

# Artículos teóricos



## El derecho a educarse: ciudadanía, educación y acción colectiva en la década de los noventa en Uruguay y la región

Susana Dominzain\*

Recibido: 31/10/2019

Aceptado: 27/12/2019



### Resumen

La década de noventa resultó ser escenario de grandes cambios estructurales. En lo fundamental se recuerda todo lo que refiere a la transformaciones económicas que daban lugar a la imposición del modelo neoliberal. En este marco la educación fue reformada para responder a cambios que, se suponía, serían a largo plazo. Precisamente este artículo da cuenta de lo sucedido en la región, en general; y en Uruguay, en particular; en el contexto de las reformas educativas durante esta década, poniendo de relieve la reconfiguración de la protesta y de la ciudadanía. Se trata de una investigación, en una fase inicial que, metodológicamente, se centra en la revisión de las actas parlamentarias y el estudio de los discursos de los diversos actores sociales, a través de la prensa. Lo anterior ha permitido ir conociendo sus motivaciones y el escenario sociopolítico, así como también el económico y cultural en el que se fraguaron dichos cambios.

### Palabras clave

Ciudadanía, derecho a la educación, reformas educativas, acción colectiva.

### The Right to Education: Citizenship, Education and Collective action in the Nineties Decade in Uruguay and the Region

### Abstract

The nineties decade came out to be the scenario of great structural changes. Fundamentally, we remember that everything related to economical transformations led to the imposition of a neoliberal model. In this frame education was reformed to answer to changes that, were supposed, would be at a long term. Precisely this article shows what happened in the region, in general, in Uruguay, in particular; in the context of the educational reforms during this decade, outstanding the reconfiguration of the protest and the citizenship. This is a research, at an initial stage, which methodologically, is centered in the parliamentary minutes and the speeches of the different social actors, through the press. The above has allowed to know the motivations and the sociopolitical scenario, as well as the economic and cultural ones in which those changes were forged.

### Key Words

Citizenship, right to education, educational reforms, collective action.

\* Universidad de La República, Uruguay. Correo electrónico: susanadominzain@gmail.com

## 1. Introducción

Con el advenimiento de la globalización el rumbo de la Historia se vio modificado, no sólo por la rapidez y virtualidad que adoptan el tiempo y el espacio, sino porque es una situación histórica que exige de nuevos enfoques e interpretaciones. Inicialmente pensada como fenómeno económico y comercial, la globalización, ha tenido efectos múltiples que van más allá de lo estructural. La idea de globalización conllevaba, en efecto, la voluntad de construir un capitalismo extremo, un capitalismo sin límites, que ha suscitado tanto entusiasmo y a la vez tanta protesta. La descomposición de lo social se produce y da cabida a tendencias cargadas de tensiones, conflictos y asimetrías, (Touraine, 2005), alterando la formación de ciudadanías. Precisamente aquí nos preguntamos de qué forma se muestra esto en Uruguay y la región, cuáles son las transformaciones que experimenta la ciudadanía y cómo se expresa la acción social ante cambios de estructuras como la educativa. De eso trata este artículo.

Lo anterior en el entendido de que, si hay cambios fuertes en la estructura económica capitalista, se necesitan ciudadanos que se ajusten a los requerimientos del sistema. Por el contrario, si estos ciudadanos se movilizan y protestan, obstaculizan los cambios y suelen dar lugar a la acción colectiva, cuyo desarrollo puede llegar a constituirse en un movimiento social (Pérez, 2000). Pero este no fue el caso de Uruguay, en tanto lo que prevaleció fue la acción colectiva sistemática y propositiva, a diferencia de Argentina, donde surge el movimiento piquetero o, como en el caso de Brasil, en el que observamos la imposición de una «no ciudadanía» que fortaleció la acción en demanda de derechos sociales nunca antes reclamados. En todos estos países la demanda de una reforma educativa fue llevada a cabo con cierta rapidez, especialmente en el caso uruguayo.

## 2. El retorno del ciudadano

La década de los noventa estaba llamada a ser la década del «retorno del ciudadano». La ciudadanía parecía ser la candidata más cualificada para la constitución de ese nuevo sujeto colectivo (Kymlicka & Norman, 1996). Distintas causas provocaron la irrupción de nuevos enfoques, reflexiones y debates en torno a la ciudadanía. Por un lado el colapso del mundo socialista y el resurgir de los nacionalismos en los países del este europeo y; por otro, el inicio de un proceso de globalización definido como una nueva fase de la internacionalización de los mercados, que pone en dependencia recíproca a las firmas y naciones, en grados absolutamente originales e inigualables respecto del pasado (Alfie, 1995).

En este escenario de transformaciones la ciudadanía pasa a ser tema de interés y preocupación no sólo para la izquierda, sino también para la derecha. Para esta última significa, entre otras cuestiones, libertad de elección y libertad individual, que únicamente una economía de mercado puede ofrecer al ciudadano que, bajo estos principios, se podía considerar libre de optar y elegir. No obstante, este renovado interés por la idea de ciudadanía por parte de los conservadores, se verá matizado al reconocer tardíamente —como señala Miller— que el individualismo, asociado al libre mercado, no es una base suficiente para mantener unida a la sociedad (1997). Para la izquierda, la puesta en marcha de las economías de libre mercado, trajo consigo la reconfiguración de las sociedades hacia formas más desiguales de distribución.

La relectura de la versión marshalliana de la ciudadanía se produjo y 40 años después era Bottomore que resaltaba sus virtudes y a la vez establecía las correspondientes críticas (Marshall, 1998). Como virtudes se señalan la creación de derechos y el concepto de igualdad, al tiempo que se le critica una concepción evolucionista que postula que los derechos avanzarían uno detrás del otro, sin presentar regresiones históricas. De este modo Bottomore (1998) argumenta en base a la diferencia entre ciudadanía formal y sustantiva, concluyendo que se deben examinar los derechos civiles, políticos y sociales, no tanto en el marco de la ciudadanía, como en el de una concepción general de los Derechos Humanos. Se estima

así que los Derechos Humanos deben considerarse a escala mundial, en el contexto de las desigualdades entre las naciones ricas y las naciones pobres; en tanto las desigualdades no estarían determinadas exclusivamente por la posición de clase social, sino también por diferencias de sexo, etnia, cultura, etc., (Vázquez, 2004).

Comienza a vislumbrarse desde la teoría una multiplicidad y pluralidad de vías en la constitución de la ciudadanía, lo que Held (1997) llama la diversidad de los protagonistas que participan en su construcción. Y según la ciudadanía se constituye —desde abajo y desde arriba— dará lugar a una ciudadanía pasiva y activa. Como afirma Arendt (Vallarino-Bracho, 2002), las virtudes de la vida política y la defensa de la democracia participativa muestran la ciudadanía como una práctica. Miller (1997) entiende, precisamente, que debe de ser parte del bien de cada persona el estar involucrada en algún sentido en el debate político, de modo que las leyes y políticas del Estado no aparezcan ante ella simplemente como imposición extraña, sino como resultado de un acuerdo razonable del cual ha formado parte. Por esta razón postula que la ciudadanía diferenciada viola derechos básicos e introduce arbitrariedad, al negar u olvidar el derecho de las minorías étnicas y nacionales. Como manifiesta Kymlicka (2002) se trata de una «ciudadanía multicultural» para la cual el liberalismo universal no da respuesta.

Lo cierto es que la ciudadanía no existió siempre ni se debe dar por establecida, sino que se crea y expresa alrededor del conflicto, al producirse una interacción entre gobernantes y gobernados con el fin de influir en las discusiones existentes de poder entre ellos. Los conocidos derechos de ciudadanía necesitan ejercerse para percibirse y construirse socialmente (Cortina, 1997).

Los derechos adquiridos por diferentes grupos sociales representan la obtención de poder frente al Estado. La ciudadanía es una relación social que se manifiesta a través de un proceso político. También es un proceso histórico que crea memorias sobre experiencia anteriores en los que se manifiesta el conflicto por la ciudadanía (Quintero & Ramírez, 2009). Además es un proceso contingente porque siempre dependió de las iniciativas y respuestas puntuales de sus protagonistas en los conflictos ya fueran de clase, de género, de pueblo o de nación. Al mismo tiempo es un proceso reversible y abierto, dado que la ciudadanía puede ser suspendida temporalmente, restringida o incluyente. Todo lo cual lleva a que ella, permanentemente, deba ser reinterpretada y renegociada.

En el caso uruguayo se considera a la ciudadanía, tempranamente vinculada a los partidos políticos, hasta su consolidación más contemporánea. La ciudadanía es expresión de una fuerte asociación entre partidos políticos e integración social. De esta asociación surgió un modelo integrador donde los derechos sociales fueron contemplados y aplicados por el Estado (Dominzain, 2018).

Dentro del colectivo social se activan una serie de dispositivos que conllevan a la irrupción a la escena pública de actores sociales cuyo objetivo será la de frenar y/o cambiar lo existente. Al respecto Dagnino (2004) sostiene que el neoliberalismo se apropió de la ciudadanía, al revivir la concepción liberal tradicional y reducir los signos colectivos de la misma, tras lo cual su comprensión pasa a ser individual, al articular ciudadanía y mercado. El individuo es concebido como productor y consumidor, el Estado se retira y el mercado es ofrecido a la ciudadanía como garante de derechos.

En Brasil este proceso se caracterizó por una sostenida demanda, por democracia y ciudadanía, ya bajo la dictadura militar. La década de los setenta será testigo de la movilización de diversos actores sociales que confirman con su acción un campo de lucha, reivindicando autonomía e independencia del Estado y de los partidos políticos. La aparición y movilización de los mismos dará lugar a que las demandas sean consideradas ya no como «fa-

vores», sino como derechos. Son los movimientos urbanos de mujeres, afrodescendientes, homosexuales, ecologistas y, de un nuevo sindicalismo, que cuestionan la burocracia y las estructuras tradicionales; tensionando, de esta forma, no sólo al Estado autoritario, sino a su papel histórico en Brasil. En el plano político este proceso va acompañado de la aparición del Partido de los Trabajadores (PT) que nace de las luchas sociales bajo la dictadura y en el cual se depositaba la confianza para que pudiera abrir un nuevo espacio institucional político para los trabajadores y excluidos de la sociedad brasileña: era la llegada del pueblo a la política (Jacobi, 1991; Serrano & Jerez, 1991).

En Argentina, es en la década de los noventa, en que se inicia un proceso de fragmentación e individualización de la ciudadanía. Los desocupados hacen su aparición y ponen en evidencia el proceso de descolectivización. Es así que va teniendo lugar una nueva configuración social que pone término a la sociedad integradora del pasado, y ante lo cual las redes contendoras no se mostraron suficientes. Los retrocesos en los últimos años de la ciudadanía han sido notorios y se han expresado en torno a dos ejes: la fragmentación e individualización de los derechos. El vertiginoso y radical ritmo que adoptaron las privatizaciones y la desregulación generaron la redefinición del Estado en su dimensión social. Este proceso no queda disociado de la reconfiguración que se produce y se expresa en la desafección de la vida pública y el consiguiente repliegue a la esfera privada (Svampa, 2005).

### 3. Avances y retrocesos de la acción social

El modelo neoliberal genera fuertes déficit de integración y profundiza los procesos de marginalización ya existentes en el país. La desintegración social se produce, las desigualdades se multiplican y los niveles de pobreza se profundizan (Svampa, 2005).

En los países anteriormente analizados queda en evidencia que la construcción y reconocimiento de ciudadanía pasa, ineludiblemente, por valorar previamente las acciones y luchas que han tenido y permanecen en su defensa y resignificación. Cada país muestra su singularidad a pesar de lo cual, es claro que no todo es diferente y que, en estos procesos, existen puntos de contactos y similitudes que ameritarían un estudio comparativo en profundidad. Hacerlo supone advertir que la ética y existencia de un proyecto social propio, surgido desde los movimientos sociales, parece ser clave a la hora de emprender cambios que supongan nuevos reconocimientos, ampliación o el solo respeto de lo ya existente en el caso de Brasil.

La integración e inclusión sobre bases institucionales sólidas parece ser, en Argentina, impostergable a la hora de recomponer o repensar el rearme de ciudadanía. La emergencia indígena, con sus códigos y aportes en las luchas llevadas a cabo en Bolivia, resulta imponderable en un camino ya emprendido por los actores sociales en la reconstrucción de un país, donde culminar con el «apartheid disimulado» pasa a ser insoslayable si hablamos de ciudadanía.

La ciudadanía es un concepto dinámico que incorpora categorías relacionadas con la pertenencia, la exclusión, los roles y valores, el poder y la igualdad. Estas categorías pueden confluir en torno a luchas para incluir los roles o actividades que quedan fuera de la ciudadanía o que son subvalorados por ésta y; por tanto, quienes emprenden esas actividades. Sabido es que las personas asumen una variedad de actividades en la sociedad y se espera que sean capaces de articular, desde sí mismas, sus posiciones y, en consecuencia, generar sus contribuciones a los grupos a los cuales pertenecen. En este sentido, el derecho a tener derechos, a politizar las necesidades, a ejercer influencia en procesos más amplios de toma de decisiones que afectan la vida de las personas, así como el derecho a actuar, son fundamentales para todo país que aspire a un proyecto de igualdad (Jelin, 2004).

La reflexión precedente nos lleva a admitir que la discusión sobre ciudadanía y el papel que ésta juega en la consolidación de la democracia, requiere no sólo de reconocimientos de derechos, sino también de responsabilidades ciudadanas. El compromiso cívico, la participación activa en el espacio público, todo lo que promueva la conciencia de ser un sujeto con derecho a tener derechos. Son las denominadas caras del proceso ciudadano: se demanda por respeto y ampliación de derechos y por un sentido de pertenencia, anclados en identidades colectivas (Jelin, 2004).

#### 4. El derecho a educarse

Uruguay, en el contexto regional, marcó su peculiaridad en la aplicación de las reformas de corte neoliberal, pero a la vez mantuvo rasgos que lo igualaron a los países vecinos. En todos los casos la Reforma del Estado fue política (Ramos, 2003), más allá del barniz tecnocrático y de la aparente neutralidad con que se camuflaron los proyectos. Las reformas fueron portadoras de un discurso político, que en el caso uruguayo, no lograron modificar las reglas básicas de la institucionalidad del aparato estatal. Las decisiones políticas emergieron como resultado del libre juego de las reglas democráticas del Estado de derecho, que supuso, en nuestro país, el reconocimiento a las respuestas y reacciones desde la sociedad civil cuando se opusieron a las mismas. El marco institucional fue siempre respetado y preservado por el gobierno de turno, que si bien contó siempre con apoyo parlamentario, no siempre logró los consensos necesarios (Gentili & Suárez, 2005).

El no permitir la participación y cooperación de la izquierda que, a lo largo de los noventa se convertía en la tercera fuerza política del país, y el no agendar acuerdos y/o acercamientos con el movimiento sindical, vaticinó la hibridez en que terminaría convertida la economía uruguaya. En tiempos donde las reformas estructurales arrasaban en los distintos países sin oposición, o con resistencias que fueron neutralizadas o aplastadas, el gobierno uruguayo quedó condenado a lograr metas modestas (O'Donnell, 1997).

Uruguay fue, quizás, el país donde mejores condiciones se dieron para que las reformas neoliberales tuvieran éxito. Se contó con mayorías parlamentarias, con el beneplácito de los sectores empresariales que vieron, en estas transformaciones, la apertura definitiva hacia una economía de mercado, nuevas oportunidades y un posicionamiento del que carecían a nivel internacional.

Se contó también con la complacencia de destacados analistas que, desde los ámbitos académicos, bregaban y argumentaban de manera contundente y sólida, la necesidad imperiosa de generar transformaciones, ante un modelo agotado y un Estado hipertrofiado, que debía ser reducido y modernizado para avanzar. Sin embargo, la aplicación del modelo neoliberal, quedó sólo parcialmente implementada. La ciudadanía hizo uso de sus derechos electorales, algo que no era nuevo en la historia política del país, pero con la diferencia de que, a partir de 1989, el uso de la democracia directa pasa a ser un instrumento contestatario (Lissidini, 1998), como una iniciativa que surge desde la sociedad y pasa por encima de los partidos políticos tradicionales. Además, la aparición de una nueva fuerza como el Frente Amplio, altera las reglas del juego democrático, profundizándose el papel activo que pasa a tener la ciudadanía, al interponer con su decisión una oposición al nuevo modelo fundante del Estado que se pretende inaugurar en los noventa.

Retomada la democracia, el papel del Estado había cambiado, éste había abandonado su papel de intermediario y muchos sectores se habían visto desamparados. El «resguardo» de la gobernabilidad llevó a que la democracia tuviera signos políticos, pero no sociales; por lo que ante la ofensiva del propio Estado de implementar nuevas políticas, que inexorablemente pasaban por la privatización de los servicios públicos, la respuesta de la ciudadanía fue frenar e impedir que esto sucediera.

La acción colectiva desplegada, en estos años, hizo visible la tensión entre los poderes del Estado, pero a la vez —en tiempos de exclusión y eliminación de derechos— permitió preservar lo históricamente conquistado y fortalecer el vínculo democrático. Esta situación, por una parte, ha significado una continua readaptación a nuevas situaciones que tienen signos diferentes y poseen otras claves y; por otra, ha llevado a un reacomodamiento de los actores en el espacio público, donde la acción ya no es sólo de control y vigilancia al poder político, sino que pasa por ofrecer otra alternativa ante un proyecto de país que está concebido fuera de la sociedad (Dominzain, 2018).

En el ámbito educativo, el deterioro de los salarios docentes, las aulas multitudinarias, la existencia de un currículo insuficiente, el deterioro edilicio y la opción que muchos padres tomaron hacia la enseñanza privada, llevaron paulatinamente a una crisis del sistema escolar. En ese marco de insatisfacción y crecientes necesidades, las iniciativas del gobierno fueron, inicialmente, bien vistas al respecto. En 1995 fue lanzado el proyecto de reforma educativa que buscó realzar la presencia y protagonismo del Estado en la educación, aunque desde una experiencia singularmente heterodoxa.

Las primeras iniciativas en esa cartera, por parte del presidente Sanguinetti, ya habían sido dadas en su anterior gobierno de transición democrática (1985–1990). Fue en ese momento que tomó contacto y buscó asesoramiento de los técnicos de la CEPAL. Fue también en ese entonces en que el gobierno analizó los diagnósticos y propuestas realizadas en 1963 por la Comisión de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE). Estos antecedentes explican lo rápido en que la reforma fue ejecutada y el grado de concreción a que se llegó en su segundo mandato. La reforma contó con el asesoramiento de un equipo técnico liderado por quien fuera considerado el «intelectual orgánico» del gobierno, el sociólogo de larga trayectoria en CEPAL, Germán Rama. Su elección para dirigir la Administración Nacional de Educación Pública fue producto de la confluencia de varios factores.

En primer término, el diagnóstico global sobre el sistema educativo que había producido en la CEPAL y las líneas de acción que, de éste, podían desprenderse. Así lo ha señalado el propio Rama: *“Existía un diagnóstico muy largamente hecho, en el que yo había participado fundamentalmente; los problemas estaban identificados, en consecuencia, no era necesario seguir estudiándolos sino que era indispensable iniciar un proceso de cambio (...)”* (Lanzaro, 2004, p. 18).

Se trató de una reforma con una impronta «centralista», que tendió a privilegiar, fundamentalmente, la «oferta educativa», pero que también apostó por el fortalecimiento del sector público en las sucesivas fases del proceso, desde el diseño a la implementación concreta de las políticas aplicadas. Al respecto Lanzaro sostiene que:

La visión de la CEPAL —cultivada por Rama— encuentra un encuadre político conducente y decisivo en la orientación de centro, de reclamación socialdemócrata, que ostentaba el «Foro Batllista» y el propio Presidente Sanguinetti: en parte por sus preferencias ideológicas y también, en buena medida, por los cálculos estratégicos y la postura que adoptó en los juegos de la competencia política en «tríada», durante la campaña electoral de 1994 y a lo largo del ejercicio gubernamental posterior. (2004, p. 24)

Estos antecedentes llevaron a que sectores pertenecientes a los gremios de la enseñanza manifestaran su desconfianza ante la nueva gestión del presidente.

Ahora bien, más allá de la posición que adoptaron algunos sectores, la reforma fue innovadora al combinar las matrices ideológicas históricas del Uruguay, los antecedentes «desarrollistas» de la década de los sesenta y las acumulaciones realizadas en el período inmediatamente anterior a la reforma (Lanzaro, 2004). Sus principales objetivos fueron: 1) la universalización de la cobertura educativa, incorporando a la enseñanza a los niños a partir

de los cuatro años; 2) la creación de escuelas de tiempo completo en sectores pobres y, 3) aumento del horario y concentración de las actividades docentes. A nivel secundario, se modificó el currículo escolar y hacia los jóvenes predominó una visión pragmática que llevó a formarlos para el mercado de trabajo. La formación docente se descentralizó y surgieron centros regionales. El Estado aumentó el gasto público y recibió ayuda económica de los Organismos Financieros Internacionales.

En sus inicios la reforma contó con apoyo político y social. Posteriormente, en el proceso de aplicación y ejecución de la misma, las críticas surgieron y las resistencias se incrementaron. Los gremios docentes se sentían excluidos, al no propiciar el gobierno su consulta y participación en la toma de decisiones, que esencialmente quedó en manos de los técnicos. Las críticas claves estuvieron centradas en el ascenso de los técnicos a los cargos estratégicos, el financiamiento externo y la reconversión de la Enseñanza Secundaria. Desde el punto de vista político se le demandaba al gobierno reconocimiento hacia los gremios docentes, y que la reforma fuera implementada de manera integral y no excluyente. Junto a los gremios docentes, estuvieron también las reacciones desde la izquierda que se mostró dividida entre aquellos que apoyaron activamente la reforma y quienes se opusieron tajantemente a la misma.

En este proceso de reforma se utilizaron nuevas estrategias y esto le valió al presidente marcar una impronta en la reforma del Estado. En el caso de la educación, la habilidad estuvo en saber combinar el pasado histórico de una educación laica y gratuita, de la que los uruguayos siempre se sintieron orgullosos, con los mejores legados de la historia reciente que, a nivel académico había dejado la década del sesenta, plasmados en el informe de la CIDE y el presente de los noventa, donde el consenso era claro en torno a que la causa de la educación no admitía la menor demora.

Uruguay no se apartaba de lo que sucedía en América Latina donde los países, en los años noventa, llevaron a cabo transformaciones de envergadura en educación. De acuerdo a lo sostenido por Betancur (2008), en el Cono Sur se dio lugar a reformas de distinto cuño (mercantilista en el caso chileno, descentralizada en el argentino y estatista tradicional en el uruguayo). El hecho de que el gobierno de Sanguinetti no hubiese apostado a un desguace del Estado, sino más bien a su fortalecimiento, le valió en un principio contar con los apoyos necesarios. Por otra parte, los asesores y técnicos de los que se rodeó fueron capaces de elaborar un discurso cuyo objetivo fue generar confianza en la población.

Más allá del estilo gradualista y moderado, lo que realmente posibilitó que estas reformas fueran políticamente viables, fue la incorporación a las estrategias del gobierno de prácticas delegativas (Moreira, 2003). De esta forma el presidente se aseguró ciertas lealtades. Por ejemplo, el Poder Legislativo fue delegado de sus funciones, que permanecieron en torno al Presidente, los técnicos y algunos pocos políticos; lo que, ciertamente, lleva a devaluar a la democracia representativa, en tanto todo queda centrado en la figura del Presidente y sus asesores y, la democracia, deja de ser un proceso político participativo y colectivo. Las reformas estructurales requirieron de un reforzamiento de la soberanía presidencial para ser llevadas a cabo. El «costo social» que suponían y la «urgencia» de la situación así lo justificaron. Esto permitió entender porque en América Latina, donde existe una fuerte tradición presidencialista, las democracias delegativas ganaron espacios.

Luego de los años noventa se abrieron paso, en diversos países del continente, gobiernos con un tinte progresista que auguraron cambios de importancia para las sociedades latinoamericanas. La alegría e euforia inicial del triunfo electoral trajo esperanza en que la situación iba a cambiar. Pero, precisamente, uno de los mayores déficits en este terreno fue la ausencia de un proyecto educativo. Inclusive la izquierda, a diferencia de lo que se creía, mostró no haber tenido un proyecto propio que le permitiera dar una impronta al sistema



educativo. Lo cierto es que, más allá de las críticas, debate y discusiones, hoy Uruguay carece de un modelo educativo y eso deja abierto una brecha que ha posibilitado, a los sectores más conservadores, ocupar un importante lugar al presentar modelos alternativos.

## 5. Conclusiones

La sensación que ha prevalecido, hasta el presente, es la de considerar que la década de los noventa ha sido una década perdida en el continente latinoamericano. Es de señalar que al hacerlo olvidamos lo convulsionado de la época en términos sociales, aun cuando las condiciones parecieron ser absolutamente desfavorables. Más todavía si consideramos que, para los sectores más vulnerables, el modelo neoliberal reservó la no ciudadanía, al apropiarse de ella. Pero, sin dejar de considerar las derrotas, la década de los noventa del siglo recién pasado, se corresponde con un período que sentó la matriz que dio lugar a grandes cambios políticos que, en algunos países, lograban ser inimaginables.

Fue durante ese tiempo que los gobiernos progresistas hacen su aparición, pero no logran consensuar una reforma de la educación, convirtiéndose quizá éste en su talón de Aquiles. Las reformas fueron realizadas, aunque de forma parcial, sin tomar en cuenta lo integral del sistema. Al respecto también es posible señalar que, ante los procesos de cambio que desafían al sistema político y a la sociedad, la izquierda no parece acusar recibo y se muestra inoperante en emprender cambios que le permitan conocer, interpretar y transformar a ese mundo social que la interpela.

Es aquí donde se observa uno de los mayores déficits en la gestión de gobierno. Se han generado cambios, pero no han podido fortalecerse valores propios de un proyecto progresista. Se han votado leyes sociales, se instalaron los cimientos para cambios sustanciales que habiliten el desarrollo y crecimiento del país; sin embargo, quedaron de lado aquellos aspectos subjetivos que construyen la convivencia de una sociedad.

Estudios recientes señalan que los uruguayos nos mostramos lentos y cuestionadores ante la posibilidad de un cambio, ya sea político, tecnológico o cultural: *colocamos esperanza en el futuro, pero tenemos un fuerte arraigo con el pasado*. Permanecemos en la consideración de ser solidarios, pese a que no parece existir una opinión definida en relación a si somos o no tolerantes y racistas. Esto último se advierte, especialmente, a través de los jóvenes y las mujeres que manifiestan posiciones más críticas al respecto (Dominzain, Radakovich, Duarte & Castelli, 2015).

Lo señalado sólo intenta ratificar el encare básico, ante los procesos históricos, que exigen desde un contexto de cuestionamiento, con marchas y contramarchas, ir afianzando los cimientos de nuevos modelos. Es posible que la etapa actual muestre un ámbito de diversidad, incluso de contradicciones de «pasaje» que, sin embargo, forma parte imprescindible de las renovaciones, en el camino, que luego podrán adquirir la condición de estabilidad.

No se trata aquí de fiscalizar lo realizado por estos gobiernos, sino de señalar algunos temas que se han transformado en medulares como, por ejemplo, la relación Estado–Sociedad Civil, que ha sido peculiar y distante, y complejiza construir cierta hegemonía cultural que permita la ampliación de un Estado que aún permanece estrecho y, en algunos casos, mantiene rasgos excluyentes. Por parte de las autoridades se llevan a cabo prácticas que se asemejan a los tan criticados comportamientos de los partidos tradicionales.

Muchas veces también priman, al interior de las fuerzas políticas, concepciones tecnocráticas que anulan propuestas desde la Sociedad Civil por considerarlas «inviabiles», afirmando la supuesta incapacidad de la misma en instrumentar estos planteamientos en temas concebidos como de exclusividad de los «saberes expertos».

Finalmente, en algunos temas profundos, los gobiernos han sido víctimas de sus propias contradicciones, que en este caso, se vinculan con la construcción hegemónica imperante en el Uruguay respecto a que el Estado, su sistema democrático y su «excepcionalidad» fueron fruto de acuerdos tejidos en diferentes momentos históricos por los partidos tradicionales y más recientemente, en la posdictadura, por un Frente Amplio «maduro» y dispuesto al «juego institucional».

Lo cierto es que América Latina vive fuertes cambios sociales que se expresan en sociedades inseguras y temerosas, en las que persisten los contrastes y desigualdades. Todo ello sigue siendo funcional al sistema capitalista en el que estamos insertos, y donde no se avizora su desaparición, sino más bien su mutación. Esto último ha llevado a que los gobiernos progresistas queden cautivos de esta lógica. Peor a la vez, se advierte de un posible despertar de sociedades hartas de ser explotadas y que no pueden acceder a educarse. Esto muestra que, a pesar de las adversidades, son sociedades que se movilizan, demandan y se mantienen esperanzadas en cambios más distributivos y profundos que, a la vez, se ven sacudidos por el avance de fuerzas conservadoras que irrumpen a poner orden y a disciplinar a una sociedad que ha conquistado diversos derechos. Entre ellos el derecho a educarse.

No damos por concluido este capítulo; por el contrario, lo dejamos abierto a la discusión. Entendemos que las connotaciones de los temas aquí tratados son múltiples e interpelan nuevas concepciones que han surgido en algunos elencos gobernantes de los cuales poco conocemos.

**Referencias bibliográficas**

- Alfie, M. (1995). Movimientos sociales y globalización. *Sociológica*, 10(27), 195–210.
- Betancur, N. (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: racionalidad política, impactos, y legados para la agenda actual*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica–Universidad de la República.
- Bottomore, T. (1998). Ciudadanía y clase social, cuarenta años después. En T. H. Marshall & T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social* (pp. 85–137). Madrid: Alianza Editorial.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dagnino, E. (2004). Sociedad civil, participación, ciudadanía ¿de qué estamos hablando? *Erasmus: Revista para el Diálogo Intercultural*, 6(2), 285–306.
- Dominzain, S. (2015). Sonrían, digan whisky. En S. Dominzain, R. Radakovich, D. Duarte & L. Castelli, (2015). *Imaginario y consumo cultural: Tercer Informe Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural, Uruguay–2014* (pp. 11–38). Montevideo: Observatorio Universitario de Políticas Culturales–Universidad de la República
- Dominzain, S. (2018). Derechos de ciudadanía y democracia directa en Uruguay de los 90. *Andamios*, 15(37), 237–262. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v15n37/1870-0063-anda-15-37-237.pdf>
- Gentili, P. & Suárez, D. (2005). Síntesis comparativa de los informes nacionales del proyecto. En CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU–FENAPES & LPP, *Las reformas educativas en los países del Cono Sur: un balance crítico* (pp. 21–40). Buenos Aires: Clasco.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Jacobi, P. (1991). Movimientos sociales en Brasil: desafíos en la construcción de la ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (111), 54–62. Recuperado de [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1961\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1961_1.pdf)
- Jelin, E. (2004). Ciudadanía, derechos e identidad. *Latin American Research Review*, 39(1), 197–201. doi:10.1353/lar.2004.0011
- Kymlicka, W. (2002). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, W. & Norman, J. (1996). El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Cuadernos del CLAEH*, (75), 81–112.
- Lanzaro, J. (2004). La reforma educativa en Uruguay (1995–2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa (Monografía). *Serie Políticas Sociales*, (91). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lissidini, A. (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 7(12), 169–200. Recuperado de <https://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=11501207>

- Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. En T. H. Marshall & T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social* (pp. 13–82). Madrid: Alianza Editorial.
- Miller, D. (1997). Ciudadanía y pluralismo. *La Política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, (3), 69–92.
- Moreira, C. (2003). *Una mirada a la democracia uruguaya: reforma del Estado y delegación legislativa, 1995–1999*. México, DF: Flacso-México.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapunto: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Pérez, M. (2000). Ciudadanos y ciudadanía: un análisis introductorio. En M. Pérez & L. E. Alonso (Comps.), *Ciudadanía y democracia* (pp. 1–36). Madrid: Pablo Iglesias Editorial.
- Quintero, M. & Ramírez, J. P. (2009). *Narraciones, memorias y ciudadanía: desplazamiento forzado*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Ramos, C. (2003). La trayectoria de Estado uruguayo; algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. En C. Ramos (Ed.), *La reconstrucción gerencial del Estado uruguayo: enfoques políticos sobre la «Nueva Gestión Pública»* (pp. 89–157). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Serrano, M. & Jerez, A. (1991). Movimientos sociales en la transición brasileña. *América Latina Hoy*, 1, 47–54. doi: 10.14201/alh.2074
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: Paidós.
- Vallarino-Bracho, C. (2002). Ciudadanía y representación en el pensamiento político de Hannah Arendt. *Cuestiones Políticas*, 18(28), 11–29. Recuperado de <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/19403/19377>
- Vázquez, F. (2004). *Aproximación al debate contemporáneo de la ciudadanía en América Latina*. México, DF: Centro Latinoamericano de la Globalización.