XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

CECILIA ARIAS

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597
ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini, Cecilia Arias – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-979-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Estado de direito. 3. Profissões jurídicas. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS

Apresentação

O Grupo de Trabalho ESTADO DE DIREITO, INSTITUIÇÕES E PROFISSÕES JURÍDICAS I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 19 de setembro de 2024, durante o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevideo, Uruguai, na sede da .Facultad de Derecho da Universidad de La República Uruguay, tendo como tema "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación".

As apresentações foram divididas em dois blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressalvando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Estado de Direito, Instituições e Profissões Jurídicas, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo A APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO 525 DO CNJ PARA A PROMOÇÃO DE COTAS RACIAIS NOS TRIBUNAIS: UMA PERSPECTIVA DE JUSTIÇA E IGUALDADE, de autoria de Fernanda Matos Fernandes de Oliveira Jurubeba e Yuri Anderson Pereira Jurubeba, destaca que a Resolução 525/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representa um avanço significativo para a igualdade de gênero e a inclusão racial no judiciário brasileiro. O artigo examina a Resolução, sublinhando sua fundação, legal e ética, e destaca a importância da sua abordagem interseccional que integra explicitamente cotas raciais. O estudo tem por objeto defender que a Resolução 525/2023 é vital para abordar não apenas a representatividade, mas também as disparidades estruturais profundas, promovendo um judiciário mais justo e equitativo. Além disso, objetiva analisar se esta Resolução deveria servir de modelo para a implementação de cotas raciais em todos os níveis do sistema judiciário, buscando verificar se ela se estabelece enquanto precedente para outras instituições promoverem a igualdade integral e a justiça social. Para a discussão proposta o vertente estudo se utiliza da pesquisa bibliográfica, por meio da revisão da literatura relacionada à temática, que funciona como subsídio para as conclusões alcançadas.

O artigo REGULAÇÃO DA DOAÇÃO DE ÓVULOS ENTRE PARENTES NAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA: DA VEDAÇÃO À LIBERAÇÃO, de autoria de Rafaela Soares Ramos Falcão Amaral, analisa as relações de poder através das quais o CFM - Conselho Federal de Medicina aborda a autonomia da mulher e o seu direito de gestar. Observa que a nova Resolução da autarquia federal decide relativizar o anonimato da doadora de óvulos diante de uma dinâmica de doação entre parentes de até 4º grau. Ressalta que essa alteração permite um avanço para receptoras que optam por lidar com dados genéticos conhecidos, realidade antes retirada de cenário para as brasileiras. Destaca que numa sociedade complexa, que ainda permeia entre valores conservadores, trata-se de uma mudança com profundos impactos para várias famílias. Assim, o estudo busca voltar a atenção para a força dos processos regulatórios e as pressões exercidas nas Resoluções do CFM, que muitas vezes passam despercebidas. Dinâmicas que vão além da primeira observação denotam a percepção de influencias econômicas, políticas e sociais. Um emaranhado de interesses que geram impactos profundos para aqueles que optam por se submeter a técnicas de reprodução assistida.

O artigo BUROCRACIA, EFICIÊNCIA E TECNOLOGIAS NO REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS: ANÁLISE DO CASO DA CENTRAL INTERLIGADA IRTDPJ E AS FACILIDADES OFERECIDAS AO AGRONEGÓCIO, de autoria de Ana Maria Scarduelli Gurgel , Carlos Renato Cunha e Joao Paulo Rodrigues De Lima, observa que no discurso leigo e cotidiano os cartórios extrajudiciais são instituições burocráticas e ineficientes. Diante disso, o objetivo do artigo é averiguar as situações que ensejam a aplicação da burocracia, qual o sentido teórico-procedimental da burocracia formal no processo de prestação dos serviços registrais e como o Registro de Títulos e Documentos, por meio das tecnologias, alcança seu ponto de eficiência, em especial nesse trabalho, por meio da análise do caso da central interligada IRTDPJ e finalmente as facilidades geradas desse processo ao agronegócio. Trata-se de pesquisa qualitativa, realizada por método dedutivo e com busca bibliográfica e documental. Preliminarmente, apresenta a compreensão da burocracia em seu sentido formal sob o enfoque do autor Max Weber. São abordados os conceitos e características da eficiência sob uma perspectiva interdisciplinar, como um fim a ser alcançado na prestação dos serviços extrajudiciais. Além da realização de um cotejo de tecnologias disponíveis nas serventias extrajudiciais, em especial no Registro de Títulos e Documentos. Posteriormente são explanadas as atribuições e o enquadramento normativo da atividade registral. Por fim, é apresentada análise do caso da central interligada IRTDPJ e como os serviços prestados impactam no agronegócio.

O artigo a A COR DA DEFENSORIA PÚBLICA: PERFIL ÉTNICO-RACIAL E PERSPECTIVAS, de João Mateus Silva Fagundes Oliveira , Adriano da Silva Ribeiro e

Sérgio Henriques Zandona Freitas, aborda a questão étnico-racial no contexto da Defensoria Pública brasileira, e seu papel na promoção do acesso à justiça e na defesa dos direitos dos mais vulneráveis. O objetivo central é analisar o perfil étnico-racial dos membros da Defensoria Pública, visando compreender a representatividade e a diversidade dentro da instituição. Utilizando o método dedutivo e com embasamento na Hermenêutica Negra e na Crítica da Razão Negra, a pesquisa também emprega dados quantitativos da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública para identificar a distribuição étnico-racial dos membros. A relevância temática reside na necessidade de compreender como a diversidade étnico-racial impacta a atuação da Defensoria Pública, considerando o contexto social brasileiro marcado por profundas desigualdades. A pesquisa contribui para o desenvolvimento de políticas internas e práticas que promovam a diversidade e a inclusão na instituição, além de fornecer insights para a elaboração de estratégias específicas na defesa dos direitos das comunidades racialmente marginalizadas. Os resultados revelam lacunas na representatividade étnico-racial, destacando a urgência de ações afirmativas para superar tais barreiras. A aplicação de abordagens teóricas, juntamente com dados quantitativos, fornece uma visão abrangente do desafio, e enfatiza a necessidade contínua de discussões e ações para promover uma Defensoria Pública mais inclusiva e comprometida com a justiça social no Brasil.

O artigo O ODS 16 NA ÉPOCA DA DECADÊNCIA INSTITUCIONAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E SEUS DESAFIOS FUTUROS, de Lucas Fernandes Dias e Renata Matiazzi Aguiar, aborda o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes e seus desafios para consolidação em um mundo de crescente fraqueza institucional. Para exemplificar sua visão, utiliza o Tribunal Penal Internacional como estudo de caso, valendo-se de método hipotético-dedutivo e metodologia de revisão bibliográfica e documental. A hipótese sustentada é a de que a atuação do Tribunal Penal Internacional aquém das necessidades globais gera desafios intransponíveis ao ODS 16, destinando-o ao fracasso e criando uma urgência por reestruturação do órgão jurídico. Na construção do raciocínio, opta por uma divisão em três tópicos subsequentes, que visam atender os seguintes objetivos: apresentar o conceito de Objetivos do Milênio (ODM) e ODS, e seus atuais desafios de execução; analisar o TPI como instituição que possui relativa responsabilidade na falha do ODS 16; elaborar dois caminhos para o futuro do Tribunal e ODS como um todo. Ao final do estudo, há confirmação da hipótese inicial e a idealização de um cenário mais estruturado para a instituição a longo prazo, pautado em reformas pontuais.

O artigo CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS E A LEI DE LAVAGEM DE DINHEIRO: A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE E AS DIRETRIZES DO COAF, de autoria de Roberta Alexandra Rolim Markan, Rufina Helena do Carmo Carvalho e Ana Carolina Passos Pinho,

observa que é cediço que os cartórios extrajudiciais desempenham importante papel na sociedade ao lidar com uma variedade de atividades legais e financeiras, tornando-os suscetíveis à exploração por criminosos que buscam ocultar a origem ilícita de fundos. Destaca que, neste contexto, a prevenção da lavagem de dinheiro assume relevância crítica e que um aspecto fundamental é a implementação de programas de compliance nos cartórios extrajudiciais, que desempenham significativa contribuição na prevenção da lavagem de dinheiro. Assim, o artigo objetiva explorar a interação entre os cartórios extrajudiciais, a Lei de Lavagem de Dinheiro e as diretrizes do COAF, destacando a importância do compliance como ferramenta fundamental na prevenção da lavagem de dinheiro. A investigação caracteriza-se como exploratória e bibliográfica, desenvolvida a partir de estudos acadêmicos, artigos científicos, bem como obras relevantes que versam sobre o tema. No âmbito dos cartórios extrajudiciais, os achados do artigo apontam para a necessidade de aprimoramento das políticas de prevenção de lavagem de dinheiro, bem como da importância contínua da conformidade e da adaptação às diretrizes do COAF em um cenário em constante evolução.

O artigo ¿LA LEY DE EDUCACIÓN 14.101, RESPUESTA AL ESTADO DE DERECHO AMENAZADO O LIMITACIÓN AL ESTADO DE DERECHO?, de autoria de Cecilia Arias, utiliza o referencial teórico da história conceitual, o conceito de Estado de Direito presente na lei educacional 14.101, aprovada quatro meses antes do golpe de estado que deu início à ditadura no Uruguai, e certos direitos humanos e fundamentais que o Estado do Direito deve proteger: liberdade e igualdade. Duas questões são refletidas: 1) a Lei 14.101 foi uma resposta ao Estado de Direito que estava sendo ameaçado? e 2) a Lei 14.101 implicou uma limitação ao Estado de Direito? Os textos são analisados como discursos, identificando os diferentes significados dos conceitos selecionados quando a lei foi debatida no parlamento, aqueles que a lei reconhece e os problemas de discussão política que se propõe resolver. O trabalho apoia-se em pesquisas realizadas numa ampla e diversificada bibliografia e fontes primárias, nomeadamente a exposição de motivos, o debate parlamentar, o texto da lei e a entrevista realizada ao Ministro da Educação da época e principal gestor da lei.

O artigo O DIREITO SUCESSÓRIO BRASILEIRO DA MEMÓRIA DIGITAL DAS PESSOAS, de autoria de Rufina Helena do Carmo Carvalho, Roberta Alexandra Rolim Markan e Henrique Garcia Ferreira De Souza, observa que a rápida digitalização da sociedade contemporânea tem introduzido uma nova dimensão ao tradicional conceito de herança, que atualmente pode ser denominado "herança digital". O artigo explora os desafios e perspectivas que surgem quando os ativos digitais de um indivíduo se tornam parte dos bens que o falecido deixou após sua morte. O estudo aborda inicialmente os aspectos

históricos, assim como conceitos relevantes e a importância do direito sucessório. Em seguida, procura definir o patrimônio e também aquilo que atualmente se entende por memória digital, que, por sua vez, integra, na eventual partilha post mortem, o acervo da herança digital. Destaca ainda que a ausência de legislação específica gera, cada vez mais insegurança jurídica aos herdeiros. Em conclusão, o artigo destaca a crescente importância da herança digital e os desafios que com ela se desenham. Conclui que, à medida que a sociedade enfrenta este novo, é imprescindível o diálogo entre tecnologia e direito para garantir uma transição justa da herança digital.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini

Centro Universitário FMU e Universidade Presbiteriana Mackenzie

Cecilia Arias

Facultad de Derecho de la Universidad de La República Uruguay

¿LA LEY DE EDUCACIÓN 14.101, RESPUESTA AL ESTADO DE DERECHO AMENAZADO O LIMITACIÓN AL ESTADO DE DERECHO?

EDUCATION LAW 14.101, RESPONSE TO THE THREATENED RULE OF LAW OR LIMITATION TO THE RULE OF LAW?

Cecilia Arias

Resumo

Utilizando o referencial teórico da história conceitual, o conceito de Estado de Direito presente na lei educacional 14.101, aprovada quatro meses antes do golpe de estado que deu início à ditadura no Uruguai, e certos direitos fundamentais dos homens que o Estado do Direito deve proteger: liberdade e igualdade. Duas questões serão refletidas: a Lei 14.101 foi uma resposta ao Estado de Direito que estava sendo ameaçado? e 2) a Lei 14.101 implicou uma limitação ao Estado de Direito? Os textos serão analisados como discursos, identificando os diferentes significados dos conceitos selecionados quando a lei foi debatida no parlamento, aqueles que a lei reconhece e os problemas de discussão política que se propõe resolver. O trabalho apoia-se em pesquisas realizadas numa ampla e diversificada bibliografia e fontes primárias, nomeadamente a exposição de motivos, o debate parlamentar, o texto da lei e a entrevista realizada ao Ministro da Educação da época e principal gestor da. a lei.

Palavras-chave: Estado de derecho, Historia conceptual, Ley de educación

Abstract/Resumen/Résumé

Using the theoretical framework of conceptual history, the concept of the Rule of Law present in the education law 14,101, approved four months before the coup d'état that began the dictatorship in Uruguay, and certain fundamental rights of men will be analyzed. that the rule of law must protect: freedom and equality. Two questions will be reflected on: Was Law 14,101 a response to the rule of law that was being threatened? and 2) did Law 14,101 imply a limitation to the rule of law? The texts will be analyzed as speeches, identifying the different meanings of the concepts selected when the law was debated in parliament, those that the law recognizes and the problems of political discussion that it proposes to solve. The work is supported by research carried out in a wide and diverse bibliography and primary sources, in particular the explanatory statement, the parliamentary debate, the text of the law and the interview conducted with the Minister of Education of the time and main manager. of the law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rule of law, Conceptual history, Education law

Introducción

Este artículo se propone analizar el concepto de Estado de Derecho presente en la ley de educación 14.101 y reflexionar a partir de dos preguntas: 1) ¿la ley fue una respuesta del poder ejecutivo ante lo que consideraba una situación de amenaza al Estado de Derecho? y 2) ¿la ley implicó una limitación al Estado de Derecho?

Se apoya en la investigación realizada en una amplia y diversa bibliografía y fuentes primarias, en particular la exposición de motivos, el debate parlamentario, el texto de la ley y la entrevista realizada a quien fuera ministro de Educación de la época y principal gestor de la ley: Julio María Sanguinetti (7 de diciembre de 2017).

Seguirá una larga tradición en el estudio de la historia de las ideas en el Uruguay, estudiar las ideas en su contexto, y los enfoques y metodología de Historia conceptual. A partir del marco teórico de la historia conceptual se analizará el concepto de Estado de Derecho presente en la ley y de ciertos derechos fundamentales del hombre que el Estado de Derecho debe proteger: libertad e igualdad. Se analizarán los textos como discursos identificando los diversos significados de los conceptos seleccionados cuando la ley fue debatida en el parlamento, los que la ley recoge, y los problemas de discusión política que se proponía resolver.

¿La Ley N° 14.101 fue una respuesta a un Estado de Derecho que estaba siendo amenazado?

El contexto en que surge la Ley

La Ley 14.101 fue promulgada el 19 de febrero de 1973, cuatro meses antes del golpe de Estado que dio inicio a la dictadura cívico militar. Surgió durante el gobierno presidido por Juan María Bordaberry, en el marco del período que Álvaro Rico denomina “el camino democrático a la dictadura” (Rico, 2009, p.187), transcurrido entre los años 1967 y 1973, caracterizado por el avance de una praxis estatal autoritaria en el marco de un régimen republicano democrático de gobierno, que tiene por resultado final la ruptura democrática y la imposición de una dictadura.

En esta etapa, se consolidaron relaciones autoritarias de poder estatal por la vía de institucionalizar el “estado de excepción” y gobernar “bajo decreto”, previstos en la Constitución, así como “la recurrencia a las potestades legislativas del Poder Ejecutivo, 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 carácter.

Otro rasgo definidor del autoritarismo 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, estudiantil, o el comunismo, un número importante de 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 Rico, 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 al mismo su vigencia. Al respecto de este principio, el autor 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[1] que concibe el conjunto de la vida social 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. Según Antonio Romano desde 1968 en adelante, se produce una crisis del discurso

[1]La Doctrina de la Seguridad Nacional es producto del pensamiento de la Guerra Fría; fue divulgada en América Latina luego de la Revolución cubana 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.

pedagógico que había logrado desarrollarse a través de la autonomía excluyendo al discurso político. El "discurso pedagógico pierde especificidad y pasa a estar sobre determinado por el lenguaje político y posteriormente por el lenguaje militar. La irrupción de un nuevo actor en la escena política, el movimiento estudiantil de Secundaria, que transforma a este en un actor político es uno de los síntomas más claros de esa crisis" (Romano, 2008, 132)

La Ley de educación como respuesta a la amenaza al Estado de Derecho. La exposición de motivos.

En la introducción de la exposición de motivos se señala que el proyecto de ley "pretende ser el primer paso de un proceso sistemático dirigido a la renovación del sistema educativo que el país reclama como impostergable alternativa". La presenta como "instrumento necesario para la hoy imprescindible transformación" cuyos ejes son "democratizar el contenido de su educación, que no por laica deberá abstenerse de formar ciudadanos para una república; restaurar el clima tradicional de sus casas de estudio, transformada en escenario permanente de las más enconadas luchas políticas; adecuar su enseñanza a los requerimientos del desarrollo general del país" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, p. 123).

Se plantea la urgencia de cambios en la educación en tres aspectos: primero refiere a los contenidos que necesita democratizar y aclara que no por laica debe abstenerse de formar ciudadanos, manifestando una tensión entre la laicidad de la educación y los contenidos que contribuyen a la formación de los ciudadanos, en segundo lugar restaurar el clima tradicional de sus casas de estudio lo cual pone en evidencia el clima conflictivo presente en las instituciones educativas, escenarios de enfrentamientos políticos, la prioridad de restaurar el orden y tercero adecuar la enseñanza a las necesidades del desarrollo del país lo cual manifiesta la importancia que tenía impulsar el desarrollo económico del país, el rol que se entiende jugaba la educación en este sentido y la intención de adecuar la enseñanza con ese propósito.

"La política educativa está inscripta en los deberes esenciales del Estado y es preciso, entonces, establecer que él, a través de sus órganos legítimos, es quien debe marcar las grandes orientaciones" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, p. 123). Respalda esta afirmación en la reforma de 1960 y en la Reforma Vareliana. Tras referir la crisis que casi un siglo atrás el país atravesaba, cita fragmentos de *La*

Educación del Pueblo de José Pedro Varela[2] "la Escuela es la base de la República; la educación la condición indispensable de la ciudadanía" y plantea que este principio que exitosamente se extendió desde la escuela pública es necesario que se extienda a "las etapas inmediatas del proceso educativo cuya unidad es preciso afirmar". A continuación, pregunta que, así como el Poder Ejecutivo en acuerdo de la cámara de Senadores es "quien designa a los miembros del Consejo de Enseñanza Primaria sin mengua de su autonomía ¿qué impide que lo mismo ocurra en las otras ramas de la enseñanza?" Observa que la Constitución "preceptuó obligatoria la enseñanza media, agraria o industrial" por lo que no cabría un enfoque distinto. "Desgraciadamente" lamenta "una mitología falaciosa ha pretendido crearse para hacer de los órganos de Enseñanza Media compartimientos estancos, separados entre sí y distanciados del país y sus necesidades" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, p. 124).

La situación que define a continuación es de una "profunda crisis institucional y espiritual" en todos los grados de la educación que el Estado debe realizar directamente o regular indirectamente. Define la educación como "un servicio público fundamental que cumple una función social permanente. De la sociedad recibe los medios económicos necesarios para su subsistencia y a su vez dan a esta los medios culturales para su vida espiritual y progreso natural" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, p. 124).

Señala que la segunda Guerra Mundial incrementó la matrícula de Enseñanza Media y que la Enseñanza Secundaria y Técnico Profesional fueron inadecuadas para el mundo en proceso de cambio. Consigna contradicciones, insuficiencias de sus organismos en una década de descomposición en la cual acceden al gobierno de la enseñanza representantes de "grupos electorales" que se convirtieron en "centros de poder", los "grupos gremiales se politizaron, iniciándose de ese modo una puja electoral que distorsionó por dentro y por fuera la autonomía de los entes de la enseñanza". Agrega que se diluyen los principios y coordenadas educacionales y se entra en un "fragor político que no excluyó persecuciones y favoritismos. Esta lucha creó un clima inadecuado para el proceso educativo mellándose el principio de autoridad tanto a nivel de los Consejeros como de los Inspectores o Directores". El clima es "de intolerancia" menos en Enseñanza Primaria donde destaca su profesionalización y señala que al ser su dirección designada por el Poder Ejecutivo "comprueba que se benefició de no

[2] Se desempeñó como director de Instrucción Pública entre 1876 y 1879, inició una gran reforma educativa que tras su muerte continuó su hermano Jacobo; presentó un proyecto de ley por el cual el Estado uruguayo establecería la enseñanza escolar laica, gratuita y obligatoria.

experimentar la lucha de los comités en la disputa del poder" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, p. 124).

Retoma la responsabilidad política del Estado de la que no le es posible abdicar por ser la educación "un servicio público fundamental que cumple una función social permanente" concluyendo que "el país no puede seguir con cuatro organismos autónomos funcionando como repúblicas independientes no solo frente a los grandes objetivos nacionales sino ante el propio educando". Por ello la ley propone la unificación de la educación primaria, secundaria y técnico profesional que permita la traslación del estudiante de una modalidad a otra y que saque a la educación de una "feudalización administrativa que la esclavizó en fortalezas formales, que bajo un rótulo autonómico la fueron conduciendo al peor de los sometimientos que es el estancamiento". La transformación proyectada propone una estructura que se apoya en "las doctrinas más avanzadas y en el ejemplo profuso de la legislación de las naciones que más han progresado en su cultura" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, pp. 124 y 125).

Se afirma que la Universidad es el máximo exponente de estancamiento al tiempo que se puntualiza que el Poder Ejecutivo por ley no puede actuar sobre ella. Asimismo propone normas que permitan un proceso interno de democratización mediante una activa participación de los universitarios en el gobierno de la institución que "le permita a ella insertarse de manera auténtica en la vida del país, abandonar su erróneo radicalismo político de hoy y volver a encontrar en el plano científico los logros que antaño le dieron su prestigio" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, p.125).

De la exposición de motivos se desprende que quienes impulsaron la ley tienen un concepto de Estado Social de Derecho, porque plantean un Estado democrático liberal pero no abstencionista sino planificador e intervencionista en lo económico y social. También se evidencia la búsqueda del orden, la preocupación por controlar los gremios y los organismos educativos suprimiendo su autonomía, lo cual manifiesta un concepto de Estado de Derecho autoritario conservador, que busca afirmar su autoridad y restaurar el orden en detrimento de las libertades.

El concepto de igualdad presente en la Ley 14.101

En la exposición de motivos se describe el sistema de enseñanza (capítulo II) destacando el buen nivel de extensión, así como la ineficiencia evidenciada en las repeticiones,

especialmente en la enseñanza técnica, el abandono, la insuficiencia de locales para atender la expansión demográfica, docentes sin preparación y falta de una política educativa general.

En Enseñanza Primaria (punto 2), en el apartado *El condicionamiento sociocultural* señala que si bien la escuela no es capaz de solucionar el problema tiene "la obligación de procurar en lo posible, una atenuación de los aspectos más injustos y más irritantes de esa desigualdad, tratando de realizar una enseñanza diferenciada que busque compensar la incidencia negativa de los factores sociales, económicos y familiares". Tras referirse a la deserción escolar y sus consecuencias señala que viola "los ideales de igualdad que anima la democracia y que exigen una superación continua de las circunstancias que perpetúan la desigualdad. Una democracia desarrollada debe tender cada vez más a ser una "meritocracia" y por lo tanto a impedir, en la medida de lo posible que las situaciones de inferioridad social y familiar se transformen en barreras inquebrantables y determinantes de los destinos individuales" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1972, p. 126).

Se explicita en la exposición de motivos que la democracia debe responder a las situaciones de desigualdad social que hacen que quienes provienen de situaciones socio económicas familiares descendidas puedan acceder a una educación diferenciada con la que logren compensar y tener la oportunidad de finalizar sus estudios.

Se advierte una concepción social de los problemas económicos y la necesidad de la intervención y planificación del Estado que se corresponde a un concepto de Estado Social de Derecho (Diaz, 1998).

La democracia es concebida según se explicita en la ley 14.101 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 que 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 ley, J.M. Sanguinetti, afirmó al preguntarle sobre la concepción de democracia que sustenta la ley "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 democrática de Estado de Derecho que sostiene que el Estado de Derecho democrático se realiza con la absoluta primacía de la ley través de procedimientos e instituciones por los cuales la ciudadanía, de acuerdo a la Constitución y las leyes, elige a sus representantes y vive ejerciendo sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones en un marco de legalidad de la administración.

Sin embargo la ley también alude a dimensiones económicas y sociales del Estado democrático de Derecho cuando propone 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) o cuando afirma "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). Se propone formar un ciudadano solidario y asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a la educación como queda de manifiesto en los fines y cometidos de la ley: "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).

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 y en un Estado Social de Derecho.

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 es concebida como una construcción que la ley se propone contribuir a realizar y cuya concreción se vincula al desarrollo económico.

Las observaciones anteriores afirman la dimensión socio económica que la ley plantea en relación con la democracia y que requiere de un Estado que intervenga a través de sus instituciones, asegurando el acceso a la educación y 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. También señala la hegemonía de la economía en la planificación de las política educativa, que indica la difusión de las teorías del desarrollismo. El rezago económico del Uruguay comenzó a hacerse visible desde la década del 50 del siglo XX y los economistas uruguayos buscaron explicaciones y soluciones; entre ellos tuvieron una fuerte incidencia quienes consideraban que debía planificarse el desarrollo. La educación debía incluirse en esa planificación.

El concepto de libertad

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 la efectiva realización de los derechos políticos y civiles claves en el funcionamiento de un Estado de Derecho liberal democrático. Este involucra responsabilidades cívicas, pero también derechos como la libre expresión y elección, los 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 Estado de Derecho democrático liberal, entendido como una forma política que requiere, como actividad cívica, de la participación libre, activa, consciente y reflexiva, solidaria de los ciudadanos y el respeto a posiciones diferentes. Para ello es necesario asegurar la libertad de expresión de las diferentes ideas y opiniones.

¿La ley 14.101 estableció limitaciones al Estado de Derecho?

La ley al mismo tiempo que se propone contribuir al logro de un Estado de Derecho democrático liberal, 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 respecto a los directores de los establecimientos educativos:

> 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)
>
> "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 Consejo Nacional de Educación (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).
>
> no podrán realizar ninguna clase de proselitismo (artículo 25)
>
> queda especialmente 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).

> 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 V. Trías[3] 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 C. 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 establecen límites a la libertad de los estudiantes y de los funcionarios dando un amplio campo a la subjetividad, señala V. Cayota (1972), por las diversas formas con que puede interpretarse cuáles serían los comportamientos o ambientes incorrectos.

> 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)

Después de lo anterior expuesto, se puede afirmar que existe una contradicción entre el concepto de Estado de Derecho y democracia teóricamente defendido en la ley y varias disposiciones que la ley establece. Ciertas acciones, como la difusión de ideas, debate o participación pueden ser consideradas peligrosas y/o delictivas por parte de la autoridad y funcionarios, y en ese caso la ley señala que deben ser prevenidas, prohibidas y denunciadas tanto por ellos o por los padres, en el caso que se trate de estudiantes.

Entre las metas de la política educativa que se señalan 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, instigaran 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.

[3] 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.

Ante la movilización estudiantil y social que se estaba desarrollando en el país desde la década del 60, la ley habilita la adopción de medidas que silencien y repriman las discusiones, manifestaciones y los reclamos. Intenta 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 co-ordenarlas. “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 cuestiona la exclusión de los educadores del gobierno de la enseñanza que la ley consagra 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 y de Estado de Derecho democrático liberal que la ley expresa defender y contribuir a realizar con las obligaciones y prohibiciones que la misma establece a los directores, docentes, 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).

Durante el debate parlamentario, el diputado R. Arismendi denunció que Profesores que habían concursado y ganaron puestos en el interior, 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[4] 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).

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.

La ley prioriza además de educar al ciudadano para la participación (numeral 12, artículo 11 y numeral 3, artículo 12) educarlo para la defensa de tres entidades que pueden ser amenazadas: soberanía nacional, orden y seguridad integral del Estado. 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 realizan menciones directas, pero se insinúan posibles amenazas al orden que pueden desarrollarse en los ámbitos educativos. Las prohibiciones y el control que la ley establece sobre las acciones de funcionarios, estudiantes o personas que puedan ingresar a las instituciones educativas, aluden a que cualquiera de ellos puede alterar el orden, por lo tanto ser peligrosos.

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 acompañados de las diferentes prohibiciones y controles que la ley establece, 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

[4] Profesora de historia y destacada historiadora, autora de destacadas investigaciones y libros.

la defensa de la democracia podía ser el argumento de las autoridades estatales, para destituir, trasladar o presionar docentes como denunció Arismendi.

Los problemas que la Ley 14.101 busca resolver

Sanguinetti 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 y el sindicalismo. La guerrilla en el momento que la ley se discute está siendo derrotada según documentos de las Fuerzas Armadas (Broquetas, 2008, p. 188)

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.

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, autoritarismo y represión, conflictos localizados en el país, manifestaciones del conflicto internacional, de la Guerra Fría.

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, del Frente Amplio al igual que Batalla, 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 es esta: 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 denuncia que hay "una ofensiva antitécnica", 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 lee un fragmento del proyecto de ley que expresa 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).

Argumentando la debilidad del Estado para gobernar la educación y la politización de la misma, 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 del 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. Preguntó 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.

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 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 está atravesando también incide en los propósitos que los autores de la ley se plantean. La centralidad que lo económico tiene en la política educativa se explicita 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).

Conclusiones

La ley 14.101, 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 por los promotores de la ley 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.

El Estado democrático de Derecho era concebido 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 el Estado de Derecho, era tarea de las instituciones estatales que dirigen la educación frenarlos, contenerlos y reprimirlos.

Este concepto se inscribe en una ideología liberal conservadora. Liberal, porque prioriza aspectos procedimentales y políticos, incluyendo algunos sustantivos y económico-sociales. Conservadora, por su visión negativa del conflicto, su posicionamiento a favor de mantener el orden establecido, en función de lo cual establece 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. La ley establece 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; limita 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 aborda y que generaron mayor polémica. La meta de la política educativa es la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado y el desarrollo del país, lo cual es considerado fundamental para la concreción de una democracia efectiva, según expresa la ley.

La educación, según como la concibe 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 y de esa forma detener las amenazas al Estado de Derecho.

El modelo de educación propuesto tendía a mantener el statu quo y exigía la neutralidad ideológico-política. Se establecían limitaciones a las propuestas estudiantiles, impidiendo actividades gremiales o 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 Estado de Derecho 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.

En la ley promulgada en 1973, unos meses antes del golpe de Estado, estableció limitaciones a las libertades de Directores, docentes, estudiantes, limitaciones al Estado de Derecho con el propósito de conservar el Estado de Derecho. La idea dominante era conservar el orden establecido, evitar el conflicto. Predominó en la ley un pensamiento liberal conservador, un concepto de Estado de Derecho que se decía a favor de la democracia pero que la limitaba, limitaba un principio fundamental del Estado liberal de Derecho que es la libertad. La ley presentaba también ideas características de un Estado Social de Derecho, como lo es la intervención en aspectos económicos y sociales, en la educación y en la planificación del desarrollo económico; pero además de promover una igualdad de oportunidades y el desarrollo paradójicamente procuraba el control y la limitación de las libertades en aras de restaurar el orden.

Bibliografía y fuentes documentales

Ardao, A. (1972). Contra la Constitución. *Cuadernos de Marcha* N° 67, 3- 6

Bocardo, E. et al. (2007). El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios. Madrid: Tecnos.

Díaz, Elías (1998) *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, España.

Koselleck, R. (2009). “Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana”, en Revista Anthropos Nº 223 pp. 91 a 105

Koselleck, R. (2012). Historia de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social. Madrid: Trotta

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. (pp. 323-398) Montevideo: EBO

Nahum, B. (1999). Manual de Historia del Uruguay 1903-1990. Montevideo: EBO.

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

Rodriguez Weber, Javier (2022) El dolor de ya no ser. El rezago económico y sus intérpretes. En *Economistas, economía y política: ensayos y entrevistas.* Montevideo, Fin de siglo, pp. 63-107.

Romano, Antonio De la Reforma al Proceso. Historia de la Enseñanza Secundaria en el Uruguay. (1955- 1977) Propuesta Educativa, núm. 30, noviembre, 2008, pp. 131-133. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina

Cámara de Representantes Uruguay, República Oriental del (1972) Diario de sesiones, XLIa legislatura, primer período ordinario, 97ª sesión extraordinaria y permanente, Montevideo, 14 de noviembre 1972, pp. 122- 508

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

Entrevista a Sanguinetti Julio María concedida en Montevideo el 7 de diciembre de 2017.

Entrevista a Cayota, Pablo concedida en Montevideo el 22 de diciembre de 2017.