de sentidos.

- Aguilar Villanueva, Luis F (1994). «La hechura de las políticas». México: Miguel Ángel Porrúa.
- División de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay (2014). «Ley N° 17.823. Código de la Niñez y la Adolescencia».
- Garcé, Adolfo (2014). «El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas». En Política y gobierno. Volumen XXII. N.º 1 · I semestre, 2015: 199-226.
- Kingdom, (1984). «Agendas, alternatives, and public policies». Harper Collins College: US.
- Majone, Giandomenico (1978). «Los usos del análisis de políticas». En Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1994: 341-366.
- Ministerio de Salud Pública (2021). «Programa Familias Fuertes se implementará entre 2022 y 2025».
- Mendoza, Guillermo Farfán (2007). «El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales». 3.
- Lowi, Theodore J. (1964). «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política». En Luis F., Aguilar Villanueva. La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1994: 89-117.
- Reynares, Juan Manuel (2017). «Cambio institucional, discurso y política. Una propuesta de análisis desde el postestructuralismo». En Desafíos. 29, N.º 2.
- Schmidt, Vivien A (2008). «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse». Annual Review of Political Science 11, n.º 1: 303-326.

documentos de trabajo



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Constituyente 1502 - 2410-6720
comunicacion@cienciassociales.edu.uy
www.cienciassociales.edu.uy