

enseñanza
secundaria



IX asamblea

asamblea nacional de profesores

(ley 10.973 - art. 40)

informe de la comisión sobre
**AUTONOMIA Y
COORDINACION DE
LAS ENSEÑANZAS**

COMISION PERMANENTE
IX ASAMBLEA NACIONAL
DE PROFESORES (Ley 10973
art. 40) 2.º periodo de sesiones
SEPTIEMBRE de 1971

BOLETIN

Nº **3**

notas sobre COORDINACION DE LA ENSEÑANZA

Dr. Héctor Barbé Pérez

NOTAS PARA UN TRABAJO EN PREPARACION SOBRE UBICACION DE LA COMISION COORDINADORA DE LA ENSEÑANZA EN LA REGULACION DE LA COORDINACION, SU COMPETENCIA Y LOS ACTOS DE COORDINACION PREVISTOS.

- I -

1. La creación de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza concuerda con la característica del derecho positivo contemporáneo, que tiende a integrar; superando, tanto la distribución orgánica centralizada de la administración —que utiliza como instrumento técnico jurídico la jerarquía—, como la descentralización —que utiliza como instrumento técnico el contralor— (1). Se orienta hacia la coordinación de la acción de la administración para lograr los mayores resultados no contrastantes con fines que superan la imposición —como la jerarquía— o el contralor como freno externo, convirtiendo a éste en impulso interno (2).

Su creación responde en su sector, a la concepción que tiende a la unidad integral coordinada y armónica del conjunto de todas las actividades, no sólo en el sector público sino también en el sector privado, en una aspiración a concretar, también en este ámbito de la acción humana, las exigencias derivadas de la unidad.

2. De acuerdo a la concepción anteriormente aceptada por nuestro derecho positivo, la actividad administrativa de los entes de enseñanza se regulaba dentro de la más amplia autonomía; sujeta, por tanto a las diversas formas de contralor establecida por los textos constitucionales y legales. (3)

En lo interno de dichos entes regían los criterios de la centralización, con su instru-

mento —la jerarquía administrativa— y, ocasionalmente, cierta desconcentración.

La creación de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza, implica el establecimiento de una nueva forma de relación orgánica, que no elimina los anteriores criterios de centralización, de concentración y descentralización en su caso —aunque está concebida como forma de la máxima manifestación de su autonomía moldeada en nuestro derecho positivo, o sea en la forma jurídica de entes autónomos, y dentro de ellos a aquellos sujetos al contralor sólo en muy restrictivos y expresos aspectos.

3. Como es fácil imaginar, en el esfuerzo de la doctrina y el derecho contemporáneo por integrar en la coordinación las nuevas manifestaciones de la actividad administrativa, se intentan fórmulas a veces no muy perfectas, bastando para su aceptación, que sean viables o parcialmente viables.

Así en la regulación del Mercado Común Europeo, el Euratom, ALALC, el Mercado Común Centro Americano, la Organización de la Cuenca del Plata, el Acuerdo Andino, la Comisión Mixta de la Cuenca de la Laguna Merín y muchísimos otros.

En este nuevo intento, en el ámbito del derecho positivo uruguayo, de regular la coordinación, la proyectada se traduce en la previsión de tres tipos de actos de coordinación: las directivas generales (art. 6º inc. A y art.

- II -

7º); las recomendaciones (art. 6º inc B y art. 7º) y los convenios (art. 6º inc. C y art 7º). A los cuales cabría agregar la comunicación que los entes deben realizar a la Comisión de los nuevos planes de estudio y las reformas aprobadas a los planes y programas vigentes (art. 8º) como instrumento preliminar para la eventual aplicación de alguno o algunos de los tres actos de coordinación indicados (directivas, recomendaciones y convenios).

Sin que se haya establecido expresamente en los textos legales, que esos son los únicos actos de coordinación viables, debemos llegar a la conclusión —por la naturaleza especial del organismo creado y sus destinatarios— enunciados en el art. 1º (todos ellos entes autónomos con un régimen de autonomía especial desarrollada como trasunto de una larga evolución jurídica en el Capítulo II de la Sección XI de la Constitución) que no son jurídicamente viables otros actos de coordinación que impliquen cualquier forma de limitación a la autonomía que a dichos entes se les reconoce; pues así como la coordinación está impuesta por texto constitucional, también por amplios y desarrollados textos constitucionales, está establecida y reconocida la autonomía de los entes de enseñanza.

Por tal razón, ya hemos sostenido que el régimen de autonomía establecido por la Constitución, obliga a descartar la atribución a la Comisión Coordinadora de la facultad de dictar normas que se impongan a los entes. Y por eso hemos entendido que el órgano coordinador no podía ser como sucede en otros países y como se proyectó en el CO-SUPEN, un Consejo Superior de Educación.

Pero la Comisión Coordinadora de la Enseñanza no es un órgano meramente asesor, pues se legisla sobre la coordinación de la enseñanza por mandato constitucional; y ese mandato no se cumple sino con textos que consagren efectivamente, en los hechos, esa coordinación. Fue necesario buscar una fórmula que, respetuosa de la autonomía de los entes, consagrada en la Constitución, permitiera que las resoluciones del órgano coordinador tuvieran la fuerza y permanencia necesarias para ser eficaces. (4).

A ellos dió solución la ley con la admisión del poder jurídico de emitir directivas y recomendaciones; propiciar convenios (art. 6º); o/y facultándola para instar a que se apliquen las directivas o recomendaciones o se cumplan los convenios, en caso de que alguno o algunos de los entes de enseñanza no se ajusten a ellos (art. 7º).

La competencia de la Comisión, expresamente establecida en la ley, es la siguiente:

- a) En cuanto a política educacional, le compete propiciar sus directivas generales (art. 6º inc. A).
- b) En cuanto a la coordinación de la enseñanza le compete:

1. impartir las recomendaciones pertinentes a los entes públicos de enseñanza indicados en el artículo 1º —Universidad de la República, Enseñanza Primaria y Normal, Enseñanza Secundaria y Universidad del Trabajo—; procurando que exista la debida correlación entre ellos y las sucesivas etapas de la enseñanza que tienen a su cargo (art. 6º inc. C).

La Comisión puede instar al ente o entes de enseñanza que no se ajusten a las directivas o recomendaciones o no cumplieren los convenios, a que apliquen las directivas o recomendaciones o cumplan los convenios (art. 7º).

- c) Toma conocimiento preceptivo, con anticipación de tres meses a su puesta en vigencia de los nuevos planes de estudio y las reformas aprobadas a los planes y programas vigentes en los entes de enseñanza a que se refiere la ley (art. 8º).
- d) En cuanto a los recursos necesarios para la enseñanza y su distribución entre los entes, le corresponde emitir opinión sobre esos aspectos, en la oportunidad en que dichos entes presenten al Poder Ejecutivo sus respectivos proyectos de presupuestos, o sus rendiciones de cuentas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 220 de la Constitución (art. 6º inc. D).
- e) En cuanto a los ante proyectos de reforma de las leyes de Enseñanza Secundaria (Nº 9523 de 11/12/935) y la Universidad del Trabajo (decretos leyes Nº 10.304 de 23/12/942 y 10.225 de 9/9/94.) le serán elevados en el plazo de 180 días a partir de la constitución de ambos consejos interinos (arts. 1. y 19).

- III -

Los actos de coordinaciones establecidos en las citadas disposiciones legales, exigen un estudio de sus respectivo alcances

A

1. El acto de directiva es un acto de orientación o ensausamiento. En cuanto es manifestación de directiva política marca las formas de actuación de los órganos, quedando a la decisión de los órganos de alta administración —en el caso los Consejos Directivos de los entes de enseñanza— la elección de los medios adecuados para el cumplimiento de las orientaciones contenidas en el acto de directiva (5).

Las principales consecuencias jurídicas del acto de directiva son:

- a) que el criterio de interpretación y de aplicación es distinto al de interpretación y aplicación de las decisiones de alta administración o de ejecución administrativa.

En consecuencia los Consejos Directivos de los entes de enseñanza no están obligados inmediatamente por la directiva, sino que debe apreciarla para adecuarla a las exigencias que debe cumplir.

- b) que no tiene una inmediata exigencia obligatoria, no sólo para los administrados, sino en lo interno de la administración.
- c) la violación del acto de directiva afecta el mérito del acto, pero no su juridicidad.

2. Cabe hacer notar que el inciso A) del art. 6º comete a la Comisión, solamente "propiciar las directivas generales de la política educacional".

Tal fórmula fue el resultado de una amplia deliberación entre los directores de los Deptos. Jurídicos de los entes de enseñanza que actuaron como órgano asesor de la Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza.

El proyecto que entonces se consideraba, proponía como cometidos de la Comisión "formular las directivas generales de la política educacional". La sustitución del término "formular" por "propiciar" indica la clara voluntad de quitar a la Comisión el derecho de formular las directivas generales. Pero, como se ha hecho notar, deja sin resolver quien las formula o imparte.

Se ha sostenido, que de acuerdo al texto constitucional, es el legislador quien dispone la coordinación de la enseñanza (art. 202 inc. 4) (6).

Por otra parte, el art. 7º prevé que algunos o alguno de los entes de enseñanza no se ajusten a las directivas. Pero dicha disposición, que faculta a la Comisión a instar al ente para que aplique las directivas, no resuelve el problema de quién formula las directivas.

Sin embargo, de concluirse que pese a las modificaciones del proyecto considerado por la Comisión de asesores y a la redacción ambigua proyectada, el texto legal sancionado debe hacernos llegar a la conclusión que es la Comisión Coordinadora de la Enseñanza quien formula las directivas generales de la política educacional pues no existe otro órgano a quien se le haya otorgado tal competencia.

3. El informe de la División Jurídica de la Universidad de la República, compartido por la Comisión Especial y en Consejo Directivo Central, objetó jurídicamente la solución, entonces propuesta y ahora sancionada, considerando que es contraria a la Constitución, que mantiene la autonomía de la enseñanza y que sólo prevé, por ley, la coordinación de la enseñanza. Que los órganos que eventualmente se crearan en esta materia, como la proyectada y ahora creada Comisión Coordinadora, deberían tener su competencia limitada a emitir recomendaciones; o sea, a proyectar medidas cuyo perfeccionamiento habría de depender de la voluntad del Consejo Directivo de cada ente de enseñanza. Se atendía que quien debe sancionar o aprobar las líneas generales es el Consejo Directivo de cada ente de enseñanza o —en su caso— el Poder Legislativo.

4. Opino que la solución propuesta por la objeción constituiría una solución de colaboración o cooperación, pero no una coordinación, ni aún paritaria y muy atenuada — como la sancionada en la ley— pudiendo llegar, sólo en caso de buena voluntad de los entes, pero no en forma jurídicamente preceptiva, a lograr una independencia coordinada.

Para compulsar jurídicamente la objeción formulada debe tenerse en cuenta que la solución constitucional prevé la inserción de todos o algunos de los actuales entes de enseñanza en un solo ente; con lo cual quedaría establecida, con respecto a las diversas ramas o aspectos de la enseñanza, una subordinación jerárquica en el orden interno, mucho más intensa, por cierto, que la coordina-

ción con un órgano en posición de supraordenación o desigualdad.

El sancionado es un régimen no sólo muchísimo menos intenso sino de otro género que la actual Ley Orgánica de la Universidad de la República estableció con respecto a las distintas facultades y servicios, en contraposición al régimen anterior, que fuera acertadamente denominada federación de facultades. Y al que la Asamblea del Claustro Universitario de 1935, propició como cuarto Poder del Estado.

La solución proyectada en la objeción haría peligrar la realidad de la coordinación, que sin embargo está impuesta por el texto constitucional; pues la reduce, como hemos indicado, al ánimo de colaboración o cooperación que los Consejos Directivos de los respectivos entes de enseñanza pudieran tener al respecto.

Entendemos que en esa forma la ley no "dispone" la coordinación de la enseñanza.

Y eso que nosotros interpretamos el texto constitucional, restrictivamente, con el alcance de que la ley dispondrá "los medios necesarios para que se haga efectiva" la coordinación de la enseñanza.

En la fundamentación de la objeción se expresa directamente que se remite a la voluntad del legislador imponer la coordinación.

Entendemos que es un criterio excesivamente radical, que supedita la autonomía en cuanto manifestación de la libertad cultural, al poder del legislador; nosotros entendemos que la autonomía se regula por ley pero en el respeto de la libertad cultural.

Por otra parte, si se analiza adecuadamente el acto de directiva —para lo cual nos remitimos a nuestra opinión y a lo expuesto en el informe de la División Jurídica de la Universidad de la República— se aprecia que este tipo de acto no afecta la autonomía, en cuanto las directivas son actos de coordinación que no obligan pero responsabilizan; lo que, en la solución de la ley combinado con los textos constitucionales, se reduce solamente, y en caso límite, a la responsabilidad de los miembros de los Consejos de Enseñanza, pero no a los Consejos de Enseñanza, por el no cumplimiento fundamentado de la directiva.

A nuestro juicio es más grave para la autonomía supeditar a la voluntad del legislador la solución a estos problemas estrictamente técnicos. En la solución sancionada, por integrar los miembros de los entes de en-

señanza, en abrumadora mayoría, la Comisión Coordinadora, el acto de directiva que se formule será su propio acto, y nunca el de un poder extraño, aunque éste fuera el Poder Legislativo. Pues si bien el voto de los miembros de la Comisión es individual, la exigencia de la integración del quorum para sesionar con representación de tres de los entes que integran la Comisión, hace que el acto de directiva resulte ser un acto de los mismos entes y no de un poder extraño.

B

1. La recomendación consiste en el encargo o súplica que se hace a otro, poniendo a su cuidado y diligencia una cosa (Diccionario de la Real Academia Española - Aceptación 2).

De acuerdo al art. 6º inc. B) la Comisión puede impartir recomendaciones, pero con una doble limitación.

Por una parte, esas recomendaciones son impartidas a los entes para que ellos las apliquen en su ámbito propio. En efecto, el texto sancionado expresa: "coordinar la enseñanza pública con los entes indicados", mediante recomendaciones impartidas a los mismos.

Por otra parte, la recomendación tiene un objetivo claramente determinado por la ley: procurar que exista la debida correlación entre las sucesivas etapas de la enseñanza que dichos entes tienen a su cargo; y como consecuencia, la debida correlación entre ellos.

Si los entes de enseñanza no se ajustan a las recomendaciones impartidas, la Comisión podrá instar al ente o entes desajustados, a aplicar las recomendaciones.

2. a.) La doctrina considera que la noción de recomendación no está todavía precisada y que el término no comprende una categoría jurídica concreta, pues cubre tanto verdaderas órdenes como reglas, estableciendo obligaciones secundarias, o simples normas permisivas, en cuanto acuerdan un poder discrecional, o simples consejos, desprovistos de naturaleza jurídica.

Es muy dudoso que ellas puedan ser consideradas como verdaderas normas jurídicas; su fuerza actuante reposa más bien sobre la política o la moral, dejando de lado las recomendaciones que implican verdaderas decisiones y que por sus consecuencias son capaces de producir efectos jurídicos inmediatos.

A juicio de la doctrina, en las recomendaciones lo esencial es la falta de sanción por

las actuaciones contrarias y, en suma, la falta de eficacia directa.

Tiene la estructura propia de una sugerencia, de un consejo y no de una regla de derecho con efectos jurídicos inmediatos.

b) Las recomendaciones internacionales son definidas por la doctrina como la invitación a observar un comportamiento determinado dirigido a un destinatario que le es exterior. (Vivally —La valeur juridique des recommandations des organisations internationales. Ann. Fr. de Droit International— 1956, pág. 66).

El término genérico "recomendación", cada vez más afirmado en el derecho internacional, recubre diversos aspectos. Elas son en realidad decisiones de ciertos órganos u organismos cuyo fin es la proposición de una cierta manera de actuar sin obligación directa para el sujeto que las recibe, que queda comprometido más bien moralmente o por obligaciones de tipo secundario. Desde ese punto de vista —del derecho internacional— no es posible sino definir las de manera negativa, por la ausencia de una forma obligatoria directa y por su valor de orden político o moral, no estrictamente jurídico.

c) Las recomendaciones se caracterizan por lo siguiente:

Tienen un contenido preciso: se puede sacar de ella una proposición concreta de acción.

No tiene fuerza obligatoria directa. No se trata de una ausencia absoluta de fuerza, porque ella puede producir efectos indirectos y secundarios.

La ausencia de fuerza jurídica de la recomendación está ligada a la naturaleza especial de los sujetos a los que va dirigido. En el caso, entes autónomos con autonomía plena, que deben resolver por ellos mismos la aceptación o el rechazo de la recomendación.

En definitiva reposa sobre la ausencia de un poder sancionador; como en la ley el sólo poder instar al ente o entes a aplicar las recomendaciones.

La eficacia de las recomendaciones se apoya en la adhesión de los sujetos a los cuales se dirigen, fuera de todo lazo de tipo jurídico; por la fuerza de compromiso de tipo político y/o moral.

La adhesión supone, en definitiva, referencias a la colaboración.

d) La recomendación es un instrumento de colaboración en vista de la realización de

funciones concretas; colaboración que pretende la existencia de la libertad de cooperar, tanto en los unos como en los otros ("Vivally - op. cit. pág. 90").

3. Diferencias con las directivas.

a) Por su contenido, la recomendación engloba una proposición precisa de conductas, a diferencia de la directiva cuyo carácter global excluye de una manera general la proposición detallada.

La recomendación tiene un contenido preciso, se puede sacar de ella una proposición concreta de acción.

La directiva marca orientaciones que no se concretan en una conducta precisada.

b) Las recomendaciones suponen sujetos determinados y eventualmente oponibles entre sí, a diferencia de las directivas que no están referidas a un acuerdo de voluntades sino a un concierto de voluntades, idea madre de la coordinación concertada.

c) Las recomendaciones, por su objeto, tienen una naturaleza precisa. Ellos importan el interés del sujeto del cual emanan; a diferencia de las directivas, que supone el interés tanto de uno como otro, pues se trata de una obra colectiva, de una empresa comunitaria.

d) Por su efecto, en similitud con las directivas, ella encierra toda una serie de especies que pueden aunque muy eventualmente, llegar hasta las verdaderas decisiones (7).

C

Los convenios que en su acepción forense implican coincidir dos o más voluntades causando obligación, se realizan en re los organismos representados en la Comisión o sea la Universidad de la República, Enseñanza Primaria y Normal, Enseñanza Secundaria y Universidad del Trabajo y también el Poder Ejecutivo, que sin ser un organismo —en cuanto constituye una persona jurídica— es un órgano del Estado, que puede realizar convenios; como de hecho los ha realizado ya, en múltiples ocasiones, con los diversos entes de enseñanza.

La competencia de la Comisión se limita a promover la realización de los convenios sin que ello implique que la iniciativa para realizarlos no puede provenir de los propios entes de enseñanza o del Poder Ejecutivo, al margen de la competencia de la Comisión.

En caso de no cumplimiento de los convenios referidos la Comisión tiene potestad para instar al ente o entes para que cumplan los convenios.

Pese a la referencia del art. 6º inc. C a los organismos en ella representados, el art. 7º limita al ente o entes que no cumplieren los convenios el que puedan ser instados a cumplir los convenios; lo que nos lleva a considerar que, si bien no están excluidos, no se incluyen entre las previsiones del art. 6º inc. C los convenios entre el Poder Ejecutivo y alguno o algunos de los entes de enseñanza.

- IV -

Hemos visto que en el caso de que alguno o algunos de los entes de enseñanza no se ajusten a las directivas o recomendaciones o no cumplan los convenios, la Comisión podrá instarlas a que apliquen las directivas o recomendaciones o cumplan los convenios (art. 7º).

La ley no establece qué alcance tiene el instar de la Comisión. Deben jugar aquí las disposiciones sobre autonomía de los Consejos Directivos de los entes de enseñanza que rigen los respectivos entes (art. 202 de la Constitución); los que tiene, al respecto, las atribuciones que determina la ley, sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara (art. 204).

La ley dispuso la coordinación de la enseñanza creando la Comisión Coordinadora de la Enseñanza con los cometidos que hemos indicado, limitados a instar la aplicación de las directivas o recomendaciones o el cumplimiento de los convenios. En consecuencia resulta claramente del texto sancio-

nado, que ella no tiene poder jurídico para imponer. Ratificado por el hecho de que la Comisión es un organismo especial con competencia especial, determinada exclusivamente por ley (art. 202 inc. 4 y Ley 13.971). Solamente cabe tener presente que en la medida en que no se apliquen las directivas o recomendaciones o no se apliquen los convenios, podrán aplicarse las distintas formas de contralor: popular, legislativo, jurisdiccional, administrativo, etc., que prevén los textos constitucionales vigentes, a los que nos remitimos y que no suponen desmedro por los textos sancionados (8).

- (1) Héctor Barbé Pérez. — "Consideraciones generales de la acción de la Administración Pública y sus instrumentos jurídicos" en "Estudios Jurídicos sobre la Administración Pública que surge en el Uruguay" Montevideo 1970, págs. 13 a 18.
- (2) García Enterría - Cortiñas — RDJA. T. 71 N° 1, págs. 17-18.
- (3) Héctor Barbé Pérez. — Contralor de los Entes autónomos en Derecho Positivo Uruguayo. Rev. de Derecho Público y Privado Año XXI, N° 241, págs. 3 a 22.
- (4) Héctor Barbé Pérez. — La Coordinación de la Enseñanza, op. cit. Cap. VI, pág. 39 y sig.
- (5) Héctor Barbé Pérez. — Organos y actos de Coordinación. Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Año XVII Nos. 2, 3, 4, Montevideo 1966, págs. 231 a 233.
- (6) Universidad de la República — Distribuido N° 431/968, de julio 11/968, pág. 8.
- (7) José María Chillón Medina. — Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Tom. V, pág.
- (8) Héctor Barbé Pérez. — El contralor de los Entes Autónomos en el Derecho Positivo Uruguayo, op. cit.

AUTONOMIA Y COORDINACION

(INFORME APROBADO POR LA IX ASAMBLEA)

Sobre autonomía hay abundante material elaborado por las anteriores Asambleas de Profesores Art. 40 al que se debe agregar el producido por el Congreso de la Educación y la Cultura convocado por la Universidad de la República en el año 1970. Por lo tanto cabe ratificar todo lo actuado por esos organismos manteniendo esa línea de defensa intransigente de la autonomía de los entes de enseñanza.

Ratificamos cuanto en ese sentido se ha dicho y escrito: coherente con esta posición

insistimos especialmente en que la autonomía es un principio pedagógico y una condición sine qua non para el cabal y normal funcionamiento de los órganos de la cultura.

Sólo la independencia, desde sus raíces, de los entes de la enseñanza y demás organismos creadores o difusores de la cultura, con respecto al poder político o a cualquiera otro organismo público o privado ajeno a la

función cultural, puede asegurar a aquellos el fiel cumplimiento de su cometido al no someterlos a los intereses y a las consiguientes deformaciones que le impone la ideología de la clase dominante.

B) COORDINACION

D) consideraciones generales

Esta Comisión considera de interés reiterar lo expresado en informes de anteriores Comisiones de esta Asamblea. La coordinación de la enseñanza en su conjunto ha sido aspiración constante del cuerpo docente de la República manifestada por medio de: Asamblea del Claustro de 1935, Congresos Nacionales de Educación de 1945 y 1949, Asambleas de Profesores de Enseñanza Secundaria, múltiples Encuentros de carácter gremial y Congreso de la Educación y la Cultura.

Ha sido objeto de público pronunciamiento por parte de maestros y profesores de Enseñanza Primaria, la Universidad de la República, y la CIDE, a lo cual se añade el haber dado lugar a diversos estudios, ensayos, y experiencias de numerosos profesores de Enseñanza Secundaria. Consideramos que la realización de la coordinación de Enseñanza Secundaria en primer lugar con las enseñanzas Primaria, Universidad del Trabajo y la Universidad de la República, conduce a la ordenación armónica y fluyente de los organismos educacionales borrando injustas barreras, permite el acceso del educando a todas las instancias de la educación, limitado por sus solas aptitudes y apetencias y elimina una descirculación que produce omisiones, reiteraciones, interpolaciones y lagunas que padece la educación nacional en su actual dispar conjunto.

II. Concepto, limitaciones y fines.

La coordinación significa una interrelación igualitaria entre diversos órganos a los efectos de cumplir fines comunes; en el caso de la enseñanza esa interrelación puede asumir diversas características.

El problema no es sencillo y requiere la máxima atención, sobre todo si se pretende realizar una efectiva y útil coordinación sin afectar, a la vez, la autonomía de los entes.

La Coordinación de funciones dentro de un régimen institucional donde exista una pluralidad de entidades, no podrá hacerse a través de la centralización administrativa, entendida como mero control del poder político, ya que ello implica la pérdida de la autonomía institucional. Por el contrario esta coordinación deberá contar con los medios para su marcha armónica con un alto grado de independencia de los sectores interesados, teniendo presente un programa, una organización administrativa adecuada y una política que oriente y guíe la coordinación.

Para esa coordinación es preciso disponer de los correspondientes y necesarios programas y una política que la oriente y la guíe.

A los efectos de cumplir las finalidades que le asignamos a una cultura y a una enseñanza que queremos sea popular, no mediaticada por los intereses de las clases dominantes, surge como condición previa e ineludible la autonomía de los organismos a coordinar. Sólo así se asegurarán una política educativa y programas que no le den la espalda a las crecientes e irrenunciables necesidades del pueblo.

Si bien aceptamos la necesidad de coordinar las funciones de los diferentes organismos de la enseñanza, debe señalarse con claridad que la desconexión ha sido obra del poder político que ha creado mediante leyes independientes, verdaderos compartimentos estancos dentro de la enseñanza (separación de Enseñanza Secundaria de la Universidad en 1935, organización de la Enseñanza Industrial por vía independiente, desprendimiento en 1911 de Educación Física, de Enseñanza Primaria, etc.) provocando con esta orientación los desniveles en la formación docente y en sus formas de ingreso, desconexión de los planes de estudio e irracional utilización de los recursos por superposición de la organización administrativa.

La coordinación de la enseñanza es una antigua aspiración de los educadores uruguayos, sólo viable en un plano de respeto de la autonomía de los respectivos entes y concebible como camino de experiencias para repensar el sistema de enseñanza con un criterio unitario y orgánico, en el espíritu del proyecto del Estatuto Universitario elaborado por la Asamblea del Claustro de 1934/5.

III) Crítica a la actual Comisión Coordinadora.

Una crítica de la Comisión Coordinadora tal como ha sido estructurada por la ley vigente (Nº 13.971 de 13/6/71) tiene sentido siempre que a dicha crítica se agreguen aportes que signifiquen sugerencias constructivas. Estas se respaldan en resoluciones de anteriores Asambleas y guardan coherencia con los conceptos expuestos en el presente informe.

ENTENDEMOS:

- a) Que una Comisión Coordinadora de la enseñanza, por razones de orden técnico-pedagógicas, debe estar integrada exclusivamente con representantes de los entes de la enseñanza y de la cultura.
- b) Que los órganos jerarcas de dichos entes deben ser integrados de acuerdo a normas que garanticen la mayor representatividad de los órdenes que los componen, sancionando nuevas leyes orgánicas que aseguren su plena autonomía.
- c) Que dada la necesidad de una formación integral del educando, se autonomiche la actual Comisión Nacional de Educación Física, incorporándola en consecuencia a la Comisión Coordinadora, sin perjuicio de aplicar criterios similares a otras disciplinas de la educación y la cultura.
- d) Que además de la integración con delegados de los entes se incluya la representación directa con un docente titular electo por su orden docente.
- e) Que debe crearse una Comisión Asesora compuesta por delegados de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, el Claustro de la Universidad de la República, la Asamblea de Profesores de E. Secundaria (Art. 40) y órganos similares de CNEPN, UTU y CNEF, representativos de la opinión de todos los órdenes de cada Ente.

—Eventualmente, cuando se estime necesario, esta Comisión podrá requerir la presencia de un delegado de los Institutos Privados de Enseñanza para entender en asuntos de su competencia.

—Solicitar la colaboración de los demás institutos oficiales de enseñanza,

centros culturales y organismos nacionales y municipales que estime necesarios para el mejor cumplimiento de su cometido.

IV) Amplitud necesaria del concepto de coordinación

Como la enseñanza hoy, en cualquier país, es un fenómeno social de gran magnitud que se desarrolló con mayor escala en las últimas décadas, es necesario analizarlo en todos sus componentes para comprender mejor como actuar para lograr el resultado deseado y cómo podemos influir en la modificación de cada uno de ellos, para que ese resultado educativo que se desea sea mejor.

En ese entendido nos proponemos estudiar dos de los elementos señalados en el informe brindado por la Comisión Permanente a saber:

I) ALUMNADO.

II) PERSONAL DOCENTE.

Además, esta Comisión entendió necesario que de este estudio emane una síntesis de los cometidos fundamentales de la C. Coordinadora.

Pese a no disponer esta Comisión ni del tiempo suficiente ni del material de estudio con respecto a estos temas como para abordarlos en profundidad, entiende como lo señala el informe de la Comisión Permanente, que en los estudios sobre coordinación se está perdiendo de vista la incidencia que el alumnado y el personal docente, presente en todas las ramas de la enseñanza, deben tener en todo el plan de coordinación.

Por las razones expuestas la Comisión sólo aspira, a través de este informe brindar algunas pautas que, debidamente profundizadas por la Comisión Permanente, deberían servir a la brevedad para el trabajo concreto de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza.

El concepto de coordinación educativa ha surgido como consecuencia del poco meditado proceso de descentralización de la enseñanza. Mientras Enseñanza Secundaria integra la Universidad de la República no se plantea dicho problema porque sigue integrando ese organismo, aunque en 1885 Secundaria tiene su Decano propio y en 1908 su Consejo. Por

otra parte, debido a los fines que tenía y a las características socio-económicas de su alumnado, no presentan problemas de coordinación con Enseñanza Primaria.

Al surgir nuevos Institutos de Enseñanza y al modificarse levemente los fines y características de la enseñanza secundaria, comienza a sentirse la necesidad de la coordinación. En la Asamblea del Claustro de 1934-35 se maneja dicho concepto; así dice el informe y proyecto de la comisión redactora del Estatuto Universitario: "La Universidad, por tanto, debe ser un conglomerado complejo, pero íntegro que comprenda la totalidad de los institutos culturales del Estado".

"No quiere esto decir que todo el sistema de enseñanza pública deba ser centralizado despóticamente. Lejos de eso, será preciso consagrar amplia autonomía técnica para cada uno de los institutos de especialización y en este principio esencial se sustenta este proyecto de Estatuto. La Universidad debe ser, no un complejo centralizado sino federado, que al tiempo que asegure la libre actividad de cada integrante de su órbita propia, conjugue y armonice sus esfuerzos y recursos, dándole a la función educacional del Estado la coherencia y unidad de orientación que les son indispensables".

Cuando Enseñanza Secundaria se separa de la Universidad de la República comienzan los reales problemas de coordinación, a los que debe agregarse el aumento de la población estudiantil, el escaso número de estudiantes que ingresan a la Universidad y la desproporción entre los alumnos que ingresan a Enseñanza Secundaria y los que egresan con el bachillerato completo.

Esta preocupación por la coordinación se ha manifestado en las Asambleas de Profesores Art. 40, a partir de la III, y en los estudios sucesivos se han afinado sus conceptos y sus fines. Así, la VI Asamblea señala que se pueden distinguir dos aspectos de la coordinación: uno interno y otro de gran importancia que "debe ser resuelto a través de la planificación de transformaciones institucionales, metodológicas y pedagógicas, ya que se trata de la relación a establecer entre los distintos órganos educativos, con miras al planeamiento integral de la educación".

La VII Asamblea ratifica lo actuado anteriormente y lo mismo que la VIII recomienda que en posteriores Asambleas se continúe el estudio de la coordinación a nivel institucional.

Posteriormente el panorama cambia, por que la coordinación de la enseñanza es im-

perativo constitucional desde 1967 y la VIII Asamblea, en diferentes sesiones extraordinarias debe analizar distintos proyectos de coordinación como los llamados "Ley Hierro Gambardella", "COSUPEN".

Conviene destacar que ya anteriormente funcionaba una Comisión Coordinadora de la Enseñanza con sede en el Ministerio de Cultura.

En ese sentido, todo plan que se conciba con vistas a solucionar las graves deficiencias de la educación en nuestro medio, deberá suponer una coordinación básica; el mantenimiento de la inconexión es, además de obstáculo a posibles soluciones, generador de graves problemas educacionales.

No obstante lo ya elaborado en general y lo que aquí se apruebe sobre los aspectos ALUMNADO Y PERSONAL DOCENTE, (puntos específicos de este desarrollo), esta Comisión entiende que dándose ahora la posibilidad de una incidencia efectiva e inmediata, a través del Consejo de Enseñanza Secundaria en la Comisión Coordinadora, esta Asamblea debe encomendar a la Comisión Permanente la creación de una Sub Comisión que se aboque de inmediato a recoger y perfeccionar los estudios realizados en esta materia. Esa Comisión deberá trabajar en acuerdo con el Consejo de Enseñanza Secundaria planteándole la urgencia de llevar al seno de la Comisión Coordinadora iniciativas concretas que conduzcan a una adecuada reorientación del servicio educativo. Sólo de este modo entraremos en el camino de obtener los frutos de tanta elaboración doctrinaria formulada a lo largo de años.

I) ALUMNADO.

Con respecto a este elemento se observa un crecimiento numérico fundamentalmente en la Enseñanza Media. Por otra parte, persiste el incumplimiento constitucional de la obligatoriedad de la enseñanza escolar y media. Las cifras de rendimiento continúan siendo muy bajas, debiéndose agregar los altos índices de deserción, ausentismo extraedad y repetición.

No se atienden las necesidades socio-culturales de los jóvenes y el servicio se presta favoreciendo a las zonas urbanas y residenciales. Estos factores producen una verdadera distorsión en la formación de recursos humanos y una discriminación social que lleva a una situación cada vez de mayor deterioro a aquellos sectores carentes de recursos. Un reflejo de esto es la falta de normalización en las estructuras de edades en los medios alejados de las ciudades. Deberá asegurarse

las máximas posibilidades educativas a los menos dotados y a los sectores de precaria condición económica. Esta situación se agudiza en la crítica conyuntura por la que atraviesa el país en lo económico, sanitario, habitacional, alimenticio, familiar.

El educando, por otro lado, se encausa tempranamente. Inciden en su opción diversas razones extrapedagógicas y cuando, tardíamente, se le abren otras perspectivas y se encuentra más maduro para determinar su vocación tropieza con varios sistemas rígidos e inconexos que le traban su desplazamiento y realización futura.

Tampoco la educación se ha planteado la perspectiva de transformación social y económica que es necesario se abra a corto plazo en nuestro país, que al salir del estancamiento en que hoy se encuentra ofrecerá efectivas oportunidades de ocupación y requerirá cuadros técnicos aptos que posibiliten las transformaciones estructurales que se nos plantean como ineludibles. Los jóvenes de hoy serán los dinamizadores de nuestro proceso de cambio futuro.

"La cantidad y calidad tiene, desde luego, valor en sí misma, pero al impartirse a través de un sistema institucionalizado que persigue un objetivo social, debe incorporarse funcionalmente a esa sociedad que, a través del sistema educativo, busca su integración, renovación, progreso y crecimiento".

"En consecuencia, la educación que se imparte a la ciudadanía, tiene que ser absorbida por la sociedad, es decir, valorada su calidad y funcionalidad, aprovechada y remunerada. Tiene que integrarse vitalmente a la sociedad y promover su dinamismo y no permanecer como un adorno exterior que sólo le proporciona una forma".

Actualmente la consecuencia general, que adquiere contornos dramáticos a nivel de la conciencia de los jóvenes, es la falta de correspondencia entre la formación sistemática que se imparte y el uso que de ella hacen en la vida. En este sentido debe atenderse especialmente la **orientación ocupacional** de los jóvenes, creándose una organización adecuada.

II) PERSONAL DOCENTE.

La realidad actual muestra que se realiza formación sistemática de docentes a nivel de la enseñanza Primaria y Secundaria. En esta última cumple dicha función el Instituto de Profesores "Artigas".

Estudios realizados por la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) y la

Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza, revelan que en el año 1965 sólo un 11.6 % de los docentes de E. S. se ha graduado en el I.P.A. Si tenemos en cuenta que el mismo Informe señala que un 21.6% del profesorado se recluta entre egresados universitarios y un 16.2% son maestros titulados tendremos que existe un porcentaje elevadísimo de docentes —46.1%— que no han realizado estudios de tipo superior.

Debe ser de urgente solución el problema planteado, tanto más si se considera que las nuevas necesidades de profesores serán absorbidas en alrededor de un 20 % con profesores egresados del I.P.A. Este problema se agudizó notablemente en los años 70/71 debido a la política destructiva del Consejo Interventor de Enseñanza Secundaria que llegó hasta el cierre total del Instituto y a impedir la formación sistemática durante esos años en distintas asignaturas, aunque no ha hecho crisis en el momento actual y el panorama presente muestra una aparente desocupación para los egresados del I.P.A.

Las causas de esta situación son variadas. En efecto, a partir de 1918 se ha producido un estancamiento de la tasa de crecimiento del alumnado radicado en el entorno de crisis aguda en lo económico, cultural y social que vive el país, así como una emigración hacia institutos privados debida a la política de desprestigio de la Enseñanza Pública Oficial seguida por el actual gobierno. Asimismo los concursos masivos de los últimos años y una incorrecta administración de las horas vacantes, son causa, entre otras, que confluyen a explicar la actual situación. Estas causas deben ser analizadas en forma particular por la Sub Comisión que entienda en este tema y por el Consejo Directivo del Ente porque consideramos que las cifras dadas, sólo como orientación, deben servir de alerta para el futuro en el entendimiento de que toda mejora de la enseñanza sólo podrá lograrse sobre la base de impartir formación sistemática a todo el personal docente del país.

El problema adquiere mayor entidad debido a que debe ser abordado con criterio cuantitativo, sin descuidar la calidad de los docentes y la repercusión que tendrá en la enseñanza secundaria el crecimiento de la tasa de alumnado, así como el mejor rendimiento.

Una utilización intensiva de los profesores calificados aplicando el instituto de la Dedicación Exclusiva, la extensión de las jornadas pedagógicas con grupos móviles, cursos de vacaciones, becas, creación de cursos permanentes en el Interior, distribución de ma-

terial bibliográfico, etc. serían algunas de las formas en que puede encararse a corto plazo una elevación en la calidad de la educación que incidirá en la disminución del desequilibrio existente entre los diferentes sectores socio-culturales del país y posibilitará la eliminación de la dualidad Capital - Interior.

El asunto reviste mayor gravedad cuando se piensa en resolver el problema numérico, o sea, el desarrollo de la formación masiva de profesores.

Diversas opiniones y estudios efectuados por personalidades que han abordado el problema en distintos momentos han concluido que es imperioso que esas soluciones propuestas sean estudiadas porque la demora en resolverlas puede provocar un colapso en Enseñanza Secundaria. En tal sentido proponemos

asignar un plazo de cinco meses para que la Sub Comisión propuesta en este informe arbitre urgentes soluciones con relación a la formación y perfeccionamiento del personal docente.

Conjuntamente deberá enfocarse el problema de la formación sistemática de docentes para la Universidad del Trabajo del Uruguay, ya que no existe a ese nivel ninguna institución que se ocupe específicamente de la formación de profesores para la enseñanza general y teórica.

Este problema podría abordarse en forma simultánea con el de Enseñanza Secundaria tendiendo a resolver en conjunto la situación de la enseñanza media, donde resulta aún más inexplicable y perturbadora la desconexión existente en la actualidad.

V) Cometidos de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza.

1. Planificar la política educativa nacional. En este sentido deberá ser objeto de estudio del órgano coordinador de la enseñanza, toda iniciativa o proyecto de ley que tenga relación con la enseñanza. El proyecto deberá acompañarse, cuando correspondiese a la instancia parlamentaria, de las opiniones a favor o en contra de cada uno de los integrantes de la Comisión Coordinadora.

Esta Asamblea debe rechazar y repudiar, por lo tanto, el camino adoptado en el día de la fecha, martes 21 de setiembre de 1971, por el Poder Ejecutivo que acaba de enviar al Parlamento un proyecto de ley, claramente anulatorio de las normas autonómicas que nos rigen; no sólo porque prescinde de la opinión del Cuerpo Coordinador que integra el propio Ministro de Cultura, sino porque éste se niega, inclusive, a la razonable aspiración formulada por algunos de los integrantes del Cuerpo, en el sentido de que por lo menos, se les informara del contenido del proyecto, que en el momento de efectuar ese requerimiento se hallaba totalmente estructurado y pronto a ser remitido al Parlamento.

2. Coordinar la enseñanza pública para lograr la adecuada correlación entre los En-

tes, de modo que asegure la eficiente traslación del alumno.

3. **CELEBRAR** y propiciar convenios entre los organismos representados en la Comisión Coordinadora. Para impulsar la coordinación, dichos convenios serán obligatorios para las partes que los hayan celebrado, pudiendo ser objeto de revisión a petición fundada de cualquiera de ellos.

4. **ESTUDIAR** y proponer, como tarea inmediata, las imprescindibles transformaciones de estructura que permitan adecuar la enseñanza a las necesidades presentes y futuras del país.

5. **FORMULAR** planes y programas de estudio para el desarrollo de la enseñanza, tanto en el sector público como en el privado. A este efecto los Entes del Estado mantendrán comunicación permanente con la Comisión Coordinadora sobre iniciativas y reformas.

6. **ENTENDER** en lo referente a la obtención de recursos y su distribución racional entre los organismos.

7. **PROPICIAR** la obtención de bienes de recursos permanentes que faciliten la **autonomía financiera** de los distintos organismos de enseñanza.

VI) Aspectos que requieren urgente solución a nivel de la coordinación interna de Enseñanza Secundaria.

1. Es aspiración de esta Comisión que el Consejo Interino de Enseñanza Secundaria revise con carácter urgente los planes de estudio con la finalidad de crear un plan coherente, coordinado y actual que permita impartir una enseñanza eficaz. Sin perjuicio de que, como realización inmediata se establezca la coordinación a nivel de los planes vigentes (1, 63, 68) con el fin de que el pasaje de un plan a otro pueda realizarse de manera ágil a cualquier nivel y sin sacrificio de tiempo para el estudiante.

2. La creación de la categoría de Profesor Coordinador por asignatura por cada Liceo, responsable del normal y efectivo funcionamiento de las Salas de Profesores y enlace de éstas con la Inspección respectiva.

Como antecedente ver Estatuto del Profesor numeral 3º inc. 5º, Cap. Dedicación Exclusiva. Boletín N° 6 de agosto 1971 repartido por la C. Permanente.

3. Creación de la categoría de Profesor Coordinador de Clase, a cuyo cargo estaría la dirección de la planificación de las actividades de todas las asignaturas del curso alrededor de centros de interés: visitas a Museos, establecimientos industriales, viajes breves, asistencia a funciones teatrales, conciertos, etc., etc.

4. Organización de cursos de recuperación, mediante estudios orientados para alumnos de bajo rendimiento, a partir del mes de agosto.

Recomendaciones

I) Esta Comisión solicita de la Asamblea que recomiende a la Comisión Permanente la designación inmediata de una **Sub-Comisión** de Coordinación con los siguientes cometidos, entre otros:

- A) formulación de pautas y asesoramiento al Consejo Interino en su relación con la Comisión Coordinadora.
- B) Estudio y propuestas tendientes a facilitar la formación y perfeccionamiento del personal docente y su extensión a toda la República.
- C) Análisis y adecuación de los actuales reglamentos, ordenanzas y circulares que permitan al estudiante un pasaje ágil de un Plan a otro.

II) Esta Comisión exhorta a las Salas de Profesores a estudiar el tema **AUTONOMIA Y COORDINACION** y solicita el envío de in-

formes, sugerencias, aportes a la Comisión Permanente dentro de un plazo de 5 días a partir de la fecha.

III) Entiende, además, esta Comisión imprescindible la realización de una sesión extraordinaria de la IX Asamblea y propone efectuarla en la primera semana de marzo de 1972, dedicada exclusivamente a los temas **AUTONOMIA Y COORDINACION**.

MATERIAL CONSULTADO:

- a) Informe sobre el estado de la Educación en el Uruguay. (CIDE y Comisión Coordinadora de los Entes de la Enseñanza - 1965).
- b) Dos estudios sobre Autonomía. Dres. Petit Muñoz y A. Sosa.
- c) Informe del Congreso de la Educación y la Cultura. (1970).
- d) Boletines de distintas Asambleas de Profesores. Art. 4º
- e) Trabajo del Dr. Barbé Pérez.
- f) Trabajos presentados por integrantes de la Comisión

INTEGRACION DE LA COMISION DE AUTONOMIA Y COORDINACION

Presidente de Honor: Dr. Eduardo Petit Muñoz.

Presidente: Dr. Adhemar Sosa.

Secretarios: Mirtha Páez y Miguel Puigvert.

Miembros Informantes: Dr. Adhemar Sosa (IPA), Beatriz C. de Bouquet (L. 14), Miguel Puigvert (Noct. Salto), E. Zamora de García (4), A. P. de Bentos Pereira (Tacuarembó), Leonel Poloni (Dolores), Pava N. de Vidal (Tacuarembó), L. Sanguinetti (La Paz), C. Pastorino (La Paz), N. P. de Cheroni (Melo), Víctor Eguren (T. y Tres), Evello Plenc (Ombúes de Lavalle), M. I. Diveri (25), Carlos Mato (6.º p.).