

## Revisando continuidades. La agenda educativa de los cónclaves gubernamentales (1973-1981) durante la dictadura cívico-militar uruguaya

LUCAS D'AVENIA FRÁVEGA  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR)

### RESUMEN

La política educativa, durante la dictadura cívico-militar uruguaya que se extendió entre 1973 y 1985, fue sometida a mecanismos de planificación en ámbitos de elaboración programática y coordinación de políticas denominados “Cónclaves Gubernamentales”. Este trabajo reconstruye estas elaboraciones y propone una estrategia de análisis en relación a la denominada “agenda desarrollista” que hunde raíces en el período previo. Forma parte de una serie de esfuerzos por comprender los aspectos programáticos llevados adelante en el período que, en general, se ha asociado a sus aspectos meramente represivos y conservadores.

**Palabras clave:** Planeamiento educativo; Dictadura; Uruguay; Desarrollismo.

## Reviewing continuities. The educational agenda of the “cónclaves gubernamentales” (1973-1981) during the civil-military dictatorship in uruguay

### ABSTRACT

The Education policy during the Uruguayan civic-military dictatorship, which lasted from 1973 to 1985, was planned in special meetings of program development and coordination of policies called "Cónclaves Gubernamentales". This study reconstructs these elaborations and proposes a strategy of analysis in relation to what we call developmental agenda that sinks its roots in the previous period. It takes part of a series of efforts to understand the programmatic aspects of the period, which generally has been associated with its merely repressive and conservative aspects.

**Keywords:** Educational planning; Dictatorship; Uruguay; Developmentalism.

## PRESENTACIÓN

Este trabajo<sup>1</sup> se propone aportar a la comprensión de las formas en que se concibió la política educativa durante la última dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985), a través del estudio de fuentes escasamente consideradas y bajo el interés de comprender las líneas que formaron parte de los proyectos educativos del período. Para ello se presenta un análisis de la documentación sobre política educativa de los Cónclaves Gubernamentales celebrados entre 1973 y 1981 por parte de las autoridades civiles y militares. Por lo tanto, está centrado en el estudio de un ámbito de planificación de políticas públicas.

El trabajo abreva en los esfuerzos contemporáneos de la historiografía de la educación y del estudio de las políticas educativas que se proponen no reducir el estudio del fenómeno autoritario a las dimensiones represivas, exclusivamente<sup>2</sup>. Un reciente artículo de Vania Markarian refleja este programa<sup>3</sup> y reúne una mirada de conjunto de las transformaciones acaecidas de la Universidad de la República y la educación superior en Uruguay durante la dictadura. Si bien las novedades no habrían respondido a una planificación sistemática preexistente o formulada en los primeros momentos de la intervención, puede constatare que existieron líneas de acción novedosas y que, en muchos casos, guardaron relación con debates previos sobre la universidad y el desarrollo de la investigación científica en el país. Markarian plantea que las autoridades interventoras, generalmente, eran civiles con carreras académicas previas y pertenecientes a grupos minoritarios en el debate universitario de los años 60, que habrían encontrado una oportunidad de llevar a cabo sus ideas en el marco de la dictadura (MARKARIAN, 2015).

Un trabajo anterior de Antonio Romano ya se había propuesto revisar los alcances del fenómeno autoritario en la enseñanza secundaria, proponiendo que la escalada autoritaria en la educación fue previa al golpe de estado y que ha-

<sup>1</sup> El presente artículo se enmarca en el Grupo de Investigación “Lo político y lo pedagógico en la historia de la educación en el Uruguay” del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad, Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, incorporado al Programa de Políticas Educativas del Núcleo Educación para la Integración de AUGM como “Udelar-Grupo 1”.

<sup>2</sup> Versiones anteriores de este texto fueron discutidas en las Cuartas Jornadas de Investigación del Archivo General de la Universidad en octubre de 2015 y en el Seminario interno del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad (FHCE, Udelar). El autor agradece a todos los colegas que contribuyeron con sus observaciones y sugerencias a la mejora del trabajo.

<sup>3</sup> Ver, para el caso de las universidades brasileñas, Motta (2014).

bría existido un proyecto pedagógico específico durante ese período (ROMANO, 2010).

Para el caso argentino, Graciela Rodríguez realiza un esfuerzo en la misma línea y propone dos estrategias que nos interesa recuperar. Por un lado, se plantea que el accionar de la política educativa durante la dictadura no fue homogéneo y plenamente coherente. Por otro lado, se propone un análisis conjunto de las políticas de educación básica y educación superior que, generalmente, son vistos de manera separada (RODRÍGUEZ, 2015).

Tres nociones resultan significativas. Es posible reconstruir los aspectos programáticos en materia de educación durante un período autoritario. Este programa no necesariamente habría estado prefigurado. Ni tampoco debe suponerse que tuvo un carácter unificado y carente de contradicciones. Rigen, entonces, para períodos de interrupción democrática, algunas de las características propias del Estado, que no debiera ser considerado como actor unificado y en que las burocracias ejercen un poder específico.

Nuestro trabajo se ocupa de los procesos de planificación en ámbitos internos del Estado y de coordinación de diversas agencias, pero externas a los organismos del sistema educativo. Esto último es una peculiaridad si se tiene en cuenta la descentralización y descoordinación de dichos organismos en el período previo. Como todo producto de planificación, no refleja las acciones efectivamente realizadas. Sin embargo, permite evaluar las manifestaciones de voluntad de los gobernantes y, en este caso en que la documentación no tenía necesariamente carácter público, permite suponer que nos acercamos a la perspectiva que construyeron los funcionarios con responsabilidades de gobierno. Al menos, a lo que los responsables de cada agencia exponían a otros funcionarios.

La jerarquización de los procesos de planificación de las políticas públicas parecería tener continuidad con los discursos desarrollistas de la década de 1960 que encontraban en la planificación y coordinación de las políticas una vía de racionalización<sup>4</sup>. Nos interesará evaluar la continuidad o no de las preocupaciones

<sup>4</sup> Nos referimos aquí a una noción amplia de desarrollismo. Los desarrollismos fueron múltiples y deberían ser pensados como un campo en disputa. Altamirano para el caso argentino sentenció que el desarrollismo “estaba en el aire y remitía a un espíritu generalizado antes que a un grupo ideológico particular” (ALTAMIRANO, 1998, p. 79). Simplemente anotamos que para una discusión de las ideas desarrollistas debe tenerse en cuenta la formulación de las teorías de la modernización en la academia norteamericana, la institucionalización de las ciencias sociales en América Latina y la influencia de organismos regionales como la CEPAL.

introducidas por la agenda desarrollista para el campo de la educación, que entre otras cosas, se había preocupado por la necesidad de coordinación y planificación de las políticas. El escenario autoritario genera nuevas condiciones para este tipo de procesos, aunque lo hace a costa de las garantías constitucionales y los principios de pluralidad y participación. Sin la mediación de los partidos y sin un régimen que garantizara libertades básicas, el conflicto resultaba minimizado. Sin embargo, no debería asumirse que el contexto dictatorial operó linealmente como una panacea tecnocrática.

## LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS *CÓNCLAVES GUBERNAMENTALES*

Se conoce como “cónclaves gubernamentales” a cinco reuniones entre altos miembros civiles y militares del gobierno en que se tomaron decisiones estratégicas en materia de política económica y de otras áreas de actuación del Estado<sup>5</sup>. Su lógica parece responder fuertemente a la impronta más tecnicista de la planificación indicativa que, desde la década anterior, había tenido algunas manifestaciones en Uruguay a instancias de las preocupaciones por el desarrollo económico y social en la órbita de la CIDE<sup>6</sup>. Por un lado los cónclaves operaron como mecanismo de tramitación política de las estrategias de gobierno en las diferentes áreas, pero además habrían buscado aplicar criterios técnicos a la definición, implementación

---

Algunos hitos del pensamiento desarrollista sobre educación en Uruguay a partir de la segunda mitad de la década de 1950 y la década de 1960 son presentados en (D'AVENIA, 2014). En términos generales, el discurso desarrollista sobre educación se caracterizó por poner en el centro la relación entre educación y desarrollo, evaluando las políticas educativas en función de su contribución al desarrollo económico y social. Las influencias intelectuales provinieron en primer lugar de la economía, pero también de la sociología, y la piedra de toque era el planeamiento educativo concebido como actividad eminentemente técnica. Los problemas identificados referían a la capacidad del sistema educativo para contribuir al dinamismo productivos deseado, la baja generalización de los estudios superiores y su distribución desajustada a las necesidades económicas, problemas de rendimiento desigual por región y por sectores sociales, falta de coordinación institucional y de planificación a mediano y largo plazo.

<sup>5</sup> Adolfo Garcé refiere al papel de los cónclaves gubernamentales en la reafirmación de las políticas contenidas en el segundo Plan Nacional de Desarrollo para el período 1973-1977 aprobado por el Consejo de Ministros en abril de 1973, previo al golpe de estado (GARCÉ, 2002). Jaime Yaffé señala que los cónclaves de 1973 habrían servido para reafirmar el PND 1973-1977 y diseñar su instrumentación; en el de 1977 se habrían adoptado nuevas medidas liberalizadoras del comercio y cambios en la política cambiaria que se implementarían al año siguiente; en el cónclave de 1981 se habrían diseñado nuevas medidas que no llegaron a implementarse al caer el PBI en 1982, subir el desempleo e incrementarse el déficit fiscal y el endeudamiento. Describe la función de los cónclaves en la relación entre civiles y militares en el gobierno, como “instancias formales en que [el] control militar sobre los civiles que conducían la política económica y financiera se concretaba” (YAFFÉ, 2009, p. 175).

<sup>6</sup> La CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) fue un ámbito de elaboración de diagnósticos y planes sectoriales para diferentes áreas del Estado, creado por el gobierno uruguayo en 1960 bajo el influjo de ideas desarrollistas. Fue la mayor empresa de la planificación indicativa que tuvo auge en la segunda posguerra. Para un análisis de la CIDE en su conjunto, ver Garcé (2002). Para una discusión sobre las propuestas dirigidas a educación, ver D'Avenia (2014).

y evaluación de políticas para volver más efectivas la acción de gobierno. Esto formó parte de una nueva configuración del gobierno, de un proceso de construcción de institucionalidad estatal y de legitimación, luego de prohibir la acción de los partidos políticos, naturales tramitadores de disensos. Además, la composición civil y militar requería de espacios de mediación y concertación.

Las primeras instancias de este tipo se realizaron en el mismo año del golpe de estado, en los meses de agosto –en San Miguel, Rocha- y octubre –en el Hotel Nirvana de Colonia Suiza. De ellas participaron el presidente Bordaberry, el secretario de la Presidencia, los ministros, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los presidentes del Banco Central y del Banco de la República, los comandantes en jefe del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada y el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Los siguientes cónclaves se realizaron: en 1976 en el Parque Hotel de Montevideo, en 1977 en el balneario Solís de Maldonado y en 1981 en Piriápolis, Maldonado<sup>7</sup>.

### 1973: REINTERPRETACIÓN AUTORITARIA DE LA AGENDA DESARROLLISTA

La sanción de la ley 14101 es una de las mayores transformaciones de la arquitectura institucional del sistema educativo<sup>8</sup> junto con la ley orgánica de la Universidad de 1958. Hay una presencia muy fuerte del intento disciplinador y regulador de las conductas de todos los actores del sistema. Este ha sido el aspecto más destacado, en lo que Romano define como modificación de la noción de autoridad, basada en el miedo, la sospecha y la arbitrariedad (ROMANO, 2010, p. 112). La ley es un mojón relevante en el proceso autoritario que en el plano

<sup>7</sup> La realización de cónclaves coincide con el primer o segundo año de cada una de las etapas que se le han reconocido al régimen: comisarial de 1973 a 1976, de ensayo fundacional hasta 1980 y transicional entre 1980 y 1984. La periodización fue establecida por Luis Eduardo González en un texto de 1993 (MARCHESI & MARKARIAN, 2012).

<sup>8</sup> Al momento de sanción de la ley 14101 el sistema educativo uruguayo estaba administrado por consejos con autonomía del Poder Ejecutivo, creados en diferentes momentos y regulados por diferentes normas: el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, el Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y la Universidad de la República, única universidad hasta 1985. La designación de los consejos hasta 1973 combinaba mecanismos: en Secundaria tres eran elegidos por los docentes, uno era designado por el Consejo de Enseñanza Primaria, uno por el Consejo de la UTU y uno por la Universidad, y eran estos los responsables de proponer al Poder Ejecutivo un Director General; en Primaria los consejeros eran designados por el Poder Ejecutivo, respetando mecanismos de coparticipación entre el partido en el gobierno y el partido de oposición; en la enseñanza técnica las designaciones estaban a cargo del Poder Ejecutivo, de los demás consejos de enseñanza, por otros organismos públicos, por el profesorado y por organizaciones empresariales. Para una discusión sobre el devenir histórico de la estructura institucional de la educación pública en Uruguay, ver D'Avenia (2013). Para una discusión acerca de la construcción de la estatalidad en el Uruguay, ver Lanzaro (2004).

político encuentra su máxima expresión con el golpe de estado de junio de 1973 en que el presidente Bordaberry con apoyo de las Fuerzas Armadas disolvió el Parlamento.

Sin embargo los temas de autoridad, orden y regulación de los comportamientos conviven con nuevos conceptos que no estaban presentes en las anteriores legislaciones de las tres ramas involucradas. Los conceptos “desarrollo nacional”, “coordinación” y “política educativa” se utilizan en la ley, así como otros más específicos como la necesidad de “programas de compensación y complementación, en ambientes familiares socialmente deficitarios” (art. 11). El discurso desarrollista definitivamente habría permeado, aunque la “solución” institucional de la nueva ley se distanció de las propuestas del Plan de Desarrollo Educativo de la CIDE. La principal innovación institucional fue la creación del Consejo Nacional de Educación (CONAE), responsable de regir, coordinar y administrar la enseñanza primaria, normal, secundaria e industrial que estarían dirigidas cada una por un consejo (artículo 7). Tendría un carácter autónomo del Poder Ejecutivo, aunque éste designaría a los integrantes del consejo directivo. La autonomía -que si bien estaba presente en diversos organismos del Estado en la educación había cobrado estatuto de principio-, se vio retaceada en favor del control político de parte del Poder Ejecutivo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, aprobado semanas antes de la disolución de las cámaras legislativas, presenta una ausencia manifiesta de propuestas para el llamado “sector educación”. Las referencias expresas a orientaciones de la educación en un apartado introductorio y aclaratorio de la ausencia del plan sectorial son las siguientes:

La Educación debe lograr el desarrollo integral de la personalidad y una orientación vocacional de los educandos compatible con los objetivos nacionales del desarrollo económico y social. La cantidad y calidad de la educación tiene, desde luego, valor en sí misma, pero debe incorporarse funcionalmente a la sociedad que, a través del sistema educativo, busca su integración, renovación, progreso y crecimiento. En este sentido, cabe señalar que, al sistema educativo corresponde un papel fundamental como agente de efectivización de la igualdad de oportunidades. El Plan de Educación deberá tomar en cuenta la unidad del proceso educativo y asegurar la coordinación del diseño y la ejecución de la política educacional (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 1973, p. I.2).

Cada afirmación remite a una noción bastante delimitada y que hunde raíces en discusiones fuertemente instaladas por el desarrollismo, expresadas en el Informe sobre el Estado de la Educación y el Plan de Desarrollo Educativo de la CIDE publicado en 1966.

Otro momento de la escalada autoritaria previa al golpe de estado en que las FFAA se pronuncian son los Comunicados de febrero de 1973. El Comunicado nº 7 emitido por los comandantes en jefe del Ejército y la Fuerza Aérea en febrero de 1973 incluía como uno de los objetivos nacionales sobre los cuales los mandos militares se proponían incidir: “modernización, tecnificación y adecuación de la enseñanza a las reales necesidades que exige el desarrollo nacional” (Comunicado nº 7, 10/02/1973). La única referencia a la educación se centra en aspectos que podríamos llamar de naturaleza técnica y no en los aspectos políticos que formaban parte de la discusión pública sobre la enseñanza. La cuestión del “orden interno” ocupa un lugar central en los dos comunicados de febrero, pero también lo hace la noción de “seguridad para el desarrollo nacional”. Más allá de la difícil interpretación histórica de estos comunicados, nos interesa destacar el tono de esta intervención sobre asuntos educativos en un contexto de suma fragilidad institucional y escalada autoritaria.

Puede afirmarse que coexistieron dos líneas discursivas desde el gobierno y desde las FFAA respecto de la situación en la educación en el período inmediatamente previo al golpe de estado: por un lado, la politización del sistema educativo – ‘infiltración marxista’- construido en base a la idea de neutralidad política; por otro lado, la preocupación por la adecuación del ‘servicio educativo’ a las necesidades del país, entendidas estas en clave de desarrollo. La segunda dimensión puede quedar rápidamente relegada si se consideran las acciones concretas de represión y persecución política de docentes, la desarticulación de organizaciones gremiales estudiantiles y la pérdida de libertades y garantías. Sin embargo, a nuestro entender, configura algo más que un recurso retórico de autolegitimación. Informa de una agenda que se había instalado en los tempranos 60. Esta hipótesis permite explicar la persistencia de un discurso que habrá de articular fuertemente educación con demandas sociales desde un punto de vista económico.

## SAN MIGUEL Y COLONIA SUIZA (1973). EDUCACIÓN: PRIORIDAD NACIONAL

Prioridad nacional, igualdad, concordancia con las metas del desarrollo y defensa del genuino estilo de vida oriental parecen ser las nociones centrales en los documentos del primer Cónclave.

La enseñanza a todos los niveles tiene prioridad nacional; en consecuencia, el Gobierno encara la creación de los medios que posibiliten a todos la igualdad de acceso a sus beneficios, conforme a sus aptitudes, y al desenvolvimiento libre de la personalidad, en concordancia con las metas del desarrollo económico y social y defensa del genuino estilo de vida oriental (Acta nº 5 en OPP, 1973).

Un breve párrafo referido a educación refleja una combinación de una definición política en términos de prioridad y una compleja articulación de tres características que remiten a aspectos y referencias diferentes. Por un lado, el principio liberal de igualdad de acceso centrado en el individuo y sus capacidades. Por otro, la necesidad de adecuación entre educación y desarrollo –que eventualmente puede afectar el primer criterio-. En tercer lugar, se recurre a una dimensión ideológica central del proyecto pedagógico que se irá configurando, que remite a un pasado nacional remoto con valor de autenticidad. Esta peculiar combinación evidencia algunas tensiones que atravesaban al campo de la educación y las líneas discursivas que irán componiendo estos documentos.

La instancia de octubre ofrece un tratamiento más detallado que la anterior, pero se mantiene en términos de “pautas” generales. La articulación de principios identificada en el cónclave de agosto se reconoce nuevamente en las resoluciones de octubre pero, esta vez, hay mayores especificaciones, bajo un programa que anuncia una reestructura del régimen educativo. Se destacan, en primer lugar, un conjunto de resoluciones relativas a la forma del sistema: la delimitación de tres etapas en el sistema –que, entre otras cosas, no coinciden con los consejos de cada una de las ramas-; la preocupación por la interrelación entre las etapas para el efectivo tránsito y que éste se realice en tiempo; el carácter prioritario y de servicio público de la educación, pero la posibilidad de prestación privada o mixta del servicio<sup>9</sup>. La creación de mecanismos de libre mercado para la prestación de los servicios educativos no formó parte de las medidas adoptadas durante el régimen militar, a diferencia del caso chileno. La arquitectura general del sistema educati-

<sup>9</sup> En la dictadura, así como no se modificó la institucionalidad del sistema educativo, tampoco se modificó el régimen estatal y centralizado de la educación pública, a diferencia del caso chileno, por ejemplo.

vo no fue alterada. Otros elementos presentes en los documentos de octubre refieren a las características según las cuales se concibe a la progresión de los trayectos educativos: adecuación a la evolución psico-biológica del estudiante, progresiva especialización y diversificación. Luego, destacan las referencias a la articulación entre educación y demandas sociales, necesidades y metas del desarrollo u otras denominaciones. Por último, hay una mención puntual a la educación física y a la necesidad de solucionar deficiencias de recursos en esta materia. Veremos que, con mayor o menor integración al conjunto de políticas, la presencia de la educación física será una constante.

### PARQUE HOTEL (1976). ‘DESPOLITIZACIÓN’ PARA EL DESARROLLO

En 1975 se había producido la intervención del Poder Ejecutivo a los consejos dependientes del CONAE, designando a un militar –el Coronel Soto- como vicerrector<sup>10</sup>. La intervención del Ministro de Educación en el cónclave del Parque Hotel se inicia con una referencia a la intervención:

La presencia de Oficiales Superiores en la Dirección General de Secretaría del Ministerio, en la Universidad de la República, en el CONAE y en las Direcciones de Primaria, Secundaria y UTU, así como en otros servicios del Ministerio, compenetrados del proceso histórico que vive la Nación y que evidentemente en conjunto lo estamos protagonizando, es, a nuestro juicio, la mejor expresión de gobierno cívico militar, dado que demuestra, no sólo su factibilidad, sino también su eficacia (Cónclave Parque Hotel, exposición nº 5, 1976).

En esta oportunidad los documentos ofrecen un ordenamiento de información específica respecto de cada uno de los organismos del sistema educativo. Se presenta un estado de situación, un balance y un diagnóstico en base al cual establecer objetivos y acciones. La presentación de la información estuvo a cargo del Ministerio de Educación y Cultura. No siempre quedan claros los grados de responsabilidad de los consejos y del Ministerio en la elaboración de las propuestas. El Ministro se referirá al cumplimiento de la debida “autonomía técnica” de los consejos y al ejercicio de “tutela” y orientación general por parte de la secretaría de estado. En algunos casos, las pautas son presentadas dando a entender que se trata de propuestas hechas por los consejos y simplemente reunidas y presentadas por el Ministerio.

<sup>10</sup> Sobre la influencia del pensamiento conservador de Soto ver Romano (2010) y Campodónico, Massera, & Sala (1991).

Pese al lapso transcurrido de 3 años, la documentación establece una línea de continuidad entre los cónclaves, siendo necesario, por parte de los organismos, evidenciar el cumplimiento o no y en qué grado de lo resuelto en la instancia previa. Esto sucede en 1976 pese a que las definiciones del 73 fueron pautas con carácter más bien genérico.

Como logros en el CONAE se consignan:

1. Restablecimiento del orden. Como condición de posibilidad para el cumplimiento del conjunto de las pautas se destaca la creación “en los centros educativos [de] un clima de tranquilidad que asegure un normal desarrollo de los cursos restableciendo el orden, la disciplina y el principio de autoridad” (Cónclave del Parque Hotel, anexo 1 de la exposición 5).
2. Plan 76. La aprobación de la reforma curricular de la enseñanza media, denominada Plan 76, es presentada como una acción central en el cumplimiento de las directivas establecidas. Tiene particular destaque y remite a diferentes lineamientos: modificación sustancial de las dos ramas de la enseñanza media (Secundaria y UTU), mejora de las conexiones con Primaria y con los estudios superiores para la continuidad, participación de los otros organismos de su elaboración para contribuir a la unidad del proceso educativo, creación de un ciclo básico único y bachilleratos diversificados tanto académicos como técnicos, innovación en el acceso a la universidad por bachilleratos técnicos, posibilidad de movilidad horizontal entre bachilleratos de diferente orientación.
3. Formación docente. Se menciona un conjunto de acciones relativas a la formación docente: reestructuración de los servicios de formación y perfeccionamiento docente, reducción de los estudios a 3 años “sin afectar nivel de preparación”, inclusión de materias básicas y comunes en todas las carreras, apertura del IPA a los estudiantes del interior mediante la aprobación de cursos libres, incentivo del ingreso con acceso directo y prueba solo en caso de no haber realizado un bachillerato no afín. También se menciona la realización de cursos de complementación para el perfeccionamiento en algunas áreas

Hay además una referencia a la continuidad en el principio de libre acceso en igualdad de condiciones en primaria y secundaria y a un condicionamiento de la oferta de formación técnica que estaría dado por las “necesidades de desarrollo nacional”. La cuestión del libre acceso pasa a tener un papel muy importante, particularmente en lo que refiere a la Universidad. En la exposición del ministro este asunto será destacado.

En el apartado dedicado a la Universidad, es llamativa por un lado la coexistencia de acciones de corte meramente represivo expresadas como “limpieza del andamiaje político” o “eliminación de la penetración marxista”, con un conjunto de medidas de corte desarrollista, centradas en criterios de eficiencia y adecuación de la formación universitaria con los requerimientos profesionales. En ello, la diversificación de la oferta -especialmente con carreras cortas-, y la realización de un acuerdo con el BID son centrales. También sobresale la lectura respecto de la masificación estudiantil en algunas carreras –especialmente Derecho y Medicina- y la necesidad de aplicar criterios de “racionalización” limitando la matrícula. Sobre la implementación de estas limitaciones se dirá:

[...] esas medidas y las limitaciones que ellas conllevan, cumplen con las Pautas y con su espíritu; pero, deben ser bien sabidas, para evitar sorpresas, ante las inevitables reclamaciones que surgirán por parte de los postergados, que verán alejadas sus posibilidades de arribar al ansiado Doctorado (Cónclave del Parque Hotel, anexo 1 de la exposición 5).

Otro aspecto incluido por fuera de las pautas del 73 son las dificultades para mantener la presencia universitaria en Salto en la medida en que no se contaba con los recursos suficientes. Sobre el origen de esta sede universitaria se afirma que:

[...] su iniciación –como se ha dicho en Sala del Cónclave- se debió a la necesidad de montar una Universidad libre cuando aún no se había intervenido a la Universidad de la República que hoy acompaña a la política y a la filosofía general del Gobierno. Los primeros motivos ya no existen, pero perdura el deseo de facilitar el estudio universitario a los jóvenes del interior cuya estadía en Montevideo es costosa. La Universidad tiene organizadas Becas de alojamiento y de alimentación, para tales casos” (Cónclave del Parque Hotel, anexo 1 de la exposición 5)<sup>11</sup>.

En las propuestas detalladas para cada órgano, llama la atención la heterogeneidad de niveles de la realidad y de temáticas que se abordan.

<sup>11</sup> Sobre antecedentes del proceso de creación de una sede universitaria en Salto, ver Jung (2013).

Para el CONAE se proponía: reestructuración del plan de estudios de Primaria y de Formación Docente, implementar nuevo régimen de evaluación en Secundaria, racionalizar el presupuesto, crear un centro de cómputos y reorganizar varios servicios administrativos, formular un plan de obras, poner en funcionamiento la nueva ordenanza docente.

Para Primaria se proponía: asegurar la alfabetización integral del país (cobertura y creación de escuelas, “programas complementarios” en “zonas de escaso desarrollo cultural”, apoyo técnico y material a la escuela rural, acciones en educación especial y de adultos), continuar la reforma de planes, continuar la organización de un Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación o similar, extensión de la educación física a nivel nacional, educación preescolar, estudio experimental sobre nuevas técnicas de enseñanza de lectura y aspectos de “atención integral al niño” en diez áreas (recreación, alimentación, atención psicológica, social, médica, etc.). Hay una referencia a la “exaltación de los valores de patriotismo, nacionalidad y democracia” y otra sobre examen de libros de texto “acorde con nuestra realidad actual”. Luego, hay medidas de reorganización administrativa, plan de edificación y compra de materiales, entre otras.

En Secundaria se planteaba que no se había escapado a la “resistencia al cambio”. Sin embargo, se destacan los esfuerzos del Plan 76 que darían cumplimiento a las disposiciones de la ley 14101, que era la referencia legislativa y programática. Se plantea además la necesidad de racionalizar grupos para mejorar la utilización de recursos y se enuncia como problema la estabilidad de los docentes respecto a los centros educativos: “Convendría ir realizando paulatinamente la sustitución del sistema de horas-cátedras por el sistema de profesorado de tiempo completo”.

Había, además, una serie de propuestas específicas para fortalecer la oferta de enseñanza técnica en estrecha vinculación con las demandas del mercado laboral.

Para la Universidad se destaca el ya mencionado proyecto con el BID como la vía que permitiría afinar un plan de desarrollo específico. También se menciona la necesidad de continuar en áreas específicas –acciones en investigación, formación de los docentes, creación de nuevas carreras y de títulos intermedios

de acuerdo a necesidades profesionales-, la necesidad de constituir estructuras académicas que no se basen en la federación de facultades –cuestión emblemática de la etapa reformista y de los rectorados de Maggiolo y Cassinoni-, y concretar una nueva política de ingresos junto con nuevas opciones para estudios superiores no universitarios.

Hay en la documentación del cónclave de 1976 también referencias a la Educación Física y a Ciencia y Tecnología. Respecto a la primera se expresa la preocupación por la institucionalidad de la Comisión Nacional de Educación Física, se plantea la necesidad de dotarla de autonomía –cumpliendo el precepto constitucional de autonomía de los entes de enseñanza- y se expresa que existe un proyecto de ley a estudio del Ministerio. Con respecto a la segunda se señala, además de la prioridad para el desarrollo nacional, la función que ejerce la investigación en la “soberanía cultural” del país y se consigna que el CONICYT estaría trabajando en un plan específico para el sector en consonancia con el PND 73-77.

La dimensión represiva vinculada a las acciones de despolitización tiene un lugar relevante en la medida en que estas acciones son puestas como condición de posibilidad para el desarrollo de una política. Pero no son el centro de los discursos. La política educativa está centrada en otro conjunto variado de principios, criterios y problemas, como la adecuación de las propuestas educativas a las necesidades de “desarrollo nacional”. La documentación relevada pone en evidencia la coexistencia de variadas matrices discursivas no centradas en los aspectos más específicamente pedagógicos y sí en la inscripción del sistema educativo en un sistema económico y social. El desarrollismo había instalado este punto de vista y su pluralidad de variantes permitía articulaciones con un proyecto de signo autoritario en materia pedagógica.

#### SOLÍS (1977). LÍNEAS DE CONTINUIDAD

En la documentación del cónclave de 1977 vuelve a hacerse un recuento del tratamiento de los temas educativos en las reuniones anteriores. Se señalan como acciones emprendidas en línea con los cónclaves: el establecimiento de nuevas carreras y títulos intermedios en la Universidad y el proyecto en acuerdo con el BID cuyos estudios se habían iniciado en octubre; la actualización de los planes de las demás ramas de la enseñanza de acuerdo a los principios de Colonia

Suiza –en particular el plan de dos ciclos de enseñanza media- y la centralización de los centros de formación docente –creación del Instituto Nacional Docente Gral Artigas-. También se menciona un proyecto con apoyo del BIRF para identificar demandas de capacitación profesional.

Las resoluciones del cónclave de Solís contienen la enumeración de “objetivos” y de “políticas”.

1. Objetivos. El primer objetivo declara la necesidad de revisar integralmente la educación en todos los niveles haciendo referencia al papel de la familia en la formación moral y al papel complementario que tiene el sistema educativo. El segundo objetivo expresa la necesidad de promover el desarrollo de una política cultural y científica articulada con la política educativa. Hay seis objetivos que se ocupan de problemas de eficiencia, calidad o adecuación a los requerimientos sociales: promover participación de la Universidad en el desarrollo nacional, incentivar cuantitativa y cualitativamente los servicios, mejorar los rendimientos de escolaridad en todos los niveles, aumentar la capacitación técnica del personal docente, incrementar disponibilidad de locales y material didáctico. Luego, hay dos referencias a temas específicos: establecer régimen efectivo de responsabilidad profesional, extender los beneficios de la educación física a todos los habitantes del país.

2. Políticas. Las políticas enumeradas tienen un carácter más bien general. Anotamos dos que reflejarían cierta novedad: “Adecuar la legislación vigente en materia de educación general y universitaria, a la realidad nacional, sobre la base jurídica de las reformas adoptadas a partir de 1973”; “Acelerar la definición sobre el régimen legal de la EF como forma de dar solución integral a la problemática del sub-sector”. Ambas propuestas refieren al marco jurídico que no había sufrido modificaciones a lo largo de la dictadura. Muchas iniciativas se presentan como cumpliendo el mandato legal impuesto por la ley de 1973.

Un documento con carácter reservado de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) fechado el 17 de agosto de 1981 presenta la “Evaluación del comunicado nº 7. 10/feb/73”. Allí se incluye una evolución de los resultados en cada uno de los niveles de la enseñanza con respecto a la “Pauta C: Modernización, tecnificación y adecuación de la enseñanza a las reales necesidades que exige el desarrollo nacional.”

## Evaluación de resultados 1973-1981

| Nivel                 | Acciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Primaria y Secundaria | <p>Depuración de los cuadros docentes</p> <p>Actualización de los planes de estudio</p> <p>Desarrollo de la capacidad locativa</p> <p>Adecuación a las necesidades del mercado de trabajo</p> <p>Racionalización administrativa</p> <p>Elaboración de ordenanzas que regulan la carrera docente</p> <p>Persisten falta de locales y profesores</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Primaria              | <p>Disminución de deserción</p> <p>Crecimiento de la matrícula</p> <p>Crecimiento de índice de alfabetización</p> <p>Impulso a la enseñanza técnica y agraria en escuelas rurales</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Secundaria            | <p>Asesorías e inspecciones (perfeccionamiento de técnicas educativas y orientación pedagógica del personal docente)</p> <p>Hincapié en selección de docentes y contralor de tareas</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| UTU                   | <p>Implementación de ciclos básicos y bachilleratos tecnológicos (1976) – “hito fundamental en la compatibilización de la enseñanza técnica con el proceso de desarrollo nacional”; sustitución de “sistema cerrado por uno abierto” con acceso a enseñanza superior</p> <p>Apertura al medio para contemplar requerimientos de capacitación técnico-profesional (cursos no regulares para empresas)</p> <p>Sistema coherente de cursos, mejor articulación entre sistema formal y no formal de la Enseñanza Técnica y la Formación Profesional.</p> <p>Creación del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP, 1979) que no se ha puesto en funcionamiento</p> |

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Universidad | <p>Implementación de carreras intermedias</p> <p>Calificación del ingreso (“régimen de evaluación de las aptitudes personales”, ingreso de los más aptos, evitar congestionamiento de servicios docentes; “ha sido sometido a crítica por diversos sectores”)</p> <p>Extensión de la Universidad hacia el medio (convenios con entidades públicas y privadas, prácticas pre profesionales)</p> <p>Mejoramiento de la calidad de la enseñanza – proyecto con préstamo del BID (subproyectos: mejoramiento institucional; ampliación y mejoramiento del personal docente; mejoramiento de la planta física; mejoramiento de equipos y materiales)<sup>1</sup></p> |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### PIRIÁPOLIS (1981). EL ÚLTIMO CÓNCLAVE

En el encuentro de 1981, una vez más el MEC analiza en su informe al cónclave el grado de cumplimiento de cada una de las pautas de la instancia anterior. Tres pautas fueron cumplidas total o casi totalmente, seis pautas fueron cumplidas parcialmente, una no fue cumplida, una está en “etapas iniciales” y una “aún se debe cumplir”. Para cada una de las valoraciones se enumeran acciones realizadas. También se presenta la “situación actual” de cada uno de los niveles. La información de Primaria, Secundaria y Educación Técnico-Profesional Superior se inicia con datos de matrícula, cantidad y tipos de centros educativos y cantidad de docentes. Para Primaria se establece un detalle de la distribución de inscripciones de 1981 y se subraya la actualización de programas de 1977 de acuerdo a las pautas de Solís. Para Secundaria se destaca la situación crítica en materia edilicia y la implementación del Plan 76. Para la UTU se presentan las diversas trayectorias de las modalidades de cursos que se ofrecen y su vinculación con el resto del sistema –movilidad horizontal y vertical-.

El apartado destinado a la situación de la Universidad tiene mayor extensión que los restantes. Destaca la referencia a la intervención de 1973 y su capacidad de ordenamiento del ente. Sobre la docencia se analiza especialmente la carga horaria docente que se considera baja y en buena medida fruto de los bajos salarios; y se argumenta a favor de la prueba de admisión como mecanismo de orientación del estudiante de acuerdo a sus posibilidades reales de inserción profesional. Sobre la investigación se plantea su valor en términos de generación de conocimiento académico, respuesta a problemas de interés nacional y beneficios para las tareas docentes. Además, se plantea la importancia del acuerdo

con el BID para la mejora de recursos humanos y materiales y de la organización de las actividades universitarias.

Se incluye también un anexo con datos estadísticos de todo el sistema.

Probablemente, la diferencia más significativa entre la propuesta del MEC y la resolución del cónclave radique en la inclusión en la propuesta inicial de un objetivo para Primaria y para Secundaria que refería a la “formación espiritual, moral y cívica del alumnado, fortaleciendo el sentimiento de orientalidad” (MEC, Cónclave Gubernamental de Piriápolis, 1973, cap III). Este aspecto que tanto Campodónico (1991) como Romano (2010) identifican como crucial en la pedagogía autoritaria no queda contemplado en la resolución final, mientras que de alguna manera todas las demás propuestas sí se incluyeron.

Los temas son sumamente variados y presentan un nivel relativamente alto de especificación, en especial, si se los compara con los restantes documentos.

## A MODO DE CIERRE

El sistema educativo fue un ámbito especialmente sensible al proceso de polarización política del Uruguay desde fines de la década del 60. La represión estatal, antes y después del golpe de estado, tuvo allí diversas manifestaciones. Al mismo tiempo, se fue desplegando una propuesta pedagógica conservadora en lo ideológico y autoritaria en los mecanismos de vigilancia y control. Pero estas dos dimensiones de la acción de la dictadura sobre la educación coexistieron con una tercera tendencia que encuentra expresiones diversas en la documentación de la política educativa analizada en este trabajo. Se trata de una discursividad tributaria del desarrollismo, que ofrece una mirada particular del sistema educativo, lo evalúa y elabora una agenda de propuestas. Su eje vertebrador está en la adecuación de la oferta de servicios educativos a los requerimientos económicos – aunque también sociales- del país. Esto no representa una novedad del período respecto de la década anterior, ni una novedad radical respecto de las funciones sociales que se le han adjudicado a los sistemas escolares modernos.

Durante la dictadura también estuvieron presentes finalidades ideológicas presentadas como “morales”. Esta ideología, en general, tiene un carácter pre-moderno, con críticas al liberalismo individualista y no sólo al marxismo. Sin embargo, las finalidades moral y económica comparten una concepción de individuo despolitizado. En un caso a favor de su condición trascendente de “persona humana” y en otro en su papel en la competencia en

un mercado para la cual debe invertir en sí mismo a través de la educación-capacitación. La noción de desarrollo recorre sistemáticamente los documentos de los Cónclaves. Las preocupaciones educativas que se derivan del desarrollo –inserción laboral, adecuación de planes a necesidades, capacitación laboral, investigación aplicada y tecnológica, enseñanza técnica, entre otras- ocupan el lugar central en desmedro de los problemas morales o culturales que también se asignaron a los procesos educativos. La mencionada “despolitización”, así como las referencias al restablecimiento del orden son puestos en términos de condición de posibilidad, no de finalidad. Estaríamos frente a una etapa de consolidación de un sentido común educativo desarrollista.

La planificación, concebida como tarea técnica, ocupa un lugar privilegiado. Las referencias cruzadas de los diferentes documentos dan cuenta de una continuidad en la agenda de la planificación, desde el comunicado n° 7 de febrero de 1973 hasta las evaluaciones de las pautas del último cónclave realizadas en 1982. Las evaluaciones de cumplimiento de pautas son elocuentes respecto de la confianza depositada en la técnica. Si la finalidad es el desarrollo y las políticas educativas deben adecuarse a las necesidades del desarrollo, la tarea de planificación supone un trabajo técnico y políticamente neutral de valorar la adecuación entre fines, instrumentos y resultados. He aquí un segundo sentido de la despolitización que se opera en la política educativa. Se trata de una despolitización a favor de una gestión pretendidamente tecnocrática con la planificación como arma. El contexto autoritario ofrece un espacio político fértil para este tipo de aspiraciones, en la medida en que la racionalización podría llevarse a un extremo al no existir resistencias. Sin embargo, la agenda desarrollista no se agotaba en la pretensión planificadora, construyó problemas y alternativas que también daban cuenta de aspectos de la realidad del sistema educativo uruguayo.

Si se tiene en cuenta la continuidad del discurso desarrollista y se toman procesos de más largo plazo se abren un conjunto importante de interrogantes de investigación. ¿Qué papel juega el período de la dictadura en la configuración de un discurso desarrollista sobre la política educativa? ¿Es de profundización, consolidación o redefinición? Algunos cambios significativos que se producen en el período, por ejemplo a nivel curricular de la enseñanza media, si bien responden al programa ideológico conservador, también responden a la agenda desarrollista de la década anterior. Estos aspectos persistirán luego de finalizada la dictadura en la medida en que la organización de ciclos actual es muy similar

a la del Plan 76, así como la organización curricular de la formación docente con un núcleo común de asignaturas para todas las carreras. Las políticas universitarias habrían ocupado un lugar relevante, consistentemente con lo relevado por Markarian (2015).

Sin proponerse buscar un proyecto unificado o un sustrato esencial de la intervención que el proceso cívico-militar desplegó en la educación, el abordaje propuesto busca problematizar el esquema de continuidades y rupturas con los períodos previos y posteriores al régimen de facto. No sólo las rupturas explican la especificidad de la experiencia dictatorial. Incorporar las continuidades incrementa la capacidad explicativa acerca del período, especialmente, al considerar las variaciones que se producen sobre discursividades que se inscriben en procesos de más larga duración a lo largo del siglo.

## REFERENCIAS

ALTAMIRANO, Carlos. Desarrollo y desarrollistas. **Prismas. Revista de historia intelectual**. Buenos Aires, n. 2, p.75-94, 1998.

CAMPODÓNICO, Silvia; MASSERA, Ema; SALA, Niurca. **Ideología y educación durante la dictadura. Antecedentes, proyecto, consecuencias**. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1991.

D'AVENIA, Lucas. Desarrollismo y educación en Uruguay en los 60. Aproximación a la producción de conocimiento sobre educación y a la agenda de la política educativa de la CIDE. **Contemporánea**, Montevideo, n. 5, p.147-166, 2014.

D'AVENIA, Lucas. (2013). **Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década**. Montevideo, Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Disponible en internet: <http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/D'Avenia.pdf> (Acceso: 7/10/2015).

GARCÉ, Adolfo. **Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE**. Montevideo, TRILCE, 2002.

LANZARO, Jorge. Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 14, p.103-135, 2004.

MARCHESI, Aldo; MARKARIAN, Vania. Cinco décadas de estudios sobre la crisis, la democracia y el autoritarismo en Uruguay. **Contemporánea**, Montevideo, n. 3, p. 213-242, 2012.

MARKARIAN, Vania. La Universidad intervenida. Cambios y permanencias de la educación superior uruguaya durante la última dictadura (1973-1984). **Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación**, Santiago de Chile, n. 4, p.121-152, 2015.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar**. Rio de Janeiro, Zahar, 2014.

RODRÍGUEZ, Laura Graciela. Funcionarios y políticas educativas en Argentina (1976-1983). **Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación**, Santiago de Chile, n. 4, p.62-85, 2015.

ROMANO, Antonio. **De la reforma al proceso. Una historia de la Enseñanza Secundaria (1955-1977)**. Montevideo, TRILCE, 2010.

YAFFÉ, Jaime. (2009). Proceso económico y política económica durante la dictadura (1973-1984). En DEMASI, Carlos; MARCHESI, Aldo; MARKARIAN, Vania; RICO, Álvaro; YAFFÉ, Jaime. **La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985**. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2009.

## LUCAS D'AVENIA FRÁVEGA

Es Licenciado en Ciencias de la Educación (Udelar) y Profesor de Enseñanza Media de Filosofía (ANEP). Tiene un Diploma en Ciencia Política y estudios avanzados de Maestría en Ciencia Política (Udelar). Se desempeña como Ayudante en el Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Udelar, Uruguay) y como responsable de la Unidad de Apoyo a la Investigación del Instituto Superior de Educación Física (Udelar, Uruguay). Integra el grupo de investigación “Lo político y lo pedagógico en la historia de la educación en el Uruguay”.

**E-mail:** [lucas.davenia@fhuce.edu.uy](mailto:lucas.davenia@fhuce.edu.uy)