



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Programa Uruguay

Maestría en Educación, Sociedad y Política  
Promoción: 2016 - 2018

Título de la tesis

Educación y democracia: un análisis conceptual de las tres últimas leyes de  
educación uruguayas (1973-2009)

**Tesis que para obtener el grado de Maestría en Educación, Sociedad y Política**

**Presenta:**

Cecilia Arias Polnitsky

Directora de tesis: Dra. Ana María Sosa González

Co Directora de la Tesis: Mag. Raquel García Bouzas

**Montevideo, noviembre 2018**

## Agradecimientos

Comienzo agradeciendo a la cotutora de la Tesis, Raquel García Bouzas, con quien compartí muchos años de trabajo en la Facultad de Derecho, de la que aprendí no solo de Historia de las ideas y de Historia conceptual, sino también de solidaridad, entrega, dedicación, responsabilidad y amor a lo que hace. Agradezco su apoyo en mi carrera, su aliento y acompañamiento en esta tesis.

Continúo agradeciendo a Yamandú Acosta, con quien me inicié en la investigación y en el abordaje de la democracia, quien siempre me ha presentado oportunidades para desarrollarme en ese campo y brindado generosamente su conocimiento, apoyo y aliento.

Agradezco a la tutora de la tesis, Ana María Sosa, por su lectura atenta, sugerencias y correcciones, a FLACSO Uruguay y al CFE, por hacer posible finalizar esta Maestría, en particular a Lena Fontela, por su respuesta eficiente a todos mis requerimientos.

Agradezco a los entrevistados, Julio M. Sanguinetti, Pablo Cayota y Luis Garibaldi, quienes generosamente me brindaron tiempo y respondieron comprometidamente a las preguntas, aportando datos muy valiosos y su visión de los hechos.

Agradezco a mis compañeros de este largo camino que emprendimos en el 2008 en el IPES y que ahora culminamos con FLACSO, a los que me acompañaron y apoyaron en todo este recorrido, aportándome generosamente sus conocimientos, sus lecturas, comentarios, sugerencias y alentaron a seguir, en particular a Magdalena Crosa, Virginia Pedretti, Gabriela Rico, Ema Zaffaroni, Alejandro Sánchez, pero también a las compañeras con las que tanto compartí en la primera etapa, Lizzie Keim y Mariana Magallanes.

Agradezco a mi amiga Lucía Salvagno y a mis amigas y colegas Sylvia Rodríguez y Beatriz Miranda que me inspiran y alientan siempre.

Agradezco a mi familia, a mi esposo Javier de León y a mis hijos que me han apoyado y respetado mis tiempos, brindado confianza y aliento.

También agradezco a mis amigos y compañeros del IPA, la mayoría de mi generación 1986, que siempre han sido un sostén y un referente para mi trabajo, Inés Pellegrino, Ivonne Urriaga, Sandra Berisso, Sandra Peña, Laura Díaz, Joaquín Astiazarán, Mario González, Javier Dávila, Gabriel Buchelli y Jaime Yaffé.

## Índice

Agradecimientos.....	ii
Índice .....	iii
Glosario de términos y abreviaturas .....	v
Resumen .....	vi
Abstract .....	vii
Introducción .....	8
Capítulo 1. Marco Teórico.....	23
1.1. La Historia conceptual .....	23
1.2. El contexto en el que surgieron las tres últimas leyes de educación.....	28
1.3. El concepto de democracia en el contexto que se elaboraron las leyes...	36
1.4. Concepciones de educación y de enseñanza en el contexto que se elaboraron las leyes .....	40
Capítulo 2. Marco Metodológico.....	44
Capítulo III Análisis de resultados .....	53
3.1. Análisis de las leyes de acuerdo con el criterio espacial.....	53
3.2. Análisis de contenido de las leyes según un criterio temático.....	55
3.2.1. El concepto de democracia de la Ley N° 14.101.....	55
3.2.2. El campo semántico del concepto democracia de la Ley N° 14.101...	62
3.2.3. El concepto de democracia de la Ley N° 15.739.....	64
3.2.4. El campo semántico del concepto democracia de la Ley N° 15.739.....	66
3.2.5. El concepto de democracia de la Ley N° 18.437.....	67
3.2.6. El campo semántico del concepto democracia de la de la Ley N° 18.437.....	73
3.2.7. Convergencias en el concepto de democracia en las tres leyes.....	74
3.2.8. Divergencias en el concepto de democracia en las tres leyes.....	75
3.2.9. Convergencias en los campos semánticos del concepto democracia en las tres leyes.....	77
3.2.10. Divergencias en los campos semánticos del concepto democracia en las tres leyes.....	77

3.2.11. El concepto de educación de la Ley N° 14.101.....	78
3.2.12. El campo semántico del concepto educación de la Ley N° 14.101.....	87
3.2.13. El concepto de educación de la Ley N° 15.739.....	89
3.2.14. El campo semántico del concepto educación de la Ley N° 15.739.....	93
3.2.15. El concepto de educación de la Ley N° 18.437 .....	93
3.2.16. El campo semántico del concepto educación de la Ley N° 18.437 ...	101
3.2.17. Convergencias y divergencias en el concepto de educación en las tres leyes.....	102
3.2.18. Convergencias en los campos semánticos de educación de las tres leyes.....	110
3.2.19. Divergencias en los campos semánticos de educación en las tres leyes.....	110
3.2.20. Los problemas que la Ley N° 14.101 busca resolver.....	111
3.2.21. El horizonte de expectativas, la realidad que la Ley N° 14.101 busca construir .....	117
3.2.22. Los problemas que la Ley N° 15.739 busca resolver.....	118
3.2.23. El horizonte de expectativas, la realidad que la Ley 15.739 busca construir .....	121
3.2.24. Los problemas que la Ley N°18.437 busca resolver.....	124
3.2.25. El horizonte de expectativas, la realidad que la ley N° 18.437 busca construir .....	127
Conclusiones.....	134
Bibliografía.....	140

## **Glosario de términos y abreviaturas**

ADES: Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Consejo de Formación en Educación

CODICEN: Consejo Directivo Central de la Enseñanza

CONAE: Consejo Nacional de Educación

CONAPRO: Concertación Nacional Programática

CSEU: Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza

FeNaPEs: Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria

INE: Instituto Nacional de Estadística

INAU. Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay

INEED: Instituto Nacional de Evaluación Educativa

ITS: Instituto Terciario Superior

IUDE: Instituto Universitario de Educación

MEC: Ministerio de Educación y cultura

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIT-CNT. Plenario Intersindical de Trabajadores

SEGIB: Secretaría General Latinoamericana

UdelaR: Universidad de la República

## Resumen

La presente investigación pretende aportar al estudio del pasado reciente de las ideas respecto a la educación en el Uruguay desde el análisis de los conceptos de democracia y educación contenidos en las leyes que la rigieron en las últimas cinco décadas. Aborda los conceptos de educación y democracia que sustentan las leyes N°14.101 de 1973, N° 15.739 de 1985 y N° 18.437 de 2009, desde la perspectiva teórica de la Historia conceptual. El propósito ha sido analizar y comparar los significados de dichos conceptos, identificar cambios y permanencias en los sentidos y establecer si los cambios que se produjeron en el país en esos años también se evidenciaron e impulsaron desde el lenguaje. Para ello se realizó un análisis de contenido de cada una de las leyes, del proceso de discusión previo a su aprobación en diálogo con las entrevistas realizadas a actores políticos y de la educación que participaron en la elaboración o en el debate. A partir de los significados atribuidos a los conceptos de democracia y educación contenidos en las leyes, se procuró establecer las convergencias y divergencias entre los mismos, los problemas de su época que buscaron resolver, las intenciones y las nuevas realidades que alentaron, así como las concepciones ideológicas en que se fundamentan, la confrontación ideológica que implicó el debate por los sentidos y desde esta perspectiva dimensionar los cambios que se propusieron o se esperaban realizar.

**Palabras claves:** Historia conceptual; educación; democracia; leyes de educación del Uruguay

## Abstract

The present investigation intends to contribute to the study of the ideas regarding education in Uruguay in the recent past from the analysis of the concepts of democracy and education contained in the laws that were implemented in the last five decades. It deals with the concepts of education and democracy that support the laws N ° 14.101 of 1973, N ° 15.739 of 1985 and N ° 18.437 of 2009, from the theoretical perspective of the conceptual History. The purpose has been to analyze and compare the meanings of these concepts, identify changes and permanence in the senses. Furthermore establish if the changes that occurred in the country in those years were also evidenced and promoted from the language. To this end, an analysis of the content of each of the laws, the discussion prior to its approval, and interviews with political and educational actors who participated in the preparation or debate were conducted. The meanings of the concepts of democracy and education contained in the laws were analyzed, trying to establish the convergences and divergences among them, the problems that they sought to resolve, the intentions and the new realities that they encouraged, as well as the ideological conceptions in that are based, the ideological confrontation that implied the debate by the senses and from this perspective to dimension the changes that were proposed or were expected to be made.

**Keywords:** conceptual history/ education// democracy / education law of Uruguay

## Introducción.

El propósito de la presente tesis es el análisis de los conceptos de educación y democracia contenidos en las tres últimas leyes que rigieron la educación en Uruguay, leyes N° 14.101, N° 15.739 y N° 18.437 promulgadas en 1973, 1985 y 2009 respectivamente.

La elección de este tema de investigación nace de la relevancia que para la academia y la sociedad tiene el estudio del proceso de democratización de la educación en América Latina y en particular en Uruguay, para lo cual se consideró que el análisis de los conceptos de democracia y educación que contienen las leyes puede realizar algunos aportes significativos.

Históricamente ambos conceptos fueron relacionados por quienes teorizaron y diseñaron la educación en el Uruguay, quienes entendieron la educación como un factor fundamental para la construcción de la democracia.

Los conceptos de educación y democracia han estado entrelazados tempranamente en la historia del Uruguay. José Pedro Varela<sup>1</sup>, principal ideólogo y gestor del sistema educativo instaurado en el último tercio del siglo XIX, fundamentaba la necesidad de extender la educación para formar a los ciudadanos y edificar la democracia.

Para establecer la república, lo primero es formar los republicanos, para crear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a la vida activa, al pueblo mismo: para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública; y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la república, sólo tienen un medio posible de realización: educar, siempre educar (Varela, 1874, p. 71).

El pensamiento de Varela, marcó en Uruguay una pedagogía de la igualdad y la laicidad que se fue incorporando al entramado ideológico y proyectando históricamente hasta el presente (ANEP, 2007). Abordó la educación como asunto público, político y cívico, como responsabilidad del Estado. La educación debía ser laica, lo cual significaba en ese entonces responder a toda la sociedad y no solo a la fracción católica.

---

<sup>1</sup> Según A. Ardao la mentalidad uruguaya más original y revolucionaria de su tiempo (Ardao, 1968), Director de enseñanza durante el gobierno dictatorial de Lorenzo Latorre (1876-1879) llevó a la práctica sus ideas al sancionarse el Decreto Ley de Enseñanza común en 1877, por el cual se estableció la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza. En sus libros, *La Educación del Pueblo* y *La legislación escolar* proponía una mirada crítica de la sociedad y su visión sobre como la educación podía operar en su cambio. Inició la reforma escolar que tras su temprana muerte (en 1879, a los 34 años) continuó su hermano Jacobo.

Partidario de que no se enseñara ni practicara ninguna religión en la escuela, terminó aceptando que no se obligara al catecismo católico a quienes no compartieran ese dogma. Varela integró la corriente de la educación popular y la de la educación científica, buscando la emancipación de los espíritus por la doble vía de la exclusión de la enseñanza dogmática y la inclusión de la enseñanza democrática (Ardao, 1968). A pesar de actuar bajo una dictadura, su intención era impulsar los cambios necesarios en la educación para poner fin a la ignorancia, abono del caudillismo y la guerra civil, e instaurar regímenes democráticos. La finalidad última que concebía en la universalización de la educación era la formación de los ciudadanos que hiciera posible la democracia.

Por otra parte, su concepción de la escuela pública como un instrumento para la realización de la igualdad democrática, aproximando y fundiendo las clases sociales, integra el imaginario uruguayo, como lo indica la recurrencia en los discursos políticos y pedagógicos a su figura y sus textos, por ejemplo, a este fragmento de *La Educación del pueblo*

Los que una vez se han encontrado juntos en los bancos de una escuela, en la que eran iguales, a la que concurrían usando de un mismo derecho, se acostumbran fácilmente a considerarse iguales, a no reconocer más diferencias que las que resultan de las aptitudes y de las virtudes de cada uno: y así, la escuela gratuita es el más poderoso instrumento para la práctica de la igualdad democrática (Varela, 1874, p. 94).

Si bien a través de la legislación en la segunda mitad del siglo XIX en América Latina se intentó incorporar al conjunto de la población a la escuela, este logro se obtendrá un siglo más tarde. La distancia entre el discurso político y la realidad educativa se debió principalmente a las limitaciones materiales y sociales del proyecto de construcción de los Estados nacionales (Tedesco 2012). No obstante, estos asignaron a la educación un papel fundamental en el disciplinamiento de la sociedad, en el logro del respeto a la autoridad y las leyes, la incorporación de hábitos de trabajo y la transmisión de saberes. Se le atribuía a la escuela la función conservadora de transmisión de conocimientos y reproductora de valores de los sectores sociales hegemónicos (ANEP, 2007).

Se destacan como logros de esa etapa en nuestro país, una tradición significativa del papel del Estado en la educación pública, una tradición de uso de las normas legales como programas de acción y una tradición respecto al papel de los maestros como



actores vinculados a la construcción de un proyecto de sociedad con alto grado de legitimidad de la que también gozaba la institución escolar (Tedesco, 2012).

A comienzos del siglo XX, se profundizó la extensión de la educación pública. “Sin un pueblo educado, todas las preocupaciones legales acerca de la igualdad de los derechos se transforman en meros principios sin vida” (ANEP, 2008, p. 29), sostenía el Presidente José Batlle y Ordóñez, bajo cuyo gobierno en 1912 se inauguraron los primeros liceos departamentales y se estableció la gratuidad de la enseñanza secundaria, con el objetivo de promover la formación del ciudadano y procurar una mayor igualdad de oportunidades. También se crearon, en su anterior período de gobierno (1903-1907) nuevas Facultades orientadas hacia el desarrollo de la economía, enfocadas en el comercio y el agro. En esos años el filósofo Carlos Vaz Ferreira<sup>2</sup> incluía la educación entre los elementos mínimos<sup>3</sup> que debían estar asegurados por el Estado en la fórmula que proponía como solución a los problemas sociales.

Este actor destacado en el campo de la educación en Uruguay tanto por su aporte teórico como por su acción en los diferentes cargos de dirección que tuvo, atribuía a los docentes un rol central en la construcción de la democracia. A mediados del siglo XX, en un contexto internacional de avance de regímenes totalitarios y de enfrentamiento ideológico entre el nazi fascismo, el liberalismo y el socialismo, Vaz Ferreira (1951) señalaba que los educadores tenían como tarea prioritaria prevenir o corregir la posición negativa hacia la democracia que por ese entonces se difundía, y afirmar la idea que es el mejor régimen político posible, haciendo comprender y sentir sus verdaderos fundamentos.

En ese tiempo hubo un creciente interés en el mundo en general, en adecuar nivel educativo y necesidad de mano de obra calificada, asociando educación con aparato productivo y mercado de trabajo. El instrumento privilegiado para cambiar la realidad social y educativa en esta etapa fue la planificación (Tedesco, 2012). Esta, al igual que la ley en la etapa anterior, se aplicó parcialmente en Uruguay.

---

<sup>2</sup> Abogado, desde 1897 ocupó la Cátedra de Filosofía, y entre 1913 y hasta su muerte (1958) la Cátedra libre de Conferencias de la Universidad. Se desempeñó en cargos en la dirección de la educación estatal en todos los niveles: miembro del Consejo Directivo de Instrucción Primaria, decano de preparatorios, rector de la universidad, será dos veces decano de la Facultad de Humanidades (Hoy Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación) en cuya creación tuvo un rol determinante.

<sup>3</sup> Educación corporal y espiritual, defensa del individuo menor, salud, tierra de habitación (vivienda), alimentación, eran los mínimos que debían asegurarse a todos los seres humanos en el punto de partida, según Vaz Ferreira (1930).

El período comprendido entre 1950 y 1980, puede ser considerado como el de la masificación de la escuela (Tedesco, 2012). La educación pública primaria en Uruguay “estuvo en condiciones reales de brindar cobertura universal en 1967” (MEC, 2014, p.44). Pero la expansión cuantitativa de la educación fue ineficaz en lograr la permanencia y el egreso de los alumnos, así como en frenar la diferenciación en la calidad dentro del sistema educativo, asociado al origen social de los alumnos y el carácter público o privado de las instituciones.

La imagen de la escuela como puesta en práctica de la igualdad democrática proyectada por Varela comenzaba a resquebrajarse al mismo tiempo que se universalizaba. Otro tanto ocurre años más tarde, desde la segunda mitad de la década de 1980 y en los ‘90 con la educación secundaria, cuando se incorporan los jóvenes de los sectores sociales de menores ingresos.

En el siglo XX en América Latina, la ampliación de la obligatoriedad de la educación secundaria fue lenta y dispar en su crecimiento (Ruiz y Schoo, 2014). Su desarrollo había sido distinto al de la educación primaria.

En Uruguay, el origen del nivel secundario estuvo ligado al acceso a estudios universitarios; los liceos dependieron de la Universidad hasta 1936 y hasta 1942 en que se suspendió, se exigía la aprobación de un examen de ingreso a secundaria.

La ley N°14.101 de 1973 estableció la obligatoriedad de los tres primeros años de la enseñanza secundaria, lo que significaba la ampliación del alumnado, un incremento cuantitativo, por lo tanto en ese sentido un avance en la democratización de la educación. Hacia la década de 1980 Uruguay encabezaba junto con Argentina y Chile los mayores índices de escolarización en educación secundaria de la región, entre 5 y 6 de cada 10 jóvenes asistían al nivel medio, mientras que en Brasil y Paraguay solo 3 de cada 10.

Sin embargo, la Ley 14.101 había sido la antesala de la dictadura, afirmó al ser entrevistado, el Prof. Pablo Cayota; aprobada en un régimen democrático “en la evaluación de esa ley se dijo siempre que la dictadura no necesitó cambiarla para poder aplicar su plan autoritario dictatorial en la educación” (Cayota, 2017). Su principal autor, el entonces ministro y luego diputado Julio María Sanguinetti -según el mismo

reconoció al entrevistarlo para el presente trabajo-, electo presidente luego de la dictadura<sup>4</sup>, sostuvo que esa acusación

es un soberano disparate, la dictadura no precisaba de esa ley para destituir gente que destituyó en todas partes, no sólo en la educación [...] no había en la ley ninguna cosa que no fueran las normales, [o sea aquello que podía] ser causal de destitución eran las normales, si las aplica abusivamente una dictadura naturalmente van a ocurrir arbitrariedades, pero no era responsabilidad de la ley, sino consecuencia inevitable de la dictadura, dictadura que vuelvo a decir, no precisó de esa ley para en toda la administración del Estado destituir y sumariar arbitrariamente gente (Sanguinetti, 2017).

Estas dos percepciones tan diferentes acerca de la misma ley evidencian la polémica en torno a su interpretación en el presente, y de cómo es vista como antidemocrática y funcional a la dictadura o totalmente ajena al uso que el gobierno dictatorial hizo de la misma.

El escaso tiempo transcurrido desde la instalación del primer gobierno posterior a la dictadura y la promulgación de la ley N° 15.739, así como su nombre “Ley de emergencia”, demuestran que la mayoría de quienes integraron el nuevo gobierno consideraron urgente la derogación de la ley 14.101 y su sustitución por una nueva ley de educación.

La que fuera concebida como una ley transitoria, sin embargo, estuvo vigente por más de veinte años en lugar de los dos años estimados por los legisladores que la aprobaron.

Los gobiernos colorados y blanco no afrontaron elaborar una nueva ley de educación, mientras que si fue una prioridad del Frente Amplio<sup>5</sup> cuando triunfó electoralmente en el año 2005.

La Ley N° 18.437, Ley General de Educación como se titula, proponía “pasar de una la ley de emergencia a una ley estable y permanente que recogiera principios generales vinculados a la educación, que fuera no exclusivamente una ley orgánica sino una ley general de educación” (Garibaldi, 2018). La ley abarca las distintas modalidades

---

<sup>4</sup> J. M. Sanguinetti fue electo presidente del Uruguay en 1984 y 1994; ejercerá su mandato durante los años: 1985 a 1990 y 1995-2000.

<sup>5</sup> El Frente Amplio se fundó en 1971; reunió a distintas fuerzas políticas, partidos Socialista, Comunista, Demócrata Cristiano, Partido Obrero Revolucionario (POR), y sectores provenientes de los partidos Colorado y Nacional. El triunfo en las elecciones del 31 de octubre de 2004 de la coalición Frente Amplio-Encuentro Progresista- Nueva Mayoría, significó el acceso por primera vez al gobierno del país de una fuerza política de izquierda.

y niveles educativos, y explicita postulados generales que no existían en ningún lado, incluso definiciones que el país no tenía (Garibaldi, 2018).

La educación ha sido uno de los temas más debatidos en los últimos años y en la actualidad es uno de los que más preocupa a la ciudadanía. Los diferentes actores sociales y políticos han señalado su relevancia y la necesidad de cambios para el presente y el futuro del país.

Uno de los aspectos polémicos lo constituye el método de abordaje del tema y quiénes son los especialistas idóneos para aportar a la resolución de los problemas, discusión que se inició en el país cincuenta años atrás, cuando se comenzaba a percibir una crisis en la educación que al mismo tiempo que se extendía, evidenciaba problemas. Según Romano (2013) la polémica sobre los métodos para afrontar la educación como objeto de análisis se fundó en el Uruguay en un debate producido en el marco de los cursos de verano que la Universidad desarrolló en el año 1964 con el tema “Uruguay: Balance y Perspectivas” en el que se polemizó entre un abordaje cualitativo y uno cuantitativo de la educación, siendo sus protagonistas el economista Alberto Couriel<sup>6</sup> y el maestro Julio Castro<sup>7</sup>.

El autor consigna que Couriel planteaba fines comunes a la educación y la economía: la formación integral de la persona, pero también afirmaba que “la educación puede estar al servicio del desarrollo económico y social” (Romano, 2013, p. 3).

Respecto al problema de deserción y de repetición, Couriel explicaba que deben estar jugando causales externas al sistema educativo y causales internas al mismo y que en cuanto a las internas, los educadores tenían la palabra mientras que los economistas deberían analizar y explicar por qué el país tenía cifras tan altas de repetición en los últimos 20 años.

En la forma en que se planteó la discusión en la década de los 60 podemos ver como de la mano de una nueva concepción en las ciencias sociales, el desarrollismo, se produce un desplazamiento entre la hegemonía en las disciplinas que terminan por modificar la forma de abordar el objeto: la economía pasa a transformarse en la disciplina desde la cual se vuelve posible planificar los nuevos fines de la educación. Las disciplinas construyen un objeto

---

<sup>6</sup> A. Couriel trabajaba para la recientemente creada Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) creada con el objetivo de desarrollar un Plan de Desarrollo Económico y Social el cual fue elaborado entre 1963 y 1965.

<sup>7</sup> J. Castro fue un reconocido maestro, intelectual y periodista del Semanario Marcha, secuestrado por la dictadura en 1977.

particular que tiene que ver con las características de su método, y este se impone como la forma científica de ver la realidad, relegando el resto de los enfoques a cuestiones particulares. La lente cuantitativa comienza a organizar la manera de mirar la realidad educativa y la visión pedagógica comienza a retroceder, como una variable que permite explicar las particularidades de cada lugar o porque lo general admite variantes; este es el lugar residual de lo cualitativo. (Romano, 2013, p. 9)

El profesor Sánchez Aranda concluía en aquellas Jornadas que la educación tiene un valor positivo por ser un derecho humano que se justifica a sí mismo independientemente de los costos o de las ganancias, pero agrega que para hacer efectivo el derecho a la enseñanza es preciso formular planes teniendo presente los recursos con que se cuenta y el tipo de sociedad en que se va ejercer ese derecho. Según Romano, lo que se está planteando es

un relevo en la construcción del campo de la educación, que va a definir la hegemonía de la economía a partir de la difusión de las teorías del desarrollismo y de la creación de instituciones de investigación como la CIDE y la CEPAL (Romano, 2013, p. 10)

Los organismos internacionales han tenido desde entonces y hasta la actualidad incidencia en las políticas públicas, organizando foros de debate y construcción de consensos, generando y difundiendo propuestas de reformas, datos y estudios, diagnósticos y recomendaciones, asistiendo técnicamente o diseñando e implementando programas y proyectos, financiándolos (Gorostiaga, 2017).

Durante la dictadura todo debate fue silenciado. Los gobiernos autoritarios y el régimen instaurado en 1973 rompieron con el imaginario de país excepcional y de democracia pacífica que caracterizó a Uruguay desde comienzos del siglo XX.

El nuevo discurso autoritario logra quebrar varias representaciones imaginarias muy caras a los uruguayos, empezando por ubicar al sistema educativo como parte del caos que vivía la sociedad. La educación se había convertido en una de las principales causas de los males que afligían a la nación (Romano, 2008, p.1).

Con el retorno a la democracia en Uruguay, a partir del año 1985, al igual que en otros países latinoamericanos, se procedió a la realización y circulación de diagnósticos y estudios sobre el estado del sistema educativo que contribuyeron a la construcción de un nuevo consenso sobre la necesidad de expandir y reformar la educación (Palamidessi, Gorostiaga, Suasnábar, 2014).

Entre 1990 y 1995 diferentes actores sociales y políticos posicionaron la educación en la agenda pública y se preparó el escenario para la reforma educativa que tuvo lugar entre 1995 y 2000.

Germán Rama<sup>88</sup> al fundamentar ante el parlamento la reforma que impulsaba, recordó el papel que había desempeñado la educación en el país, al mismo tiempo que planteaba que mediante la reforma se procuraba recuperarlo. Reivindicaba la responsabilidad del Estado y presentaba la educación pública como la política social por excelencia para asegurar la equidad social, base de la democracia.

La equidad social constituyó la base de la democracia y del espíritu meritocrático -base del trabajo- [...] La equidad asimismo, minimizó los conflictos intergrupales [...] La educación en su rol de formación de recursos humanos explica porque el pequeño Uruguay ha figurado siempre entre los países de mediano desarrollo no teniendo gran escala física ni importantes recursos naturales. La educación al ser gratuita, de buena calidad y común a toda la población ha creado las condiciones para la meritocracia y ha asegurado un sentimiento de fraternidad entre los miembros de la sociedad [...] Es el carácter democrático de la educación, el fundador de los comportamientos democráticos de la sociedad [...] La educación ha creado la conciencia de derechos y obligaciones de los futuros ciudadanos. [...] la Reforma Educativa que presentamos rescata lo mejor de la tradición histórica [...] al tiempo que se plantea como organizar la educación para que sea nuevamente el gran instrumento de la transformación permanente de la sociedad uruguaya y el punto de apoyo para formar a las nuevas generaciones en un mundo cuyo rasgo más evidente es el cambio permanente” (ANEP, 2008, p180-181).

En otros países de América Latina también en los años ‘90 se produjeron reformas educativas con el fin de mejorar la calidad educativa. Ruiz y Schoo (2014) plantean que las mismas extendieron la obligatoriedad escolar, realizaron modificaciones curriculares, reformularon la formación y capacitación docente, incluyeron y/o fortalecieron políticas de evaluación de la calidad educativa, medidas que se dieron de manera distinta en cada país. Tedesco (2012) discrepa con considerarlas a todas de neoliberales, como lo hacen parte de los actores sociales en su época. Señala que la de Uruguay no lo sería, porque no descentralizó, no impulsó procesos privatizadores, no introdujo financiamiento a la demanda y priorizó a los sectores más vulnerables con políticas compensatorias y políticas estructurales como la universalización de la educación inicial.

---

<sup>88</sup> Nombrado director nacional de la ANEP por J. M. Sanguinetti en su segundo período de gobierno (1995-2000); profesor de historia, investigador en temas de políticas sociales y educativas, encabezó una reforma educativa que es identificada generalmente con su apellido.

Una innovación que la reforma estableció en Uruguay fue una estructura curricular por áreas que modificó también la formación docente, aunque sólo en los centros localizados fuera de la capital. Esto generó la oposición y resistencia de parte de los docentes; finalmente en el 2000 se volvió a la estructura curricular por disciplinas.

En todos los países se constató que a pesar de los esfuerzos humanos y financieros, no se registraban cambios en los logros de la calidad de los aprendizajes. Esto produjo reflexiones acerca de la imposibilidad de pensar la evaluación de los aprendizajes sólo desde lo técnico pedagógico y sobre la equidad como un fenómeno sistémico, que no depende sólo de cambios en la oferta pedagógica. En consecuencia, se concluyó que sin modificación en la distribución del ingreso no es posible avanzar en logros educativos que permitan a la población acceder a niveles de educación adecuados para su incorporación productiva a la sociedad (Tedesco, 2012).

Las reformas de la década del '90, sostiene Tedesco (2012), dejaron un saldo importante en las transformaciones institucionales, pero provocaron un gran déficit de sentido en los docentes y una conciencia más fuerte de las dificultades para transformar el sistema educativo.

Un gran desafío planteado desde entonces es lograr una capacidad de respuesta del sistema educativo ante la propuesta inclusiva de un número importante de jóvenes que ingresan a los centros con diversas problemáticas sin encontrar allí la contención necesaria que permita mantenerlos dentro del sistema y cumplir con el derecho a una educación de calidad (ANEP, 2008).

Renato Operti<sup>9</sup> consigna que existe un

acceso igualitarista a la educación, reflejado en que el 90% de los integrantes de cinco a catorce años de los hogares pobres por ingreso asistió al sistema educativo en el 2003. Sin embargo, esta democratización inicial contrasta con que solo uno de cada dos jóvenes egresa de los seis años de educación, y a que a los 18 años de edad solo cuatro de cada diez jóvenes residentes en hogares pobres concurren a la educación (Operti, 2005, p.244)

Una política de equidad educativa requiere la consideración tanto del punto de partida (es decir, la matriculación) como del de llegada, con sus múltiples dimensiones:

---

<sup>9</sup> Sociólogo, Magister en Investigación Educativa, trabajó en Planeamiento Educativo de la ANEP en la coordinación académica y fue coordinador general del Programa de Modernización de la Educación y la Formación Docente (MEMFOD/ANEP)

completar el ciclo, adquisición de las destrezas y competencias, y acceso a las oportunidades económicas y sociales a él asociadas (Mancebo, 2003, en Panizza, 2009).

En el año 2005, con la llegada del Encuentro Progresista<sup>10</sup> al gobierno se abrió un proceso de amplio debate educativo, al cual se invitó a participar a toda la ciudadanía, las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y medios de comunicación, debate que operó como preámbulo de una nueva ley de educación.

La Ley N° 18.437 declara la educación como un derecho humano fundamental y que el Estado “garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes a lo largo de toda la vida” (artículo 1°), para lo cual establece que el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico así como con las políticas sociales (artículo 12) y define que el Sistema Nacional de Educación es el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida (artículo 20).

Como ocurriera en el pasado, la implementación de la ley es lenta, hay grandes dificultades para llevar adelante los cambios propuestos en políticas educativas. El actual presidente Tabaré Vázquez, en cuyo anterior gobierno (2005-2009) se aprobó la Ley N°18.437, prometió en la campaña electoral cambiar el ADN de la educación y antes que él el presidente José Mujica afirmaba, reiterando el término, la prioridad de la educación.

El Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>11</sup> concluyó a partir de una encuesta realizada en el año 2017<sup>12</sup> que la educación ocupa el segundo lugar en los temas que preocupan a la ciudadanía (17,6%, luego de la inseguridad 21,6%), aunque en la zona céntrica de Montevideo es lo que más inquieta a los encuestados.

La educación preocupa especialmente a los docentes, no sólo porque se han sentido interpelados, sino porque cotidianamente se enfrentan con una realidad compleja ante la cual sienten que no tienen las herramientas necesarias ni el apoyo institucional suficiente para abordarla. A esto se le suma los anuncios y acciones de los

---

<sup>10</sup> En 1994 surgió el Encuentro Progresista como alianza del Frente Amplio, grupos y dirigentes que anteriormente habían pertenecido a esa fuerza política y figuras ajenas a la izquierda.

<sup>11</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>12</sup> Ejecutada entre el 20 de marzo de 2017 y el 15 de julio de 2017 (INE, 2017).



diferentes gobiernos que se sucedieron luego del retorno a la democracia, que han generado expectativas, inseguridad, satisfacción y desaliento.

La tradicional confusión entre educación y enseñanza, y entre enseñanza y aprendizaje, lleva a pensar que mejorar la educación equivale a mejorar la enseñanza y ambas a mejorar el aprendizaje. Es así como, por un lado, tiende a atribuirse a los docentes la clave de la mejoría o, en el otro extremo, la clave del deterioro de la calidad, desconociéndose la diversidad de otros factores vinculados a lo educativo (y a la calidad de la educación) que no pasan por la enseñanza. (Torres, R.M., 2000 en ANEP, 2007)

Una gran parte de los docentes, entre los se encuentra la autora de este trabajo, viven con preocupación esta crisis que atraviesa la educación. La situación de esta es problemática en gran parte del mundo, pero en Latinoamérica en particular, como lo señalan los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>13</sup>. No obstante, las diversas leyes, planes, proyectos y prácticas que tanto a nivel nacional como en las distintas instituciones se proponen y ejecutan para su mejora, e incluso en muchos casos los logros obtenidos, no resultan suficientes para generar un clima de esperanza y confianza en los docentes y en la sociedad en general.

Desde hace años es de interés y asunto de reflexión de quien escribe - por trabajar como docente de Historia en Enseñanza Secundaria y en la cátedra de Historia de las Ideas de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR)<sup>14</sup>- los conceptos y el método que propone la Historia conceptual para su estudio<sup>15</sup>.

Se consideró fundamental investigar los conceptos de educación y democracia contenidos en las leyes porque los conceptos encierran concepciones, ideas que buscan concretarse o que se han concretado. Un estudio de los mismos desde la perspectiva teórico metodológica de la historia conceptual implica establecer con qué sentidos se emplearon, que concepción de educación y de democracia sostenían. Involucra también

---

<sup>13</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>14</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>15</sup> La autora ha estudiado el concepto de democracia y de transición en Uruguay presente en los textos escritos publicados por historiadores en el Uruguay, durante el lustro 1985-1989 a partir de la investigación coordinada por el profesor titular Yamandú Acosta *La construcción de la democracia en la transición. El pensamiento de las Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales: Uruguay 1985-1989*” y ha abordado el concepto de justicia social en Luis Batlle Berres junto a la profesora Sylvia Rodríguez en *El concepto de justicia social en el discurso de Luis Batlle Berres. Justicia social y profundización de la democracia en la sociedad uruguaya de mediados del siglo XX*. También estudió los conceptos jurídicos políticos en el Uruguay en una investigación cuyo equipo estuvo integrado por la profesora titular Raquel García Bouzas, y los profesores Pablo Langone y Sylvia Rodríguez *Historia conceptual de las ideas jurídico políticas en Uruguay 1942 – 1952*.

dilucidar los problemas fundamentales de la época a los que los legisladores procuraron dar respuesta y el debate ideológico que se generó en relación con los mismos. Un análisis comparativo de los conceptos contenidos en las leyes conlleva también a establecer convergencias y divergencias entre los mismos, así como entre las experiencias realizadas y proyectadas por los gobiernos que actuaron en los contextos históricos en que se legisló.

El estudio de los problemas de discusión política, los asuntos que las leyes buscaron resolver, permite, de acuerdo con lo expuesto por Skinner (2005)<sup>16</sup>, recuperar las intenciones de quienes legislaron y con ellas el discurso general de la época, que responde a la percepción y vivencia que se tiene de la realidad presente por parte de los actores.

La elección de las leyes 14.101 de 1973, 15.739 de 1985 y 18.437, de 2009 se debe a que son las leyes que rigieron la educación en Uruguay en los últimos cuarenta y cinco años y cada una corresponde a un contexto histórico distinto; gobierno anterior a la dictadura, recuperación democrática y primer gobierno del Frente Amplio en el país.

Su estudio permite un análisis desde la metodología de la historia conceptual; es posible realizar un enfoque diacrónico y sincrónico de los conceptos contenidos en las leyes, identificar el debate ideológico-político por sus significados, los cambios o permanencias en sus sentidos y aportar con los insumos obtenidos a la investigación de la historia de la educación en Uruguay en el pasado reciente y a la comprensión de la situación presente.

Esta tesis se propone desde el estudio de los conceptos de educación y de democracia contenidos en las leyes, aportar a la comprensión de los cambios producidos en las ideas acerca de la educación y de la democracia y como esta se restringe, plasma o promueve desde las leyes de educación.

Resulta relevante un enfoque centrado en el análisis de los conceptos, en los significados con que fueron utilizados en los contextos históricos en los que se elaboraron las leyes, y conocer las concepciones ideológicas que sustentaban, la interpretación de la realidad que desde esa concepción se realizaba y los cambios que

---

<sup>16</sup> En entrevista realizada por Bocardo Crespo reproducida en Bocardo Crespo, 2007, pp.45-60

buscaban implantar, así como establecer con que otras ideas al mismo tiempo se enfrentaron.

Las leyes son producto de debates y controversias que se desarrollan en el parlamento y en la sociedad, cristalizan las posiciones triunfantes en un momento de la historia del país. Expresan concepciones que se enfrentan pero también acuerdos sobre ciertos temas, sobre cómo resolver los problemas acerca de los cuales hay diferentes visiones y propuestas de solución.

El trabajo aborda la historia del pasado reciente del país desde un enfoque que hasta ahora ha sido poco transitado. Los historiadores y otros científicos sociales han investigado la dictadura y el período posterior a la misma<sup>17</sup> en múltiples y diversos aspectos, han estudiado el concepto de democracia y los cambios en la educación. No obstante, en la bibliografía consultada no se constató un análisis de los conceptos de democracia y educación contenidos en las leyes de educación ni la comparación entre los diferentes sentidos que plantean.

Se cree que este estudio aporta al conocimiento y la comprensión de hechos y procesos de la historia uruguaya porque los cambios en la experiencia histórica se realizan también conceptualmente (Koselleck, 2009). El estudio de los conceptos permite dimensionar desde una perspectiva sincrónica las distintas posturas enfrentadas, las miradas acerca de la realidad que confrontan y se plasman en la ley, la profundidad de los cambios que se realizaron o se esperaban realizar. Asimismo desde el análisis comparativo de los conceptos que sustentan las distintas leyes educativas se establecen continuidades y cambios en los mismos, convergencias y discrepancias entre ellos, en las transformaciones que alentaron o concretaron.

La Ley N° 14.101 se promulgó seis meses antes del golpe de Estado de 1973, la Ley N° 15.739 a poco más de un mes de ejercicio del primer gobierno posterior a la dictadura que correspondió al Partido Colorado<sup>18</sup>, la Ley N°18.437, a 23 años del inicio del proceso de democratización y luego de tres años del acceso del Frente Amplio a la conducción del gobierno del Uruguay.

---

<sup>17</sup> Investigaciones realizadas por equipos nucleados en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y en la Facultad de Ciencias Sociales, entre otras, algunas de ellas incluidas en las referencias bibliográficas.

<sup>18</sup> El Partido Colorado surge conjuntamente con el Partido Nacional en los primeros años de la vida independiente, considerados por la historiografía como partidos tradicionales.

La hipótesis que se propone demostrar esta investigación es que los cambios que se produjeron en el país en esos años también se evidenciaron en el lenguaje presentando las leyes diferentes conceptos de educación y democracia.

Se supone que al ser elaboradas en distintos momentos históricos del país los sentidos de esos conceptos pueden tener diferencias porque los problemas a los que buscaron responder no son los mismos, aunque algunos sí pueden serlo, de igual modo que sus intenciones, su finalidad y el futuro que proyectan.

Ante esto el problema planteado en esta investigación es si efectivamente se produjeron cambios en el lenguaje empleado en las leyes, identificar qué cambios se constatan en los significados de los conceptos, y establecer si puede definirse el tiempo de elaboración de cada ley como momentos conceptuales distintos.

El objetivo general del trabajo es identificar, analizar y comparar los significados atribuidos a los conceptos de educación y democracia en las leyes de educación uruguayas N°14.101 de 1973, 15.739 de 1985 y 18.437 de 2009 y establecer si presentan diferencias significativas.

Los objetivos específicos que la investigación se propone lograr son los siguientes:

- Identificar y analizar el concepto de educación y democracia que sustentan cada una de las leyes.
- Identificar los conceptos que forman el campo semántico de cada uno de los conceptos en cada ley.
- Relacionar los conceptos con los contextos histórico-políticos en que las leyes se promulgaron, identificar los problemas de su época que buscaron resolver, así como las intenciones y las nuevas realidades que alentaron. Identificar las concepciones ideológicas que los sustentan.
- Dilucidar si convivieron distintos significados de los conceptos cuando las leyes fueron elaboradas e identificar cuáles fueron.
- Realizar un análisis diacrónico de los conceptos seleccionados que sostienen las leyes, comparar e identificar sus convergencias y divergencias.

Atendiendo a los objetivos señalados, la investigación pretende responder las siguientes interrogantes: ¿qué significado de educación y democracia sustentan cada una

de las leyes?, ¿qué conceptos están relacionados con cada uno de ellos y forman su campo semántico?, ¿cuál es el contexto histórico-político de las leyes y cuáles los problemas de su época que buscan resolver?, ¿cuáles son las intenciones y las nuevas realidades que alientan?, ¿coexistieron diversos significados de los conceptos cuando las leyes fueron elaboradas y debatidas?, ¿cuáles?, ¿qué concepciones ideológicas, qué teoría social sustentan los conceptos planteados?, ¿qué convergencias y divergencias se pueden establecer al comparar los conceptos que sustentan las leyes?, ¿se producen cambios en los conceptos?, ¿se identifican momentos conceptuales?

En el primer capítulo se presentará el enfoque teórico propuesto por la Historia conceptual y el contexto en el que surgieron las leyes, el concepto de democracia y las concepciones de educación y de enseñanza en ese tiempo.

En el segundo capítulo se explicará la metodología empleada, las fuentes, los criterios de análisis documental, las unidades de análisis y el camino que se recorrió en el transcurso de la investigación.

En el tercer capítulo se realizará el análisis de contenido de las tres leyes, se compararán los conceptos de democracia y educación que las mismas presentan y se irán planteando respuestas a las preguntas formuladas.

## CAPÍTULO 1. Marco teórico

### 1.1. La Historia conceptual

La Historia de las ideas es una interdisciplina, abordable desde la Historia, la Filosofía, la Ciencia Política, la Sociología, la Literatura y la Antropología entre otros campos de estudio. Uno de los filósofos más destacados del Uruguay, Arturo Ardao, sostenía que la Historia de las ideas en América debía centrarse en la indagación de las ideas filosóficas relacionadas con sus circunstancias históricas (ideas juicio) en su imbricación con las demás circunstancias concretas de la cultura. Concentrarse en las ideas juicio y no en las ideas conceptos (puras), según el autor, es la vía mejor para el esclarecimiento de los procesos de las demás ideas (Ardao, 1963). El desarrollo de una Historia de las ideas en Uruguay contextualizada es un aporte fundamental de este filósofo abocado a su estudio. Por su parte García Bouzas sostiene que a pesar de desconocer la Historia conceptual Ardao fundó en Uruguay “una historia de las ideas que nació como Historia conceptual [...] buscando los conceptos dominantes y sus cambios en el tiempo” (García Bouzas, 2014, p. 123).

El presente trabajo seguirá esta perspectiva de larga tradición en el estudio de la Historia de las ideas en el Uruguay y los enfoques y metodología de las dos principales escuelas de Historia conceptual que se han desarrollado, la alemana *Begriffsgeschichte*, inspirada en la obra de Reinhart Koselleck - considerado creador de la especialidad-, y la de Cambridge, en particular los aportes de Quentin Skinner.

Las leyes 14.101 de 1973, 15.739 de 1985 y 18.437 de 2009 surgieron en diferentes contextos históricos: gobierno previo a la dictadura, recuperación democrática y primer gobierno del Frente Amplio en el país. Su estudio permite un análisis desde la Historia conceptual, un análisis temporal sincrónico y diacrónico de los significados de los conceptos contenidos en dichas leyes.

La metodología y el enfoque teórico de la Historia conceptual se centran en el estudio de los conceptos y sus significados a lo largo de la historia, buscando desentrañar, según Koselleck, “el conjunto de un contexto de significados sociopolítico en el que, y para el que, se utiliza una palabra pues mientras “una palabra contiene posibilidades significativas, el concepto unifica en sí el conjunto de significados” (2009, pp. 101-102).

Es una característica del tiempo histórico, sostiene el autor, la constante reproducción de la tensión entre la transformación y acondicionamiento de la sociedad y la elaboración lingüística. La historia social y la lingüística se entrecruzan. Existe una dependencia entre el acontecimiento en el momento que el mismo sucede y el lenguaje que lo hace posible; siempre “se ha intentado hacer que el alcance del lenguaje hablado perdure para detener determinados acontecimientos o se amplíe y estimule para acelerar los acontecimientos, anticiparse a ellos, provocarlos y controlarlos” (Koselleck, 2012, p. 15). Al respecto, Noemí Goldman afirma:

En el punto de intersección del concepto con su contexto también se verá como asomaron reflexiones de los propios actores sobre los cambios conceptuales en curso y disputas por definir las palabras, que constituyen en sí mismo valiosos indicativos de la incipiente conciencia político-lingüística de la experiencia del cambio histórico (Goldman, 2008, p.11).

Los conceptos son considerados por los historiadores conceptuales como indicadores e impulsores de cambios en tanto recogen la experiencia histórica y también, por la expectativa que crean, contribuyen “a anticiparla y modelarla, trazando el horizonte y los límites de la experiencia posible” (Gómez Ramos, 2004, p. 15).

A su vez según Koselleck, los conceptos cambian su significado interactuando en el tiempo histórico, son factores de la realidad histórica y no sólo indicadores. No pueden reducirse a un significado original fijo, deberían analizarse siguiendo su planteo realizando análisis transversales sincrónicos y diacrónicos. “La historia de los conceptos es, en sentido estricto, ‘historia temporal’ de los conceptos” (Koselleck, 2009, p. 105). La mayoría de los conceptos históricos no son comprensibles por una definición axiomática sino en un estudio de los usos protagonizados por los hablantes. Como estos usos -consigna el autor-, son respuestas a la experiencia humana que a través de ellos se comprende y desarrolla, son usos históricos, diacrónicos, que se modifican acompañando los cambios producidos. Desde esta perspectiva se impone un análisis temporal sincrónico y diacrónico de los significados de los conceptos, identificando sus diversos sentidos y los cambios que se producen.

La Historia conceptual además explica e interpreta los conceptos dentro de un campo semántico, un conjunto de palabras o elementos significantes con significados relacionados, aun cuando casi siempre es una sola palabra la que funciona como nombre del campo.

Analizar las leyes desde la perspectiva de la Historia conceptual, implica entonces analizarlas como discursos, identificando los problemas de la época a los que responden los conceptos que contienen, desentrañando sus significados y sus intenciones.

Por este motivo el análisis comparativo de los conceptos de educación y democracia contenidos en las distintas leyes permite establecer las convergencias y divergencias entre sus significados y los fundamentos teóricos en que se sustentan, la confrontación ideológica entre las teorías sociales que procuraron dar respuesta a los problemas de su contexto histórico, el enfrentamiento entre diversas interpretaciones del presente, así como entre los diferentes proyectos de país implícitos en ellas.

Siguiendo la perspectiva teórica propuesta por Koselleck, esto implica realizar un análisis sincrónico, revisar el texto de cada ley y el debate parlamentario previo a su aprobación e identificar los diversos significados que conviven en un mismo momento; pero también efectuar un análisis diacrónico, es decir, estudiar comparativamente las leyes e identificar si ocurrieron cambios de sentido en los conceptos, rupturas, sustitución de palabras o metáforas. Y, de este modo, de constatar innovaciones lingüísticas significativas, el contexto temporal constituiría lo que los historiadores denominan un “momento conceptual”.

Según consigna Skinner (2005), esto implica comprender el discurso general de la época, los problemas de discusión política a los que el autor responde pues “la vida política en sí misma plantea los problemas fundamentales para el teórico de la política, hace que ciertos aspectos aparezcan como problemáticos, con lo que alternativamente ciertas cuestiones se conviertan en los principales problemas de discusión” (Bocado, 2007, p. 48). Los agentes políticos son para Skinner innovadores conceptuales ya que la acción política requiere opiniones constantemente renovadas por parte de los políticos, por lo tanto realizan revisiones conceptuales con cambios imperceptibles en el sentido, el tono, el vocabulario y la importancia atribuida a los asuntos.

Los conceptos encierran concepciones, ideas que buscan concretarse; por lo tanto, este análisis comparativo de los conceptos contenidos en las leyes permite establecer cambios y permanencias en las experiencias realizadas y proyectadas por los gobiernos que actuaron en cada uno de los contextos históricos en que se elaboraron, en los intereses y necesidades que las fundamentaron.



Las categorías conceptuales que se emplean son las siguientes: concepto fundamental, horizonte de expectativa, problemas de discusión política, campo semántico y momento conceptual.

La categoría concepto fundamental es definida por Koselleck como una palabra clave que “se han conservado desde su formación en la antigüedad y estructuran aun en la actualidad –si bien con un significado modificado- nuestro vocabulario político-social” (2009, p.93). Una palabra se convierte en concepto, sostiene el autor, cuando “el conjunto de en un contexto temporal de significados socio político en el qué y para el que se utiliza una palabra entra todo él a formar parte de esa palabra” (2009, p. 93). Siguiendo al autor, los conceptos fundamentales reúnen las siguientes características: *temporalización*, en tanto se pueden contextualizar; *ideologización*, pues fueron usados para favorecer y desalentar determinadas actitudes y acciones en los actores sociales y políticos; *politización* dado que el empleo del término es extendido a los actores políticos de los diferentes partidos y *democratización*, pues se convierte en un lugar común para la sociedad.

A su vez, la categoría horizontes de expectativas es empleada por Koselleck para referir a que los conceptos son impulsores de cambios, recogen la experiencia histórica pero también la anticipan y modelan; el uso político y social del concepto modifica la realidad sobre la que se aplica. Espacio de experiencia y horizonte de expectativa son categorías que para el autor están presentes recíprocamente, no se puede tener una sin la otra. El espacio de experiencia es como un pasado presente, reúne los acontecimientos que han sido incorporados y son recordados, fusiona elaboraciones racionales e inconscientes, contiene y conserva las experiencias propias y ajenas. El horizonte de expectativas en cambio anticipa la experiencia futura, es el futuro hecho presente, es la realidad que se busca construir.

La categoría problemas de discusión política permite establecer los principales problemas de la época a los que los actores buscaron responder y recuperar las intenciones de sus discursos políticos. En este sentido, Skinner analiza los discursos políticos buscando comprenderlos como actos de habla y así “entender tanto lo que el texto está haciendo como lo que está diciendo” [para lo cual] es necesario que nos familiaricemos con el contexto preciso en donde sucedió” (Skinner entrevistado por Bocardo, 2007, p. 49).

Siguiendo el planteo de Skinner se buscó establecer los problemas de la época que las leyes intentaron resolver al mismo tiempo que identificar las intenciones de quienes legislaron.

El campo semántico refiere a que los conceptos integran con otros una red léxica o cadena cohesiva; es un conjunto de palabras con significados relacionados, que comparten un núcleo de significación y se diferencian por otra serie de rasgos semánticos que permiten hacer distinciones. “Los conceptos se interpretan y se explican en una relación de reciprocidad, dentro de un campo semántico, aun cuando casi siempre es una sola palabra la que funciona como nombre del campo” (Bocardo, 2007, p. 220).

Este campo semántico no se lo debe entender como un círculo cerrado,

sino como una nube, más densa en su zona central y más rarificada en su periferia [...]. Muchos sentidos de un concepto son afines y se ubican en un centro de familiaridad; sin embargo otros sentidos, por ejemplo metafóricos o de idiolectos determinados, son de uso más restringido y es como si orbitaran o girasen en torno al centro gravitatorio semántico (Capellán de Miguel, 2011, p.118).

La mayoría de los conceptos históricos no son comprensibles por una definición axiomática sino en un estudio de los usos protagonizados por los hablantes. Como estos usos son respuestas a la experiencia humana que a través de ellos se comprende y desarrolla, son usos históricos, diacrónicos, que se desplazan. Fernández Sebastián consigna que el “lenguaje y realidad son dos caras imprescindibles de la misma moneda; el lenguaje es parte –y parte sustancial– de ‘la realidad’. Y ‘la realidad’ sólo puede ser aprehendida, y en parte constituida y modificada, a través del lenguaje”. (Fernández Sebastián citado por Caetano, 2013, p. 13)

Los momentos conceptuales tienen, según Capellán de Miguel (2011) un sentido histórico, temporal, que refiere al período de tiempo en el que se produce el cambio de significado dominante de un concepto. Tienen fronteras cronológicas definidas, que corresponden al inicio de los cambios y al fin del período de vigencia de estos, cuando nuevos cambios modifican la semántica del concepto.

## **1.2. El contexto en el que surgieron las tres últimas leyes de educación.**

Como fuera mencionado, la Ley 14.101 surgió durante el gobierno presidido por J. M. Bordaberry, en un período de la historia del Uruguay, transcurrido entre los años 1967 y 1973, en el que se desarrolla lo que Álvaro Rico denomina “el camino democrático a la dictadura” (Rico, 2009, p. 187), caracterizado por el avance de una praxis estatal autoritaria en el marco de un régimen republicano democrático de gobierno, que tiene por resultado final, en lugar de la superación de la crisis, la ruptura democrática y la imposición de una dictadura.

En esta etapa, Rico sostiene que se consolidaron relaciones autoritarias de poder estatal por la vía de institucionalizar el “estado de excepción” y gobernar “bajo decreto”, lo que estaba previsto en la Constitución, así como “la recurrencia a las potestades legislativas del Poder Ejecutivo, es decir, aquellas que le otorgan iniciativa de ley y capacidad para declarar leyes de urgente consideración” (Rico, 2009, p. 191). La Ley N°14.101, será presentada al parlamento con ese rótulo.

Otro rasgo definidor del carácter autoritario del período es el predominio que fue adquiriendo el principio del orden estatal, propio del pensamiento conservador. Ante los desafíos y amenazas a la autoridad provenientes de la guerrilla, el movimiento sindical o el comunismo, un número importante de destacados políticos liberales asumirá

los principios de la ideología conservadora y anticomunista de la época de la “tardía Guerra Fría” en América Latina y, al mismo tiempo, dejará paulatinamente de lado la defensa del principio de libertad individual y de las garantías y derechos de las personas para reforzar contrario sensu los poderes del Estado (Rico, 2009, p.199).

Según el autor, el principio de orden estatal buscó frenar el principio contrapuesto de caos social proveniente de actores no estatales, sobre determinó la interpretación y el alcance de las leyes por el poder ejecutivo, subordinando a este su vigencia. Al respecto de este principio, Rico señala otro rasgo doctrinario que define el carácter autoritario de estos gobiernos: el concepto de soberanía del Estado; soberanía radicada en los órganos estatales, en lugar de la soberanía radicada en la Nación consignada en la Constitución.

Una característica relevante que el autor enumera es el carácter contrarrevolucionario que orienta estos gobiernos, dirigidos a preservar el orden establecido ante la amenaza que representan ciertos actores sociales y políticos, que los llevó a recortar y destruir libertades y derechos.

Las ideas consignadas, se inscriben en la Doctrina de la Seguridad Nacional<sup>19</sup> que se difunde en América Latina luego de la revolución cubana. Concibe el conjunto de la vida social, desde sus procesos más generales hasta los más individuales, como un gigantesco campo de batalla de dimensión mundial en el que se enfrentan el comunismo internacional y el occidente capitalista y liberal. El primero es el agresor, busca la destrucción total del enemigo por medio de la acción subversiva. Frente a la debilidad del sistema occidental propone como respuesta su fortalecimiento moral e institucional. Considera a los propios ciudadanos de un país como posibles amenazas a la seguridad.

En el ámbito educativo, los Consejos de Enseñanza Secundaria (CES) y de la Universidad del Trabajo (UTU) fueron intervenidos por el Poder Ejecutivo en febrero de 1970 y en junio de 1971 respectivamente, con el objetivo de perseguir la politización e infiltración marxista. La ley de educación de 1973 daba mayor injerencia al Poder Ejecutivo en las decisiones del sistema educativo, declarando cargos de particular confianza a inspectores y directores de centros de enseñanza, habilitando la persecución y control de las voces disidentes (Nahúm, 1999, Marchesi 2009).

Sanguinetti (2017) refirió al contexto histórico en que elaboró la ley, justificando sus disposiciones e incluso el golpe de Estado, en el caos, el enfrentamiento y la violencia que prevalecía, así como en la situación de la opinión pública.

Estábamos en un tiempo de desorden, el escenario de la educación era un campo de batalla de la revolución contra el orden democrático, era un escenario de combate, incluso la problemática de esos tiempos era lo que se veía. Los tupamaros secuestraban a un embajador, lo leíamos en los diarios, eso nadie lo veía, lo que veíamos eran los conflictos gremiales, las ocupaciones, las pedrea, los gases lacrimógenos, lamentablemente algunas muertes accidentales, tensaron mucho más la educación.

El propio Eleuterio [Huidobro] en un reportaje decía, nosotros éramos los guerrilleros pero los muertos los ponen los comunistas. Este chico, Líber Arce y Susana Pintos eran comunistas, porque las gremiales eran comunistas [...] era una época que a la distancia es tremendo. No es fácil mirarla y entenderla. Cuando viene el golpe de Estado un tercio estábamos en contra, un tercio estábamos a favor, a grosso modo, y un tercio estaba al golpe del balde, esto era un desastre, ya no se podía vivir, de repente estos milicos arreglan algo, esa era la desgraciada situación de la opinión pública, la gente estaba aburrída, desesperada, harta [...]

---

<sup>19</sup> La Doctrina de la Seguridad Nacional es producto del pensamiento de la Guerra Fría; fue divulgada por los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos mediante el entrenamiento de militares latinoamericanos, en la Escuela de las Américas, en Panamá, y a través de los distintos medios de difusión.

La ley es hija de ese clima.

Había de todo, se habían organizado los contra cursos. Las ocupaciones eran mortales, era tremendo todo aquello (Sanguinetti, 2017).

Los logros que los sindicatos de enseñanza habían tenido, consiguiendo, tras movilizaciones desarrolladas en la década anterior, su participación en la designación de las autoridades de la educación con el nombramiento de un delegado docente en el Consejo de Secundaria, fueron derogados con la Ley 14.101 en un clima de confrontación y con la oposición de los colectivos docentes y estudiantiles organizados.

de estas batallas en el Consejo de Secundaria previo a la intervención del '71, [...] en algún momento logró que en Secundaria se nombrara el delegado docente como fue el caso de Rodríguez Zorrilla y luego la entrada de mi padre como Consejero en aquel momento. Toda esa discusión que viene de la década del '60 se crispó a fines de la década del '60 y comienzos de los '70 con la intervención que generó la huelga docente y los liceos populares y toda la construcción de la ley 14.101 en un marco de huelga y de luchas y de destitución aún en períodos democráticos (Cayota, 2017).

En la década de 1970 los proyectos autoritarios en el cono sur impusieron la persecución y el control ideológico de los docentes. Se diseñaron medidas que asociaron el autoritarismo político con el neoliberalismo en la gestión, desmantelando del Estado las responsabilidades educativas y privatizando la oferta.

La ley 15.739 fue aprobada en el parlamento el 25 de marzo de 1985<sup>20</sup>, durante el primer gobierno electo de acuerdo a la Constitución que siguió al gobierno de la dictadura cívico militar, en el marco del proceso identificado por la historiografía uruguaya como la restauración del régimen democrático (Caetano y Rilla 1987, Broquetas, 2008).

Las autoridades constitucionales fueron electas en los comicios de 1984 mientras se mantenían personas y partidos proscritos. Tenían por delante temas problemáticos a resolver como la amnistía para los presos políticos, la investigación y envío a la justicia a los responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, la restitución o compensación a los funcionarios públicos destituidos, la recomposición y regularización del funcionamiento de las instituciones, entre las que estaban las educativas (Arias, 2012).

---

<sup>20</sup> El 25 de abril fue promulgada por el Poder Ejecutivo.

La Ley de Emergencia para la educación, se produce en un momento histórico concebido, desde el ámbito académico y político, como de transición<sup>21</sup>. La democracia es vista por varios historiadores de la época (Caetano y Rilla, 1987, Zubillaga y Pérez, 1988, Rico, 2011) como un proceso inconcluso, en construcción. Diversas razones fundamentan esa caracterización: el acecho del intervencionismo castrense -directo o lateral-, la permanencia de la doctrina totalitaria de seguridad nacional, la ausencia de un marco político y social que la consolide y la gran desigualdad social existente.

P. Cayota describe la complejidad del proceso de transición, la concepción restauracionista que predominó, aunque no fue la que se aplicó mayormente en lo relativo a la educación por fundadas razones.

Quien resultó el ganador de las elecciones había sido el autor de la Ley 14.101 que había que desarmar, entonces era una situación muy compleja, porque por un lado estaban los efectos de la propia dictadura, junto con eso, la ley vigente antes de la dictadura. Era una época muy restauracionista, bueno, de lo que había antes de la dictadura. Lo que había era la Ley 14.101 que no fue modificada y que además su autor era un actor político de primer orden en el marco de aquellos años, entonces ese era el escenario complejo donde además a nivel sindical tenemos también un escenario complejo porque tenemos nuevas generaciones de sindicalistas y viejas generaciones que estaban volviendo del exilio, saliendo de la cárcel, volviendo a operar. Entonces en ese marco también un escenario muy primaveral en cuanto a las luchas y los procesos de cambio. Eso para dar el contexto en el cual se produce la CONAPRO en la educación [...] curiosamente lo más perdurable que tuvo la CONAPRO fue la Ley 15.739, esa ley fue construida con la más absoluta garantía de provisorio, sin embargo fue de los productos más perdurables de la CONAPRO porque perduró, hubo alguna modificación pero menor, sin embargo el cambio más importante de la estructura de la ley fue en el 2008, y además expresamente fue denominada ley de emergencia, quizás es un hecho revelador de las dificultades de generar pactos y acuerdos sobre los temas vinculados a la educación en el Uruguay (Cayota, 2017).

La ley fue concebida como transitoria, así lo señalaba su nombre y con esa perspectiva la aprobaron los legisladores, pero estuvo vigente por veinticuatro años, hasta el año 2009. Había sido mayormente acordada en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)<sup>22</sup> donde se planteó la necesidad de realizar una profunda

---

<sup>21</sup> “Desde el inicio de la década del ochenta, la *Transición a la Democracia* fue empleada como idea general, disponible para distintos argumentos y combates -tanto académicos como políticos, como concepto sintetizador de la pareja contraria asimétrica Autoritarismo/Democracia, como fórmula teórica indicativa de un tipo de cambio político, como metáfora espacio-temporal de movimiento y, finalmente como lema sintetizador de un tiempo visto como una época inaugural de la política” (Lesgart, 2003, p. 103).

<sup>22</sup> La CONAPRO fue instalada el 5 de setiembre de 1984 y reunió a los partidos políticos, a las organizaciones sociales y a las cámaras empresariales con el objetivo de instrumentar la transición del gobierno dictatorial al democrático. Quería lograr acuerdos sobre los principales problemas socio-

reforma de la educación. La ley se centró en instituir una nueva organización a la enseñanza pública no universitaria, creando como entidad rectora la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)<sup>23</sup> y los Consejos desconcentrados de Enseñanza Primaria, Secundaria y Técnico Profesional. Los organismos tuvieron entre sus tareas recomponer el cuerpo docente, reincorporando a los destituidos por razones políticas.

La ley fue modificada en lo referente al procedimiento de designación de autoridades de la ANEP por la Ley N° 16.115 del 27 de junio de 1990, que establece las normas para designar a los miembros del Consejo Directivo Central de la Enseñanza (CODICEN)<sup>24</sup>.

Por otra parte, a inicios del siglo XXI comenzaron en la región una serie de nuevas reformas educativas que intentaron diferenciarse de las de los noventa; es en este contexto que se aprueba la ley de educación vigente en Uruguay.

En el período 1985-2000 las discusiones en torno a la educación no incluyeron la modificación de la ley, más allá del planteo de los gremios de docentes de participación en los órganos de gobierno. A nivel de los agentes políticos y sociales los temas que estuvieron en la agenda tenían que ver con recursos presupuestales, modificación de planes de estudio (ciclo básico de la educación media y formación docente) y mecanismos de gestión de algunos programas específicos (alimentación escolar). La aprobación de una nueva ley de educación entró en la agenda 2005, con el cambio de gobierno ya que este asunto era una de las medidas incluidas en el programa de gobierno del Frente Amplio (Domingo y Patrón, 2010, p.5).

Ley General de Educación N° 18.437 fue aprobada a fines del año 2008 por el Parlamento uruguayo durante el primer gobierno del Frente Amplio. El mismo alentó previamente la discusión sobre la educación entre los diversos actores de la sociedad involucrados. El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo recoge parcialmente, según Domingo y Patrón (2010) algunas de las iniciativas propuestas en el Congreso de la Educación de diciembre de 2006. Sin embargo, en la entrevista realizada en el marco de esta investigación, Garibaldi sostuvo que “se recogieron muchas cosas que después se plasmaron en la ley, [...] sin ese proceso la ley hubiera sido mucho más pobre, menos rica” (Garibaldi, 2018).

---

políticos que aquejaban al Uruguay de la época formulando propuestas que pudieran ser implementadas por el gobierno democrático que asumiera en 1985, independientemente del partido político que triunfara en las elecciones.

<sup>23</sup>A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>24</sup>A partir de ahora se utilizará la sigla

El diputado J. Cardoso, del Partido Nacional expresó en el parlamento su oposición al procedimiento seguido para la elaboración del al ley,

no convocaron a los partidos, que legítimamente somos los que representamos a la opinión pública. Eligieron convocar al pueblo [...] y a los sindicatos, y estos dicen que no tienen nada que ver con el proyecto que ustedes han elaborado (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 1 de diciembre de 2008, p. 100).

En efecto, colectivos vinculados a la educación como es el caso de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FeNaPES)<sup>25</sup>, rechazaron la ley, porque, según planteó el dirigente sindical L. Martínez, esta no contemplaba las aspiraciones históricas del movimiento sindical como el cogobierno y la autonomía técnica, de gobierno y financiera respecto al poder político (Cabrera, 2015).

Por otra parte, el gobierno en mayo de 2008 había resuelto impulsar el proyecto acordado por los ministros de Educación Iberoamericanos, los organismos internacionales: CEPAL, Secretaría General Latinoamericana (SEGIB)<sup>26</sup> y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)<sup>27</sup>. El proyecto titulado: “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”<sup>28</sup> señalaba como objetivos

mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Se trataba de abordar con decisión, y de una vez y para siempre, retos aún no resueltos: analfabetismo, abandono escolar temprano, trabajo infantil, bajo rendimiento de los alumnos y escasa calidad de la oferta educativa pública. Y se pretendía hacerlo con la voluntad de enfrentarse, al mismo tiempo, a las demandas exigentes de la sociedad de la información y del conocimiento: incorporación de las TIC en la enseñanza y en el aprendizaje, apuesta por la innovación y la creatividad, desarrollo de la investigación y del progreso científico (OEI, 2010, p.9)

El proyecto no podía reducirse a la formulación de las metas educativas, debía apuntar a las transformaciones sociales necesarias para hacer posible el éxito del esfuerzo educativo. Se entendía que una educación más justa exigía mayor equidad social y mayor nivel cultural, “aspiración que si bien se extiende a toda la ciudadanía,

---

<sup>25</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>26</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>27</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>28</sup> 18 de mayo de 2008, en El Salvador, los ministros de Educación Iberoamericanos presentan este proyecto en la antesala de la década de los Bicentenarios de las independencias



pretende orientarse especialmente hacia aquellos colectivos tantos años olvidados: los grupos originarios, los afrodescendientes, las mujeres y las personas que viven en zonas rurales” (OEI, 2010, p. 9 y 10).

Por otro lado, la ley, publicada en enero de 2009, consagra la educación como un derecho humano fundamental y como un bien público. Domingo y Patrón (2010) sostienen que un tema que aparece en forma recurrente bajo diferentes enfoques es el de los derechos humanos, tanto porque la educación es uno de estos derechos como por la orientación que debe darse a la educación, donde los mismos aparecen como contenidos esenciales que deben incorporarse en todas las propuestas, programas y acciones educativas. Esta educación se pretende que sea de “calidad” (artículo 1°) y a lo largo de toda la vida del individuo. Esto implicaba grandes desafíos porque si bien en términos generales, la bibliografía consultada afirma que a fines del siglo XX y desde el comienzo del siglo XXI hubo un avance en la democratización de la educación en Uruguay, igualmente había asuntos pendientes en cuanto a la realización del derecho a la educación para toda la población, más aún en tanto a una educación de calidad. Los siguientes hechos y datos lo evidencian:

- La tasa neta de escolarización primaria de Uruguay en 2007 era de un 95,4%, (Tedesco, 2012, pp. 226 y 227).
- En 1998 la Ley 17.015 estableció la obligatoriedad de la educación para los niños de cinco años y en el 2002 ANEP comunicó al Parlamento que se había alcanzado la universalización de cinco años.
- Los índices de repetición en la enseñanza secundaria en el año 2006 eran llamativos.

Cuadro 1- Índices de repetición

	Montevideo	Resto del país	Total
1°	41,4 %	21,6%	28,3%
2°	30,9%	18,5%	22,4%
3°	32,9%	19,5%	23,8%
4°	28,5%	21,6%	23,9%

Fuente: adaptado de ANEP (2008) *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*

El diputado Ortuño, del Frente Amplio, expuso durante el debate de la ley en el Parlamento que en el barrio Casavalle, 70 % de los adolescentes no terminaban el Ciclo

Básico de Enseñanza Secundaria, mientras que en Pocitos un 6% y en Punta Carretas un 3,9%. Estas cifras evidenciaban las desigualdades en el sistema educativo (Diario de Sesiones de la Cámara de representantes, 1 de diciembre 2008).

Mientras que la educación primaria, se había expandido y universalizado mayormente hacia mediados del siglo XX, gozando de un presupuesto que permitía los recursos materiales necesarios, la Educación Secundaria se encontró con el primer período de expansión de la matrícula en el inicio de la crisis económica y política. En consecuencia, no coincidieron las demandas del crecimiento de la Educación Secundaria con el incremento de recursos necesarios. La duplicación de matrícula entre 1950 y 1960, y el incremento permanente de alumnos a partir de la restauración democrática, tuvieron como constante una baja dotación de recursos (ANEP, 2008).

La obligatoriedad del nivel cambia la lógica de selectividad con que se desarrolló la enseñanza media; si es obligatoria la educación media, el fracaso escolar ya no es problema de los alumnos, es problema del Sistema Educativo, de las familias y del Estado. Así, a la vez que la enseñanza debe ajustarse a la nueva realidad, se deberá profundizar la coordinación de las políticas educativas con las políticas sociales, con el objetivo de la universalización. (ANEP, 2008, p. 242)

Así lo entendió el Frente Amplio e inició una política de coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>29</sup>, con el Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU)<sup>30</sup>, con el Ministerio de Salud Pública, con el Ministerio de Transporte y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social.

Con relación a la cobertura en Educación Superior, según quintiles de ingreso familiar de los estudiantes en el año 2003 era alrededor de un 19% en los quintiles I y II, un 45% en los quintiles III y IV, y un 35% en el V, mientras que el índice de paridad por género para la tasa bruta de cobertura en Educación Superior, entre 1999 y 2014 Uruguay tiene un índice próximo a 2 (Espinoza, González, 2010, p.32).

Espinoza y González (2010) señalan que la inclusión y la equidad en el acceso a la Educación Superior en América Latina a partir del 2000 se ha incrementado como lo demuestra la población históricamente excluida que accede a la Educación Superior a partir de políticas gubernamentales que brindan apoyo a estudiantes.

---

<sup>29</sup>A partir de ahora se utilizará la sigla.

<sup>30</sup>A partir de ahora se utilizará la sigla.

Identifican tres tipos de estrategias para implementar las políticas de equidad e inclusión en el acceso: países que no tienen barreras de entrada, países que poseen sistemas mixtos y los que disponen de un sistema selectivo, donde el acceso se produce a través de pruebas de selección. Entre los primeros se encuentra Uruguay.

En Uruguay existe una Universidad pública gratuita y varias privadas. En 1994, la ley 16.524 creó el Fondo Nacional de Solidaridad, financiado por los egresados de la UdelaR y de los cursos superiores del Consejo de Educación Técnico Profesional, que otorga becas a los alumnos de buen rendimiento académico y bajos recursos. Desde su creación el Fondo ha otorgado más de 111.000 becas; 17% de los egresados de la UdelaR en los últimos cinco años fueron beneficiarios de estas, financiadas con el aporte de casi 120.000 egresados. Los padres del 97,5% y las madres del 94% de quienes recibieron becas en el año 2016 no eran universitarios (Fondo de Solidaridad, 2017). El fondo ha sido cuestionado por gran parte de quienes lo financian<sup>31</sup> lo que revela las dificultades y contradicciones que una política de equidad implica.

A partir del relevamiento realizado se evidencia la intención autoritaria y conservadora que significó la Ley N° 14.101 y la intención de avanzar en la democratización de la educación desde el retorno de la democracia, con las leyes y acciones que los distintos gobiernos sancionaron, así como el propósito de profundizarla al asumir el gobierno el Frente Amplio e impulsar el proceso que finalmente culminó en la ley de educación vigente.

### **1.3. El concepto de democracia en el contexto que se elaboraron las leyes**

El concepto de democracia reúne características de los tres grupos identificados por la historia conceptual como conceptos históricos fundamentales: es un concepto tradicional, en tanto su significado actual mantiene sus contenidos originarios, ha sufrido transformaciones en el transcurso de la historia y fue acuñado como reacción a situaciones políticas que buscó describir y transformar (Arias, 2012, p. 31).

A través de una síntesis de las diferentes concepciones y dimensiones de democracia identificadas por especialistas se contrastaron los conceptos de democracia

---

<sup>31</sup> El ex presidente de la Comisión Honoraria Administradora del Fondo de Solidaridad, Marcos Supervielle, explica que una enorme cantidad de organizaciones profesionales no quieren pagar la contribución porque consideran que ataca la gratuidad de la enseñanza o porque consideran que debería ser voluntaria; proponen que se financie con el Impuesto a las rentas de las personas físicas (IRPF) o que se incorpore al presupuesto de la UdelaR, en consecuencia, que lo pague toda la sociedad (Supervielle, 2017).

identificados en el texto de las leyes y en los discursos de los legisladores y de otros actores que las debatieron.

A lo largo de la historia, democracia ha tenido dos significados predominantes

el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad. Con base a esta distinción, se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustancial, o, con otra conocida formulación, la democracia como gobierno del pueblo de la democracia como gobierno para el pueblo (Bobbio, 2008, p. 40-41)

En el periodo temporal que abarca el presente trabajo, estos dos significados estuvieron presentes y se confrontaron.

Varios autores que han teorizado sobre este tema identifican una concepción llamada procedimental (Acosta, 2008) o política (Sartori, 2007), que define democracia como forma de gobierno, como poliarquía (Dahl, 2012), gobierno ejercido por muchos, que se realiza a través de una variedad de instituciones y procedimientos por los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes. En referencia a este sentido Dahl (2012) enumera: sufragio universal, elecciones limpias y periódicas, libertad de expresión, fuentes de información independientes, libertad de asociación. Esta postura enfatiza en los aspectos procedimentales de la democracia y su visión es claramente politicista; se inscribe dentro de la democracia formal relacionada históricamente con el liberalismo (Bobbio, 2008) que compatibiliza libertad con igualdad ante la ley e igualdad de derechos.

Esta concepción se complementa o confronta con otra denominada sustantiva (Acosta, 2008) o social y económica (Sartori, 2007) que incluye además de la democracia política, derechos económicos, sociales y culturales. Considera que además de los aspectos políticos y civiles, para la realización de la democracia, el Estado debe desarrollar políticas sociales enfocadas hacia la justicia social, igualdad de oportunidades y asegurar la satisfacción de las necesidades básicas para todas las personas y grupos que integran la sociedad (De Sierra, 1989, Sartori, 2007).

Una concepción, compartida por quienes simpatizan o adscriben a la ideología socialista, diferencia la democracia liberal occidental de la popular comunista. Critica las democracias liberales exponiendo sus contradicciones y fallas, la gran desigualdad

socio económica y de oportunidades por carecer una parte numerosa de la población de las necesidades básicas -alimentación, vivienda, educación, salud-, satisfechas. El marxismo acusa a la democracia de capitalista y burguesa, al menos desde Marx y Lenin (Sartori, 2007). En el período pre-dictadura fue descalificada desde la izquierda, manifiesta Acosta (2008) como democracia “formal” o “burguesa”. Dicha postura contraponen como modelo alternativo la democracia popular, que en ese entonces era el modelo que desarrollaban los países donde se llevaba a cabo el socialismo real<sup>32</sup>, priorizando la igualdad socio económica y de oportunidades a los aspectos políticos y civiles. En lugar de elecciones con participación de diferentes partidos, libertad de asociación y expresión, las democracias populares establecían un partido único, dentro del cual sí cabía la elección entre diferentes posturas. Arismendi<sup>33</sup> identificaba al gobierno de Castro de “dictadura democrática” o “democracia”, por su “contenido objetivo económico-social” y porque en Cuba había un “gobierno del pueblo, de la mayoría”, a diferencia de la “democracia burguesa”, que no era más que una “dictadura de la burguesía y de los terratenientes” (Arismendi, 1962).

El Dr. J. Jiménez de Aréchaga<sup>34</sup>(1974), al enumerar las reglas características del sistema democrático, planteaba un concepto fundamentalmente formalista, aunque también incluía aspectos sustantivos

a) es un régimen para hombres libres; b) reconoce que la fuente del poder político está en el pueblo; c) es un régimen de distribución de poderes entre diversos centros de autoridad que se equilibran recíprocamente; d) implica la responsabilidad de los gobernantes por todos sus actos; e) es un régimen de derecho; f) es un régimen de justicia social (Jiménez de Arechaga (1974) en Blengio, 2016, p. 18).

Al plantear ejemplos típicos de actos que vulneran las bases de la Democracia también refiere mayormente a aspectos político y civiles, la privación de libertad sin garantías; el sometimiento de civiles a justicia militar; censura previa, restricciones a la libertad de religión y cultos; legislación discriminativa por razón de raza, sexo,

---

<sup>32</sup> Modelo socialista desarrollado en la Unión Soviética y países aliados que se consideraba como el único viable frente a concepciones distintas del comunismo inspiradas en las ideas de Marx y otros pensadores.

<sup>33</sup> Diputado entre 1946 y 1973. Secretario General del Partido Comunista del Uruguay entre 1955 y 1987, escritor, teórico del comunismo.

<sup>34</sup> Delegado a la Asamblea de la ONU, París, (1948). Miembro de la III Comisión de la Asamblea General para la elaboración final de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1967-1977). Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1970-1974).

concentración de la actividad política en un solo poder; suspensión o enervación del sistema de control constitucional (Jiménez de Arechaga (1974) en Blengio, 2016); pero también considera la condición económica.

Por su lado Acosta (2008) comparte, sobre la democracia uruguaya, la mirada de Franz (1990) respecto a que toda democracia actual “parte de la afirmación de los derechos humanos y se constituye como la realización de un régimen de derechos humanos” (Acosta, 2008, pp. 73, 74).

Nino (1997) problematizó las democracias actuales, planteando las tensiones que se producen al conjugar derechos con procedimientos democráticos, ideales que apuntan a direcciones opuestas. Por un lado, la afirmación de derechos sugiere que existen principios indiscutibles y por el otro, la idea de democracia sugiere que todo puede ser discutido. Cuanto más se afirman los primeros, se restringe el campo de discusión y viceversa. Identifica democracia deliberativa con la idea de discusión pública, como procedimiento de toma de decisiones en la que participan todos los potencialmente afectados, pudiéndose distinguir de ese modo las decisiones correctas, imparciales. Los temas de interés público en una democracia deliberativa deben ser discutidos colectivamente.

Rosanvallón (2015) plantea que la palabra democracia no ha dejado de aparecer como una solución y como un problema y que la confusión no se debe a que la democracia sea un ideal utópico sobre el cual todos concuerdan, sino en las divergencias acerca del orden de los medios a emplear para realizarla. Propone comprenderla en cuatro dimensiones: como actividad cívica, que incluye la actividad electoral pero también el compromiso e involucramiento cotidiano, como régimen democrático, abarcando las diferentes instituciones que la hacen posible, como sociedad, garantizándose los derechos fundamentales y como igualdad de condiciones.

Las concepciones y dimensiones que estos autores proponen se confrontarán con los discursos de los legisladores y con los textos que se aprobaron con el objeto de identificar el concepto de democracia y la ideología a la que suscriben.

#### 1.4. Concepciones de educación y de enseñanza en el contexto de elaboración de las leyes

En este contexto, al igual que ocurre en el presente, conviven diferentes concepciones de educación y enseñanza (Rendo, 1991).

En la opinión de Camilloni continuaba desarrollándose una concepción de educación normativa, formalizada en el siglo XIX, con la que se configuraron los sistemas educativos modernos, adoptando el Estado Nacional la responsabilidad de este (Camilloni et al., 1996). Según este modelo, la enseñanza es concebida como transmisión del saber. Para ser eficaz, debe estar sometida a reglas que disciplinan la conducta del docente y del alumno. Predomina un optimismo pedagógico porque existe la convicción de que todo acto de enseñanza concluía en otro de aprendizaje. Según este modelo de educación también llamado tradicional (Rendo, 1991), el educando recibe en los centros educativos la cultura, pensada como algo estático, conformada por un conjunto de conocimientos y valores acumulados por las generaciones adultas. La autoridad y el conocimiento radican en el docente, adoptando el alumno un rol predominantemente pasivo en cuanto a la producción de conocimiento.

Otro modelo, desarrollado en las primeras décadas del siglo XX, sigue experiencias metodológicas centradas en el alumno, respeta sus necesidades e intereses, bajo el ideario de la Escuela Nueva<sup>35</sup>. Se produce “un relativo desplazamiento desde el disciplinamiento y la instrucción hacia el desarrollo del sujeto del aprendizaje” (Camilloni et. al., 1996, p. 96). Se busca generar ambientes propicios para que el alumno descubra a través de su experiencia e incorpore conocimientos que pasan a integrar su estructura cognoscitiva y podrán ser empleados en nuevas situaciones (Rendo, 1991).

Luego de la segunda Guerra Mundial, surge un nuevo modelo educativo, que instaura un enfoque cientificista en la educación y una pretensión aséptica, de neutralidad política de la misma. Bajo ese paradigma tecnológico, desarrollado en el Uruguay en las décadas de 1960 y 1970 (Rendo, 1991) se entiende que la educación formal debe actuar perfeccionando el orden social, articulándolo con el sistema productivo. Se enseñan conocimientos observables, científicos, sintetizados en

---

<sup>35</sup> Movimiento pedagógico que surge a fines del siglo XIX, promovido por A. Ferrier, O. Decroly, J. Dewey, entre otros.

manuales, se planifica, enuncian objetivos, estrategias y recursos. El docente es concebido como un técnico aplicador de métodos y procedimientos de enseñanza, un ejecutor que recibe el currículum prescripto por el experto externo y mediante el despliegue de sus habilidades -basadas en el dominio de las técnicas de transmisión-, enseña.

Paralelamente se difunden las ideas de Paulo Freire<sup>36</sup>, quien critica la educación tradicional, a la que llama “bancaria” y propone un modelo basado en el diálogo entre el docente y los estudiantes, por el cual desarrollan una visión crítica del mundo en el que viven. Se produce una toma conciencia de la situación de opresión y un compromiso con su transformación. A través de la educación se desarrolla la conciencia social del oprimido, de tal forma que comprende la dominación opresora y la confronta.

En los años ‘60 se desarrollaron en el Uruguay experiencias innovadoras, por ejemplo, el Plan Piloto de la UTU de 1961<sup>37</sup> y el Plan 1963<sup>38</sup> de Secundaria. En los liceos dónde este se aplicó, se otorgaba mayor valor a los procesos mentales y las habilidades cognitivas que a los contenidos. El docente tenía el papel de guía, de orientador, los estudiantes eran los protagonistas de la clase; se les proponían problemas, que debían resolver generalmente organizados en grupo, siendo más importante el proceso de adquisición del saber que el saber propiamente dicho (Rendo, 1991). García Bouzas quien trabajó en el Plan afirmó “se proponían pruebas objetivas muy rigurosas y con puntaje. Lo que caracterizaba al plan era la interdisciplinariedad y la enseñanza por problemas. Se hacía dinámica de grupo, pero no figuraba como método de enseñanza obligatorio (García Bouzas, R. 2018).

Con la dictadura estos planes se eliminaron; se instauró el modelo tradicional y un control estricto de las autoridades estatales sobre la educación pública. La Doctrina de la Seguridad Nacional consideraba la educación un espacio clave donde era necesario detener la difusión de ideas que hicieran peligrar la seguridad interna. Según expresaba

---

<sup>36</sup> En 1970 publicó su obra más difundida: *Pedagogía del oprimido*, basada en su experiencia como profesor de adultos analfabetos.

<sup>37</sup> Entre otras propuestas se planteó trabajar en forma colectiva con grupos de productores, organizar la producción hortícola para incrementar su eficiencia y reducir sus costos.

<sup>38</sup> Plan implementado en 1963 en cuatro liceos de Montevideo y diez en otros departamentos, conocido como Plan Piloto.



el coronel Soto (1975)<sup>39</sup> en un folleto que se difundió en todas las instituciones educativas

los tentáculos del marxismo procuraran infiltrar la estructura de los cuadros docentes, pues por esta vía conseguirían, no solo subvertir la mente infantil hacia los moldes del pensamiento materialista, sino también llegar al seno de los hogares con su deslumbrante dialéctica perniciosa (Soto, en ANEP, 2008, p. 144).

A mediados de la década de 1980 en Uruguay, con la recuperación de la democracia y por lo tanto de las libertades, paralelamente al modelo tradicional, se difundía la Teoría Crítica<sup>40</sup>. Esta concibe al docente como un profesional que desde una perspectiva ética construye su práctica y teoriza sobre la misma en una relación dialéctica transformadora de su trabajo. Considera que la educación cumple un papel fundamental en el cambio de las mentalidades, lo que repercute en el cambio social; “coloca a los participantes en el proceso educativo en el centro de este conjunto de relaciones, no simplemente como objeto de análisis, sino como sujetos cognoscentes, activos; no sólo como productos de la historia educativa, sino también como sus agentes” (Kemmis, 1993 p. 154).

La Teoría Crítica aporta a los docentes el concepto de reflexión emancipadora, orientada a la acción de enseñanza, concebida como parte del proceso social, político e ideológico y al servicio del interés humano. Se presenta como forma de metapensamiento, lo que implica la intencionalidad del docente de reflexionar sobre el acto de enseñanza, asumiendo desde esa teorización un compromiso de transformación de su hacer. Por todo esto es capaz de liberar y poner en alerta a los docentes frente a la distorsión entre sus teorías y acciones en las prácticas de enseñanza.

Esta teoría revaloriza la práctica de enseñanza. Requiere la reflexión teórica del docente sobre su enseñanza, el desarrollo de una actividad interpretativa sobre las prácticas propias y ajenas y sus marcos teóricos, un vínculo que permite la comprensión de las razones de la acción. El docente se hace cargo de lo que ocurre en el despliegue de su enseñanza, desde sus concepciones.

---

<sup>39</sup> Julio R. Soto, Vicerrector Interventor del Consejo Nacional de Educación (CONAE), profesor de matemática, quien escribió en el año 1975 el folleto “Proceso de la Educación en el Uruguay”.

<sup>40</sup> Identificada con la Escuela de Frankfurt que surgió con la fundación del Instituto para la Investigación Social en 1923, en la República de Weimar.

Asimismo, cuestiona la tradicional relación enseñanza-aprendizaje en términos de causalidad lineal que implicaba que todo acto de enseñanza debía concluir en otro de aprendizaje. La enseñanza es concebida como una acción situada, irreplicable, única pero al mismo tiempo no es una acción individual, es un hecho de intervención social que abarca lo áulico, lo institucional, lo social y lo político. “El profesor es a la vez un educador y un activista político, en el sentido de intervenir abiertamente en el análisis y el debate de los escritos públicos, así como provocar en los alumnos el interés y el compromiso crítico con los problemas colectivos” (Gimeno Sacristán, Pérez Gómez, 1999, p. 423).

Las diferentes concepciones reseñadas se confrontarán con los discursos de los legisladores y con las leyes que aprobaron con el objeto de identificar el concepto de educación al que suscriben.

## Capítulo II Metodológico

En la investigación se siguió como se expuso en el capítulo anterior el enfoque teórico y metodológico de la Historia conceptual y una metodología de tipo cualitativa que se desarrolló en tres fases.

En la primera fase, se definió el problema a estudiar y se diseñó el trabajo, en la segunda se recogieron y analizaron los datos y en la tercera se redactó el presente texto. Se emplearon las técnicas de revisión documental, de archivo, bibliográfica, y de entrevistas.

Al emplear una metodología cualitativa, sucedió que la fase de recogida de información y la de análisis de esta se alternaron desde el comienzo al final, siendo más intensa la primera al principio del trabajo y la segunda al término de este, proceso característico de esta metodología (Ruiz, 2012). Al redactar el informe se requirió información adicional a la recogida lo que hizo necesario volver a consultar las fuentes, así como articular con el marco teórico y conceptual propuesto inicialmente realizando el análisis a la luz de la consulta bibliográfica ya expuesta.

Para resolver si se produjeron cambios en el lenguaje empleado en las leyes de educación, y particularmente cambios en los conceptos de democracia y educación que sustentan, y si puede definirse el tiempo de elaboración de cada ley como un momento conceptual distinto, se formularon las siguientes preguntas que a lo largo del trabajo se intentó responder:

- ¿qué significado de educación y democracia sustentan cada una de las leyes?
- ¿qué conceptos están relacionados con cada uno de ellos y forman su campo semántico?
- ¿Cuáles son los problemas de discusión política?
- ¿cuál es el horizonte de expectativas? ¿cuáles son las intenciones y las nuevas realidades que alientan?
- ¿coexistieron diversos significados de los conceptos cuando las leyes fueron elaboradas y debatidas?
- ¿qué concepciones ideológicas, qué teoría social sustentan los conceptos planteados?

- ¿qué convergencias y divergencias se pueden establecer al comparar los conceptos que sustentan las leyes?
- ¿se producen cambios en los conceptos?
- ¿se identifican momentos conceptuales?

La aproximación a los hechos sociales en el proceso de la investigación cualitativa incluye la valoración del punto de vista de los participantes y “la consideración de la investigación como un proceso interactivo entre el investigador y estos participantes, [...] que privilegia las palabras de estas personas y su comportamiento observable como datos primarios” (Vasilachis, 2006: p. 2).

En base a las consideraciones anteriores, se decidió recurrir a los siguientes insumos, con el objeto de recolectar datos a los efectos de dar respuesta a los interrogantes planteados:

- Fuentes primarias: el estudio y análisis de los textos de las tres leyes y las transcripciones de los diarios de sesiones de la Cámara de Representantes. Estas fuentes se complementaron con fuentes orales, es decir entrevistas realizadas a informantes calificados, entendidos estos como aquellas personas que por el lugar que ocuparon en el momento en que se elaboraron las normas pueden aportar información de gran interés para la investigación.
- Fuentes secundarias: revisión bibliográfica que incluyó diversos autores, de diferentes áreas del conocimiento, así como diversas posturas historiográficas que profundizan en las categorías teórico/conceptuales que se trabajó. En particular, la bibliografía referida a la Historia conceptual, al contexto histórico en que las leyes se debatieron y aprobaron, a democracia, a la historia de la educación en América Latina y en Uruguay.

Las leyes, los debates parlamentarios y las respuestas de los entrevistados se analizaron como discursos, siguiendo la metodología de la historia conceptual, sus preguntas y propuestas teóricas, identificando los problemas de la época a los que responden los conceptos, desentrañando sus significados y sus intenciones.

En su estudio del discurso como interacción social, Teun van Dijk afirma que las personas llevan a cabo acciones políticas o sociales cuando utilizan textos o hablan. Al igual que los historiadores conceptuales sostiene que “el discurso manifiesta o expresa,

y al mismo tiempo modela, las múltiples propiedades relevantes de la situación sociocultural que denominamos su contexto” (van Dijk, 2008, p. 23). Lo que el discurso explicita y la realidad que busca construir son asuntos que el análisis procuró dilucidar.

El trabajo de campo se realizó en bibliotecas, en la web, en el Archivo del Parlamento, y en los lugares acordados por los entrevistados, entre los meses de octubre de 2017 y junio de 2018. Durante la redacción del informe se volvió a revisar las fuentes en busca de información adicional ante dudas que se suscitaron y necesidad de profundizar la investigación.

Como se dijo anteriormente, las entrevistas fueron consideradas fuentes primarias por el protagonismo que tuvieron sus entrevistados en la discusión y elaboración de la ley. Se entrevistó a los siguientes informantes calificados:

- El Dr. Julio María Sanguinetti, quien era Ministro de Educación y Cultura, cuando se elaboró y diputado cuando se aprobó la Ley N°14.101. Fue además presidente de la República en dos períodos: 1985-1989 y 1995-2000, a comienzos del primero se aprobó la Ley N°15.739. Actualmente continúa en actividad política dentro del Partido Colorado.
- El Profesor Pablo Cayota, presidente de la Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria (ADES)<sup>41</sup> y delegado de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza (CSEU)<sup>42</sup> a la mesa representativa del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT)<sup>43</sup> cuando se discutió y aprobó la Ley N° 15.739. Su padre, el profesor Víctor Cayota era en ese tiempo (1985) delegado ante la CONAPRO y participó en la discusión que en ese ámbito tuvo lugar previo a la aprobación de la ley. Se había opuesto a la ley 14.101, exponiendo sus argumentos en un artículo publicado en Cuadernos de Marcha en 1972, al que se hará referencia al analizar la misma.
- El Maestro Profesor Luis Garibaldi, quien entre los años 2005 y 2015 fue Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)<sup>44</sup>, entre 2005 - 2007 fue integrante y Coordinador de la Comisión Nacional del Debate Educativo, Comisión Coordinadora de la Educación, MEC. Entre los años 2005

---

<sup>41</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>42</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>43</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>44</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

y 2015 fue integrante del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales en representación del MEC. Entre los años 2009 y 2015 integró la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, y entre los años 2009 - 2010 integró la Comisión de Implantación del Instituto Universitario de Educación (IUDE)<sup>45</sup> en representación del MEC. Desde el año 2015 y hasta la actualidad es consejero en el Consejo de Formación en Educación (CFE)<sup>46</sup>.

Se eligió entrevistar a estas personas luego de un intento infructuoso y una exploración realizada. Se intentó entrevistar a José Carlos Mahía, profesor de Historia e integrante de la Comisión de Educación y Cultura de diputados que discutió la ley N° 18.437, pero finalmente no fue posible porque no se pudo concertar el encuentro. Asimismo, se pensó entrevistar a Enrique Rubio en el caso que no se pudiera concretar la entrevista a P. Cayota o a J. C. Mahía. Rubio es profesor de Historia, fundador y dirigente en el año 1984 de la Izquierda Democrática Independiente (IDI), y de la Vertiente Artiguista en el año 1989, legislador desde el año 1994 hasta el mes de marzo de 2007, en el que es designado por el presidente de la República Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del primer gobierno del Frente Amplio. Se descartó esta idea tras comprobar la irrelevancia de entrevistarlo para el estudio de la ley 18.437 luego de entablarse contacto telefónico con él, en el cual dejó en claro que en ese entonces su actividad política estaba enfocada hacia los aspectos económicos. Al no poder concretar la entrevista con J.C. Mahía se decidió entrevistar a L. Garibaldi.

Justifica esta elección el hecho que ocuparon lugares de dirección en diferentes ámbitos (ministeriales, parlamentarios, sindicales) en los que se debatieron y/o se decidieron las leyes por lo que han brindado información relevante acerca de las mismas. Se considera fundamental conocer la perspectiva de quienes participaron en la elaboración de las leyes sobre los problemas que la legislación intentaba resolver, los asuntos más polémicos, el significado de los conceptos a investigar, las ideas que contienen o en las que se fundamentan. A partir de la información aportada por ellos, fue posible orientar la búsqueda en los archivos parlamentarios y el análisis e interpretación de los contenidos.

Las entrevistas realizadas fueron semi-estructuradas; se partió de ciertas preguntas elaboradas previamente y se incorporaron otras durante su desarrollo; se

---

<sup>45</sup>A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>46</sup>A partir de ahora se utilizará la sigla

formularon varias preguntas abiertas que permitieron al entrevistado reflexionar sobre lo cuestionado.

Las preguntas pensadas antes de realizar las entrevistas fueron las siguientes:

- ¿Cómo podría describir su participación en la discusión y la elaboración de la ley?
- ¿Por qué?
- ¿Qué problemas la ley buscaba resolver?
- ¿Cuál era el objetivo de quienes la elaboraron?
- ¿Hubo diferencias entre quienes la elaboraron?
- ¿Cuáles fueron los temas que generaron mayores controversias? ¿Por qué cree que ocurrió?
- ¿Entre quienes?
- ¿Hubo coincidencias entre quienes la elaboraron?
- ¿Entre quienes?
- ¿Cuáles fueron los temas que generaron mayores coincidencias? ¿Por qué cree que ocurrió?
- ¿Qué idea de democracia se buscaba impulsar?
- ¿Qué idea de educación se buscaba plasmar?

La elección de las preguntas fue realizada con la intención que el entrevistado planteara su vínculo con la discusión y elaboración de la ley, y su interpretación sobre las intenciones de quienes participaron en la confección de la misma, para interpretar su visión de los problemas que buscaban resolver y cuales habían sido los temas más controversiales o de mayor acuerdo, también cuáles fueron las razones de ello, así como las ideas de democracia y educación que la ley impulsaba.

Se realizaron las entrevistas y se grabaron las mismas, previo acuerdo con los entrevistados. Mientras se desarrolló la entrevista se tomó nota de los énfasis y silencios, así como de las reacciones y breves fragmentos de las respuestas que se consideraron significativos. Finalizada la entrevista, se escuchó la grabación y se realizó la transcripción de las partes que se consideraron relevantes a los efectos de disponer de la información obtenida en el transcurso de la investigación. Se realizó un análisis de los datos recabados y de los contenidos utilizando las unidades de análisis que se establecieron para el análisis del texto de las leyes. Se construyeron conjeturas, se

probaron o refutaron interpretaciones que se habían elaborado, se formularon otras. Se obtuvo información que permitió avanzar en la investigación, establecer cuáles fueron los temas más polémicos o los asuntos de mayor consenso y quienes fueron los protagonistas del debate; también aportó a la búsqueda en la discusión parlamentaria.

Se estableció contacto con el sector de Información Legislativa de la Cámara de Representantes y de Senadores y se solicitó la transcripción del debate de las tres leyes a investigar. Se obtuvo la transcripción del proceso seguido por las leyes en la Cámara de Representantes y a partir de ahí se revisaron los diarios de sesiones en los que se registró la discusión de cada una de las leyes entre los diputados.

Se procedió a la lectura de los discursos realizando un análisis de contenido, atendiendo especialmente a la semántica (las palabras y conceptos utilizados y su significación), la retórica (los recursos de repetición, ironía y metáfora) y la argumentación.

Para el mencionado análisis documental se adoptaron los criterios espacial y temático propuestos por Rodríguez, et al., (1996).

Siguiendo el criterio espacial se establecieron las siguientes unidades de registro: el número de páginas que tiene cada ley, el número de capítulos y temas que cada una aborda, y el número de páginas<sup>47</sup> que dedica a cada uno de ellos. Se elaboró un cuadro comparativo con los datos recabados el cual se agrega a continuación a los efectos de presentar un panorama general de estos aspectos de las leyes.

Se compararon los datos obtenidos buscando un primer acercamiento a las leyes, convergencias y divergencias en estos aspectos formales.

---

<sup>47</sup>Para contabilizar el número de páginas se tuvo en cuenta las que corresponden al texto de la ley, si algún nombre o fecha figuraba en el inicio de otra página no se tuvo en cuenta.



Cuadro 2: Análisis de las leyes de acuerdo con un criterio espacial

	Ley N° 14.101	Ley N° 15.739	Ley N° 18.437
N° de páginas	11	9	23
N° de capítulos	15	12	32, organizados en 7 títulos <sup>48</sup>
N° de pp. capítulo 1	media	un cuarto	2 y cuarto
N° de pp. capítulo 2	media	media	4 y media
N° de pp. capítulo 3	1 y cuarto	media	13
N° de pp. capítulo 4	un cuarto	1 y media	1 y media
N° de pp. capítulo 5	1	un cuarto	3 renglones
N° de pp. capítulo 6	una quinta	un cuarto	1 página
N° de pp. capítulo 7	media	media	3 renglones
N° de pp. capítulo 8	2	un cuarto	
N° de pp. capítulo 9	una quinta	1	
N° de pp. capítulo 10	un tercio	tres cuartas	
N° de pp. capítulo 11	un tercio	2 y media	
N° de pp. capítulo 12	un tercio	Un cuarto	
N° de pp. capítulo 13	un cuarto		
N° de pp. capítulo 14	2 y cuarto		
N° de pp. capítulo 15	media		

Elaboración propia a partir de la lectura de las leyes

De acuerdo con el criterio temático, se establecieron las siguientes unidades de análisis con las que se inició la investigación: concepto de democracia, campo semántico del concepto de democracia, concepto de educación, campo semántico del concepto de educación, problemas que la ley busca resolver y horizonte de expectativas.

Se inició la lectura de los textos de las leyes en orden cronológico, empleando en primer lugar el criterio espacial y luego el criterio temático centrando la mirada en las unidades de análisis.

Se recogió la información que se desprendía de los textos y se procedió luego al análisis de los discursos contenidos en los textos de las leyes buscando interpretar sus

<sup>48</sup>en esta ley se tomará en lugar de páginas por capítulo, páginas por título

sentidos. Se tuvo en cuenta el contenido manifiesto y el latente, lo que dice directamente y lo que omite o insinúa. A partir de la información y las interpretaciones a las que se arribó se realizaron inferencias sobre el contexto de los textos, así como también se recurrió al contexto para comprender el sentido del texto. Para esto último se consultó la bibliografía y las entrevistas realizadas.

Se identificaron y analizaron los significados que se les asigna a los diferentes conceptos en cada una de las leyes. Se realizó una lista con las palabras más usadas que se asocian en el texto a los conceptos, los temas en cuyo contexto recurren o desaparecen, con el objetivo de identificar los otros conceptos a los que se asocian y establecer el campo semántico de los conceptos de democracia y de educación.

A través de la lectura de las transcripciones de los diarios de sesiones de la Cámara de Representantes se identificaron los diferentes sentidos con los que los conceptos fueron empleados en el debate parlamentario y los asuntos que generaron mayores polémicas. Siguiendo el planteo de Skinner y de Koselleck se buscó identificar las intenciones de quienes legislaron, los horizontes de expectativas, las realidades que quisieron construir.

Se compararon los significados de los conceptos y los campos semánticos contenidos en las leyes buscando convergencias y divergencias y ensayando interpretaciones posibles.

Para el análisis de los textos de los discursos expresados por los diputados, se realizó un análisis de contenido, empleando los criterios y las unidades de análisis utilizadas para los textos de las leyes y las entrevistas.

Una vez identificados y analizados los significados que se les asignaron a los conceptos de democracia y educación y los conceptos a los que se les asociaron en los distintos discursos que se identificaron en el debate, estableciendo el campo semántico respectivo se vinculó estos significados con el contexto histórico, con los problemas que se buscaban resolver, con las intenciones de quienes defendieron los distintos sentidos, los proyectos e ideas que se procuraron consolidar, los horizontes de expectativas.

Se compararon los significados de los conceptos y los campos semánticos contenidos en los distintos discursos expresados en los debates parlamentarios,

consignados por la bibliografía o revelados por los informantes calificados entrevistados, buscando los aspectos más controversiales y las coincidencias.

Además de los aspectos semánticos, al analizar los distintos discursos se puso especial atención en la retórica (si reitera, o si emplea la ironía y metáforas), y en la argumentación que desarrolla.

Una vez recabados los datos y analizados los contenidos de las diferentes fuentes consultadas sobre las que se volvió una y otra vez en el proceso de análisis a medida que se avanzó en la investigación, se realizó una síntesis y se procuró aportar interpretaciones acerca de los significados de los conceptos investigados y las ideas que sustentan. Se confrontaron las conclusiones a las que se abordó con la hipótesis planteada para esta investigación. Se consideró entonces si los significados de los conceptos educación y democracia que sustentan las leyes de educación N° 14.101, 15.739 y 18.437 y sus campos semánticos son divergentes, si los cambios que se produjeron en el país en esos años también se evidenciaron en el lenguaje y finalmente si puede concluirse que corresponden a momentos conceptuales distintos.

### Capítulo III. Análisis de resultados

#### 3.1. Análisis de las leyes de acuerdo con el criterio espacial:

Al comparar los datos obtenidos siguiendo el criterio espacial se encuentra que la extensión y la cantidad de capítulos de las Leyes N° 14.101 y 15.739 es similar, siendo un poco mayor la de la primera: dos páginas, tres capítulos más. Los títulos y temas de los capítulos son también similares en la mayoría de los casos.

Es notoria la importancia otorgada por ambas a las elecciones en la Universidad de la República. La primera le dedica el capítulo XIV que abarca dos páginas y cuarto en un total de 11 mientras que la segunda dedica el capítulo XI a este tema y un espacio incluso mayor: tres páginas en un total de 10.

La ley N° 18.437 es más extensa (12 páginas más que la 14.101 y 14 más que la 15.739) y con mayor número de capítulos.

Mientras que las Leyes N° 14.101 y 15.739 se estructuran en capítulos, la Ley N° 18.437 se estructura en títulos que se subdividen en capítulos.

Mientras que el capítulo 1 de la Ley N° 14.101 se titula “Disposiciones esenciales”, el de la Ley N° 15.739 se titula “Principios Fundamentales”; el capítulo VII de la primera, “De las funciones tuitivas”, no tiene ningún capítulo equivalente en la segunda, así como tampoco el capítulo XIII, “De la Oficina de Planeamiento Educativo<sup>49</sup>”, creada por la Ley 14.101 dentro del Ministerio de Educación y Cultura

La ley N° 14.101 en un mismo capítulo establece la creación del CONAE y refiere a sus funciones, así como a las de los diferentes Consejos, mientras que la ley N° 15.739 establece en capítulos diferentes la creación de la ANEP y la organización de los órganos de dirección de la educación: ANEP, CODICEN, Dirección Nacional de Educación Pública, Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Educación Técnico Profesional.

La Ley N° 14.101 incluye reglas para el Estatuto del funcionario en un capítulo que refiere a disposiciones comunes, mientras que la Ley N° 15.739 establece las bases para el dictado del mismo por el CODICEN en un capítulo aparte. El espacio abarcado a este punto es un poco mayor en la ley 15.739, media página frente a un tercio de página.

---

<sup>49</sup> Actual Departamento de Planificación Estratégica Educativa

En ambos casos el Estatuto debe dictarse conforme al artículo 204 de la Constitución de la República, de acuerdo a las bases contenidas en los artículos 58 a 61 de la misma, pero la Ley N° 15.739 agrega conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de esta ley, que refieren a que corresponde al CODICEN dictarlo (artículo 13) y a los Consejos desconcentrados proyectarlo (artículo 14).

Ambas establecen disposiciones respecto a las elecciones en la UdelaR mientras que la ley 18.437 no incluye ese tema.

La Ley de educación vigente, es a diferencia de las otras, como su nombre lo expresa, una ley general de Educación, por tanto aborda temas que las anteriores leyes no trataron y presenta una estructura diferente. Prioriza las definiciones, fines y orientaciones generales de la educación, destinando un título a estos temas, que luego aborda en distintos capítulos incluyendo principios de la educación, política educativa nacional y principios de la educación pública estatal. Crea el Sistema Nacional de Educación, y el Sistema Nacional de Educación Pública a los que dedica más de un 70 % del texto. Define los diversos tipos de enseñanza (formal, no formal, educación de primera infancia), modalidades (educación a distancia y semipresencial) y niveles (inicial, primaria, media básica, media superior, técnico profesional, terciaria, de postgrado), procesos y formas de reinserción y continuidad educativas, “líneas transversales”. Define y establece los órganos que componen y coordinan el Sistema Nacional de Educación y el Sistema Nacional de Educación Pública, sus funciones e integración. Crea nuevas instituciones como el Congreso Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Educación no Formal, los Consejos de participación, el IUDE, el Instituto Terciario Superior (ITS), la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)<sup>50</sup>. Evidencia una preocupación por mejorar las políticas públicas en relación con la educación y de cumplir con los compromisos internacionales asumidos, por ejemplo, con la OEI o con la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

<sup>51</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

## **3.2. Análisis de contenido de las leyes según un criterio temático**

### **3.2.1. El concepto de democracia de la Ley N° 14.101**

La democracia es concebida según se explicita en la ley como “sistema político y estilo de vida” (numeral 12, artículo 11) y es adjetivada como republicana (numeral 9, artículo 10). En esta caracterización se señala el seguimiento a la Constitución de 1967, a la que refiere nuevamente de forma explícita “democracia republicana, consagrada por la Constitución y las leyes” (numeral 3, artículo 12). Se reitera esta concepción y caracterización, al mismo tiempo que se la sintetiza en la expresión “régimen democrático republicano” (numeral 11, artículo 16).

La Constitución de 1967 expresa en el artículo 82: “La nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana” (1967, p.22).

En efecto, quien fue el principal responsable de la redacción de esta ley, J.M. Sanguinetti, afirmó “Democracia republicana, esa es la concepción que maneja la ley. Bueno esa es nuestra Constitución, nuestra Constitución es democrática republicana y además es liberal, el concepto democracia incluye el concepto liberal” (2017, diciembre 7).

La democracia es concebida por lo tanto como forma de gobierno desde una perspectiva liberal. Sanguinetti asocia el concepto de democracia al de liberal, reflexiona sobre la democracia desde esa corriente ideológica.

Se reconoce en la ley y en las palabras de Sanguinetti, un énfasis en los aspectos formales y procedimentales, que se corresponde con una concepción liberal que sostiene que la democracia se realiza través de procedimientos e instituciones por los cuales la ciudadanía, de acuerdo con la Constitución y las leyes, elige a sus representantes y vive ejerciendo sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones.

Entre los fines y cometidos de la ley, se propone “infundir el respeto a las convicciones y creencias de los demás, fomentar en el educando una capacidad y actitud adecuadas a su responsabilidad cívica y social y erradicar toda forma de intolerancia” (artículo 5). El respeto hacia el pensamiento de otros y la tolerancia son aspectos claves para el ejercicio de la libertad y para el funcionamiento de la democracia en su dimensión política y civil, para la efectiva realización de los derechos políticos y civiles.

La democracia involucra responsabilidades cívicas y sociales, pero también derechos como la libre expresión y elección que la ley propone fomentar al plantear como fin “valorizar las expresiones propias del educando y su aptitud para analizar y evaluar, racionalmente, situaciones y datos” (numeral 7, artículo 10) y “tutelar los derechos de los menores, proteger y desarrollar la personalidad del educando en todos sus aspectos” (numeral 6, artículo 10).

La capacitación del niño “para ser ciudadano activo de una democracia, entendiendo a ésta como sistema político y estilo de vida” (numeral 12, artículo 11) y “Contribuir a la formación de ciudadanos aptos para la participación consciente y solidaria en la convivencia social y política de la democracia republicana, consagrada por la Constitución y las leyes” (numeral 3, artículo 12) son parte de los cometidos de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria básica respectivamente. La formación de los ciudadanos para que puedan participar de forma activa y contribuir al desenvolvimiento de una sociedad y un régimen político democrático que la ley expresa como fin, afirma la concepción de democracia entendida como una forma política que requiere, como actividad cívica, de la participación activa, consciente y reflexiva, solidaria de los ciudadanos y el respeto a posiciones diferentes. Es coherente con la definición de democracia expresada en la ley, democracia como régimen político y estilo de vida.

Si bien refiere fundamentalmente a la dimensión política, la ley también alude a dimensiones económicas y sociales de la democracia, aunque no lo desarrolla, como la mencionada participación solidaria, ni lo vincula al concepto al proponer asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a la educación “iniciando, desde la escuela, una acción pedagógica y social que posibilite su acceso por igual a todas las fuentes de la educación” (numeral 3, artículo 10).

En tal sentido señala entre los fines y cometidos de la ley “impulsar una política asistencial al educando, que procure su inserción natural en la vida del país, en función de programas y planes conectados con el desarrollo nacional” (artículo 8), y plantea como cometidos de la Educación Primaria “Promover y desarrollar programas de compensación y complementación, en ambientes familiares socialmente deficitarios” (numeral 7, artículo 11). En el inciso siguiente expone el propósito de detectar “los

problemas de desarrollo sicofísico que los niños puedan presentar para asistirlos especialmente” (numeral 8, artículo 11).

De este modo, la ley busca asegurar la concurrencia a la escuela de los niños con situaciones económicas descendidas o con problemas psicológicos o físicos e incluirlos en la educación y por lo tanto en la sociedad. Explícitamente plantea asegurar la igualdad de oportunidades, aspecto que se incluye en un enfoque sustantivo de la democracia, pero que la norma, como se mencionara, no relaciona al concepto.

Sin embargo, entre los fines de la educación se plantea “contribuir a los planes de desarrollo del país y al logro de una democracia efectiva, realizando la investigación y la evaluación necesarias” (numeral 10, artículo 10). La democracia está adjetivada, concebida como una construcción que la ley se propone contribuir a realizar y cuya concreción se vincula al desarrollo económico.

Las observaciones anteriores afirman las dimensiones socio económicas que la ley plantea en relación a la democracia y que requiere de un Estado que intervenga a través de sus instituciones, asegurando el acceso a la educación, orientando y conduciendo la economía en la búsqueda del desarrollo. Implica una concepción de Estado benefactor, que busca a través de su acción, en este caso la ley, incidir en el logro de un mayor desenvolvimiento de la economía y la sociedad, subsanando las situaciones de mayor desequilibrio o más injustas.

No obstante, la misma ley que busca contribuir al logro de una democracia efectiva en sus aspectos procedimentales y sustantivos, plantea la posibilidad de limitar la libertad de expresión, de debate y de reunión. Dispone:

Los directores de establecimientos de educación deberán emplear la diligencia propia de un buen padre de familia en el cumplimiento de sus obligaciones funcionales, así como para vigilar, prevenir daños y hacer desistir a los educandos de cualquier actitud o comportamiento incorrecto, reputado ilícito o prohibido, no permitiendo que los educandos experimenten presiones o compulsiones individuales o colectivas (artículo 20).

Además los directores “deberán dar cuenta de inmediato a sus superiores, de la existencia de ambientes perniciosos, inconvenientes, peligrosos o de corrupción, situados en el área de influencia del establecimiento” (artículo 21).



La ley habilita la limitación de las libertades que en otros artículos promovía. La ambigüedad y amplitud de las situaciones que las autoridades de los centros educativos deben vigilar, prevenir, impedir e informar, lleva a que la aplicación de la ley quede sometida a su criterio.

También se especifican las prohibiciones y obligaciones de los funcionarios, docentes, “educandos”, padres, tutores y encargados de los educandos, y del CONAE.

#### Los funcionarios

están obligados a hacer cumplir la ley, a velar por la continuidad, la regularidad, el orden y el buen funcionamiento del servicio de educación y a observar a quienes promuevan las inasistencias de los educandos o el desorden en los establecimientos, a los efectos de prevenir y evitar su repetición (artículo 22).

Asimismo, los funcionarios “no podrán realizar ninguna clase de proselitismo” (artículo 25), quedando prohibida

toda forma de compulsión física o moral”, realizar o participar en actos, reuniones, salas, asambleas, etc. no autorizados expresamente por los Consejos respectivos; colocar avisos, dibujos, carteles, arrojar volantes o “cualquier otra clase de actividad o propaganda política gremial o contraria a la moral o las buenas costumbres (artículo 28).

Se reputan ilícitas “las actividades de sus funcionarios, educandos o de personas ajenas a los mismos, realizadas con fines de proselitismo o agitación dirigidas a violar las normas contenidas en el artículo 27 de esta ley” (artículo 29).

Asimismo, el artículo 27 establecía

Es contraria a la Constitución de la República y a los fines de esta ley, toda forma de enseñanza, educación o docencia pública o privada que atente contra la seguridad del Estado o el orden interno, instigue a cometer delitos, a violar la Constitución o la ley, preconice la violencia como método o fin, o sea mero instrumento de una política partidista, de imposición totalitaria o de denigración de las instituciones democráticas (artículo 27).

La ley consignaba la obligación de los padres y tutores de colaborar con los directores de los establecimientos educativos “para prevenir daños y hacer desistir a los educandos, menores, bajo su dependencia, de cualquier actitud o comportamiento considerado ilícito o prohibido” (artículo 34).

El diputado socialista Vivian Trías<sup>52</sup> preguntó en su argumentación en contra de la ley “¿Qué son estos actos [...] puede haber sido pegado un papel en la pared, haber hecho una reunión en la clase [...] o un asunto de carácter gremial” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre 1972, p. 209)? Expresó además su rechazo a la injerencia que la ley pretendía tener en las relaciones entre padres e hijos.

El diputado colorado Cristóbal Cano argumentaba a favor de este artículo en concreto

pretende que los estudiantes vayan a los liceos a estudiar y no a perder el tiempo [...] lo de ilícito y prohibido se refiere a las cosas que van en contra del orden y la seguridad del establecimiento (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre 1972, p. 209).

Se establecían límites a la libertad de los estudiantes y de los funcionarios dando un amplio campo a la subjetividad, señalaba Víctor Cayota en 1972, por las diversas formas con que puede interpretarse cuáles serían los comportamientos o ambientes incorrectos.

Cayota<sup>53</sup> no objeta lo señalado en la ley respecto al proselitismo, porque, según expresa, reitera el artículo 58° de la Constitución, pero señalaba que el problema se plantea

cuando pensamos que quien dictaminará sobre qué es proselitismo es un órgano apendicular del Poder Ejecutivo y además de este Poder Ejecutivo, propulsor de iniciativas que buscan cercenar la libre expresión del pensamiento. [...] no hay una sana preocupación por un uso indebido de la actividad docente sino un intento de cercenar su verdadera función, clarificadora y actualizada.

Pero las limitaciones no se conforman con afectar la actividad curricular, sino que coartan la legítima actividad gremial [...]. Estas actividades no exigen sólo la autorización de la dirección del liceo sino que exigen la autorización del consejo “en cada caso y por razones debidamente fundadas”. Es decir que se transforma una actividad normal en una actividad excepcional (Cayota, 1972, p14)

Ante lo expuesto, se puede afirmar que existe una contradicción entre el concepto de democracia teóricamente defendido en la ley y varias disposiciones que la ley establecía. Ciertas acciones, como la difusión de ideas, debate o participación pueden

---

<sup>52</sup> Líder intelectual del Partido Socialista, el cual integraba desde 1938, participó de la creación del Frente Amplio. Profesor de Filosofía e Historia, autor de libros y artículos periodísticos.

<sup>53</sup> Padre de Pablo Cayota, informante calificado que fue entrevistado para este trabajo.

ser consideradas peligrosas y/o delictivas por parte de la autoridad y funcionarios, y en ese caso la ley señalaba que deben ser prevenidas, prohibidas y denunciadas tanto por ellos como por los padres, en el caso que se trate de estudiantes.

Entre las metas de la política educativa que se señalaban al inicio figura “la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado y el desarrollo del país” (artículo 1). Todo lo que haga peligrar el orden debe prohibirse. El artículo 27 especificaba que las formas de enseñanza, educación y docencia que atentaran contra la seguridad del Estado o el orden interno, instigara a cometer delitos, a violar la Constitución o la ley, preconizara la violencia como método o fin, o sea instrumento de una política partidista, de imposición totalitaria o de denigración de las instituciones democráticas, eran contrarias a la ley.

Ante la movilización estudiantil y social que se estaba desarrollando en el país desde la década de 1960, la ley habilitaba la adopción de medidas que silencien y repriman las discusiones, manifestaciones y los reclamos. Intentaba igualmente mantener un discurso liberal pero quedan en evidencia las contradicciones en el mismo. En este contexto, señala Rico (2009), el discurso liberal cambia y se vuelve conservador.

El proyecto de ley presentaba además problemas jurídico-constitucionales que fueron discutidos por legisladores, juristas e intelectuales. Ardao (1972) argumentaba que la ley era anticonstitucional, por la declaración de urgencia con que el proyecto se remitió. Según la Constitución de 1967 no podrán merecer esa calificación los proyectos que requieren el voto de 3/5 o 2/3 de cada cámara (artículo 168, inciso 7°, letra b); para crear nuevos entes autónomos y suprimir los existentes, se requerían los dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara (art. 189 y 205 de la Constitución).

Aún despojado de la calificación de urgencia,

el proyecto en lo que tiene de vertebral (o sea, la creación de un nuevo ente autónomo sustitutivo de tres de los actuales, que resultan suprimidos), necesita reunir en cada cámara la expresada mayoría especial de dos tercios de todos de sus componentes (Ardao, 1972, p.5).

Según Ardao, la ley propone reunir en un solo ente la Enseñanza Primaria y Normal, la Secundaria y la Universidad del Trabajo no para coordinarlas sino para ordenarlas, para reducirlas a un común orden. “Meter a las tres en un saco para

golpearlas mejor, y también golpear a estudiantes, padres, docentes, funcionarios y a la educación” (Ardao, 1972, p. 3)

Ardao también cuestionaba la exclusión de los educadores del gobierno de la enseñanza que la ley consagraba y la ruptura con los valores de autonomía y el ejercicio de la educación en libertad heredada del legado de J. P. Varela, A. Vázquez Acevedo, P. Figari, C. Vaz Ferreira y las nuevas generaciones de docentes.

Para estos educadores, ni arte ni parte en la constitución del gobierno de la enseñanza, enérgicamente subordinado al poder político. Para ellos, para los alumnos y sus padres, para los funcionarios, todo el rigor –además- de una oscurantista represión (Ardao, 1972, p.4)

Desde esta perspectiva, la ley rompe con una tradición de valores fundamentales de la educación subordinándola al poder político; es anticonstitucional y tiene una intención represiva.

En consecuencia, hay una contradicción en el texto de la ley entre el concepto de democracia que la ley expresa defender y contribuir a realizar con las obligaciones y prohibiciones que la misma establece a los directores, funcionarios, estudiantes y padres.

En la discusión en la Cámara de Diputados, el diputado Trías señalaba “se reconoce que hay que crear en el alumno una conciencia crítica, una independencia mental y sin embargo todo lo que se lee respecto de este es prohibir, prohibir, prohibir y castigar” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 287). Por su parte, durante el debate parlamentario, el diputado Rodney Arismendi denunció que profesores que habían concursado y ganaron puestos en el interior del país, fueron atacados, presionados por grupos de estudiantes protegidos por el Ministerio del Interior a los que se les suministraban aviones de la fuerza aérea para desplazarse. Cita el traslado de la profesora Lucía Sala<sup>54</sup> de Florida por ser comunista, a raíz de una campaña organizada por “estudiantes y padres “superdemócratas”, miembros del Consejo de Enseñanza Secundaria, funcionarios policiales “más superdemócratas”” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 380).

---

<sup>54</sup> Profesora de historia y destacada historiadora, autora de destacadas investigaciones y libros.

La ironía del uso del término “superdemócratas” por parte del diputado comunista, da cuenta del sentido que tenía el vocablo democracia en esos años. Quienes se decían a sí mismos demócratas, estaban ubicados ideológicamente a la derecha del espectro político.

### **3.2.2. El campo semántico del concepto democracia de la Ley N° 14.101**

El término democracia aparece seis veces en el texto de la ley. En tres oportunidades está asociado al término república. En dos, ambos términos aparecen son empleados con la misma forma gramatical, como adjetivos, caracterizando y definiendo al régimen de gobierno, “los principios del régimen democrático republicano que consagra la Constitución” (numeral 9, artículo 12) “se preservan los principios del régimen democrático y republicano por parte de todos sus funcionarios y educandos” (numeral 12, artículo 16). En el tercer caso, la democracia es un sustantivo, adjetivado como “democracia republicana” (numeral 3, artículo 11).

Refieren a la forma de gobierno, su sentido es político. El vocablo democracia asociado al de república, tiene el significado de gobierno elegido por el pueblo, en el cual este participa como ciudadanía que elige sus representantes para legislar y ejecutar las leyes. La ley explicita que se propone contribuir a la formación de los ciudadanos.

En una cuarta oportunidad democracia nuevamente es asociada al “sistema político” a la vez que a “estilo de vida” (numeral 12, artículo 11). No se explica cuál sería ese estilo de vida, pero se puede inferir que alude a la anteriormente referida “participación consciente y solidaria en la convivencia social” (numeral 3, artículo 11). Tampoco se especifican cuáles son las instancias de participación, la referencia a esta es muy general. Puede inferirse que incluyen la elección del gobierno, de los representantes que tomarán las decisiones y que el estilo de vida refiere al respeto por las ideas, opiniones y elecciones diferentes a las propias. Hay también una necesidad de reafirmar el concepto de democracia en contraposición a la postura crítica sostenida por la izquierda.

Entre los fines y cometidos de la ley, plantea crear “una conciencia activa en el educando para la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado, de acuerdo con los principios del régimen democrático republicano que consagra la Constitución” (numeral 9, artículo 10).

Se asocian al concepto de democracia los conceptos de soberanía nacional, orden y seguridad del Estado. La ley priorizaba además de educar al ciudadano para la participación (numeral 12, artículo 11 y numeral 3, artículo 12) educarlo para la defensa de estas tres entidades que pueden ser amenazadas: soberanía nacional, orden y seguridad integral del Estado. Hecha la observación anterior y atendiendo al marco temporal de la ley, se evidencia la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional en el planteo de la amenaza a la seguridad y a la soberanía. No se realizaron menciones directas, pero se insinuaban posibles amenazas al orden que pueden desarrollarse en los ámbitos educativos. Las prohibiciones y el control que la ley establecía sobre las acciones de funcionarios, estudiantes o personas que puedan ingresar a las instituciones educativas, aludían a que cualquiera de ellos podía alterar el orden, por lo tanto ser peligrosos.

En suma, el campo semántico de democracia de la ley 14.101 estaría integrado por los siguientes conceptos: república, Constitución, ciudadano, soberanía nacional, orden y seguridad del Estado. Estos conceptos refieren a una concepción política de democracia, democracia como sistema político, y se deduce que dan cuenta del estilo de vida al que la ley incluye también en este concepto.

El ciudadano educado participaría en esa democracia, de forma consciente y activa y defendiendo la soberanía nacional, el orden y la seguridad del Estado. Hay una contraposición entre la no explicitación del alcance y los ámbitos de participación del ciudadano con la explicitación de los elementos que debe defender.

Ciertos conceptos corresponden al campo semántico de un concepto liberal de democracia, es el caso de república, Constitución, ciudadano, soberanía nacional; pero otros como orden y seguridad del Estado no son términos que acompañen una concepción liberal y corresponden a una concepción autoritaria del gobierno, que busca conservar el orden establecido y evitar que este sea cuestionado. Manifiesta, como se señaló anteriormente, el viraje conservador que parte del elenco político liberal tuvo en esos años (Rico, 2009) y que la defensa de la democracia podía ser el argumento de las autoridades estatales, para destituir, trasladar o presionar docentes como denunció Arismendi.

### 3.2.3. El concepto de democracia de la Ley N° 15.739

El término democracia aparece sólo una vez en todo el texto de la ley. Al plantear los cometidos de la ANEP, proponía atender “especialmente a la formación de carácter moral y cívico de los educandos; defender los valores morales y los principios de libertad, justicia, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática republicana de gobierno” (numeral 4°, artículo 4°).

Por consiguiente, la ley establecía la defensa de la forma democrática republicana de gobierno, como uno de los fines de la formación moral y cívica que recibirán los educandos. A su vez define democracia como forma de gobierno.

El concepto de democracia empleado es claramente politicista, y está, al igual que en la Ley N° 14.101, asociado a república, pero en este caso ambos términos son empleados para nombrar y caracterizar la forma de gobierno.

Sin embargo, los principios nombrados en el texto de la ley son civiles y políticos (libertad, justicia), sociales y económicos (bienestar social, derechos de la persona humana). La dimensión social también se manifestaba al proponer entre los cometidos de la ANEP asegurar “una efectiva igualdad de oportunidades para todos los educandos, iniciando desde la escuela una acción pedagógica y social que posibilite su acceso por igual a todas las fuentes de educación” (numeral 3, artículo 6).

Al respecto Pablo Cayota (2017) expresaba al ser entrevistado:

después de la dictadura todos aprendimos cosas, y eso fue lo único que permitió construir una ley de emergencia. Lo primero que aprendimos todos era que era necesario valorar la formalidad del sistema democrático y además respetar los derechos y a los actores de ese marco democrático. Te diría que algunos de los partidos tradicionales tenían que aprender a respetar a los actores sociales o a tener una mirada más respetuosa de los actores sociales, y los que veníamos del campo sindical y de la izquierda asumir que la democracia formal es mejor que la no democracia, o sea, valorar la democracia formal, ¡viva la democracia formal!, obviamente que la democracia formal ayuda, aprendimos a valorarla, porque garantizaba derechos muy valiosos para todos nosotros (Cayota, 2017).

Del relato del entrevistado se desprende que en el momento en que se discutió la ley, se valoraba como prioridad aspectos procedimentales de la democracia que habían sido décadas atrás considerados superficiales, tildados de “cáscara democrática”, como ser la garantía de las leyes, de los derechos, elegir los representantes y elaborar normas.

La ley de emergencia era el camino para empezar a recuperar la democracia en la educación. Para ello, la única manera era derogar la ley 14.101, que era violatoria de muchos derechos, y la reposición de los destituidos (Cayota, 2017).

La recuperación de la democracia en la educación, así como en los otros ámbitos de la sociedad, se entendió que era posible a través de los procedimientos que proporcionaba la democracia política, la acción del parlamento derogando la ley aún vigente y creando una nueva ley.

La defensa de la libertad en el ámbito educativo es una prioridad en la ley. La norma resguardaba la libertad de los educandos de acceso a todas las fuentes de la cultura, así como su “independencia de la conciencia moral y cívica” que implicaba la obligación de los docentes de realizar una exposición “integral, imparcial y crítica de las diversas posiciones o tendencias que presente el estudio y la enseñanza de la asignatura respectiva” (artículo 2). También planteaba de forma explícita la libertad de cátedra de los docentes (artículo 1) y resguardaba a los funcionarios de ser afectados en sus derechos en función de sus ideas (artículo 4).

En ese marco se prohibía a los funcionarios realizar “proselitismo de cualquier especie en el ejercicio de su función o en ocasión de la misma” (artículo 3), la cual era una disposición de la Constitución vigente.

Seguidamente establecía: “Ningún funcionario será afectado en sus derechos en función de sus ideas. Los pronunciamientos oficiales de los órganos directivos o consultivos no obstan al derecho de petición ni al ejercicio de la libertad de pensamiento de funcionarios y educandos” (artículo 4). Defendía el respeto a los derechos de los educandos y de los funcionarios en el ámbito educativo, e instituía la libertad de acceso a todas las a fuentes de la cultura, la libertad de cátedra, independencia de la conciencia moral y cívica, libertad de pensamiento y de expresión, igualdad de oportunidades.

Se proponía formar al ciudadano para “promover el respeto a las convicciones y creencias de los demás; fomentar en el educando una capacidad y aptitud adecuadas a su responsabilidad cívica y social y erradicar toda forma de intolerancia” (numeral 5°, artículo 6).



Por todo lo dicho, la ley contiene una concepción formal y politicista de democracia que recoge la importancia que en ese momento se daba a la recuperación de los derechos políticos y civiles que habían sido cercenados durante la dictadura.

En el contenido de la ley, se encuentra implícita también una concepción sustantiva de la democracia, porque alude a dimensiones socio económicas: igualdad de oportunidades, bienestar social, derechos de la persona humana, pero estas no son vinculadas expresamente al concepto de democracia en el texto.

#### **3.2.4. El campo semántico del concepto democracia de la Ley 15.739**

El término democracia, como se mencionó en el apartado anterior, aparece sólo una vez en la ley, unido al vocablo república. Asociado a gobierno y a república, define junto con ésta la forma de gobierno. Las voces “democrática” y “republicana” aparecen con la misma importancia, como conceptos complementarios.

La defensa de la forma democrática republicana de gobierno se incluirá en la formación de carácter moral y cívico de los estudiantes junto a otros valores y principios: valores morales, principios de libertad, justicia, bienestar social, los derechos de la persona humana. Esta defensa de la democracia tiene, al igual que los otros principios y valores mencionados, una dimensión moral y cívica. Es moral porque es un bien, favorece el bien común, el bienestar de la comunidad, y es cívico porque es el régimen que viabiliza la libertad y la participación de la ciudadanía; por ambas razones debe enseñarse. Era un principio central a afirmar en el contexto en que la ley es votada, la salida de la dictadura y el inicio de la recuperación democrática.

En síntesis el campo semántico es república, valores morales, principios cívicos, libertad, lo que reafirma la concepción formal o politicista que la ley concibe de democracia. Implícitamente hay una concepción sustantiva de democracia, al vincularla con la moral y porque además se incluyen aspectos económicos y sociales, como bienestar social, derechos de la persona humana e igualdad de oportunidades a la educación, pero estos no se vinculan explícitamente con el concepto democracia en el texto de la ley.

### 3.2.5. El concepto de democracia de la de la Ley 18.437

El texto comienza con un conjunto de definiciones, fines y orientaciones generales de la educación donde no aparece el término democracia, pero sí la educación como un derecho humano fundamental que el Estado garantizará y promoverá.

La educación tendrá a los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Constitución de la República, en el conjunto de los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, como elementos esenciales incorporados en todo momento y oportunidad a las propuestas, programas y acciones educativas, constituyéndose en un marco de referencia para la educación en general y en particular para los educadores en cualquiera de las modalidades de su actuación profesional (artículo 4°).

La ley afirma que los derechos humanos son el marco de referencia y los elementos esenciales que la educación incorporará a las propuestas, programas y acciones educativas.

los derechos humanos son facultades y atribuciones que emergen de la esencia de la persona, cuya condición se erige en el valor de la dignidad, siendo reconocidos paulatinamente a través de la historia en los diferentes ordenamientos jurídicos, por diversas fuentes del ámbito nacional e internacional. (Blengio, 2016, p.5)

Los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 definen espacios o esferas de dignidad humana que legitiman el ejercicio justo y no arbitrario del poder. Como norma jurídica fueron sancionados por un organismo internacional, la ONU, y refrendados por los distintos Estados que la integran. Son derechos civiles, sociales, económicos y culturales que al trasladarlos al orden jurídico se busca su realización.

Se identifica una concepción implícita de democracia como la realización de un régimen de derechos humanos que Acosta (2008) reconocía en la perspectiva de las democracias actuales.

De forma explícita, el vocablo democracia aparece en la ley con los siguientes sentidos: como un fin de la política educativa nacional, como una perspectiva y como clima de participación.

Como fin de la política educativa nacional, la ley establece promover “la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración

regional e internacional y la convivencia pacífica” (letra A, artículo 13). No se explicita el significado con el que se usa el término democracia, pero de su uso, en este caso como sustantivo, se puede inferir que su sentido es un régimen de organización y relacionamiento, un principio y un valor que se considera fundamental desarrollar a través de la educación, al igual que los otros mencionados, que orientarán la política educativa nacional. .

¿Qué democracia promoverá la ley? La norma no explicita que sentido da al concepto, pero al definir la política educativa nacional, establece como objetivo fundamental “que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional” y seguidamente afirma “el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional” (artículo 12).

En base a las consideraciones anteriores se reafirma que el concepto de democracia que la ley sustenta implica la realización de los derechos humanos, lo cual incluye dimensiones económicas, sociales, políticas, civiles y culturales, por lo que también es una concepción de democracia sustantiva.

Busca realizar el derecho a la educación cumpliendo el compromiso establecido en la Declaración Universal de Derechos, pero agrega que esta será de calidad y a lo largo de toda la vida (artículo 1°), lo cual implica tener en cuenta las desigualdades existentes y realizar las acciones necesarias para que todos efectivamente puedan realizar el derecho a la educación, tratando de forma desigual a los desiguales para que todos logren la igualdad en cuanto a la realización de ese derecho.

Este concepto estuvo presente en el discurso de quienes defendieron la ley en el parlamento así como la conciencia de la complejidad que significaba y la pluralidad de acciones que debían coordinarse para realizarla.

El diputado Ortuño, tras exponer los índices de repetición en los liceos de Montevideo afirmaba

Estas son las desigualdades de las que tienen que hacerse cargo el sistema educativo, porque no podemos permitir que en nuestra secundaria pública no

aprendan lo mismo y no obtengan el mismo resultado los jóvenes que provienen de hogares pobres con respecto de los jóvenes de las zonas con niveles de ingreso y condiciones de vida acomodadas (Diario de la Cámara de Sesiones de Diputados, 1 de diciembre de 2008, p. 110).

Se pone de manifiesto el concepto de equidad, la igualdad como meta y no solo como punto de partida o igualdad de oportunidades.

Como perspectiva, la ley establece entre los fines de la política educativa

Propender al desarrollo de la identidad nacional desde una perspectiva democrática, sobre la base del reconocimiento de la diversidad de aportes que han contribuido a su desarrollo, a partir de la presencia indígena y criolla, la inmigración europea y afrodescendiente, así como la pluralidad de expresiones culturales que enriquecen su permanente evolución (letra D, artículo 13).

El término democracia es usado aquí como adjetivo, caracterizando la perspectiva con la que se desarrollará la política educativa respecto a la identidad nacional. El sentido empleado de democracia en esta acepción se vincula a la inclusión, a la consideración de las diferentes etnias de igual manera; implica concebir la identidad uruguaya integrada por todos los diversos grupos que han contribuido a componer su población y a conformarla con sus aportes histórico-culturales.

Entre las metas 2021(OEI, 2010), se había definido que una educación más justa exigía una mayor equidad social y mayor nivel cultural, aspiración que, si bien se extiende al conjunto de la ciudadanía, se orientaba especialmente hacia los colectivos olvidados: los grupos originarios, los afrodescendientes, las mujeres y las personas que viven en zonas rurales (OEI, 2010). Reconocer el aporte que indígenas y afrodescendientes habían hecho a la identidad nacional significaba visibilizarlos, valorarlos y por lo tanto comenzar a caminar hacia la equidad, al desnaturalizar la idea de una cultura única y hegemónica, en un país como Uruguay, donde históricamente se transmitió que su población descendía de europeos.

Desde los órganos de dirección de la Educación: CODICEN y los Consejos de Educación se incluye como cometido “promover un clima de participación democrática y propiciar en forma permanente una reflexión crítica y responsable” (letra A, artículo 59 y letra O, artículo 63) en todo el ámbito organizacional el primero, y en las instituciones a su cargo los segundos.

Nuevamente el término es empleado como adjetivo, pero esta vez para caracterizar el clima de participación. La ley busca entonces promover un ambiente que habilite y propicie la participación, que es definido como democrático en las instituciones que dirigen la educación, pero además crea instancias y mecanismos que hacen posible la participación de los diversos actores involucrados, no quedándose sólo en lo declarativo sino generando dispositivos para su realización.

La participación se quiso plasmar y desarrollar en todos los ámbitos, incluso en la elaboración de la propia ley. Al respecto Luis Garibaldi sostiene

Fui Director de Educación del Ministerio desde el año 2005 y el ministro que me designó me propuso como tarea principal la elaboración de la ley de educación mediante un proceso participativo y me tocó en primer lugar coordinar la comisión organizadora del debate educativo, que culminó luego en el primer Congreso Nacional de Educación, Julio Castro que recogió insumos para la elaboración de la ley. Luego el proceso fue de elaboración de borradores y propuestas que se discutieron en el seno del Poder Ejecutivo y luego dentro de la fuerza política de gobierno hasta que en diciembre de 2008 se aprobara y se promulgara. Mi trabajo fue de nexo entre el Ministerio y consistió en primer lugar en recoger todos los aportes del debate educativo y luego los acuerdos con el ámbito político partidario, en algunos casos redactando y buscando los mejores contenidos y los mejores acuerdos. No soy el responsable de la redacción final, pero sí de algunos borradores previos (Garibaldi, 2018).

La gestación de la ley comenzó con un llamado a la ciudadanía a la participación en un debate para recoger insumos para su elaboración. Garibaldi sostuvo que muchos de esos aportes fueron incluidos, igualmente reconoció negociaciones entre los distintos sectores del Frente Amplio para lograr un texto que reuniera los votos necesarios para su aprobación (Garibaldi, 2018).

Garibaldi expresó que la ley

buscó plasmar una democracia de corte participativo [...]. Eso sí atraviesa toda la ley y en general fue de acuerdo generar ámbitos de participación de los distintos actores en la toma de decisiones o en la opinión en distintos ámbitos; [...] si bien el gobierno y los sectores que son electos democráticamente para tomar decisiones tienen un valor predominante y fundamental, en la designación de autoridades, en la designación de funciones de la ley, de funciones políticas, sin embargo, la ley establece mecanismos de participación de distintos actores, que van desde la participación de docentes en el gobierno, a estudiantes, padres, vecinos e instituciones, actores sociales que están vinculados con las distintas instituciones.

El concepto de democracia participativa es un concepto en el cual se reconoce el valor de la participación, era una impronta del partido de gobierno, una mayor democratización.” (Garibaldi, 2018)

Garibaldi adjetiva la democracia con el término participativa, caracterizándola con ese rasgo. Participación integra entonces el concepto de democracia y esto será algo que tanto en la discusión parlamentaria como en el texto de la ley es evidente.

Por primera vez en la historia del país los docentes de los diferentes niveles participan eligiendo dos de los cinco miembros del CODICEN (artículo 58) y el tercer miembro de los integrantes de cada Consejo: de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media Básica y de Educación Media Superior y de Educación Técnico Profesional (artículo 65).

De manera similar a la ley 15.739, se establece que en cada Consejo de Educación funcionará una Asamblea Técnico Docente (ATD)<sup>55</sup> que tendrá derecho a iniciativa y función consultiva en aspectos educativos de la rama específica y de educación general, pero se incorpora que serán preceptivamente consultadas antes de la aprobación o modificación de planes o programas del nivel correspondiente. Además, al igual que en la ley anterior, en cada centro educativo funcionará una ATD con función consultiva y derecho a iniciativa frente a la Dirección (artículo 70).

Se reconoce el derecho de los estudiantes de “agremiarse y reunirse en el local del centro educativo” y de “participar, emitiendo opinión y realizando propuestas a las autoridades de los centros educativos y de los Consejos de Educación, en aspectos educativos y de gestión del centro educativo” (artículo 72) y emitir opinión sobre la enseñanza recibida.

“Los Consejos de Educación Media Superior y de Educación Técnico Profesional (UTU) podrán incorporar con voz y sin voto un representante estudiantil del nivel” (artículo 65).

Se crean en cada Consejo de Educación las Comisiones Consultivas, en las que participarán los funcionarios no docentes, estudiantes y padres o responsables y en el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU) “se integrará una o más Comisiones Consultivas de carácter sectorial, atendiendo a la diversidad productiva con

---

<sup>55</sup> A partir de ahora se utilizará la sigla

participación de los diversos actores públicos y privados, trabajadores y empresarios” (artículo 71).

La ley crea también los Consejos de participación.

En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad (artículo 76).

Los tres últimos deberán incluir entre sus miembros al menos un tercio de representantes estudiantiles.

Los Consejos de Participación podrán solicitar informes y realizar propuestas al Consejo de Educación respectivo o requerir la presencia de un representante de dicho Consejo; además

participarán en los procesos de autoevaluación que desarrolle el centro educativo y podrán emitir opinión sobre el desarrollo de los cursos, la enseñanza impartida, la convivencia en el centro, la asiduidad y dedicación de los funcionarios docentes y no docentes, que será recibida por la Dirección del Centro y los Consejos de Educación

Serán convocados por la Dirección al menos tres veces al año o a pedido de la mayoría de sus miembros (artículo 78).

La ley plantea la participación en las diferentes instituciones, de docentes, estudiantes, padres, funcionarios no docentes y la comunidad, en acciones como la elección de las autoridades, en el caso de los primeros, en la presentación de propuestas y gestión en el caso de los segundos, en propuestas y evaluación en todos los casos. Busca dirigir, gestionar y desarrollar la educación con la participación de los distintos actores, procurando que estos se involucren y comprometan con la misma.

Se advierte una coincidencia con las metas 2021 de la OEI, en las cuales se entendía que era necesario incorporar el sentir de la sociedad, tener en cuenta sus propuestas y aspiraciones, para lograr, a través de su participación activa, un mayor compromiso con el fortalecimiento de la educación y la consecución de las metas (OEI, 2010).

Por todo lo anteriormente expuesto se identifica en la ley una concepción de democracia participativa, presente en las dimensiones que Rosanvallón distinguía en la democracia al incluir la actividad cívica entendida como la actividad electoral pero

también el compromiso e involucramiento cotidiano en las diferentes instituciones que la hacen posible, en este caso las educativas, lo cual contribuye a la garantía de los derechos fundamentales y al logro de la igualdad de condiciones.

También se evidencia el concepto de democracia deliberativa planteado por Nino, la convicción de que el procedimiento adecuado para la toma de decisiones es que todos los afectados participen en una discusión pública. Esta concepción estuvo presente tanto en el debate educativo previo a la elaboración de la ley y en su texto.

En el debate parlamentario se manifestaron posiciones contrarias a esta concepción de democracia. El diputado Manuel María Barreiro, del Partido Colorado, expresaba que la ley “transfiere el poder de decisión desde el ámbito político representativo hacia el corporativo, desconociendo la legítima autoridad emanada de las decisiones ciudadanas” (Diario de la Cámara de Sesiones de Diputados, 1 de diciembre de 2008, p. 110). En su defensa de una democracia representativa se manifiesta como partidario de una concepción liberal politicista, formalista.

Conviene subrayar que la ley suscribe la concepción de democracia como la realización de un régimen de derechos humanos consignada por Acosta (2008). Propone la realización del derecho a la educación que es definido como un derecho humano fundamental que el Estado garantizará y promoverá para todos sus habitantes a lo largo de toda la vida; los derechos humanos son el marco de referencia del ejercicio del derecho a la educación, para la educación y los educadores, incorporándose en las propuestas, los programas y las acciones educativas (artículos 1° y 4°).

### **3.2.6. El campo semántico del concepto democracia de la de la Ley 18.437**

El término democracia se asocia a derechos humanos. El vocablo derecho humano o derecho es mencionado nueve veces en el título 1, que refiere a definiciones, fines y orientaciones generales de la educación, el cual tiene una extensión de media página.

Derechos humanos, justicia, solidaridad, inclusión social, integración regional e internacional y convivencia pacífica se plantean en la ley como fines de la política educativa nacional. Se infiere que estos conceptos comparten una misma significación: son todos principios y valores que la ley propone desarrollar mediante la educación y



que implican la incorporación de los derechos humanos como marco de referencia en las relaciones interpersonales e internacionales.

Se asocia democracia a identidad nacional, adjetivando de democrática la perspectiva que la ley propenderá para su desarrollo. El resultado buscado por la educación sería una identidad nacional inclusiva que valore las diversas etnias y los aportes de las distintas culturas (letra D, artículo 13) de igual manera.

Por otra parte, se asocia el concepto democracia al concepto de participación, este es un sentido fundamental que la ley promueve, tal como se analizó en el apartado anterior, en diferentes niveles, ámbitos y actores: funcionarios de las instituciones, docentes y no docentes estudiantes, padres y vecinos. Incorpora a los docentes en los órganos de conducción de la educación.

En suma, el campo semántico de democracia de la ley incluye derechos humanos, identidad nacional y participación.

### **3.2.7. Convergencias en el concepto de democracia en las tres leyes.**

Tanto la Ley 14.101 como la 15.739 comparten el uso del vocablo democracia con el sentido de sistema político, como forma de gobierno que asocian a república; democracia es concebida en ambas leyes como una forma de gobierno, adoptando el sentido político del término, por consiguiente, la concepción de democracia a la que adscriben es politicista.

Ambas leyes consideran que la educación contribuirá a formar a los ciudadanos. Mientras que la Ley 14.101 refiere a capacitar para ser ciudadano activo en una democracia, en el respeto a las ideas y creencias del otro, la tolerancia, la responsabilidad cívica y social, los derechos civiles y políticos, la Ley 15.739 refiere a promover el respeto a las convicciones y creencias de los demás, fomentar en el educando una capacidad y aptitud adecuadas a su responsabilidad cívica y social y erradicar toda forma de intolerancia (artículo 5°).

Los derechos y obligaciones que ambas proponen enseñar son sustancialmente los mismos, fundamentales para el funcionamiento de un régimen democrático de gobierno. Emplean prácticamente los mismos términos, pero la ley de 1973 emplea el término ciudadano a diferencia de la de 1985 que no lo hace.

Las dos leyes prohíben a los funcionarios de la educación realizar “ninguna clase de proselitismo” (artículo 25) la primera, y “proselitismo de cualquier especie en el ejercicio de su función o en ocasión de la misma” (artículo 3) la segunda.

Las tres leyes incluyen aspectos económicos y sociales que corresponden a una concepción sustantiva de democracia. Las dos primeras al plantear asegurar la igualdad de oportunidades para los educandos, la Ley N°15.739 al establecer entre los cometidos de la ANEP atender al bienestar social y los derechos de la persona humana y la N° 18.437 al incorporar como marco de referencia los derechos humanos, entre los que se incluyen además de los derechos políticos y civiles, los derechos sociales, económicos, culturales.

En las tres leyes la democracia es concebida como un régimen que buscan promover y contribuir a desarrollar.

### **3.2.8. Divergencias en el concepto de democracia en las tres leyes.**

La Ley N° 14.101 establece disposiciones que restringen la libertad; un rol de vigilancia, control, disuasión para los directores, funcionarios y padres de las actividades de los estudiantes. Enumera una larga lista de prohibiciones que condicionan los derechos los educandos y de obligaciones para el personal de las instituciones educativas y mayores a cargo de los estudiantes.

Expresa un pensamiento liberal conservador que admite, en aras del mantenimiento del orden establecido, la restricción de las libertades que también por otra parte propone promover, presentando entonces contradicciones en sus intenciones y disposiciones. La democracia en la ley se identifica con el orden; la defensa de la democracia consiste en contener y detener el avance de ideas o movimientos que puedan cuestionarla y desestabilizarla. Es por ello que quien se identificaba como demócrata en ese tiempo era de derecha.

En las otras leyes esa contradicción no existe, se afirman las libertades, aunque en la Ley 15.739 hay una excepción: prohíbe el proselitismo. Cabe señalar que esa acción no sólo no es prohibida en la Ley 18.437 sino que no es mencionada.

La defensa de la libertad en el ámbito educativo es una prioridad en la ley 15.739. La norma resguarda la libertad de los educandos de acceso a todas las fuentes

de la cultura, así como su “independencia de la conciencia moral y cívica” que implicaba la obligatoriedad a los docentes de realizar una exposición “integral, imparcial y crítica de las diversas posiciones o tendencias que presente el estudio y la enseñanza de la asignatura respectiva” (artículo 2). También plantea de forma explícita la libertad de cátedra de los docentes (artículo 1), la libertad de pensamiento de funcionarios y educandos y resguarda a los funcionarios de ser afectados en sus derechos en función de sus ideas (artículo 4), en respuesta a la represión, destituciones y violencia sistemática por parte del Estado del período dictatorial. Mientras que la Ley 14.101 establecía el cese del funcionario por la realización de actividades proselitistas o prohibidas (incisos d y e, artículo 39), la Ley 15.739 establecía que ningún funcionario será afectado en sus derechos en función de sus ideas (artículo 4°).

Por otro lado, la Ley 15.739 establece la libertad de cátedra al igual que la Ley 18.437, mientras que la 14.101 la omite.

La Ley 18.437 plantea sentidos de la democracia que las leyes anteriores no incluyeron. Concibe democracia como la realización de un régimen de derechos humanos que abarca los aspectos procedimentales y sustantivos del concepto; busca no solo declarar la igualdad en los derechos sino también su realización y esto implica encontrar la manera que los que han sido y son excluidos, negros, descendientes de indios, pobres, sean incluidos y logren la igualdad de derechos.

Vincula democracia a la inclusión, a la consideración de las diferentes etnias por igual y en términos de igualdad lo que implica concebir la identidad uruguaya integrada por todos esos diversos grupos.

Además, plantea una concepción de democracia participativa. Esta dimensión es priorizada en la ley, buscando establecer la participación en todos los ámbitos de la educación, promover un clima que habilite y propicie la misma, que es definido como democrático en las instituciones que dirigen la educación y crea instancias y mecanismos que hacen posible la participación de los diversos actores involucrados.

### **3.2.9. Convergencias en los campos semánticos del concepto democracia en las tres leyes**

República, gobierno o sistema político forman parte del campo semántico de democracia en las Leyes N° 14.101 y 15.739.

Mientras que la Ley N° 15.739 asocia democracia a derechos de la persona humana, la 18.437 lo vincula a los derechos humanos. El sentido de estos conceptos es sustancialmente el mismo, según plantea Blengio, la diferencia es el uso del singular o el plural pero el sujeto es el ser humano o la persona humana no haciendo referencia a “especificaciones raciales, etarias, sexuales o de cualquier otra índole” (Blengio, 2016, p.4).

### **3.2.10. Divergencias en los campos semánticos del concepto democracia en las tres leyes.**

Son mayores las divergencias que las concordancias.

La Ley N° 14.101 asocia democracia a los vocablos Constitución y ciudadano, conceptos que refuerzan la concepción procedimental con que se emplea la voz, pero también a orden y seguridad del Estado, en consonancia su sentido liberal conservador. No son términos que se relacionen al concepto en las otras leyes.

El ciudadano según esta ley debe educarse para la participación pero también para defensa de la soberanía nacional, orden y seguridad integral del Estado que pueden ser amenazadas.

La Ley N° 15.739 asocia democracia a valores morales y principios cívicos, enfatizando en el bien que implica y la importancia que tiene el ejercicio de los derechos, la libertad y la participación. No emplea en cambio el término ciudadano o ciudadanía, a diferencia de las demás leyes.

El campo semántico de democracia en la Ley N° 18.437 incluye derechos humanos, inclusión, identidad nacional y participación, lo cual implica que incorpora significados del concepto que las otras leyes no incluyeron.

### **3.2.11. El concepto de educación de la Ley 14.101 de 1973**

El texto de la ley comienza refiriendo a que la norma jurídica aprobada es “sobre enseñanza pública primaria, normal, secundaria e industrial, denominándola CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN” (artículo 1).

De este enunciado se desprende que las disposiciones regirán la enseñanza pública a la que la ley denomina con el mismo nombre que el órgano autónomo creado

por ella para regir, coordinar y administrar la “Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial” (artículo 7).

El gobierno de los diferentes niveles de la enseñanza pública a partir de esta ley se centraliza bajo la dirección de un órgano rector, el CONAE, “un órgano de derecho público con personería jurídica [que] actuará con autonomía técnica, administrativa y financiera, conforme a la Constitución y a las leyes” (artículo 7).

La ley establece el ámbito sobre el que se aplicará: los diferentes niveles de la enseñanza pública. No incluye al nivel universitario, no obstante, contiene un capítulo sobre las elecciones universitarias.

Emplea indistintamente los términos enseñanza y educación, identificándose ambas con el órgano creado para dirigir las. Al emplear en el texto estos términos sin diferenciarlos, se deduce que son concebidos como sinónimos por los autores, aunque se constata que el vocablo empleado mayoritariamente es educación.

La educación es definida en la ley como “un servicio público fundamental que cumple una función social permanente, sin perjuicio de los derechos fundamentales de los educandos y sus padres que garantiza la Constitución de la República” (artículo 2).

La educación cumple una función social, afirma la norma y a continuación explicita que no serán menoscabados los derechos fundamentales por el cumplimiento de este servicio público; en consecuencia la educación es concebida como un servicio y no como un derecho fundamental, puesto que los diferencia y señala que en el desarrollo de la misma estos no serán afectados.

Es el Estado quien debe brindar ese servicio. Este es adjetivado como fundamental por la función social que cumple, al mismo tiempo que se manifiesta la preocupación por delimitar los alcances de la acción del Estado. Lo anteriormente expuesto evidencia la concepción liberal de quienes elaboraron la ley. Admiten la ampliación del rol del Estado a funciones económicas y sociales, pero se preocupan por establecer los límites de su acción: los derechos fundamentales.

La ley afirma que la educación pública es una competencia del Estado. “La planificación, dirección y promoción del proceso y de la política educativa en el

territorio nacional corresponden al Estado, a través de sus órganos competentes, de conformidad con la Constitución y las leyes” (artículo 1).

La educación, es concebida como proceso; al igual que la política educativa estará a cargo del Estado, quien planifica, dirige y promueve. La centralidad del rol del Estado, su monopolio de la educación pública es establecida por la ley.

La meta esencial que la ley instituye para los órganos estatales competentes

será asegurar, coordinar y armonizar la adecuada educación permanente de todo el pueblo oriental, la continuidad del proceso educativo personal, la constante superación de todos los miembros de la comunidad, la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado y el desarrollo del país (artículo 1)

La meta que plantea en singular, comprende varios asuntos. En primer lugar se propone asegurar el servicio al colectivo, al que alude como pueblo oriental o comunidad, y a las personas que lo integran. Se enfatiza en que la educación sea permanente para todos y en la continuidad del proceso personal.

Continúa desarrollando la meta de la educación en la que incluye la superación de todos los miembros de la comunidad y la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad del Estado y el desarrollo del país. Estos asuntos que la educación se propone defender están asociados desde la modernidad al pueblo, el primero y al Estado todos ellos. Todos los conceptos están relacionados, pero “orden y la seguridad del Estado” aparecen explícitamente enlazados mediante la conjunción y.

En el artículo 27 se retoman estos conceptos señalando que una educación que atente contra la soberanía nacional, el orden o la seguridad del Estado, es contraria a la ley.

Es contraria a la Constitución de la República y a los fines de esta ley, toda forma de enseñanza, educación o docencia pública o privada que atente contra la seguridad del Estado o el orden interno, instigue a cometer delitos, a violar la Constitución o la ley, preconice la violencia como método o fin, o sea mero instrumento de una política partidista, de imposición totalitaria o de denigración de las instituciones democráticas (artículo 27).

Por un lado, en este artículo sí se distingue entre enseñanza, educación y docencia, al individualizarlas y nombrarlas una a continuación de la otra; por otro se explicita que las prohibiciones que se establecen en el artículo sobre estas acciones

cuando sean ilícitas, inconstitucionales, peligrosas para el orden y la seguridad del Estado, se aplicarán tanto en instituciones públicas como privadas.

Como se analizó al abordar el concepto democracia, las prohibiciones que la ley establece en el ámbito educativo son múltiples e imprecisas, acciones proselitistas, comportamientos o ambientes incorrectos, desórdenes (artículos 20, 21, 22 y 25), toda forma de compulsión física o moral “que impida o niegue el derecho de aprender y educarse” (numeral 1, artículo 28), realizar o participar en actos no autorizados expresamente por los Consejos respectivos y “cualquier otra clase de actividad o propaganda política gremial o contraria a la moral o las buenas costumbres (numeral 3, artículo 28).

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto la influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional en quienes elaboraron la ley y como esto se deriva en medidas concretas a implementar en las instituciones educativas que apuntan a la identificación, control y represión de quienes puedan atentar contra el orden y la seguridad nacional, considerados enemigos de la democracia porque con sus acciones la ponen en peligro.

El diputado Hugo Batalla, del Frente Amplio, durante la discusión de la ley en el parlamento, argumentaba que el poder ejecutivo veía en el docente “el peligroso enemigo del régimen” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 375) mientras que Arismendi señalaba que los centros de enseñanza eran concebidos como lugares de adoctrinamiento político, de adoctrinamiento comunista.

Además de las limitaciones a su actividad gremial se establece un control sobre la actividad del docente en el aula. “Cada docente ejercerá sus funciones dentro de la orientación fijada en el plan de estudios y cumpliendo el programa respectivo, conforme a las líneas de actualización educativa que establecerá la autoridad competente” (artículo 26).

La obligación del docente de ajustarse al plan de estudios y al programa establecidas por la autoridad, implican una limitación de la autonomía docente, de su libertad de cátedra que se suma a otro conjunto de disposiciones que limitan su libertad de acción. Supone un control de la educación centralizado en las autoridades que fijan las líneas y criterios a seguir y el docente debe obedecerlos.

El diputado José Luis Veiga, del Frente Amplio, señaló que se omite en la ley la expresión libertad de cátedra. Esta no existe, el profesor tiene “encima de él la guillotina del Director o del Consejo nombrado directamente por el gobierno” afirmando que se “suprime expresamente la libertad de cátedra” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 281).

Cuestiona que la ley prohíba la actividad gremial de los estudiantes. Educar no es amaestrar, “es liberar al hombre, darle los elementos para que se forme, es permitirle que se vaya formando su sano juicio” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 281) y denunciaba

es un proyecto para reprimir la enseñanza [...] que termina con la posibilidad de que exista el pluralismo imprescindible y necesario, que es antipedagógico por esencia porque niega el diálogo, que se olvida que lo fundamental en la educación, por más que sea lento, es la persuasión, es el convencimiento, se olvida que el orden no se logra con palos y represión, sino que se concierta [...] no se frenará a la juventud con meterle un bozal como este que se le quiere meter (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, pp. 281 y 282).

El diputado Batalla, expresó al respecto que lo que el Poder Ejecutivo y la mayoría de la Comisión veía

es una rebelión juvenil que naturalmente se admite pero que se reprime con carácter de represión policial, viéndose en el docente el peligroso enemigo del régimen que en cada una de sus aulas rezuma resentimiento contra el sistema que busca pudrir –creo que fue la expresión utilizada por algún sr. diputado- el alma del educando (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 375).

Estas disposiciones se justificaron por parte de quienes defendieron la ley con el principio de laicidad. El concepto implícito en la ley era atenerse a los contenidos y orientaciones fijadas; se interpretó que quienes no se atuvieran a los parámetros establecidos, violaban la laicidad.

El diputado Craviotto, del Partido Colorado, en defensa de la ley argumentaba

Lo que nos preocupa, sí es que violando el laicismo consagrado en la Constitución, esos profesores, batllistas, nacionalistas, comunistas, ateos, católicos o judíos quieran meter en la cabeza del educando, en esa tierra fértil que hay allí, con abuso de la libertad de cátedra y violando el principio del laicismo, sus propias ideas (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 380).



El diputado Cortazzo, del Partido Colorado, señalaba que algunos profesores habían desvirtuado la libertad de cátedra y el laicismo sembrando el odio y lamentaba haber visto profesores requeridos por actuar en organizaciones clandestinas.

El diputado Batalla respondía que se trataba de situaciones excepcionales y señalaba

Esta ley busca transformar el concepto de laicidad y mantener en el educando simplemente la calidad de depositario de conocimientos, de un ser pasivo que recibe conocimientos y los archiva, porque en la medida en que más los archive menos posibilidades tendrá de constituirse en transformador del mundo (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 382-383).

El diputado del Partido Nacional, García Costa señalaba “Hay sectores políticos –fundamentalmente de izquierda- que han hecho de la política en la enseñanza una obra de proselitismo [...] Se politizó al estudiante y eso es válido, pero se politizó la enseñanza y eso no es válido” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 397).

La ley estipuló entre las causas perceptivas que determinarían la cesantía del funcionario la “actividad proselitista en el ejercicio de sus funciones, en ocasión de las mismas o en los lugares y horas de trabajo” (inciso d, artículo 39) y la “realización de actividades prohibidas, consideradas ilícitas o contrarias a la Constitución de la República por esta ley” (inciso e, artículo 39).

Las interpretaciones sobre qué consistía una actividad proselitista, prohibida, ilícita, contraria a la Constitución o que podía considerarse un apartamiento del principio de laicidad, podían ser múltiples, daba lugar a la subjetividad.

Batalla pronosticó “los profesores serán perseguidos por sus ideas y pretendidamente se hará aparecer a más de uno como impartiendo desde sus aulas clases que violan los principios de laicidad que el Consejo Nacional de Educación va a imponer” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 383).

Por otra parte, la ley retoma los principios varelianos tradicionales de la educación pública uruguaya, la gratuidad y laicidad (artículo 6) y establecía la extensión de la obligatoriedad de la educación Primaria y Secundaria Básica (artículo 5) de la

educación impartida por el Estado, procurando asimismo la coeducación (artículo 6). Esto implicaba un avance en la universalización de la educación y por lo tanto en su democratización. En ese mismo sentido, la ley incorpora el concepto de coeducación, que supera el de la educación mixta porque aquel reconoce la igualdad de valores de las personas independiente de su sexo y no sólo la enseñanza conjunta de chicas y varones.

La educación es considerada un bien al que toda la población debe acceder. Propone asegurar la igualdad de oportunidad de acceso a la misma “para todos los educandos” (numeral 3, artículo 10), así como “impulsar una política asistencial al educando, que procure su inserción natural en la vida del país, en función de programas y planes conectados con el desarrollo nacional” (numeral 8, artículo 10), estableciendo también “educaciones especiales o diferenciadas, así como planes particulares, para los educandos que lo requieran” (numeral 8, artículo 16).

Entre las disposiciones generales plantea que la educación estará “sometida a un proceso permanente de evaluación y de reajuste integral conforme a las necesidades de desarrollo nacional” (artículo 6). Será el Estado, a través de los órganos de gobierno de la educación que la ley crea la que realizará esa tarea de evaluación y reajuste.

Los integrantes del CONAE serán nombrados por el presidente de la República, previa venia de la Cámara de Senadores, motivado por “las condiciones personales y la versación en los asuntos de educación general [...] Dos de los designados, por lo menos, deberán ejercer o haber ejercido la docencia por un lapso no menor de cinco años” (artículo 15). Ellos designarán por unanimidad a los integrantes de los Consejos de Educación Primaria, Educación Secundaria Básica y Superior y Educación Técnica Profesional, cada uno formado por tres miembros de los cuales dos “deberán ejercer o haber ejercido la docencia por un lapso no menor de cinco años en la respectiva rama de la enseñanza” (artículo 8).

La conducción de la educación pública y la elección de sus autoridades es conforme a la ley potestad del Poder Ejecutivo que designará sin condicionamientos (exceptuando la venia del senado) a tres de los cinco consejeros de mayor jerarquía quienes a su vez nombrarán a los consejeros de cada rama, debiendo también cumplir el requisito que dos de ellos hayan ejercido la docencia en ese sector por un plazo mayor a un lustro. En conclusión, para algunos prácticamente ningún requisito es necesario, pues son muy generales y subjetivas las “condiciones personales y la versación en los asuntos

de educación general” que presentarían los candidatos designados y para los otros se establecen requerimientos que en el ámbito de la educación se consideran insuficientes como garantía de idoneidad y conocimiento en la materia.

Por las consideraciones anteriores se concluye que se le da escaso peso a la idoneidad pedagógica en la elección de las autoridades de la educación, lo que implica que las razones políticas fueron priorizadas. Por otra parte, conviene subrayar que no se les da ninguna participación a los docentes en la misma.

En cuanto a los cometidos para la Educación Primaria (artículo 11), la ley establece una diversidad que abarcan desde su alfabetización a la incorporación y desarrollo de actitudes y valores que le permitirán continuar estudios y desempeñarse como trabajador y ciudadano. Se concluye que a través de la escuela se busca educar no sólo al niño de forma integral, sino también al núcleo familiar en los múltiples asuntos que hacen a la vida: alimentación, salud, valores, entre los que se destacan los de la familia.

Los cometidos de la Educación Secundaria Básica señalan en primer lugar continuar la educación primaria “mediante una formación integral del educando que lo habilite asimismo para el tercer nivel o, en los casos especialmente determinados, para los estudios superiores” y a continuación se plantea presentar “un análisis objetivo de las manifestaciones sociales, políticas, económicas, técnicas y morales del mundo actual”, contribuir a la formación de ciudadanos, orientar “hacia la formación de su carácter, la libre expresión de su pensamiento y el respeto por las convicciones y creencias de los demás”, preparar “para el desempeño de un trabajo útil y adecuado al desarrollo del país”, iniciar “en la búsqueda de las vocaciones individuales y estimularlos en el descubrimiento de sus propias aptitudes”, proporcionar “las bases para la educación artística y la actividad estética creadora”, desarrollar “los fundamentos de una educación familiar y sexual acorde con el grado de madurez del educando” (artículo 12).

Por su parte la Educación Secundaria Superior y la Educación Técnico Profesional Superior tendrán como cometido profundizar la educación adquirida en los niveles anteriores y habilitar para estudios superiores, los cuales, según la ley explícita, como se citó anteriormente, es solo para algunos “casos especialmente determinados”. Mientras la primera se plantea contribuir a las opciones profesionales y orientar la

formación de los profesionales que el país requiere, la segunda propone capacitar para el trabajo tecnológico o artesanal y establecer un sistema de certificaciones progresivas de capacitación que habilite a trabajar antes de haber finalizado.

Claramente se diferencian las orientaciones de ambas opciones de Educación Superior, Secundaria volcada hacia lo profesional, y Técnica hacia el mundo del trabajo manual y tecnológico así como la búsqueda de una inserción al mercado laboral más temprana.

Infundir, capacitar, formar, situar, desarrollar, exaltar, luchar contra, promover, afirmar, detectar, proporcionar, realzar, asegurar, contribuir, son verbos empleados para señalar las acciones que se detallan como cometidos de la Educación Primaria, Secundaria Básica, Secundaria Superior y Técnico Profesional Superior (artículos 11 a 14). La mayoría de estos verbos abonan un modelo de enseñanza en el que un sujeto enseña y el otro recibe la enseñanza.

Cuando la ley refiere a los fines y cometidos de la educación (artículo 10), los sujetos destinatarios de la misma son “todos los habitantes del país”, el/los educando/s. Al abordar los cometidos de la Educación Primaria (artículo 11) los sujetos son “el pueblo”, “el niño”, “la comunidad en general”, “los padres de familia en particular”; seguidamente al tratar los cometidos de la Educación Secundaria Básica el sujeto son “el/los educando/s” y en una oportunidad “los jóvenes”. No se nombran específicamente los sujetos al referir a los cometidos de la Educación Secundaria Superior (artículo 13) y finalmente en los cometidos de la Educación Técnico-Profesional Superior (artículo 14) emplea el término “jóvenes”.

En los restantes capítulos el término que más se reitera para referir a los sujetos es “educando”, cuyo significado es “que está recibiendo educación” (RAE, 2017).

Atendiendo a los verbos empleados y a la reiteración del vocablo educando se concluye que el modelo educativo y el concepto de educación implícito en la ley es el tradicional o normativo, el cual entiende la enseñanza como un proceso de transmisión de conocimientos y el aprendizaje como la apropiación de estos. El docente educa o enseña y el estudiante es quien recibe los conocimientos y aprende.

Si bien se propone estimular “la autoeducación y valorizar las expresiones propias del educando y su aptitud para analizar y evaluar, racionalmente, situaciones y

datos (numeral 7, artículo 10), mayoritariamente las acciones previstas por la ley a desarrollar en las instituciones educativas asignan a los estudiantes un rol de receptor pasivo, el que se reafirma si se consideran las prohibiciones y limitaciones a su accionar propositivo (artículo 28).

En la discusión parlamentaria de la ley, la concepción de educación contenida en la ley fue cuestionada por varios legisladores. Batalla, expuso otra concepción

Educar no es ilustrar. El hombre no es simplemente un ser el cual el educador puede depositar conocimientos. Se educa siempre para ser libre. Y educar para ser libre es educar en la democracia. No se puede concebir el hombre libre sino viviendo en la democracia.

Nosotros, que sentimos profundamente la educación como un fin en sí mismo, no creemos que se eduque para construir o para aportar al país recursos humanos. Se educa para hacer hombres, no profesionales. Se construyen hombres en el más cabal sentido de la palabra y críticos, reflexivos, capaces de adentrarse en la problemática. Y este no es un concepto marxista; es un concepto que la concepción vareliana trajo al país.

[...] lo dice Paulo Freire [...] Educar es liberar, no libertar en un sentido activo, porque la libertad no es solamente la ausencia de presión exterior. Este es un concepto que analiza muy bien Erich Fromm. La libertad es algo positivo. El hombre solo puede realizarse en libertad (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 375).

Batalla se opone al modelo de educación implícito en la ley y propone una educación humanista y liberadora, que confronta con el modelo tradicional y el cientificista.

Por otra parte, dentro de los cometidos de la Educación Primaria la ley establecía “Detectar los problemas de desarrollo sicofísico que los niños puedan presentar, para asistirlos especialmente” (numeral 8, artículo 11). Atendiendo a este requerimiento, Secundaria Básica propone impartir “educación especial que fuese menester a los educandos con problemas sicofísicos” (numeral 9, artículo 11). Nada se dice al respecto en la Secundaria Superior y en la Técnico Profesional Superior se establece atender “las necesidades de la economía y de la producción, con la formación de personal capacitado y el cuidado de los jóvenes con problemas de desarrollo sicofísicos” (numeral 3, artículo 14). De la omisión de estos jóvenes en Secundaria Superior y su inclusión en la Técnica, circunscrita al cuidado, se desprende una diferente valoración de ambos niveles educativos y de las características que deben reunir los estudiantes que acceden

a ellos; asimismo limitaciones e imprecisión en la política de inclusión de los estudiantes que presentan problemas sicofísicos.

### **3.2.12. El campo semántico del concepto educación de la Ley 14.101**

Entre los fines de la educación que la ley propone se consigna “contribuir a los planes de desarrollo del país y al logro de una democracia efectiva, realizando la investigación y la evaluación necesarias” (numeral 10, artículo 10, capítulo 3).

La ley vinculaba educación con democracia efectiva y desarrollo, sin embargo, cuando se analizan las metas esenciales no se menciona democracia pero sí desarrollo, además de la continuidad del proceso educativo personal, la superación de todos, la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad (artículo 1).

Anteriormente<sup>56</sup> se analizó el rol que le asignaba la ley a la educación en la construcción de la democracia y del ciudadano, en la trasmisión de actitudes, valores e ideas y desarrollo de capacidades que formaran a la ciudadanía en su responsabilidad cívica y social para que puedan participar de forma activa en una sociedad y régimen democráticos (artículos 5, 10, 11, 12).

En las disposiciones esenciales (capítulo I) la ley asociaba educación a proceso y planificación y finalizaba el capítulo previendo que la educación será sometida a evaluación y reajustes según las necesidades del desarrollo nacional.

De manera que democracia, ciudadano, investigación, evaluación, proceso, planificación, desarrollo nacional, educando, son conceptos que integran el campo semántico de educación. Otros conceptos que aparecen asociados son política educativa, inversión, interés social, obligatoriedad, gratuidad, laicidad, beneficiarios.

Algunos de los conceptos que integran el campo semántico de educación han estado asociados a la misma desde el último cuarto del siglo XIX y forman parte de la tradición de la educación uruguaya, como ser la gratuidad, laicidad y obligatoriedad.

Varios de los conceptos –investigación, evaluación, proceso, planificación– manifiestan la posibilidad de cambio que la educación tiene, de reajuste y modificación. En base a las referencias a la ley citadas, la norma condicionaba estos cambios al desarrollo del país.

---

<sup>56</sup> En el apartado b.1.1.

Educación reiteradamente es asociada en la ley al desarrollo, “del país” (artículo 1) o “nacional” (artículo 2, 3, 13, 14, 16, 53)”.

Se incorporan a la red semántica conceptos vinculados a la sociología y la economía, como ser: planificación, política educativa, inversión, desarrollo, interés social, beneficiarios y evaluación. Planificación y evaluación han sido claves para la pedagogía desde sus orígenes, pero no sólo se abordan en su dimensión pedagógica, sino que también en sus aspectos económicos, como inversión y en lo sociológico-político, por su interés social. En este sentido estableció: “La inversión para la educación forma parte de los planes de desarrollo nacional obliga por su interés social, a sus beneficiarios, a revertir al país los servicios de la capacitación adquirida” (artículo 3).

La ley anunciaba entonces que quienes recibían el beneficio de ese servicio público, tenían que restituir al país por ello, pero no se especificaba de qué forma debían hacerlo.

Finaliza las disposiciones esenciales previendo que la educación será sometida a evaluación y reajustes según las necesidades del desarrollo nacional.

En conclusión, el desarrollo nacional aparece como el concepto jerarquizado dentro de la amplia red semántica del concepto educación que la ley plantea. El énfasis en la planificación y en adecuar la educación al desarrollo económico y a las necesidades del mercado de trabajo evidencian la influencia del paradigma tecnológico en quienes elaboraron la ley.

### **3.2.13. El concepto de educación de la Ley 15.739 de 1985**

La ley publicada presenta debajo del número que la identifica el siguiente título: ENSEÑANZA. SE APRUEBA LA LEY DE EMERGENCIA.

El término empleado al titular la ley es enseñanza y el mismo es usado en el primer capítulo que refiere a los principios fundamentales. El vocablo educación aparece por primera vez en el capítulo II, formando parte del nombre del Ente Autónomo que la ley crea y seguidamente al señalar sus cometidos.

La expresión enseñanza-aprendizaje inicia el texto de la ley; su uso implica una diferenciación entre ambas actividades, pero también su interconexión y la concepción de las mismas como proceso.

La enseñanza- aprendizaje se realizará sin imposiciones ni restricciones que atenten contra la libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura. Cada docente ejercerá sus funciones dentro de la orientación general fijada en los planes de estudio y cumpliendo con el programa respectivo, sin perjuicio de la libertad de cátedra en los niveles correspondientes (artículo 1°).

La prioridad de recuperar la libertad en el ámbito educativo quedaba en evidencia al comenzar la ley estableciendo la libertad como un principio que debe regir en la enseñanza-aprendizaje; afirmaba que se realizará sin imposiciones ni restricciones, asegurando la libertad de acceso a las diversas fuentes de la cultura y a continuación aseguraba expresamente la libertad de cátedra de los docentes en el marco de la orientación establecida por los planes y programas.

La importancia asignada a la libertad, por el lugar que ocupa en el texto de la ley y por su reiteración a lo largo del mismo (cuatro veces en el primer capítulo que tiene una extensión de media página), así como la inclusión de la libertad de cátedra en el primer artículo evidencian el valor que la recuperación de estos conceptos y las prácticas que los mismos permitían desarrollar en la enseñanza tenían luego de haber sido suprimidos durante los doce años de dictadura.

La ley concebía que el docente tiene un rol fundamental; quedaba de manifiesto al ser el único sujeto nombrado en este primer artículo en el cual se establecían las libertades y los límites con los que desarrollará su enseñanza: la libertad de cátedra y los planes y programas. Aunque omitido, refiere implícitamente al estudiante a quien se asegura la libertad de acceso a las diversas fuentes de la cultura.

En el segundo artículo menciona explícitamente al otro sujeto protagonista de la enseñanza-aprendizaje: “el educando”, a quien se le “garantizará la independencia de la conciencia moral y cívica” (artículo 2). Esto reafirmaba la importancia que se atribuía a la libertad, en este caso, de conciencia del estudiante. A continuación, se aseveraba la obligación que esto conlleva para los docentes, quienes debían realizar una exposición “integral, imparcial y crítica de las diversas posiciones o tendencias que presente el estudio y la enseñanza de la asignatura respectiva” (artículo 2).



Prohibía a los funcionarios realizar “proselitismo de cualquier especie en el ejercicio de su función o en ocasión de la misma” (artículo 3) y a continuación establecía el resguardo a que los funcionarios pudieran ser afectados en sus derechos en función de sus ideas (artículo 4). Por ende, retomaba la disposición presente en la ley anterior y en la Constitución respecto a no realizar en el ámbito educativo política partidaria, buscar en ese espacio adeptos para un partido, pero seguidamente establecía el derecho a la libertad de pensamiento de los funcionarios y educandos.

Las disposiciones anteriormente mencionadas, expuestas como principios fundamentales, procuran realizar el principio de laicidad, concebida como la libertad para acceder a las diversas fuentes, de exponer y debatir en las instituciones educativas las diferentes ideas y propuestas y a no ser sancionado por ello, prohibiéndose expresamente el proselitismo.

Se creó la ANEP que tendrá como cometido extender “la educación a todos los habitantes del país, mediante la escolaridad total y el desarrollo de la educación permanente” (numeral 1º, artículo 6º). Se explicitaba la intención de extender la educación a todos los habitantes, de democratizar la educación, pero no se señalaba cómo se llevaría a cabo la escolaridad total y el desarrollo de la educación permanente que serían los medios por los cuales esto se lograría. Se propone asegurar “una efectiva igualdad de oportunidades para todos los educandos, iniciando desde la escuela una acción pedagógica y social que posibilite su acceso por igual a todas las fuentes de educación” (numeral 3º, artículo 6º). Esta acción desde la escuela -puede interpretarse-sería el camino para lograr una escolaridad total, al asegurar de esa forma una igualdad de oportunidades, pero no se especificaba cómo se lograría extender la educación a quienes no estén en edad escolar.

La ANEP también tendrá como cometidos atender “especialmente a la formación de carácter moral y cívico de los educandos; defender los valores morales y los principios de libertad, justicia, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática republicana de gobierno” (numeral 4º, artículo 6). La educación será fundamental entonces para la formación en valores morales y cívicos que coinciden con los que sustentan una concepción sustantiva de democracia.

Establecía además como otro cometido promover “el respeto a las convicciones y creencias de los demás, fomentar en el educando una capacidad y aptitud adecuadas a

su responsabilidad cívica y social y erradicar toda forma de intolerancia” (numeral 5º, artículo 6).

De lo expuesto se infiere que la educación procura formar a quien asumirá las responsabilidades del ciudadano –término que sorprendentemente en la ley no se emplea- en el respeto a todas las ideas y creencias, en la tolerancia. Se procura de esta forma generar las condiciones para que pueda desarrollarse la libertad de expresión, eliminando actitudes y acciones instaladas por la dictadura, como la intolerancia aquí mencionada, que impidían la realización de la democracia.

También se proponía tutelar y difundir “los derechos de los menores, proteger y desarrollar la personalidad del educando” (numeral 6º, artículo 6) y estimular “la autoeducación” valorizando las expresiones del educando y su aptitud para analizar y evaluar, su espíritu creativo y vocación de trabajo (numeral 7º, artículo 6). Se ponía énfasis en estos apartados en la protección de los derechos del educando y en el desarrollo de su autonomía para pensar, crear y trabajar.

La ley no definía educación de forma explícita, pero se puede inferir que el concepto de educación que concibe es el de acceso a la cultura, formación en valores morales y cívicos, estímulo a la autoeducación y a la investigación.

Se concibe al educando como un sujeto que tiene participación también en su educación, la educación pública se planteaba como cometido estimular esas capacidades con las cuales puede auto educarse.

La concepción de educación se aparta del enfoque normativo, al afirmar la libertad para el docente y para los estudiantes, al diferenciar la enseñanza del aprendizaje, al otorgar un protagonismo mayor al estudiante en su educación.

Entre los cometidos que la ley establece para la ANEP figura impulsar “una política asistencial al educando que procure su inserción en la vida del país, en función de programas y planes conectados con el desarrollo nacional” (numeral 8º, artículo 6). Se propone que el educando logre insertarse en el mercado de trabajo, pero el énfasis de la educación está puesto en el futuro del educando, en su posibilidad de inserción y no sólo en las necesidades del mercado. Esto implica que el paradigma desde el que se elabora la ley no es exclusivamente el tecnológico, porque sitúa al estudiante y no sólo al desarrollo del país en el centro de la propuesta.

El modelo tecnológico estuvo presente en la discusión de la ley. El diputado colorado Luis Hierro López, afirmaba que la educación “se ha desarrollado de espaldas a la realidad económica del país [...] Desde la autonomía hay que trabajar en conjunto para integrarse a las reformas tecnológicas y científicas que existen en el mundo” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 144).

El legislador entendía que era necesaria una renovación educativa, incorporar nuevas formas de enseñanza que incluyera la informática, la educación preescolar, sexual, una segunda lengua, asuntos que debían ser abordados cuando se elaborara la siguiente ley de educación. De ello dependía que se concretara la igualdad de oportunidades.

Tenemos una educación obsoleta que habrá que transformar realmente para que el país se encuentre a la altura de lo que debe ser: un emporio de libertad, pero además un gran emporio cultural y científico en el cual la igualdad de oportunidades sea una realidad (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 414).

El diputado Fernando Pita, del Partido Nacional, agregaba en relación a las discusiones que quedaban pendientes, que el centro de la educación debía estar en el estudiante y debía desarrollarse en libertad.

la concepción de una educación dialogal, abierta y comunicativa, que permita [...] contribuir a colocar al joven, en el centro, en el protagonismo de su propio destino, concepción que permitirá establecer un sistema educativo que sea verdaderamente un camino para la educación en libertad (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 436).

Se establecía que la Comisión Coordinadora de la Educación proyectara las directivas generales de la política educacional del país (numeral 1º, artículo 24), mientras que competía al CODICEN establecer “la orientación general a que deben ajustarse los planes y programas de estudios primarios, secundarios y de la educación técnico-profesional” (numeral 1º, artículo 13), los cuales serán proyectados por los Consejos desconcentrados respectivos.

### **3.2.14. El campo semántico del concepto educación de la Ley 15.739**

Enseñanza-aprendizaje, libertad, laicidad, obligatoriedad, gratuidad, escolaridad total, educación permanente, igualdad de oportunidades, política asistencial, formación del carácter moral y cívico, respeto, autoeducación, investigación científica, son

conceptos vinculados a educación en la ley al referirse a los principios fundamentales y el régimen general.

La ley enfatiza por el lugar que ocupa en el texto y por su reiteración en los principios que regirán la enseñanza-aprendizaje en el principio de libertad, al que vincula a la enseñanza-aprendizaje (sin imposiciones ni restricciones) enseñanza de los docentes (libertad de cátedra), de aprendizaje (libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura).

Los verbos que se asocian a los cometidos de la educación en relación a los educandos son atender, promover, tutelar, difundir, estimular, impulsar. Tienen un carácter más propositivo, menos imperativo que los empleados en la ley 14.101.

Tanto la concepción de educación, como los conceptos asociados corresponden a un enfoque que se aparta de la concepción tradicional/normativa y da un mayor protagonismo al estudiante en su educación. Concibe la enseñanza-aprendizaje como un proceso complejo, una construcción en la cual el docente tiene un rol fundamental, pero en la que participa también activamente el alumno.

### **3.2.15. El concepto de educación de la Ley N° 18.437**

La ley define la educación como un derecho humano fundamental y declara de interés general la promoción y el goce efectivo de ese derecho. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos los habitantes (artículo 1°).

Se presentan dos aspectos distintivos en la ley, respecto a las anteriores, la definición de la educación como un derecho humano fundamental y la adjetivación de la educación que el Estado garantizará como “de calidad”.

La educación tendrá como referencia

a los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Constitución de la República y en el conjunto de los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, como elementos esenciales incorporados en todo momento y oportunidad a las propuestas, programas y acciones educativas, constituyéndose en un marco de referencia fundamental para la educación en general y en particular para los educadores

La ley mandata que la consideración de los derechos humanos esté presente en las diversas decisiones y acciones que se implementen en la educación.

Esta es considerada un bien público y social “tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna” (artículo 2º) y estará orientada

a la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, el entretenimiento, el cuidado de la salud, el respeto del medio ambiente y el ejercicio responsable de la ciudadanía, como factores esenciales del desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre los pueblos y las naciones (artículo 3º)

Expone un concepto de educación integral que abarca las diferentes dimensiones de lo humano.

En la discusión de la ley en la cámara de diputados, el diputado Roque Arregui, del Frente Amplio, señalaba que quienes impulsan la ley la enmarcan

en el concepto de que la educación tiene un significativo papel en la formación del ser humano y en la construcción social; asimismo tiene su ligazón con un proyecto de país apegado a valores de democracia, de justicia, de solidaridad, de promoción de los derechos humanos y de progreso (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 2 de diciembre de 2008, p. 69).

Garibaldi (2018) explicó que buscaron que la ley fuera estable y permanente, que recogiera principios generales vinculados a la educación y que estos quedaran plasmados como principios de un Sistema Nacional de Educación que la ley creaba, a ser aplicados en todos los centros educativos, estatales o privados.

En el capítulo II se establecen los siguientes principios de la educación: universalidad, obligatoriedad, diversidad e inclusión educativa, participación, libertad de enseñanza, libertad de cátedra.

La universalidad significa que “todos los habitantes son titulares del derecho a la educación, sin distinción alguna” (artículo 6º)

Se establece la obligatoriedad de la educación inicial (cuatro y cinco años), primaria, media básica y superior y la extensión del tiempo pedagógico para educación primaria y media básica (artículo 7º). Cabe decir que en leyes anteriores se había establecido la obligatoriedad de la educación a los niños de cinco años, educación primaria y media básica. Lo que específicamente esta ley introducía como obligatoria era la educación a los niños de cuatro años y la media superior.

El Estado deberá realizar las acciones necesarias para hacer realizable la obligatoriedad (construcción de centros educativos, provisión del personal necesario, etc.), pero la ley señala también los deberes, derechos y obligaciones de los padres o responsables de los menores para que se concrete el derecho de que sus hijos accedan a la educación de forma que se cumplan los principios de universalidad y de obligatoriedad.

La diversidad e inclusión educativa son conceptos que la ley incorpora. “El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social” (artículo 8°).

Una educación que incluya a todos implica atender especialmente a aquellos que no tienen las condiciones necesarias para ejercer su derecho a la educación. Se trata de brindar los elementos requeridos para que puedan efectivamente realizarlo. Se desprende del texto de la ley que la realización del derecho a la educación está asociado a que se concrete la inclusión social. Al estar dentro del sistema educativo el estudiante está incluido, pero además es a través de la educación que la persona logrará la inclusión social. La educación inclusiva apunta a la equidad, a una educación para todos, y para que se realice efectivamente la igualdad de oportunidad y de logro es necesario brindar los recursos y apoyos necesarios para su realización a quienes no los posean y los requieran.

Dentro de los fines de la política educativa establece

que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal (artículo 12).

La ley propone una educación inclusiva pero además educación de calidad. Una educación inclusiva para serlo realmente no puede no ser de calidad. Esta implica:

Procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral relacionado con aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir juntos. Para ello, la educación deberá contemplar los diferentes contextos, necesidades e intereses, para que todas las personas puedan apropiarse y desarrollar los contenidos de la cultura local, nacional, regional y mundial (inciso B, artículo 13).

Una educación inclusiva implica que las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes, las características individuales de los educandos y el contexto en el que se desarrolla.

La educación inclusiva, según la OEI (2010), es una educación democrática y plural, acoge a todas las personas de la comunidad, sin mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo, y transforma su cultura, organización y propuesta pedagógica para que todos los estudiantes participen y tengan éxito en su aprendizaje. Se caracteriza por un ambiente de contención y apoyo, en el que

todas las personas de la comunidad educativa son igualmente respetadas y valoradas, y en el que se tiene la firme creencia de que todos los estudiantes pueden tener éxito en su aprendizaje si reciben los recursos y las ayudas necesarias. Sostiene que los alumnos con capacidades y experiencias distintas aprenden mejor juntos, interactuando entre ellos, por lo que el aprendizaje cooperativo es una estrategia privilegiada. Que todos los niños aprendan juntos debe ser el objetivo fundamental [...] es preciso reconocer las diferentes necesidades y responder a ellas, adaptarse a los distintos estilos y ritmos de aprendizaje y garantizar una enseñanza de calidad por medio de un programa de estudios apropiado, una buena organización escolar, una utilización atinada de los recursos [...] un cuerpo docente preparado (OEI, 2010, p. 96).

La educación inclusiva es la que hace posible la realización del derecho a la educación, y por lo tanto la equidad. Esta podrá desarrollarse, de acuerdo a lo que plantea la ley, tanto en el ámbito formal como el no formal y busca el desarrollo integral que lo relaciona con aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir juntos.

Para el desarrollo de una educación de calidad son necesarios recursos y docentes preparados, con una sólida formación pedagógica.

Arregui planteaba, al presentar la ley en diputados, la intención del gobierno de aumentar los recursos económicos asignados a la educación hasta llegar a la meta de 4,5% del producto bruto interno para la enseñanza pública, lo que permite mejorar en diferentes áreas: sueldos de los trabajadores de la enseñanza, creación de cargos, inversiones en infraestructura, en planes, programas, equipamientos, en el Plan Ceibal<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Plan Ceibal se creó en 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. A cada niño que ingresa al sistema educativo público se le entrega una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo que incluye un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente (Plan Ceibal, s/f)

(Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre, 2008). El diputado argumentó la intención de la ley de dotar de un carácter universitario a la formación de los docentes, para lograr una formación académica de buen nivel que incluyera la investigación y la extensión.

La evaluación fue otro aspecto que el diputado consideró, y refirió a la creación del INEEd, persona de derecho público no estatal, para darle mayor grado de independencia respecto al sistema educativo formal. “La evaluación externa está inmersa en ese proceso educativo porque fruto de las evaluaciones son los avances [...] permiten ver en que se ha sido fuerte, que debilidades hay que corregir, en que hay que avanzar” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre, 2008, p. 77).

El sujeto de la educación son los educandos, “titulares del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación”. En función de ellos los educadores “como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y organizar los contenidos” (artículo 5º). Esta definición que pone a los estudiantes en el centro, y que exige que los educadores adapten sus enseñanzas a los mismos es la manera por la cual la ley procura realizar el derecho a la educación que ella misma establece.

El educando “debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas” (artículo 9º).

La concepción del estudiante como sujeto activo, protagonista en la construcción del proceso educativo, así como la referencia a la búsqueda de su autonomía manifiesta una concepción de educación enmarcada en la Teoría Crítica.

La adscripción a esta corriente también se refleja en la concepción de que el conocimiento se construye colectivamente y en el modelo de los Centros Educativos, en el que se establece que los distintos actores involucrados participen en la propuesta educativa. Los Centros Educativos

de cualquier nivel o modalidad será un espacio de aprendizaje, de socialización, de construcción colectiva del conocimiento, de integración y convivencia social y cívica, de respeto y promoción de los derechos humanos.

Será un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo. El proceso de formulación, seguimiento y evaluación del mismo contará con la



participación de los docentes del centro y se promoverá la participación de funcionarios, padres y estudiantes” (artículo 41).

Las razones por las cuales se proponía la participación de los estudiantes en los centros educativos fueron explicadas por Arregui “queremos que el estudiante sienta la institución educativa como algo propio y de su vida; pero no lo puede sentir así mientras no esté participando efectivamente” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre, 2008, p. 73).

La participación es un principio fundamental tanto de la democracia como de la educación según esta ley. La participación de los docentes en la designación de las autoridades de la educación tiene como fundamento, según Arregui “construir modelos educativos integrados y comprometidos, de mayor eficiencia, con conocimiento de la realidad. Y [en beneficio] del sujeto y centro de la educación, el educando” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre, 2008, p. 74)

La ley establece la intervención del Estado para garantizar la libertad de enseñanza instituida en la Constitución, para mantener la higiene, moralidad, seguridad y orden públicos. También promoverá la calidad y pertinencia de las propuestas educativas.

Establece la libertad de cátedra. Considera al docente como un profesional libre, “libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio” (artículo 11).

En la defensa de la ley en la Cámara de Senadores Arregui señaló “la educación no es neutra ni aséptica, implica compromiso con valores y principios comunes de la sociedad; y por lo tanto, compromete a todos los actores vinculados con ella” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 2 de diciembre de 2008, pp. 70 y 71).

Se advierte una postura que se aparta de la neutralidad sostenida por el enfoque científicista y se aproxima a la Teoría Crítica; tanto el legislador como todos los actores involucrados en la educación se comprometen con cierta posición.

En base al análisis realizado de la ley, se concluye que el compromiso es con una sociedad con mayor equidad, en la que se realicen los derechos humanos para todos.

El diputado Bruno, del Partido Nacional, manifestó sus discrepancias respecto a la concepción de educación que la ley sustentaba.

En cuanto a la laicidad, este principio es devaluado y degradado en dos aspectos. En primer lugar, se omite la obligación ética del docente de impartir la enseñanza con objetividad e imparcialidad, y solo mantiene de la ley vigente el concepto de integralidad. En segundo término, se omite toda referencia a la prohibición de hacer proselitismo de cualquier especie y de respetar la conciencia autónoma del alumno. Se enfatiza en garantizar “la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias”, con lo que se oculta que la relación maestro-profesor es asimétrica en términos de poder institucional de autoridad y de saber por parte del docente [...] en definitiva, quien luego califica es el docente” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2008, p. 102)

Considera que el docente tiene una posición de poder en el aula, por ello

la definición de laicidad tiene que proteger al educando [...] Este debate podrá darse en 3° de Facultad de derecho donde un profesor podrá ir con su utopía y sus pasiones y si hay un alumno preparado enfrente podrá contradecirlo y no alinearse con él. ¿Pero ustedes creen que en un 2° de liceo un profesor con una utopía y apasionado puede establecer un libre debate con un estudiante? ¡Por favor! Esto es adoctrinamiento (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2008, p. 102)

Sus palabras evidencian la confrontación entre dos concepciones de educación, que involucra diferentes conceptos de laicidad, de ética docente, de libertad de cátedra, de relación docente-alumno.

Mientras que la ley defiende un concepto la libertad de cátedra que concibe al docente como profesional, libre de planificar y seleccionar los contenidos respetando los programas, una ética docente implícita centrada en su profesionalismo y la laicidad basada en que “los educandos tienen la libertad y el derecho de acceder a todas las fuentes de información y de cultura y el docente el deber de ponerlas a su alcance” (artículo 11) que posibilite la toma de posición consciente, garantizando “la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias” (artículo 17). Bruno defiende una libertad de cátedra limitada por la obligación ética de la objetividad e imparcialidad que también define su concepción de laicidad, la cual se complementa con la prohibición del hacer proselitismo de cualquier especie.

La ley defiende una enseñanza subjetiva, donde la posición del docente no debe ocultarse, sino que por el contrario se expone junto con las restantes posiciones, Bruno

defiende una enseñanza neutra. Mientras que la ley considera al estudiante como un sujeto activo en el proceso educativo, protagonista en la construcción del mismo, y apunta a lograr su autonomía y participación, en una relación de diálogo con el docente y sus pares, Bruno plantea que hay una relación asimétrica entre el docente y el estudiante en cuanto al poder y al saber. A su vez, la ley plantea una concepción de educación que se inscribe en la Teoría Crítica, Bruno contrapone una más cercana al paradigma tradicional y cientificista.

La concepción de Bruno de laicidad y de educación coincide con la propuesta en la Ley 14.101 pero los fundamentos que expone son otros. Su argumento es la asimetría de poder en la relación profesor – alumno lo que impediría una discusión en igualdad de condiciones. Los fundamentos de la ley de 1973 eran la prohibición del proselitismo y toda forma de enseñanza que atentara contra la seguridad del Estado o el orden interno en defensa de este.

Por otra parte, la ley crea un Sistema Nacional de Educación. Este es el aspecto más distintivo de esta ley, según Domingo y Patrón (2010). El nuevo sistema comprende los diversos tipos de enseñanza (formal, no formal, educación de primera infancia), modalidades (educación a distancia y semipresencial) y niveles (inicial, primaria, media básica, media superior, técnico profesional, terciaria, de postgrado), procesos y formas de reinserción y continuidad educativas, una política educativa nacional.

Se definen líneas transversales que se contemplarán en todo el sistema nacional de educación y se establecen sus principales lineamientos: educación en derechos humanos; educación ambiental para el desarrollo humano sostenible; educación artística; educación científica; educación lingüística; educación a través del trabajo; educación para la salud; educación sexual; y educación física, la recreación y el deporte (artículo 40).

El Sistema Nacional de Educación Pública funcionará bajo los principios de autonomía, coordinación y participación de educandos, funcionarios, padres o responsables y sociedad en general; se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda (artículos 46, 47 y 48).

Arregui señala que hubo consenso de las bancadas de la oposición en la importancia de la coordinación y argumentó en la cámara de diputados “la formación del ser humano es una sola desde su nacimiento hasta el último día, y las políticas educativas deben estar coordinadas” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 2 de diciembre de 2008, p. 69).

### **3.2.16. El campo semántico del concepto educación de la Ley 18.437**

Los conceptos que en la ley se asocian a educación son: derecho fundamental, derechos humanos, bien público, universalidad, obligatoriedad, diversidad, inclusión, igualdad de oportunidades, calidad, permanente, participación, libertad de enseñanza, libertad de cátedra, política educativa, Sistema Nacional de educación, educando, educadores.

El término derecho se emplea catorce veces en los primeros dos capítulos de la ley, lo cual hace que sea el concepto que más se asocia a la educación al establecer sus definiciones, fines, orientaciones y principios. La concepción de la educación como un derecho humano fundamental lo explica. Los restantes conceptos integran el campo semántico de la educación, porque al ser concebida como un derecho humano, es un bien público, debe ser universal, obligatoria, incluir a toda la población por lo tanto debe asegurarse la igualdad de oportunidades de acceso, pero no a cualquier educación, sino a una educación de calidad y permanente, igualdad también como meta o de llegada.

Para la realización del derecho a la educación, la ley crea el Sistema Nacional de Educación con el objeto de dotar una estructura con un marco de definiciones, fines y orientaciones que desarrolle una política educativa nacional que siga esos lineamientos comunes. El centro de las acciones del sistema serán los educandos, de los distintos tipos, modelos y niveles educativos. El uso del término “educadores” y no “docente”, señala que en este sistema se incluye también la enseñanza no formal.

La universalización, inclusión y la educación permanente son conceptos que se vinculan a la educación como derecho humano. Fundamentan la reinserción y continuidad educativas que la ley aborda (capítulo VI). El Estado podrá validar “los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal, que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel

educativo” (artículo 39). Arregui sostuvo “es fundamental el abatimiento de la deserción, encontrar mecanismos para que quienes han abandonado el sistema formal se reinseren” (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 1 de diciembre de 2018).

Derecho humano es entonces el concepto central asociado al concepto educación y la ley se propone como objetivo su realización.

### **3.2.17. Convergencias y divergencias en el concepto de educación en las tres leyes.**

En cuanto a los términos empleados y la definición de educación, las tres leyes tienen en común que conciben la educación como un proceso permanente para toda la población.

En la Ley N° 14.101 se empleaba indistintamente los términos enseñanza, educación y docencia. Identifica además la enseñanza y la educación públicas con el órgano creado para dirigirlas: CONAE.

En la Ley N° 15.739 se diferenciaba educación de enseñanza o enseñanza-aprendizaje. Usaba estos términos tanto como palabra compuesta, enfatizando su interconexión, como de forma independiente. Empleaba mayormente la palabra enseñanza mientras que el vocablo educación se utilizaba al referir a la administración de esta y sus cometidos.

La Ley N° 18.437 utiliza los términos educación, propuestas o acciones educativas mayoritariamente; emplea también el vocablo aprendizaje, pero este no aparece unido al de enseñanza bajo la fórmula enseñanza-aprendizaje como en la ley anterior.

En la Ley 14.101 la educación es definida como un servicio público que cumple una función social, diferenciándola de los derechos fundamentales. Plantea que quienes reciben el beneficio de ese servicio público restituyan al país por ello, pero no se especifica de qué forma deberán cumplir con esa obligación. En contraposición la Ley N° 18. 437 define la educación como un derecho humano fundamental y declara de interés general la promoción y el goce efectivo de ese derecho. Afirma que el Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos los habitantes a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa (artículo 1°). La universalización,

inclusión y la educación permanente son conceptos que se vinculan a la educación como derecho humano. Además, tanto el concepto de la educación como un derecho como el de calidad educativa no estaban presentes en las otras leyes. Concibe la educación como un bien público y social a diferencia de la Ley N° 14.101 que la definía como un servicio público.

La Ley N° 15.739 no define educación de forma explícita, pero se deduce que la concibe como acceso a la cultura, formación en valores morales y cívicos, estímulo a la autoeducación y a la investigación.

### **El papel del Estado en la educación y el marco legal de referencia**

La Ley N° 14.101 explicita que la planificación, dirección y la política educativa estarán a cargo del Estado a través de sus órganos competentes de acuerdo a la Constitución, mientras que la Ley N° 15.739 no menciona al Estado ni a una política educativa. Sí al crear la ANEP establece que funcionará de acuerdo a la Constitución y a “esta ley”.

La Ley N° 18.437 señala el rol del Estado en el desarrollo y promoción de las acciones educativas, tanto de carácter formal como no formal y en la articulación de las políticas educativas que a su vez articulará con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. El Estado además, hará posible la reinserción y continuidad educativas validando saberes adquiridos en la educación no formal. El marco de referencia legal que tendrá la educación serán los derechos humanos, contenidos en la Declaración Universal de los Derechos humanos que también están consagrados en la Constitución. Al marco legal de la Constitución de la República incorpora normas de carácter internacionales, algo que las otras leyes no incluían.

El modelo educativo implementado en Uruguay, señalan Ruiz y Schoo (2014), presenta una organización centralizada que las tres leyes mantuvieron. Destacan como rasgo particular de Uruguay la administración de todas las escuelas de nivel inicial, primario, medio y técnico profesional y formación docente a cargo de un organismo central, autónomo y con personería jurídica.

La centralización fue inaugurada por la Ley N° 14.101, con la creación del CONAE como ente autónomo, y las leyes que la sucedieron la mantuvieron tras crear la ANEP.

En la Ley N° 14.101 se da escaso peso a la idoneidad pedagógica en la elección de las autoridades de la educación, lo que implica que las razones políticas fueron la prioridad al elegirlos. Tanto en la Ley N° 14.101 como en la 15.739 no se les da ninguna participación a los docentes en la elección de las autoridades de la educación mientras que en la Ley 18.437 consagra su participación.

La Ley 14.101 establecía que el CONAE indicará las disciplinas y puntos obligatorios de los programas de los distintos niveles, velando por su estricto cumplimiento a través de las inspecciones docentes (numeral 11, artículo 16), mientras que la Ley 15.739, planteaba que el CODICEN iba a establecer la orientación general a que deben ajustarse los planes y programas de estudios primarios, secundarios y de la educación técnico-profesional (numeral 1°, artículo 13), los que serán proyectados por los Consejos desconcentrados respectivos y aprobados por el CODICEN (numeral 3, artículo 14). En una formulación similar la Ley N° 18.437 señala que el CODICEN definirá las orientaciones generales de los niveles y modalidades educativas bajo su órbita y homologará los planes de estudio aprobados por los Consejos de Educación.

El control que ejerce el CONAE sobre la educación es evidente en este aspecto, mientras que en las leyes que le siguen hay una mayor autonomía de los Consejos y mayor libertad para los docentes en el cuanto a los programas. Esto último se incrementa en la ley vigente.

### **Los sujetos de la educación**

En la Ley N° 14.101 los sujetos destinatarios de la educación son el pueblo oriental, los miembros de la comunidad, los educandos, mientras que en la Ley N° 15.739 son todos los habitantes y los educandos en tanto que la Ley N° 18.437 establece que los educandos son los titulares, el sujeto de la educación. Por lo tanto, las tres leyes emplean el término educando y se constata el uso de un lenguaje nacionalista en la Ley N° 14.101 al referir al “pueblo oriental”.

### **Las metas y los principios propuestos.**

La Ley N° 14.101 se proponía como meta esencial “la educación permanente de todo el pueblo oriental, la continuidad del proceso educativo personal, la constante superación de todos los miembros de la comunidad, la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado y el desarrollo del país” (artículo 1). Tanto esta ley, en el capítulo III, como la N° 15.739, en el capítulo II planteaban varios fines y cometidos de la educación idénticos o muy similares, desarrollados en ambas entre los numerales 1 y 8. Estos son la escolaridad total, la igualdad de oportunidades de acceso a todas las fuentes de educación, la formación del carácter moral y cívico, el respeto a las convicciones y creencias de los demás, erradicar toda forma de intolerancia, tutelar los derechos de los menores, proteger y desarrollar la personalidad del educando en todos sus aspectos, estimular la autoeducación, impulsar una política asistencial al educando procurando su inserción en la vida del país, conectando los programas y planes con el desarrollo nacional.

La diferencia sustancial es que la ley de 1973 en el numeral 9 establece como fin crear “una conciencia activa en el educando para la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado, de acuerdo con los principios del régimen democrático que consagra la Constitución” (numeral 9, artículo 10). Esto coincide con la meta esencial que se había propuesto. En cambio, la Ley N° 15.739 en el numeral 4 que en ambas leyes refería a la formación de carácter moral y cívico de los educandos, agregaba “defender los valores morales y los principios de libertad, justicia, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática de gobierno”.

El hecho que la de 1973 se propusiera educar para defender la soberanía nacional, el orden y la seguridad Estatal pone en evidencia el propósito de mantener el orden establecido y su adscripción a una ideología nacionalista y conservadora. El uso del mismo verbo en la ley de 1985, pero para defender valores y derechos que implican una concepción sustantiva de democracia, y la explicitación de la defensa de la forma democrática de gobierno, afirman la prioridad que atribuía a la defensa de los aspectos formales o procedimentales del modelo político arrasado por la dictadura, recientemente recuperado.

Con respecto a las metas, la ley del 2009 enfatiza en la formación integral de las personas que haga posible una vida armónica e integrada en sociedad. Considera la educación un bien público y social que “tiene como fin el pleno desarrollo físico,



psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna” (artículo 2) orientada a la búsqueda de una vida armónica e integrada.

Las leyes N° 14.101 y la 15.739 proponen entre los cometidos del ente que administra la educación (CONAE y ANEP, en el numeral 8, artículo 10 y numeral 8°, artículo 6 respectivamente), empleando los mismos términos<sup>58</sup>, “impulsar una política asistencial al educando, que procure su inserción en la vida del país, en función de programas y planes conectados con el desarrollo nacional”. El objetivo tiene en cuenta que el educando logre insertarse en el mercado de trabajo, pensando por un lado en su futuro y por otro lado en el desarrollo nacional.

Las tres leyes afirman los principios varelianos de la educación pública uruguaya, gratuidad, laicidad y obligatoriedad, pero la ley vigente diferencia principios de la educación, entre los que incluye obligatoriedad, universalidad, diversidad e inclusión educativa, participación, libertad de enseñanza, libertad de cátedra y principios de la educación pública, entre los que incluye gratuidad y laicidad además de igualdad de oportunidades o equidad.

Con respecto a la obligatoriedad, la Ley 14.101 la extiende al nivel básico de educación secundaria, lo que implicaba un avance en la universalización de la misma y por lo tanto en su democratización. Asimismo, la Ley N° 18.437 afirma la obligatoriedad y la extiende a la educación inicial y a la educación media superior.

En relación al principio de laicidad el concepto que manejan las leyes es diferente.

El concepto de laicidad implícito en la ley N° 14.101 es negativo, prohibía toda actividad y enseñanza proselitista, que aliente el adoctrinamiento, la simpatía o adscripción a cierto partido político, o a ideas que atentaran contra la seguridad del Estado o el orden interno o que no se atuviera a los contenidos y orientaciones fijadas en los programas. En cambio, en la Ley N° 15.739, laicidad es concebida positivamente, como la libertad para acceder a las diversas fuentes, de exponer y debatir en las instituciones educativas las diferentes ideas y propuestas y a no ser sancionado por ello, prohibiéndose expresamente el proselitismo. Por último, la concepción de la Ley N° 18.437 es similar al de la ley anterior, pero incluye la toma de posición y la exposición

---

<sup>58</sup> Excepto que la Ley N° 14.101 dice natural luego de inserción

de la misma públicamente al mismo tiempo que no hace referencia al proselitismo como un límite.

El principio de laicidad asegurará el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa. Se garantizará la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias (artículo 17)

Mientras que la Ley 14.101 enfatizaba en las prohibiciones y obligaciones de los actores involucrados en la educación, aspectos priorizados, dada la extensión del capítulo (aproximadamente dos páginas en un total de 11) y el detalle con el que se abordan las prohibiciones y limitaciones, estableciendo además un control sobre la actividad del docente en el aula, omitiendo la libertad de cátedra, precisando reglas para el dictado del Estatuto de los funcionarios; la Ley N° 15.739 priorizaba la libertad del estudiante y al igual que hará la Ley 18.437 establece la libertad de cátedra del docente, explicitando que la enseñanza-aprendizaje se realizará sin imposiciones ni restricciones, en tanto que la ley vigente afirma además la libertad de enseñanza.

La Ley N° 15.739 estableció la libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura y la libertad de cátedra como principios fundamentales de la educación; por su parte la ley vigente incorpora estos principios y agrega otros que no estaban presentes en las leyes anteriores: universalidad, diversidad e inclusión educativa, participación y libertad de enseñanza y para la enseñanza pública estatal agrega igualdad de oportunidades o equidad.

En cambio, las Leyes N° 14.101 y la 15.739 no planteaban la igualdad de oportunidades como principio, sino como cometido, la primera, o fin, la segunda.

La Ley 14.101 establecía “educaciones especiales o diferenciadas, así como planes particulares, para los educandos que lo requieran” y la inclusión de los jóvenes con problemas de desarrollo psicofísicos en primaria y enseñanza secundaria básica; en el nivel superior solo lo hace en la Técnica, circunscrita al cuidado. Nada de esto se señala en la Ley 15.739. Cómo se realizará la igualdad de oportunidades se presenta de manera imprecisa en la primera ley y sin puntualizaciones en la segunda; en ninguna se menciona de qué forma se lograría extender la educación a quienes no estén en edad escolar.

En relación a la igualdad de oportunidades, la Ley N° 18.437 emplea ese término en relación a los colectivos minoritarios o en situación de vulnerabilidad a los que refiere cuando establece el principio de diversidad e inclusión educativa. Las leyes anteriores no visibilizaron a estos colectivos ni incluyeron este principio.

Además, esta ley propone la coordinación de las políticas educativas con las otras políticas que desarrolla el Estado y en particular la articulación con las políticas sociales a fin de realizar el derecho a la educación; esta coordinación es algo que esta ley introduce y que tampoco estaba presente en las anteriores. Demuestra la intención de cumplir con el programa del partido de gobierno y con los compromisos internacionales refrendados, en particular, con la Declaración Universal de Derechos Humanos.

De todo esto se desprende que el concepto que esta ley maneja es el de equidad, no contempla sólo el punto de partida sino también el punto de llegada, que todos puedan realizar el derecho a la educación. Sin embargo, la ley usa igualdad de oportunidades como sinónimo de equidad porque el artículo 18 las vincularla con la conjunción o.

La Ley N°14.101 incorporaba el concepto de coeducación al que las otras leyes no refieren, no obstante, es conveniente subrayar que el principio de diversidad e inclusión educativa lo integra y profundiza.

### **El concepto de educación**

El concepto de educación implícito en la ley 14.101 es fundamentalmente el tradicional o normativo; entiende generalmente la enseñanza como un proceso de transmisión de conocimientos y el aprendizaje como la apropiación de estos. El docente educa o enseña y el estudiante es quien recibe los conocimientos y aprende. Mayoritariamente las acciones previstas por la ley a desarrollar en las instituciones educativas asignan a los estudiantes un rol de receptor pasivo, el que se reafirma si se consideran las prohibiciones y limitaciones a su accionar propositivo. Sin embargo, entre los cometidos señala estimular la autoeducación y valorizar las expresiones propias del educando y su aptitud para analizar y evaluar (numeral 7, artículo 10).

Por su parte, la Ley N° 15.739 estimula “la autoeducación”, valoriza las expresiones del educando y su aptitud para analizar y evaluar, su espíritu creativo y vocación de trabajo, enfatiza en la protección de los derechos del educando y en el

desarrollo de su autonomía para pensar, crear y trabajar. La concepción de educación se aparta del enfoque normativo, al afirmar la libertad para el docente y para los estudiantes, al diferenciar la enseñanza del aprendizaje, al otorgar un protagonismo mayor al estudiante en su educación. Concibe la enseñanza-aprendizaje como un proceso complejo, una construcción en la cual el docente tiene un rol fundamental, pero en la que participa también activamente el alumno.

En ambas leyes está presente el paradigma tecnológico, porque planteaban que los programas y planes estén conectados con el desarrollo nacional, pero situaban al educando y no sólo al sistema productivo en el centro de la propuesta. Sin embargo, por el énfasis que hace en el desarrollo y la red semántica que empleaba la Ley N° 14.101, su adscripción a este paradigma es mayor que en la ley que la sucede.

Por otro lado, la Ley N° 18.437 plantea que la educación tendrá como referencia a los derechos humanos “como elementos esenciales incorporados en todo momento y oportunidad a las propuestas, programas y acciones educativas, constituyéndose en un marco de referencia fundamental para la educación en general y en particular para los educadores” (artículo 4°), presente en las diversas decisiones y acciones que se implementen en la educación. Entre las medidas que establece para la realización del derecho de educación y de una educación de calidad se encuentran, además de las mencionadas anteriormente, la extensión del tiempo pedagógico para educación primaria y media básica y procurar que la educación contemple los diferentes contextos, capacidades, necesidades e intereses, para que todas las personas puedan apropiarse y desarrollar los contenidos de la cultura local, nacional, regional y mundial. Focaliza en los aprendizajes que les permita a los estudiantes un desarrollo integral, abarcando aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir juntos.

En función de los educandos, los educadores “como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y organizar los contenidos” (artículo 5°). Esta definición que pone a los estudiantes en el centro, y que exige que los educadores adapten sus enseñanzas a los mismos es la manera por la cual se puede realizar el derecho a la educación que la ley establece.

También la ley entiende que para una educación de calidad, son necesarios docentes preparados, con una sólida formación pedagógica, de allí que proponga la creación de la IUDE. Con ese mismo objetivo propone la creación del INEE, persona

de derecho público no estatal a los efectos de evaluar el sistema educativo y mejorar su calidad. Estos asuntos no se habían abordado en las leyes anteriores.

### **3.2.18 Convergencias en los campos semánticos de educación de las tres leyes**

Obligatoriedad y proceso integran la red semántica de educación en las tres leyes estudiadas. Laicidad, gratuidad, educación permanente, igualdad de oportunidades, política asistencial, investigación, desarrollo nacional, formación del carácter moral y cívico, respeto, tolerancia, democracia, educando, integran el campo semántico de la Ley N° 14.101 y la 15.739.

### **3.2.19. Divergencias en los campos semánticos de educación en las tres leyes.**

Integran el campo semántico de educación la Ley N° 14.101 el vocablo ciudadano, reafirmando el nexo entre educación y democracia.

En contraposición, en la Ley N° 15.739 no se emplea ese término, lo que sorprende y no se encuentra explicación a su omisión; no obstante, refiere a la formación del carácter moral y cívico de los educandos, lo cual implica su calidad de ciudadanos. Además, especifica a diferencia de la Ley 14.101 cuáles son los valores morales y los principios que la formación del carácter moral y cívico involucran: libertad, justicia, bienestar social, derechos de la persona humana.

En la Ley N° 14.101 se incluyen en la red semántica vocablos vinculados a la sociología y la economía. Se aborda la planificación y evaluación de la educación no en su dimensión pedagógica sino en su una dimensión económica, vinculándola a las necesidades del desarrollo nacional. El énfasis en la planificación y en adecuar la educación al desarrollo económico y a las necesidades del mercado de trabajo evidencian la influencia del paradigma tecnológico en quienes elaboraron la ley.

Ya en la Ley N° 15.739 enseñanza-aprendizaje, autoeducación son conceptos vinculados a educación y los verbos que se asocian a sus cometidos tienen un carácter más propositivo, menos imperativo que los empleados en la Ley 14.101.

Tanto la concepción de educación, como los conceptos asociados corresponden a un enfoque que se aparta de la concepción tradicional/normativa y da un mayor protagonismo al estudiante en su educación. La Ley 15.739 asocia educación a enseñanza-aprendizaje y ésta a la libertad. La libertad es uno de los conceptos que la ley

vincula a educación, libertad de acceso de los educandos a la cultura y libertad de cátedra de los docentes.

### 3. 2.20. Los problemas que la Ley 14.101 busca resolver

Sanguinetti al ser consultado al respecto respondió lo siguiente:

Esa ley estaba inspirada en una circunstancia muy particular de la vida del país [...] responde a una situación, a desafíos coyunturales y desafíos de fondo. El desafío de fondo era la total desconexión de nuestro sistema educativo. Primaria, Secundaria, UTU, eran repúblicas aparte, conducidas cada una con su criterio y hasta rivales en muchas cosas. Esto ya no era sostenible.

Naturalmente generó una polémica impresionante porque se consideraba que se lesionaba la autonomía de los organismos docentes, cuando no era así porque se englobaba todo en una autonomía que incorporaba a todo el sistema [...] pero ese particularismo de las autonomías era muy fuerte [...]

Por supuesto que a mí me decían de todo, que eso era autoritario, fascista, violatorio de las autonomías, era un debate realmente muy, muy, digamos en blanco y negro. Naturalmente no podemos ignorar que estábamos en una etapa muy convulsionada del país, había guerrilla y había un sindicalismo todavía referido a la idea revolucionaria, en fin, estábamos en los tiempos de ese debate, de lo que llamaríamos la Guerra Fría (Sanguinetti, 2017).

De las palabras del principal autor de la ley se desprende que las autonomías de los Consejos de Primaria, Secundaria y UTU eran consideradas un problema, pero también lo era –y no podía abordarse la educación y el gobierno de la educación sin considerarlo- la situación conflictiva del país, la guerrilla<sup>59</sup> y el sindicalismo.

Centralizar la conducción de la Enseñanza en un nuevo ente autónomo creado por la ley: el CONAE y suprimir la autonomía de los distintos Consejos fueron las medidas que la ley estableció ante esta problemática. A su vez, la polémica que la ley generó se sumó a las existentes en ese momento histórico, caracterizado por Sanguinetti como una etapa de enfrentamiento ideológico, con posiciones antagónicas entre las que no era posible el diálogo, movilización sindical, guerrilla, autoritarismo y represión, conflictos localizados en el país, manifestaciones del conflicto internacional, de la Guerra Fría.

---

<sup>59</sup> La guerrilla en el momento que la ley se discute estaba siendo derrotada según documentos de las Fuerzas Armadas (Broquetas, 2008, p. 188).

Sanguinetti argumenta la necesidad en ese contexto de una conexión en todo el sistema educativo, pero también señala que se hacía “necesario e imprescindible recuperar la conducción del Estado para este, el estado mismo; Secundaria actuaba de un modo totalmente autónomo, su integración al Estado poco tenía que ver, la UTU influía un poco más pero tampoco” (Sanguinetti, 2017).

Reconoce que el debate que el proyecto de ley generó fue encendido y se desarrolló en sentido dicotómico, “era la defensa de las autonomías contra la prepotencia de un Estado avasallante que quería reducirlas” (Sanguinetti, 2017).

Desde una posición contraria al proyecto de ley, el diputado Batalla planteó que se buscaba quebrar la tradición nacional de autonomía de la enseñanza; citando a Varela y a Vaz Ferreira señaló que estos sostenían que era conveniente independizar la administración de la educación de otras ramas de la administración pública y rechazaban la subordinación de la enseñanza a la política (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre 1972). También el diputado Veiga sostuvo que la mayoría de los legisladores que apoyaban el proyecto estaban olvidando “el esfuerzo de años y años, las conquistas por lograr que los entes de la enseñanza tengan independencia del poder político” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre 1972, p. 281).

Quienes eran contrarios a la ley, impugnaron su inconstitucionalidad por presentar el proyecto como urgente, cuando incluía crear un ente autónomo y suprimir tres. Pero además objetaron que se priorizaban los criterios políticos sobre los pedagógicos en la elección de las autoridades de la educación y en las decisiones que estas iban a adoptar. El diputado Trías cuestionó además que sólo se requieran cinco años de docencia a dos de los integrantes del CONAE y de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria Básica y Superior y Educación Técnico Profesional, y que no se exija calificación. Asimismo, rechazó que el Consejo pudiera nombrar y destituir por razones de servicio. También objetó que los inspectores y directores fueran nombrados por el Consejo y no por Concurso atendiendo a las necesidades de la función y a las aptitudes personales y su cese sin expresión de causa (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972).

Estas disposiciones evidenciaban que en la enseñanza “el principal protagonista debe ser el gobierno. Su tesis era la siguiente: “como el gobierno obtuvo la mayoría en

las elecciones, tiene el derecho a orientar la educación” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 286). Trías denunciaba que hay “una ofensiva anti técnica”, un “odio a los técnicos”.

En un contexto de crisis y de enfrentamiento social que también se desarrollaba en el ámbito educativo, la ley priorizaba los criterios políticos en la elección de sus autoridades y limitaba la autonomía de la educación.

En la discusión en la Cámara de Representantes, el diputado Cano leyó un fragmento del proyecto de ley que expresaba la perspectiva de quienes apoyaban la ley, la preocupación por la politización de la educación y sus consecuencias;

se da la paradoja que siendo la educación uno de los cometidos fundamentales de la acción del Estado, ninguna autoridad pública posee las facultades suficientes para imponer las líneas generales de la política educativa. Y esta carencia ha dado lugar a una serie de problemas graves, en la medida que la autonomía de los entes ha sido utilizada para una politización creciente, que busca debilitar las mismas bases de nuestro sistema de gobierno (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre de 1972, p.212).

El diputado argumentaba la debilidad del Estado para gobernar la educación y la politización de esta, lo cual hacía peligrar el gobierno, la ley proponía el control del Estado y la reglamentación sobre las instituciones educativas. El mantenimiento del orden dentro de las instituciones educativas era también visualizado como una situación conflictiva, controlar las actividades que se desarrollaban en ellas, las ideas que se debatían y enseñaban, fueron el propósito de las múltiples prohibiciones que la ley establecía. La meta planteada era asegurar la continuidad de la educación y el Estado era responsable de que se cumpliera ese servicio.

El orden y la seguridad era una prioridad de quienes impulsaron la ley; el propósito de crear conciencia en los educandos para la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado como cometido de la educación así lo evidencian.

En el parlamento Sanguinetti expresaba “El proyecto de ley busca la obtención del orden, principio fundamental de su filosofía, compatible con la educación. No puede haber educación sin orden, o sea que no se puede educar en un ambiente hostil, anárquico, obstruccionista, criminal” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre 1972, p. 211).



El diputado R. Arismendi planteó la oposición de una inmensa mayoría de la opinión pública al proyecto de ley porque

ve en él un ataque a la enseñanza, pero también a la columna vertebral de las libertades de la República y por lo tanto, la apertura de una etapa que sin dramatizar, diríamos peligrosa, sino siniestra, para el desarrollo político de la nación.

[...] pretende que por esta vía se va al orden y se va a la paz, cuando debe saberse que con esto se va a la arbitrariedad, al desorden y quizá a la sangre de la República (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre 1972, p. 200).

El diputado Cano, en defensa de la ley argumentó que buscaba “alejar definitiva y radicalmente a quienes van a destruir los cimientos nobles y propios de nuestra democracia” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 14 de noviembre 1972, p. 212). Refería a los artículos 19, 23, 27 y 28 de la ley señalando que procuraba evitar hechos de violencia que impidieran a los educandos estudiar y aprender.

En oposición a la ley el diputado Veiga señalaba: “Entendemos que otro es el concepto de democracia, que repetimos, está ligado íntimamente al concepto de participación” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 276). Cuestionaba la no participación en la ley del pueblo, de todos los sectores interesados en ella y manifestaba tener una concepción de democracia diferente al que la ley concebía.

El diputado Batalla también expuso su concepción de democracia y señaló sus discrepancias con la contenida en el proyecto de ley

para nosotros la democracia no es solamente un régimen de gobierno, es una concepción de la vida, es una actitud frente a la vida, al hombre, a los demás; es una concepción de hombre como ser individual, meta de la acción política, partícipe en una sociedad en la cual el siente y sufre con ella, en la que tiene sus derechos como tal, por el solo hecho de ser hombre, terminando esos derechos donde empiezan los de los demás.

No creo que de ningún modo pueda identificarse lo que constituye la democracia como concepción del mundo y de la vida, con lo que es el capitalismo, como sistema económico [...]

El Uruguay ha cambiado [...]. La etapa de “como el Uruguay no hay” pasó y hoy tenemos un Uruguay latinoamericanizado, preocupado, entristecido, un Uruguay que se ha hundido en el abatimiento, en el retroceso, en la pérdida de

libertad (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 374).

Arismendi señalaba que el proyecto de ley negaba las mayores conquistas: “la autonomía técnica, la libertad de cátedra, el concurso, el estatuto del profesor, la participación estudiantil” y afirmó, tras referir a los asesinatos de Hugo de los Santos, Susana Pintos y a una caravana de mártires jóvenes desde Líber Arce y Nelson Rodríguez

La historia es reciente y es inapelable en su objetividad. Se iba a imponer el orden y el orden es el desastre económico, la corrupción en vastas zonas oficiales, la violencia extendida en la vida del país, la liquidación institucional. Este es el orden: sí orden del cementerio, el orden del desastre, el orden de la negación. Y hoy se invoca el orden para esto, sin decir una palabra definitiva sobre las causas de la crisis de la República. Porque, ¿discutimos la ley de enseñanza? No. Estamos discutiendo el destino del Uruguay, que está clavado en esta cruz de los caminos de las cadenas y se puede ir hacia la represión [...] o hacia la solución de los problemas económicos, políticos y sociales. Y esta ley es dirección, es flecha de camino y símbolo en un sentido: negativo (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 15 de noviembre 1972, p. 388-389).

Por su parte Sanguinetti concluía hacia el final del debate que reafirmaba los fundamentos de la ley, preguntando cómo podían hacerse interpretaciones históricas y políticas omitiendo ciertos acontecimientos

el hecho de que aparecieron aquí fenómenos subversivos, como se saltea el hecho de que aparecieron movimientos terroristas que por medio de la violencia pretendieron atentar contra las instituciones.

[...] ¡Cómo se puede saltar en cualquier interpretación la presencia de movimientos como el de los tupamaros que evidentemente fueron los que comenzaron a ensangrentar al país! ¡Cómo nos vamos a olvidar de que aquí empezó a correr sangre hace tiempo y que corrió sangre sí, de policías, de soldados, de muchos servidores del país y también sangre de obreros muertos airoosamente también por esos movimientos terroristas que en su odio ciego e infecundo crearon condiciones tremendas para el nacimiento de una derecha que dialécticamente aparece como una respuesta armada a ese extremismo izquierdista que se ha alentado en el país (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 16 de noviembre 1972, p. 390).

Y agregó que lo que le preocupaba no era la acción de los jóvenes, sino la de los adultos.

No es la insurgencia e inquietud estudiantil o juvenil la que preocupa a esta ley y a nosotros. [...] Aquí si hay responsabilidad es de los mayores, de los que han vivido predicando el camino de la revolución.[...] Que no se abjure, por cierto,

de estas instituciones formales de democracia, porque en esta cáscara de democracia de la cual se habla con mucho desprecio, esta cáscara formal de instituciones, está siendo todavía el escudo de muchas libertades, el escudo de los mismos que hoy aquí, criticándonos con injusticia, con error y con falacia (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 16 de noviembre 1972, p. 390).

Se confrontaban claramente concepciones de democracia, diagnósticos de la situación del país, espacios de experiencia y horizontes de expectativas.

Sanguinetti priorizaba las dimensiones políticas y civiles de la democracia, pero a la vez fundamentaba limitaciones a la libertad que la ley imponía, lo cual suponía una restricción de los postulados liberales, en aras de establecer la paz y el orden, detener a la guerrilla y las movilizaciones sociales, conservar el estatus quo existente. Defendía su concepción consciente de las objeciones que le hacían quienes estaban en la oposición, que despreciaban su postura, tildando a la democracia por él defendida de “cáscarademocracia”, centrada en las formas y no en el contenido, burguesa.

Los legisladores del Frente Amplio consideraban que la realidad del país, el gobierno y el proyecto de ley estaban lejos de ser y orientarse a la realización de un régimen democrático. Su concepción de democracia es otra, basada en la participación y en una sociedad distinta a la capitalista.

En el texto de la ley se manifiesta también la preocupación por el desarrollo económico del país, en el cual la educación se considera juega un papel sustantivo. La crisis económica que el país estaba atravesando también incide en los propósitos que los autores de la ley se planteaban. La centralidad que lo económico tiene en la política educativa se explicitaba al afirmar que la educación estará sometida a “un proceso permanente de evaluación y de reajuste integral conforme a las necesidades del desarrollo nacional” (artículo 6, capítulo 1).

### **3.2.21. El horizonte de expectativas, la realidad que la Ley 14.101 busca construir**

La ley imponía una nueva organización de la educación procurando que la conducción de la misma estuviera en manos del Estado para lo cual se estableció una organización centralizada de la enseñanza bajo la dirección del CONAE y suprimió la anterior autonomía de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria Básica y Superior y de la Universidad del Trabajo, los que quedaron subordinados al órgano rector al que se le atribuían amplias potestades.

El CONAE, ente autónomo creado por la ley, cuyos integrantes eran designados por el Poder Ejecutivo, iba a actuar con autonomía técnica, administrativa y financiera, designaría a los integrantes de los Consejos que administrarán la Educación Primaria, Secundaria Básica y Superior y la Técnico Profesional Superior, por lo tanto dirigirá, coordinará y administrará los diferentes niveles de la educación.

La educación pública a través de estos órganos estará a cargo del Estado; estos serán los encargados de su planificación, dirección, ejecución, evaluación y reajustes, no dándoles ninguna participación a los docentes en la misma. Además de esta exclusión, de las prohibiciones y las limitaciones a su actividad gremial se establece un control sobre la actividad del docente en el aula, la obligación de ajustarse al plan de estudios y al programa establecidas por la autoridad.

Es clara además la intención de generar un orden en las instituciones educativas, de evitar y disolver los conflictos. Los directores de las instituciones de enseñanza, los funcionarios y los padres de los estudiantes serían a quienes la ley asigna esta función de disuasión, freno y denuncia en el caso que se produzca alguna alteración o posible alteración del curso normal de las clases.

La creación de una conciencia activa en el educando para la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado era un cometido de la educación. El ciudadano educado que la ley promueve participaría en la democracia de forma consciente y activa, defendiendo la soberanía nacional, el orden y la seguridad del Estado. Hay una contraposición entre la no explicitación del alcance y los ámbitos de participación del ciudadano con la explicitación de los elementos que debe defender.

La ley establece un control estatal en la educación, procurando que no sea un ámbito de debate político-ideológico y de cuestionamiento del orden, sino que por el contrario contribuya al mantenimiento del orden social y político.

### **3.2.22. Los problemas que la Ley 15.739 busca resolver**

Para nosotros es claro que el régimen atacó la educación, porque sabía que socavando sus bases en definitiva, estaba atacando las bases mismas de la República y la democracia.

[...] cuando estamos hablando de estos temas, nos estamos refiriendo también, a cuál va a ser el futuro de la educación en el país y a cuál va a ser el futuro de la

República y de la democracia (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 413)

El miembro informante de la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados, Hierro López, presentaba el problema de la educación vinculado al problema de la democracia. Ambos fueron atacados por la dictadura y su futuro dependía de las decisiones que los legisladores tomaran, en particular con esta ley.

No se trata de recorrer lo caminos anteriores a 1973 porque ellos, indudablemente en algunos casos, eran equivocados; se trata de superar la dura crisis que fue desde 1973 hasta 1984; de construir una nueva educación para una nueva sociedad (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 413)

El diputado Gilberto Ríos, del Frente Amplio, también asoció el recorrido que siguieron democracia y educación; señaló además que las restricciones a las libertades, el deterioro de la democracia y de la educación habían comenzado en la década de 1960.

El cercenamiento de las libertades, el pisoteo de las instituciones democráticas, llevó consigo en forma paralela, el aplastamiento de las más ricas tradiciones de nuestro sistema educativo. Pero también, previo a 1973, es una situación política y social que arranca en la década del 60, ya comienza el cercenamiento de las libertades democráticas que traban el desarrollo efectivo y normal de nuestro sistema educativo (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 415).

En el contexto de salida de la dictadura, son concebidos como problemas las limitaciones a la libertad, la prohibición de uso de ciertos textos, el abordaje de temas, autores e ideas, la persecución ideológica, las amenazas y acusaciones por proselitismo. “Ciertos programas, planes y programas tenían visos antidemocráticos muy marcados” (Cayota, 2017). Esto había dejado como secuela un enorme deterioro de la educación. Había urgencia de resolver dos problemas subraya Cayota en la entrevista. Uno era el de los destituidos en la enseñanza durante el período autoritario y dictatorial, que ascendían a 3.000 y como contrapartida los docentes que se habían incorporado en todo ese período en el que se no se realizaron concursos. Había directores, inspectores que no eran afines a la dictadura pero no habían llegado a su cargo de manera totalmente ilegítima (Cayota, 2017). El diputado Ríos afirmó que el “tema de los destituidos era tan neurálgico, que creíamos que no se podía pacificar la enseñanza sin resolverlo antes” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 415).

Varios legisladores, entre ellos Millor, del Partido Colorado, planteaban que la reposición de los destituidos no podía afectar los derechos legítimamente adquiridos de los docentes en actividad. G. Aguirre, legislador del Partido Nacional, en la comisión bicameral había argumentado al respecto, y sus palabras fueron citadas por Ríos ante la polémica que este tema generó entre los diputados

cuando se dice que existe un derecho adquirido por parte del funcionario que actualmente ocupa el cargo del destituido se cae en un error. No se generó ningún derecho porque el cargo no estaba vacante. El único que tiene derecho al cargo es el destituido y el que lo ocupa actualmente lo hace de forma irregular (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 415).

Sobre este mismo asunto, el diputado Pita expresó que la prensa insistía más en las injusticias que crearían los elementos reparadores que en la reparación de la injusticia. La ley buscó “el respeto de todos los derechos, de los vulnerados anteriormente y de los adquiridos posteriormente” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 437).

El otro gran problema a resolver que Cayota (2017) señaló era la ley vigente, aprobada unos meses antes del golpe de Estado, que la dictadura mantuvo. La derogación de la Ley N° 14.101 era concebida por las fuerzas democráticas como una batalla.

Por la carga simbólica que esa ley tenía como elemento autoritario en la educación. No era menor, no era una batalla política contra Sanguinetti, era una batalla simbólica por la democracia y por la libertad [...] A nivel sindical rápidamente esto fue una premisa muy fuerte en todos los niveles, la derogación de la Ley 14.101 como batalla simbólica y eso se comenzó a transmitir hacia los partidos políticos y hacia los partidos políticos de izquierda, como el Frente Amplio, pero también hacia el Partido Nacional, que en esto no tenía mucho, no tenía ningún prurito en reclamar la derogación, pero si lo tenía el Partido Colorado (Cayota, 2017).

La estructura del sistema educativo, la designación de las autoridades de la enseñanza, la exclusión de los docentes de esta, fueron otros asuntos que abordaron los legisladores y los colectivos docentes. Fueron también temas que generaron controversias. Unos defendían la concepción consagrada en la Ley 14.101 que las autoridades debían ser nombradas por el poder político y otros proponían que los docentes participaran de la decisión. La autonomía de la enseñanza volvía a ser un tema central en el debate.

había quienes históricamente tenían una acumulación sindical, gremial y profesional de varias décadas que reclamaba el nombramiento de las autoridades por parte de los propios docentes, con además antecedentes ya de estas batallas en el Consejo de Secundaria previo a la intervención del '71 con la ley anterior pero que en algún momento logró que en Secundaria se nombrara el delegado docente como fue el caso de Rodríguez Zorrilla y luego la entrada de mi padre como consejero en aquel momento. Toda esa discusión que viene de la década del '60 se crispó a fines de la década del '60 y comienzos de los '70 con la intervención que generó la huelga docente y los liceos populares y toda la construcción de la Ley 14.101 en un marco de huelga y de luchas y de destitución aún en períodos democráticos. Por eso era tan delicada la discusión porque el problema era con la dictadura pero el problema era con la Ley 14.101, veníamos en período democrático de huelga general docente contra esa ley, entonces los marcos conceptuales estaban enfrentados [...] lo que decíamos los sindicatos en aquel momento es la dictadura no necesitó tocar una coma de esa ley para llevar su modelo autoritario, la aplicó sin modificar. Estábamos enfrentados actores democráticos, pero con marcos conceptuales totalmente enfrentados y con décadas de enfrentamientos y que no habían sido discusiones teóricas, habían sido luchas (Cayota, 2017).

Héctor Sturla, diputado del Partido Nacional, sostuvo el “rol indispensable del poder político en materia educativa y, por lo tanto, su necesaria intervención en los sistemas de designación de los cargos rectores de los organismos docentes” (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 438).

Con respecto a las autoridades también se debatieron los requisitos para integrar órganos de conducción de la educación, la importancia del conocimiento pedagógico.

### **3.2.23. El horizonte de expectativas, la realidad que la Ley N° 15.739 busca construir**

Todos pensaron que el sector más difícil que no iba a generar acuerdos iba a ser este, y sin embargo fue en el que se alcanzaron niveles de acuerdos verdaderamente sorprendentes y que garantizaron y evitaron un incendio en la pradera una vez que el sistema democrático empezara a funcionar. [La educación] era una espada de Damocles, porque los niveles de afectación de derechos eran de tal volumen y los enfrentamientos pre dictadura tenían tal magnitud que muchos apostaron, y creo que desde el régimen militar muchos apostaron a que ese iba a ser un talón de Aquiles del proceso democrático y sin

embargo en el marco de la CONAPRO se resolvieron estos temas que eran como dos volcanes a punto de explotar.

[...] Entonces buscamos una salida, porque todos teníamos el compromiso democrático. Solo les servía a los defensores del régimen dictatorial que la enseñanza estallara una vez que llegó el 1 de marzo (Cayota, 2017).

El momento era vivido como un tiempo de cambio, de construcción, de superación. La recuperación democrática a nivel político y la recuperación de la democracia en la educación eran aspectos fundamentales de la realidad que los distintos partidos políticos y las organizaciones sociales querían construir. Esto hizo posible los acuerdos entre quienes negociaron en la CONAPRO y luego en el Parlamento para elaborar y aprobar esta ley.

Hierro López señalaba que el proyecto fue concertado por los partidos políticos y sectores vinculados a la enseñanza

con el fin de lograr el marco que hiciera posible que la enseñanza pública y general tuviera la normalidad y la eficacia de que careció desde hace muchos años [...]

[...] dará una instrumentación adecuada para que las autoridades de la educación puedan desarrollar su tarea en forma pacífica, normal, creativa y transformadora, a fin de que el país tenga el nivel de enseñanza que había perdido desde hace mucho tiempo (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 411)

El retorno a la normalidad, desarrollar en paz la educación para lograr el nivel que en el pasado tuvo y que se perdió, son los rasgos fundamentales de la realidad que la ley busca construir, según este legislador que pertenecía al sector político que había triunfado en las elecciones, cuyo candidato había utilizado en la campaña el eslogan “cambio en paz”.

La recuperación de la libertad en la educación es uno de los derechos a restablecer. La ley comienza expresando que la enseñanza-aprendizaje se realizará sin imposiciones ni restricciones. Propone la libertad de acceso a las diversas fuentes de la cultura, lo que conlleva la posibilidad de incluir temas y bibliografía con total libertad; asegura la libertad de cátedra de los docentes, garantiza “la independencia de la conciencia moral y cívica del educando” que implicaba la obligación de los docentes de realizar una exposición “integral, imparcial y crítica de las diversas posiciones o tendencias que presente el estudio y la enseñanza de la asignatura respectiva” (artículo



2); pero también prohíbe a los funcionarios realizar “proselitismo de cualquier especie en el ejercicio de su función o en ocasión de la misma”, al mismo tiempo que establece el resguardo a que los funcionarios pudieran ser afectados en sus derechos en función de sus ideas (artículo 4).

Las disposiciones anteriormente mencionadas apuntan a restablecer la libertad y el principio de laicidad en la educación, laicidad entendida como la libertad para exponer y debatir en las instituciones educativas las diferentes ideas y propuestas y no ser sancionado por ello, prohibiéndose expresamente el proselitismo. En este sentido, el diputado del Partido Nacional, Alfonso Requierena Vogt explicaba el concepto de laicidad contenido en la ley

Quando se habla de laicidad [no] se hace referencia exclusivamente, a la sido el origen, pero hoy la interpretación que debe darse al concepto vareliano de laicidad es muy diferente. Todo lo que signifique adoctrinar al estudiante en una determinada senda ideológica, constituye una violación de los principios elementales de la escuela uruguaya. Se prohíbe terminantemente a maestros y profesores condicionar al alumno, ya sea en lo religioso como en lo ideológico. El maestro debe ofrecer al estudiante todas las opciones, a los efectos de que escoja con total libertad (Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 25 de marzo de 1985, p. 435)

La ley de educación declara la nulidad de las destituciones “por motivos ideológicos, políticos y gremiales” (artículo 44). Esta no es la misma fórmula que la establecida en la ley de reposición de destituidos del sector estatal; la nulidad implica consecuencias muy fuertes del punto de vista de recomposición de las carreras y fue en la ley de educación que surgió este concepto de nulidad de las destituciones. Este punto, junto con la derogación de la ley 14.101, señala Cayota (2017), se estuvo negociando hasta el momento final en que se aprobó la ley en el parlamento lo cual explica por qué se encuentran en el último capítulo de la ley.

También se establece que la “restitución en la función [...] no lesionará los derechos adquiridos por los demás funcionarios” (artículo 45), procurando que la reincorporación de los destituidos no perjudicara a otros funcionarios. Se buscó conciliar los intereses de todos, porque además entre los funcionarios que ingresaron en el período de la dictadura había diversidad de situaciones.

Se estipula que la “destitución de los funcionarios sólo podrá ser resuelta por causa de ineptitud, omisión o delito, previo sumario durante el cual el inculpado haya

tenido oportunidad de presentar sus descargos, articular su defensa y producir prueba (numeral 9°, artículo 19). Se incorporaban garantías para el inculpado, algo que la ley anterior no establecía y también a diferencia de ésta omitía la destitución por la realización de actividad proselitista en el ejercicio de sus funciones y la realización de actividades prohibidas como causales de destitución. Establece que ningún funcionario será afectado en sus derechos en función de sus ideas.

Además, se establece una nueva organización a la Enseñanza Primaria, Media y Formación Docente: la ANEP, creado como Ente Autónomo, manteniendo una estructura centralizada de la educación.

Los órganos de la Administración Nacional de Educación Pública son: el Consejo Directivo Central; la Dirección Nacional de Educación Pública, los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico Profesional y sus respectivas Direcciones Generales (artículo 7).

Se impuso mantener que fuera el Poder Ejecutivo quien designara a las autoridades de la enseñanza regidas por el CODICEN, previa venia del senado, de tres quintos de sus componentes. Asimismo, se establecía que este procedimiento regirá en esta oportunidad, hasta tanto no se sancione una nueva ley.

Aumentan los requisitos pedagógicos para ser designados en los cargos directivos de la educación, exigiendo “haber ejercido la docencia en la educación pública por un lapso no menor de diez años” así como “condiciones personales y reconocida solvencia y acreditados méritos en los asuntos de educación general” (artículo 8°). Este criterio también se aplica en la designación de los tres integrantes de cada uno de los Consejos Desconcentrados, quienes serán elegidos por el CODICEN.

Se estableció que el ingreso al Ente será por concurso tanto para los profesores de los Institutos de Formación Docente como de profesores de Educación Secundaria y Técnico Profesional, también será el mecanismo para la obtención de la efectividad y para el ingreso y ascenso del personal administrativo (numerales 3°, 4°, 6°, 7° artículo 19). De esta forma quedan sin efecto las excepciones que a este sistema de ingreso establecía la ley 14.101 en caso que correspondiera a la especialización y a las necesidades del Ente.

Se establecieron las Asambleas de Docentes de los Institutos, Liceos y Escuelas y las Asambleas Nacionales Docentes de cada Consejo desconcentrado con derecho de

iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos (numeral 8°, artículo 19). De esta forma se concreta la integración de los docentes, a quienes se los consultará sobre asuntos educativos y se promoverá su participación con iniciativas.

A los estudiantes no se les da participación, pero se propone establecer “oportunamente mecanismos que posibiliten la consulta a los estudiantes de Institutos de Formación Docente y su iniciativa en los asuntos relativos a éstos” (numeral 17, artículo 13).

Se establecía una Comisión Coordinadora de la Educación, integrada por el Ministro de Educación y Cultura, el Director Nacional de Educación Pública, los Directores Generales de los Consejos Desconcentrados, el Rector de la Universidad, dos miembros del Consejo Directivo de la UdelaR y el Presidente de la Comisión Nacional de Educación Física que proyectará las directivas generales de la política educativa, coordinará la enseñanza pública, promoverá la evaluación del desarrollo y resultado de la aplicación de planes de estudio y programas, etc. A diferencia de la ley anterior se le daba participación al Ministro de Educación y a la UdelaR.

### **3.2.24. Los problemas que la Ley 18.437 busca resolver**

La ley se proponía en primer lugar superar la existencia de una ley aprobada a la salida de la dictadura, saldar lo que había quedado sin laudarse en ese proceso que era la designación de las autoridades de la ANEP. Lo que se proponía era pasar de una ley de emergencia a una ley estable y permanente que recogiera principios generales vinculados a la educación donde incorporara la participación de los docentes en los mecanismos de conducción y además que fuera no exclusivamente una ley orgánica sino una ley general de educación (Garibaldi, 2018).

En las definiciones, fines y orientaciones generales de la educación que la ley establece, define la educación como un derecho humano, y busca responder al problema de que la educación no es un derecho realizado para muchos uruguayos, y menos aún una educación de calidad. Así sostiene que la educación es un derecho fundamental a realizar en Uruguay, al igual que el conjunto de los derechos humanos de la Declaración Universal para muchos habitantes del país. Hacer posible la realización de esos derechos y en particular el derecho a la educación es el propósito de la ley; la exclusión del sistema educativo, la deserción, la inequidad de los resultados, son problemas que la ley busca resolver.

Bruno, expresaba que se debía afrontar situaciones que “refieren a la calidad, a la deserción en la enseñanza secundaria, al debilitamiento de la función docente y al deterioro del clima interno de los locales de enseñanza” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, p. 81)

El diputado Ortuño señalaba

precisamos una nueva ley de educación porque se requiere en forma urgente una herramienta para encarar y superar los problemas y las insuficiencias de la educación uruguaya que heredamos de largos años de deterioro sucesivo, que la ha golpeado en las últimas décadas [...], en esta primera Administración del Gobierno del Frente Amplio se ha asignado un presupuesto histórico a la educación, que se ha triplicado, y que va a permitir que la enseñanza pública cuente para su desarrollo con recursos económicos que nunca antes en su historia tuvo y que hoy sí los tiene (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, p. 109).

Por otra parte, otro problema, para quienes impulsaban la ley, era la exclusión de los docentes en la elección de los órganos que dirigen la educación, lo cual se vincula al tema de la autonomía de la enseñanza. El debate acerca de este tema fue muy encendido, tanto en el parlamento como entre distintos sectores del Frente Amplio.

El aspecto que tiene que ver con la autonomía y el concepto de cogobierno fueron los más discutidos, incluso quienes no acompañaron el proyecto de ley o no acompañaron la ley, lo hicieron básicamente por la forma de gobierno. A dos lados, porque quienes creían que la conducción de la educación debía estar en manos de los colectivos de la educación, docentes, estudiantes, funcionarios, etc., y quienes creían que la participación de los docentes era excesiva en lo que preveía la ley, que eran dos representantes por los docentes a nivel de CODICEN y un docente en cada uno de los consejos (Garibaldi, 2018).

El diputado Bruno, planteó tres razones para no poner la educación en manos de los docentes

La primera es porque todos estamos directamente involucrados [...]

El gobierno de la educación exige muchas decisiones que no son técnicas sino políticas. ¿Qué debemos priorizar en la distribución de los recursos?

[...] En tercer lugar, está el peligro del corporativismo. [Los docentes] debemos reconocer que se trata de un cuerpo conformado por miles de personas que legítimamente defienden sus intereses, pero esa legitimidad debe tener determinados límites en cuanto a su participación (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2008, p. 79)

En cambio consideraba que era fundamental que se le exigiera formación en administración en general y administración en particular a quienes ocuparan cargos en los organismos de conducción de la educación.

Por su parte, el diputado Barreiro también se manifestaba contrario a la participación docente en el gobierno de la educación. Sostenía que la política educativa

es y deberá ser, una política de Estado, y no está claro quién la va a implementar y ejercitar. La integración del Consejo Directivo Central de ANEP con miembros electos por el cuerpo docente del ente, que a su vez serán definitorios en la designación de los integrantes de los Consejos de Educación, a nuestro entender transfiere el poder de decisión desde el ámbito político representativo hacia el corporativo, desconociendo la legítima autoridad de las decisiones ciudadanas (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2008, p. 86)

En contraposición, el diputado Ortuño sostuvo que la esencia del concepto de autonomía era

impedir la intervención del poder político en la determinación de las políticas educativas, en aquello que se enseña, que debe estar marcado por las cuestiones y los saberes de técnicos, de los profesionales de la enseñanza, lo que se fortalece con el rasgo legal de la libertad de cátedra del docente (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2008, p.112)

El diputado Mahía, del Frente Amplio, tras afirmar que la participación de los docentes en la conducción de la enseñanza mejora su calidad, argumentó

Tampoco creemos [...] que la educación deba estar exclusivamente en manos de sus actores. Consideramos que la educación nos trasciende a todos y que el equilibrio que existe de mayorías establecidas por el sistema político, legitimadas a través de las urnas, con una participación de los docentes, muestra dos aspectos complementarios: por un lado el que viene de la votación popular de la democracia republicana y representativa y, por otro, de la participación directa técnica involucrada de quienes conocen desde dentro el sistema (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2018, p. 128)

Garibaldi sostuvo que en la interna del partido de gobierno, con distintas proporciones y distribuciones estaban, la mayoría de las posiciones presentes en el conjunto de la sociedad.

Los sindicatos, que planteaban la autonomía y el cogobierno absoluto. Había quienes en la fuerza de gobierno defendían eso. En la oposición había quienes planteaban que los docentes no podían tener tanta participación e injerencia. Dentro del Frente Amplio había sectores que planteaban eso. [...]

Había básicamente dos posicionamientos [...] básicamente MPP y Partido Comunista tenían una postura más tendiente a la mayor descentralización posible y al mayor cogobierno posible, tan es así que los legisladores del partido comunista no votaron la ley y fueron sancionados por ello por el Frente Amplio. Por otro lado los sectores más tendientes a tener una participación más moderada de los docentes y a tener un nivel de unidad y de descentralización estaban en Asamblea Uruguay, Vertiente Artiguista y Nuevo Espacio (en ese entonces no existía el frente Líber Seregni) y parcialmente el Partido Socialista que estaba en una posición más intermedia. [...] MPP y Partido Comunista reflejaron en ese momento la postura de los sindicatos, el Partido Comunista lo llevó hasta el final, por eso no lo votó, los restantes sectores representaban una postura podríamos decir más moderada o equilibrada respecto a la presencia de los docentes. (Garibaldi, 2018).

Otro asunto que la ley busca resolver es el problema de la profesionalización de los docentes y la baja valoración de estos como profesionales. Hasta entonces la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales se había desarrollado en diferentes instituciones terciarias pero sin rango universitario.

### **3.2.25. El horizonte de expectativas, la realidad que la ley 18.437 busca construir**

El título primero de la ley abarca una serie de principios y de postulados generales que no existían en ningún lado, incluso de definiciones que el país no tenía, el país no tenía definiciones de lo que era educación primaria, media, media básica superior, terciaria, universitaria, etc. Y esa era una diferencia importante pero además incorpora por primera vez la educación en la primera infancia, la educación no formal como modalidad, incorpora ámbitos de coordinación, incorpora la creación del sistema nacional terciario de educación pública. Si bien no es una ley total, porque hay aspectos que quedaron, por ejemplo no toca la ley orgánica de la Universidad, no avanza en la creación de ámbitos de evaluación de la calidad universitaria, sí los deja presentados, si uno lee la ley puede darse cuenta de cuál es la estructura general y los principios generales. (Garibaldi, 2018)

Entre los principios, postulados y definiciones están los de la educación como un derecho humano fundamental, como bien público, la universalidad, obligatoriedad, inclusión educativa, participación. El Estado se instituye como garante y promotor de una educación de calidad para todos los habitantes y a lo largo de toda la vida.

Establece la escolarización obligatoria desde los 4 años hasta la educación media superior. La declaración de la obligatoriedad y de promoción de una educación de calidad, exige por parte del Estado acciones tendientes a su realización, creando las instituciones necesarias, nombrando a los docentes, logrando una formación docente

solvente y atendiendo a las dificultades que los estudiantes puedan tener para acceder a la educación.

La ley tiene la intención de contribuir a la construcción de una sociedad con mayor equidad, donde el derecho a la educación se realice, con una educación inclusiva y de calidad para todos, que brinde mayores oportunidades y logre mayor equidad en los resultados.

Ortuño vincula la educación con la construcción del modelo de país que el Frente Amplio propone.

Queremos un país productivo, con desarrollo inteligente, que permita mejores condiciones de vida para nuestra gente en el siglo XXI. Y para eso hay que apostar a un nivel educativo de excelencia de los uruguayos y las uruguayas, a que tengan nuevas capacidades para el trabajo de calidad, con crecientes niveles de incorporación de trabajo agregado de los procesos productivos, promoviendo el crecimiento de la investigación, de la ciencia, de la tecnología y de la innovación, abriendo y desarrollando áreas clave como la informática y las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología, la energía, los recursos naturales, la asunción de los desafíos del cambio climático, encarar el desarrollo y el impulso de las industrias culturales, el crecimiento de la ciencias sociales, para comprender las dinámicas de los tiempos que vivimos y proyectar mejores relaciones entre los seres humanos (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2018, p. 109).

La norma propone cambios en lo institucional pero también en el abordaje que se hace de la educación, que se trasladan al sistema educativo como forma de mejorar su calidad.

La ley incluye disposiciones que apuntan a realizar una educación de calidad para todos. Se extiende el “tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica” (artículo 7); el Estado “brindará los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes” (artículo 18), asegurará a quienes cursen la enseñanza pública obligatoria el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Establece que el “Estado proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación y el cumplimiento a lo establecido en la presente ley” (artículo 19).

Arregui sostuvo “si creemos que tenemos que dar igualdad de oportunidades a los estudiantes [...] debe haber una propuesta común y unificadora de alta calidad, de formación integral, en la que se incorpore de forma importante la tecnología” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2018, p. 74).

La ley estableció un Sistema Nacional de Educación que reúne las propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida (artículo 20). Sus principios generales y su estructura quedaron plasmados en la ley. Se establecen los mecanismos de conducción del gobierno de la educación y particularmente en la ANEP. Garibaldi (2018) destaca la introducción de un artículo que establece cuales eran las funciones del Ministerio de Educación y Cultura en materia educativa porque hasta ese momento no existía una normativa que lo dijera.

La ley institucionaliza la división de niveles y modalidades que conforman las diferentes etapas del proceso educativo que aseguran su unidad y facilitan la continuidad (artículo 21).

La estructura de la educación formal comprende los siguientes niveles:

### Descripción

<b>0</b>	Educación inicial: 3, 4 y 5 años de edad
<b>1</b>	Educación primaria
<b>2</b>	Educación media básica
<b>3</b>	Educación media superior Incluye tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional
<b>4</b>	A) Educación terciaria  Incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas y educación tecnológica superior  B) Formación en educación con carácter universitario  C) Educación terciaria universitaria: Incluye carreras de grado
<b>5</b>	Educación de postgrado



En cuanto a los órganos de gobierno de la educación y su organización, Garibaldi expresó

Otro aspecto discutido que también es orgánico y que también se laudó por la ley del artillero, porque no había posibilidad de otras soluciones, era si era necesario mantener un órgano de conducción único para toda la educación pública, media, básica y general, y en ese caso en realidad la concepción que primó es si se mantenía la ANEP o ibas a los Consejos de las leyes anteriores. Todo el mundo estaba de acuerdo que eran necesarios ámbitos de coordinación y primaba la idea que la ANEP necesitaba ámbitos más de elaboración de política en general y transferir muchas decisiones a los propios Consejos, la ley tiene el nivel máximo de desconcentración que es posible según la Constitución, la Constitución le da a los Entes determinadas funciones que no se las puedes quitar, pero se derivó; antes los funcionarios no docentes dependían todos del CODICEN, pasaron a depender todos de los respectivos consejos, al igual que la elaboración de planes, las iniciativas para los presupuestos. Hay quienes consideran que la ANEP no debe existir, se dio todo el proceso de discusión, necesitabas 2/3 de las cámaras para aprobar o eliminar Entes, se necesitaban ese número para eliminar la ANEP y crear cada uno de los Consejos, además había quienes pensaban que el proceso de coordinación era imprescindible, había estado mal utilizada pero era necesario que existiera un ámbito de coordinación. Además se incorporó una novedad que hasta ahora rige y es que los directores generales de los Consejos son miembros del CODICEN, veníamos de una experiencia que el CODICEN tomaba decisiones sobre los Consejos en que los Consejos no participaban, de esta forma, hasta el día de hoy, el CODICEN se reúne semanalmente con los Directores Generales y las resoluciones las adopta discutiendo con ellos (Garibaldi, 2018)

Para generar, discutir y coordinar políticas educativas que procuren soluciones a los diversos problemas se crea la Comisión Nacional de Educación en las que se integran: miembros de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, los Directores Generales de los Consejos de Educación integrantes de la ANEP, la máxima autoridad del IUDE, el Presidente del Directorio del INAU, dos representantes de la educación privada inicial, primaria, media y técnico profesional, un representante de la educación universitaria privada, un representante de los trabajadores, un representante de los trabajadores de la educación, dos representantes de los estudiantes, un representante de los empresarios, un representante de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación (artículo 42).

Establece que el Sistema Nacional de Educación Pública estará integrado por el Ministerio de Educación y Cultura, la ANEP, la Universidad de la República y demás entes autónomos de la educación pública estatal (artículo 49).

Se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) con el objetivo de evaluar la calidad de la educación y proponer criterios y modalidades en los procesos evaluatorios en los niveles inicial, primario y medio y desarrollar líneas de investigación educativas, (artículo 115). Este debe realizar y publicar un informe sobre el estado de la educación en Uruguay cada dos años.

Desde la oposición, se cuestiona la organización que la ley crea, entre ellos, el diputado Bruno denunció

Este proyecto de ley tiene un perfil fuertemente declarativo. Impulsa la burocratización del sistema, porque se multiplican los órganos de conducción y la cantidad de personas que los integrarán (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 2018, p. 81).

No comparte además que se encomiende a una Comisión Coordinadora Nacional de Educación Pública, la presentación de planes como por ejemplo lograr la obligatoriedad de la educación media superior, porque se afecta la autonomía de la ANEP al encomendarlos a un órgano externo presidido por el Ministerio de Educación y Cultura e integrado por la UdelaR.

Se busca instalar la participación de todos los actores involucrados generando un clima propicio en todas las instituciones del sistema y estableciendo instancias y mecanismos de participación. La participación de los docentes en la elección de las autoridades que dirigen la educación, eligiendo a dos de los cinco integrantes del CODICEN y uno de los tres integrantes de cada Consejo. La participación de los estudiantes en los Consejos de Educación Media Superior y Educación Técnico-Profesional, pudiendo “incorporar con voz y sin voto a un representante estudiantil del nivel que no haya cumplido los veinte años de edad” (artículo 66). La participación de los docentes, a través de las Asambleas Técnico Docentes en cada centro educativo, con función consultiva y derecho a iniciativa ante la Dirección.

En los diferentes centros educativos también se establece la participación en los Consejos de Participación de los estudiantes, docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. Quienes propusieron la participación además de

considerarla una dimensión de la democracia (Garibaldi, 2018), sostienen como es el caso de Arregui, que “va a generar más eficiencia en el centro educativo [...] compromiso” (Diario de sesiones de la Cámara de diputados, 1 de diciembre, 2008, diciembre, p. 73).

Desde la oposición, el diputado Bruno entre otros cuestionaron la participación que la ley promueve, esgrimiendo la razón de que enlentece la gestión, pero al mismo tiempo criticó que no se contempló la propuesta del Partido Nacional de dar cabida en los centros educativos a los centros de la comunidad, a que participen “padres y agentes de desarrollo de la comunidad, que pueden ser los integrantes de las sociedades comerciales, empresariales y de trabajadores” (Diario de sesiones de la Cámara de diputados, 1 de diciembre, 2008, diciembre, p.83).

Se procura que quienes estén en cargos de dirección de la educación reúnan solvencia, experiencia y méritos exigiendo a los integrantes del CODICEN y de los Consejos Desconcentrados que reúnan esas condiciones y hayan actuado un lapso no menor a 10 años en la educación pública.

La descentralización y coordinación territorial entre las instituciones vinculadas a la educación se considera un elemento central para el logro de las metas educativas (artículo 89). Para ello se dispone la creación de las Comisiones Departamentales de Educación que coordinarán las acciones en el departamento y los recursos (artículo 90).

La ley busca crear un marco flexible para el conjunto del sistema educativo que sea capaz de generar su propia transformación.

Busca mejorar la calidad de la educación por todas las medidas anteriormente señaladas, pero además modificando la formación en educación, integrándola a un marco universitario. Establece que la formación en educación se concebirá como enseñanza terciaria universitaria (artículo 31) para lo cual ordena la creación del IUDE en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública que desarrollará actividades de enseñanza investigación y extensión (artículo 84).

La ley crea el INEEd con el cometido de evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas. El mismo será dirigido y administrado por una Comisión Directiva integrado por siete miembros, uno designado por el MEC, que lo presidirá, tres

designados por el CODICEN, dos designados por la UdelaR, uno por la educación privada, entre personas que por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento de la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño. Durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente por única vez (artículo 114). Cada dos años tiene que elaborar un informe sobre el estado de la educación en el Uruguay (artículo 116).

La centralidad del Estado y de la UdelaR en la investigación y la definición de la política educativa que propone la ley es notoria. La mitad del INEE son designados por el CODICEN y un tercio por la UdelaR. No se da en esta institución ninguna participación a los colectivos docentes que trabajan bajo las directivas de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media, y de Educación Técnica Profesional y del CFE. Esto contrasta con lo que ocurrió entre 1990 y 1995, período en el cual hubo un posicionamiento de las ATD como actor relevante en el diseño de las políticas educativas, pero no con la política desarrollada durante los años 1995- 2000, durante la Reforma educativa dirigida por Rama (Mancebo, 2006).

Las diferentes disposiciones adoptadas por la ley no quedan establecidas solo porque se establezca la norma, sino después por la realidad, “la prueba está que muchas cosas que plantea la ley, hoy a 10 años no se han cumplido tal como estaba previsto allí, y otras cosas creemos que han sido avances para eso” (Garibaldi, 2018). Entre ellas la creación del IUDE o la participación de distintos sectores de la sociedad en los centros educativos, incluso de los estudiantes, que no ha tenido mucho desarrollo, aunque sí en el CFE.

### **Conclusiones**

En los treinta y seis años transcurridos entre la primera y la última ley ocurrieron hechos y procesos que significaron y produjeron cambios sustantivos en la historia del país. Cada ley de educación responde a los problemas que en su contexto la sociedad estaba enfrentando, reflejan una visión acerca de los mismos que convive y se enfrenta con otras; tiene la intención de instaurar cambios que solucionen esos problemas enmarcados en un horizonte de expectativas, es decir, en una realidad que se busca construir. Contienen concepciones acerca de la democracia y la educación que orientan las disposiciones que establecen y que se inscriben en una ideología y perspectiva teórica que se evidencian en los conceptos de democracia y educación que sostienen.

La ley promulgada en 1973 responde a la situación de crisis y conflicto que se desarrollaba en todos los ámbitos de la sociedad, incluido el educativo, que enfrentaba a distintos grupos movilizados, organizaciones sindicales, gremiales y partidos o grupos políticos.

Buscó prevenir, controlar y eliminar la discusión política y el conflicto en la educación, estableciendo un control estatal sobre las instituciones, programas, la enseñanza de los docentes, las acciones de los funcionarios y los estudiantes, estableciendo prohibiciones y obligaciones para los distintos actores que interactuaban en los centros educativos, estableciendo el cese de los funcionarios por la realización de actividades proselitistas o prohibidas.

En una realidad vivenciada como caótica y violenta, la prioridad era establecer el orden, controlar e impedir la difusión de ideas en los centros educativos que pudieran alentar el conflicto y prevenir, controlar y eliminar toda situación de enfrentamiento que pudiera suscitarse en ese ámbito.

La democracia era concebida en la ley como un régimen político y de convivencia social en el cual coexistían diferentes posiciones, pero las diferencias se saldaban con el voto y a través de los representantes electos, la tolerancia y el respeto a las ideas diferentes, la Constitución y las leyes. El enfrentamiento y el conflicto que no se dirimieran por los mecanismos establecidos formalmente hacían peligrar la democracia, era tarea de las instituciones estatales que dirigen la educación frenarlos, contenerlos y reprimirlos.

Este concepto se inscribe en una visión liberal conservadora. Liberal, porque prioriza aspectos procedimentales y políticos, incluyendo algunos sustantivos y económico-sociales; y conservadora, por su visión negativa del conflicto, su posicionamiento a favor de mantener el orden establecido, en función de lo cual establecía limitaciones a la libertad.

La educación de acuerdo con la ley cumplía un servicio público fundamental en la formación de los ciudadanos para la participación de la actividad cívica, el respeto a las distintas ideas, a las leyes y una conciencia activa para la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado (artículo 1). La ley establecía que las autoridades educativas controlen la actividad desarrollada en las instituciones de

forma que se asegure la continuidad del proceso. Se previenen, controlan e impiden las acciones que puedan alterar o fomentar la alteración del orden; limitaba la libertad de cátedra, de expresión y de reunión.

Dirección y planificación estatal de la educación, defensa del orden, seguridad, del principio de laicidad, son algunos de los asuntos que la ley abordaba y que generaron mayor polémica. La meta de la política educativa era la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado y el desarrollo del país, lo cual era considerado fundamental para la concreción de una democracia efectiva, según expresaba la ley.

La educación, según como la concebía la ley, es fundamental para la construcción de la democracia, pero también puede poner en peligro la democracia. Es por esta razón que el control sobre la misma por parte del Estado es prioritario. La centralización del gobierno de los diferentes niveles educativos bajo la dirección del CONAE buscaba asegurar ese control y el orden en el ámbito educativo.

El modelo de educación propuesto es el tradicional, normativo, tendiente a mantener el statu quo y también científicista por el énfasis puesto en el desarrollo del país y en la neutralidad ideológico-política con que las enseñanzas deben impartirse. Se establecían limitaciones a las propuestas estudiantiles, impidiendo actividades gremiales y abordar temas que estuvieran fuera de lo señalado por los planes y programas o debidamente autorizados.

Los legisladores de la oposición advirtieron la pérdida de autonomía y de libertades que ya estaba ocurriendo con medidas excepcionales pero que la ley establecía, así como los cambios que esto aparejaba. Confrontaron por los sentidos de los conceptos de democracia y de educación, proponiendo otros que la ley no contempló.

Seis meses después de promulgada la ley, el golpe de Estado disolvió las cámaras y la ruptura que los legisladores denunciaron que la ley significaba con los aspectos por los cuales Uruguay se había destacado internacionalmente: sus logros en educación y las características de su democracia, no hizo más que profundizarse.

La Ley N° 15.739, aprobada al mes de iniciado el primer gobierno electo de acuerdo a la Constitución, después de 12 años de suspensión de la misma, demuestra

por la brevedad de su texto, los temas que aborda y la forma en que lo hace, que se trata de una ley, como lo dice su nombre, de emergencia. Se propuso resolver los temas más urgentes, superar los problemas más graves que se habían instalado en la educación en los años previos y durante la dictadura.

El valor de las garantías legales en el ámbito político y educativo y la convicción de lo importante que era recuperarlas estuvo presente en quienes elaboraron la ley, luego de vivir las consecuencias de su supresión por un lapso de tiempo tan prolongado.

La ley contiene una concepción formal y politicista de democracia que recoge la relevancia que en ese momento se daba al ejercicio de los derechos políticos y civiles que habían sido cercenados.

La prioridad de recuperar la libertad en el ámbito educativo queda en evidencia por el lugar que ocupa el concepto en el texto de la ley y por su reiteración a lo largo del mismo. La libertad es el principio que debe regir en la enseñanza-aprendizaje, esta debe realizarse sin imposiciones ni restricciones, asegurando la independencia de conciencia de los educandos, el acceso a las diversas fuentes de la cultura y la libertad de cátedra de los docentes que expresamente se señala.

La concepción de educación se aparta del enfoque normativo al afirmar la libertad para el docente y para los estudiantes, al diferenciar la enseñanza del aprendizaje y al otorgar un protagonismo mayor al estudiante en su educación; pero no profundiza en un modelo de educación en particular, señala grandes lineamientos y principios fundamentales que deben estar presentes.

Los discursos de los actores políticos y sociales relevados asociaban el deterioro de la educación con el de la democracia y vivían el tiempo de elaboración de la ley como un tiempo de superación de la crisis y de construcción de una nueva educación y sociedad. La necesidad de encontrar una salida, de negociar, dominaba.

En el contexto en que se elaboró la ley vigente, la democracia gozaba de una continuidad y estabilidad que la diferencia de los contextos en que se elaboraron las leyes anteriores. La alternancia de los partidos en el poder se realizó sin dificultades en los veinte años que siguieron a la dictadura.

La ley plantea sentidos de la democracia que las leyes anteriores no incluyeron, concibe democracia como un régimen de realización de derechos humanos y propone una democracia participativa, deliberativa. Crea instancias de discusión y decisión de los distintos actores involucrados en la educación. Vincula democracia a inclusión.

Define educación como un derecho humano fundamental. Tanto el concepto de la educación como un derecho como el de calidad educativa y de equidad no estaban presentes en las otras leyes. La universalización, inclusión y la educación permanente son conceptos que se vinculan a la educación como derecho humano y son el fundamento de la reinserción y continuidad educativas que la ley aborda. La educación es un bien público y social. En función de los educandos, los educadores deben adaptar sus enseñanzas de forma tal que se pueda realizar el derecho a la educación que la ley establece.

La ley entiende a su vez que para una educación de calidad, son necesarios docentes preparados, con una sólida formación pedagógica y también evaluar el funcionamiento del sistema educativo y con ese propósito propone la creación de instituciones (IUDE, INEE).

Concibe al estudiante como sujeto activo, protagonista junto con el colectivo en la construcción del proceso educativo y del conocimiento. Propone un modelo de Centros Educativos, en el que se establece que los distintos actores participen en la propuesta educativa. Concibe al docente como profesional ético y libre para planificar su enseñanza y expresar sus posiciones, respetando los programas, y la libertad y el derecho de los estudiantes de acceder a todas las fuentes de información y de cultura.

No concibe una educación neutra, todos los actores toman partido y se comprometen con su posición. Estas características manifiestan que quienes elaboraron la ley comparten la Teoría Crítica, su posición es la búsqueda de una sociedad con mayor equidad, en la que se realicen los derechos humanos.

Se concluye que los cambios que se produjeron en el país en esos años también se evidenciaron en el lenguaje presentando las leyes diferentes significados de educación y democracia. Los conceptos que las leyes proponen tienen diferencias en los sentidos que evidencian los distintos problemas a los que intentaban responder y los diferentes horizontes de expectativas.



Por todo ello se puede considerar que cada uno de los contextos en los que se elaboró cada ley constituye un momento conceptual distinto.

Los cambios mayores en el lenguaje se presentan en la última ley, incorporándose al campo semántico de democracia y educación sentidos y dimensiones que las otras leyes no contemplaron.

Los sentidos de los conceptos contenidos en las leyes convivieron con otros que no se incluyeron en sus textos pero que se manifestaron en el debate parlamentario.

Luego de realizar un análisis diacrónico de la discusión en diputados se encuentra la persistencia de la concepción procedimental y política de la democracia en la discusión de las tres leyes.

También se advierte desde esa perspectiva diacrónica la continuidad de una concepción neutra de educación, que defiende encendidamente el principio de laicidad al que vincula con impedir prácticas proselitistas en la educación.

Conviene subrayar que estas concepciones de democracia y de educación no son las que están presentes en la ley vigente.

Aunque difieren en los conceptos de educación y de democracia, las tres leyes consideran relevante la educación para el funcionamiento y la realización de la democracia. Reafirman el principio de gratuidad, profundizan el de obligatoriedad y comparten el de laicidad, aunque el sentido que cada ley asigna a este concepto es diferente.

Además de adscribir a los principios varelianos, comparten también la concepción de la educación pública como un instrumento para la realización de la igualdad democrática. Para lograr esta igualdad, las Leyes N°14.101 y la 15.739 establecen además de la gratuidad, la igualdad de oportunidades y la Ley N°18.437 incorpora los principios de equidad, diversidad e inclusión educativa.

Las normas jurídicas fueron elaboradas por actores políticos cuyas ideas responden a una corriente de pensamiento que se expresa en los significados reunidos en los conceptos. Estos reflejan las concepciones ideológicas de sus autores y los cambios que mediante la legislación los gobiernos buscaron impulsar o detener; al mismo tiempo expresan el debate en el contexto histórico en que se promulgaron las

leyes y la relación de las fuerzas políticas, lo que los partidos lograron plasmar de sus respectivas propuestas tras la confrontación.

En la ley promulgada en 1973, unos meses antes del golpe de Estado, predominó un pensamiento liberal conservador, en la de 1985, tras el fin de la dictadura, uno liberal conciliador y en la ley vigente uno progresista. Este último es compartido por fuerzas y actores políticos de centro y de izquierda, que se autodefinen de esa manera.

En el primero la idea dominante era conservar el orden, en el segundo recuperar la democracia formal y en el tercero democracia participativa y equidad.

Estos dos conceptos se vinculan en la ley vigente a la realización de los derechos humanos y particularmente del derecho de educación. Como señalara Nino, la relación entre participación, que involucra deliberación, y derechos es conflictiva, aspecto que en la concepción de la ley no aparece. La ley presenta una visión optimista e idealizada acerca de la puesta en práctica de estos principios y sus consecuencias. Igualmente, el hecho que la ley los plantee implica, desde la perspectiva de la Historia conceptual, la intención de profundizar la democratización de la educación y la democracia. Considerando que el lenguaje no solo es expresión de la realidad histórica sino también factor de realidad, los sentidos de los conceptos que la ley establece tendrán, en la medida que se intente cumplirlos, efectos transformadores en la sociedad.

## Bibliografía

Acosta, Y. (2008). Uruguay 1985-2005: dimensiones y tensiones de la democracia. *Revista de Ciencia Política* N°6, pp. 66-79.

ANEP. CONSEJO DE EDUCACIÓN PRIMARIA (2007, abril) *Breve análisis histórico de la educación en el Uruguay*. Documento para la discusión Recuperado de [https://docs.google.com/document/d/1syXv69HqTzfh5QeX\\_jea5muvRwPqHaFQx57uklgVdBU/edit](https://docs.google.com/document/d/1syXv69HqTzfh5QeX_jea5muvRwPqHaFQx57uklgVdBU/edit)

ANEP (2008). *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008* Recuperado de [https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/libros/Historia\\_de\\_Secundaria.pdf](https://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/libros/Historia_de_Secundaria.pdf)

Ardao, A. (1972). Contra la Constitución. *Cuadernos de Marcha* N° 67, 3- 6

Ardao, Arturo (1963). *Filosofía de lengua española*. Montevideo: Editorial Alfa.

Ardao, A. (1968). *Etapas de la inteligencia uruguaya*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la UdelaR

Arias, C. (2012). Los conceptos de transición y democracia en el pensamiento de las Ciencias Sociales. Uruguay 1985- 1989. *Revista de la Facultad de Derecho* N° 32, pp. 23-38

Arismendi, R. (1962). *Problemas de una revolución continental*. Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos.

Blengio, M. (2016). *Manual de derechos humanos*. Recuperado de [https://wold.fder.edu.uy/material/blengio-mariana\\_manual-derechos-humanos.pdf](https://wold.fder.edu.uy/material/blengio-mariana_manual-derechos-humanos.pdf)

Bobbio, N. (2008). *Liberalismo y democracia*. México: FCE

Bocardo, E. et al. (2007). *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*. Madrid: Tecnos.

Broquetas, M. (2008). Liberalización económica, dictadura y resistencia, 1965-1985. En *Historia del Uruguay en el siglo XX [1890-2005]*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pp. 163-210

Cabrera, M. (2015, enero, 24). Una ley criticada y eludida. *El Observador web*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/una-ley-criticada-y-eludida-n296645>

Caetano, Gerardo, Rilla, José Pedro (1987). *Breve historia de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo: Claeh/ Ediciones de la Banda Oriental.

Caetano, G. (coord.) (2013). *Historia conceptual. Voces y conceptos de la política oriental (1750-1870)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Camilloni, A. et al. (1996). *Corrientes didácticas contemporáneas*. Buenos Aires: Paidós.

Capellán de Miguel, G. (2011). Los momentos conceptuales. Una nueva herramienta para el estudio de la semántica histórica, en Fernández Sebastián, J. y Capellán de Miguel, G. (editores) *Lenguaje tiempo y modernidad. Ensayos de historia conceptual* (pp. 113-151). Chile: Globo Editores.

Cayota, V. (1972) Bajo el manto de la “Ley de Educación”. *Cuadernos de Marcha* N° 67, 11- 15

Cifuentes Gil, R. M. (2011). *Diseño de proyectos de investigación cualitativa* Buenos Aires: Noveduc.

Dahl, R. (2012). *La Democracia*. Barcelona: Ariel.

De Sierra, G. (1989). Los actores sociopolíticos ante la democratización y la modernización del Estado. Castagnola, J.L. y De Sierra, G. *La democratización y el debate sobre la modernización* Montevideo: Ciedur, Claeh, Banda Oriental.

de Souza Minayo, M.(org.) (1999). *Teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Editora Vozes

Domingo, R., Patrón, R. (2010). Sistema Educativo Uruguayo. Aspectos relevantes de la Ley de Educación de 2008. Notas Docentes. Nota docente N° 23. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. Montevideo Recuperado de <http://decon.edu.uy/publica/Notas/Nota23.pdf>

Eco, U. (2006). *Cómo se hace una tesis* Barcelona: Gedisa.

El Observador. (2018, marzo 7). La seguridad, la educación, el desempleo: ¿qué preocupa más a los uruguayos? Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/la-seguridad-la-educacion-el-desempleo-que-preocupa-mas-los-uruguayos-n1179354>

Espinoza, O., González, L. E. (2010). “Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina”, ISEES, Chile, N° 7, 21-35.

Fondo de Solidaridad (2017). *8.232 becas económicas otorgadas para estudiantes terciarios*, Montevideo. Recuperado de: <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/novedad-principal/otorgamos-8-232-becas-economicas-en-2017-la-mayor-cifra-desde-nuestra-creacion/>

García Bouzas, R. (2014). *Estudios de historia conceptual del pensamiento político*. Montevideo: UdelaR. CSIC.

Gargarella, R. (1998). La Constitución de la Democracia Deliberativa según Carlos Nino. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 3, (número 1), pp. 193-198. Recuperado de: [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica14.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n3N1-Abril1998/031Juridica14.pdf)

Gimeno Sacristán, J., Pérez Gómez, A.I. (1999). *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid: Morata

Goldman, N. (2008). *Lenguaje y revolución*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Gómez Ramos, A. (2004). Introducción. Koselleck y la Begriffsgeschichte. Cuando el lenguaje se corta con la historia. En Koselleck, R. *historia/Historia* Madrid: Trotta.

Gorostiaga, J. (2017). *Seminario Educación en América Latina. Ppt. Clase 1. 13 de febrero 2017* Flacso virtual Uruguay. Recuperado de: <http://virtual.flacso.edu.uy/course/view.php?id=61>

INE (2017). Encuesta Nacional de Victimización (ENV). Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/victimizacion>

INEEd (2014). Estado sobre la educación en Uruguay. Recuperado de: <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy/>

Kemmis, S. (1993). *El currículum: más allá de la teoría de la reproducción*. Madrid: Morata.

Koselleck, R. (2009). “Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana”, en *Revista Anthropos* N° 223 pp. 91 a 105

Koselleck, R. (2004). *historia/Historia*. Madrid: Trotta.

Koselleck, R. (2012). *Historia de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta

Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.

Le Goff, J. (1991). *Pensar la Historia*. Barcelona: Paidós

Lesgart, C. (2003). *Usos de la transición a la democracia: ensayo, ciencia y política en la década del ochenta* Rosario: Homo Sapiens.

Lovesio, B. (2017). *Herramientas conceptuales para el diseño de una tesis II*, Montevideo: FLACSO Uruguay

Mancebo M. E. (2006). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política. 30-31 de octubre de 2006. Montevideo: IMM. Disponible en [http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/20602/mod\\_resource/content/0/Mancebo\\_Encrucijada.pdf](http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/20602/mod_resource/content/0/Mancebo_Encrucijada.pdf)

Marchesi, A. (2009). “Una parte del pueblo uruguayo feliz, contento, alegre”. Los caminos culturales del consenso autoritario durante la dictadura. En Demasi, C., Marchesi, A. Markarian, V, Rico, A. Yaffé, J. En *La dictadura cívico-militar*. Montevideo: EBO. (pp. 323-398)

MEC (2014). *A 140 años de La educación del pueblo. Aportes para a reflexión sobre la educación en Uruguay*. Recuperado de <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/mec-140-anios-educacion-pueblo.pdf>

Nahum, B. (1999). *Manual de Historia del Uruguay 1903-1990*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental

Nino, C. (1997) *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

OEI (2010). 2021. *Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la cultura. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/metas2021/libro.htm>

Operti, R. (2005). Educación: una historia de luces y sombras con deberes importantes. En Caetano, G. (Dir.) *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Santillana.

Palamidessi, M. I., Gorostiaga, J. M., Suasnábar, C. (2014). “El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina”, *Perfiles Educativos*, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación Distrito Federal, México vol. XXXVI, N° 143, pp. 49-66.

Panizza, G. (2009). *Las políticas educativas y el derecho a la educación*, Recuperado de [www.idep.edu.co/revistas/index.php/educacion-y-ciudad/article/download/33/30](http://www.idep.edu.co/revistas/index.php/educacion-y-ciudad/article/download/33/30)

Plan Ceibal (s/f). *Que es el plan Ceibal*. Montevideo. Recuperado de <https://www.ceibal.edu.uy/es/institucional>

Real Academia Española (2017). *Diccionario de la lengua española*, Recuperado de <http://dle.rae.es>

Rendo, E. (1991). Corrientes Actuales de la Didáctica en Problemática de la Enseñanza de la Historia En *Problemas de la enseñanza de la Historia* (pp. 7-19). Montevideo: FCU.

Rico, A. (2009). Sobre el autoritarismo y el golpe de Estado. En Demasi, C., Marchesi, A. Markarian, V, Rico, A. Yaffé, J. En *La dictadura cívico-militar* (pp. 181-246). Montevideo: EBO.

Rico, A. (2011). “Las transiciones en la perspectiva bibliográfica” ANEP, Medio siglo de Historia, <http://www.anep.edu.uy/historia/>, 11/3/2011

Romano, A. (2008). *Reseña de Tesis. De la Reforma al Proceso. Historia de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay. (1955-1977)*(Tesis de Maestría) Recuperado <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/tesis/15.pdf>

Romano, A. (2013). “Reconstrucción del debate en torno a la investigación en educación en la década de los 60 en el Uruguay Políticas Educativas”, Porto Alegre, v. 6, n.2, p. 118-130, Recuperado de: <http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/viewFile/45660/28840>

Rosanvallón, P. (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.

Ruiz, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* Bilbao: Universidad de Deusto.

Ruiz, M.C., Schoo, S. (2014). “La obligatoriedad de la educación secundaria en América Latina. Convergencias y divergencias en cinco países.” *Foro de Educación*, 12 (16), pp. 71-98. Doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.2014.012.016.003>

Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Barcelona: Taurus.

Supervielle, M. (2017/07/14). “Gratuidad de la enseñanza y solidaridad de los profesionales” *Brecha*, Montevideo, disponible en <https://brecha.com.uy/gratuidad-la-ensenanza-solidaridad-los-profesionales/>

Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Varela, J. P. (1874). *La educación del pueblo*. Colección de clásicos uruguayos, vol. 49. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

van Dijk, Teun A. (comp.) (2008). *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa

Vasilachis, I. (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa* Barcelona: Gedisa.

Vaz Ferreira, C. (1951, febrero). *Extracto de Ideario*. *Revista Nacional –Literatura-Arte- Ciencia*. N<sup>o</sup> 146. Montevideo, pp. 161- 171.

Vaz Ferreira, C. (1930). *Sobre los problemas sociales*. Montevideo: Albatros.

Velazco Gómez, A. (1999). Democracia liberal y democracia republicana. *Araucaia* N<sup>o</sup>1, 72-82



Vygotsky L.S. (1956). *Estudios psicológicos seleccionados*, Moscú

Zubillaga, C., Pérez, R. (1988). *La democracia atacada*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

### **Fuentes primarias**

#### **Fuentes documentales**

Debates parlamentarios

Cámara de Representantes Uruguay, República Oriental del (1972) *Diario de sesiones*, XLa legislatura, primer período ordinario, 97ª sesión extraordinaria y permanente, Montevideo, 14 de noviembre 1972, pp. 200- 508

Cámara de Representantes Uruguay, República Oriental del (1985) *Diario de sesiones*, XLIIa legislatura, primer período ordinario, 11ª sesión (extraordinaria), Montevideo, 25 de marzo 1985, pp.411- 452.

Cámara de Representantes Uruguay, República Oriental del (2008) *Diario de sesiones*, 75º Sesión (extraordinaria), XLVI, cuarto período ordinario, Montevideo, 1 de diciembre 2008, pp. 69 - 191

Uruguay, República Oriental del (1985) Ley nº 14.101, *Ley sobre enseñanza pública primaria, normal, secundaria e industrial*, publicada en Uruguay, Montevideo, 19 de febrero de /1973. Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5775647.htm>

Uruguay, República Oriental del (1985) Ley nº15.739, *Ley de emergencia*, publicada en Uruguay, Montevideo, 25 de abril de 1985. Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4929733.htm>

Uruguay, República Oriental del (2009) *Ley nº 18.437, Ley general de educación*, publicada en Uruguay, Montevideo, 16 de enero del 2009. Disponible en <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Uruguay, República Oriental del (1967) Constitución de la Republica, Montevideo, 2 de febrero de 1967. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

**Entrevistas realizadas**

Cayota, P. Entrevista concedida a Arias, C. en Montevideo el 22 de diciembre de 2017.

García Bouzas, R. Entrevista concedida a Arias C. en Montevideo el 4 de marzo de 2018.

Garibaldi, L. Entrevista concedida a Arias C. en Montevideo el 1 de marzo de 2018.

Sanguinetti J. M. Entrevista concedida a Arias C. en Montevideo el 7 de diciembre de 2017.