

Panamá, 5 de noviembre de 2003.

Profesora
ALICIA ESTHER FRANCO
Directora General del
Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
E. S. D.

Señora Directora:

En cumplimiento de nuestras atribuciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante nota N°994-03 DG, fechada 8 de septiembre de 2003, referente al criterio que debe regir la puntuación del título académico de Licenciatura en Humanidades con Especialización en Educación Física, para los efectos del concurso realizado para seleccionar al funcionario que desempeñará el puesto de Supervisor Nacional de Educación Especial, del Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (I.P.H.E.).

Según nos informa en su nota, el profesor Federico Rodríguez ha manifestado su disconformidad con la asignación de cuatro (4) puntos al título en referencia, por parte de la Comisión de Selección de Personal, argumentando que el mismo debió ser ponderado con veintidós (22) puntos, por tratarse de una especialidad.

Observamos que adjuntos a su consulta nos remite los documentos demostrativos del trámite que se ha seguido en el presente caso, así como del criterio jurídico al respecto que sostienen el IPHE y el MEDUC, respectivamente.

Cabe señalar que, por regla general, tratándose de asuntos particulares que están siendo objeto de reclamación en la vía gubernativa es nuestra política no emitir concepto con relación al fondo de la controversia, toda vez que ello podría derivar en nuestro impedimento para intervenir en el proceso contencioso-administrativo que pudiera iniciarse, previo agotamiento de la vía gubernativa.

No obstante, en el caso que nos ocupa, dado que el interesado no interpuso recurso de reconsideración ni de apelación en tiempo oportuno, vistos los aspectos que abarca su consulta, nos permitimos ofrecer contestación en los términos que se expresan a continuación.

Como parte de nuestro análisis, consideramos conveniente definir, como cuestión previa, qué se debe entender por Educación Especial, cuáles son las tendencias que en el tema se han planteado y cuál es la posición de Panamá dentro de ese escenario. Seguidamente, pasaremos a analizar las normas jurídicas relacionadas con la especialización del personal docente y administrativo del IPHE, y su incidencia en la evaluación de los antecedentes académicos de las personas que concursan un cargo de supervisión.

I. Tendencias en materia de educación y discapacidad, situación local y marco internacional.

La educación especial puede ser definida como un proceso de enseñanza-aprendizaje que busca, a través de técnicas y metodologías dosificadas y específicas, impartidas en centros educativos especializados, vencer las barreras o problemas de la población discapacitada, para que estas personas puedan ser sujetos del esfuerzo educativo a que tienen derecho.¹

Este proceso, comprende toda una variedad de programas y servicios dirigidos a estudiantes con discapacidades de la más diversa índole, tales como el autismo, la perturbación emocional, la discapacidad auditiva y visual, retraso mental, impedimento físico, discapacidad específica de aprendizaje, dicción y lenguaje, lesiones traumáticas del cerebro, entre otras.

El concepto de educación especial responde al paradigma médico-psicológico tradicional conforme al cual la discapacidad es entendida como una enfermedad, y las diferencias características de la población discapacitada, como una desviación social, concepciones éstas que han regido y siguen rigiendo la política educativa en muchos países. Esta perspectiva ha propiciado que las personas discapacitadas no hayan podido ser incluidas en el sistema educativo “regular”, dando lugar a un sistema paralelo de educación especial, a través de instituciones especializadas en este género o modalidad educativa, como lo es el IPHE.

No obstante, desde inicios de la década pasada se han venido desarrollando y cimentando, con mayor fuerza cada vez, nuevos criterios valorativos con relación al lugar que deben ocupar las personas discapacitadas en la sociedad y a la metodología educativa que se debe emplear para su tratamiento.

Nos referimos al concepto de educación inclusiva, conforme al cual todos los niños y niñas tienen el derecho a educarse juntos, independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, emocionales, lingüísticas, etc.

Esta corriente proscribire la desigualdad y la injusticia social que sufren las personas discapacitadas, propugnando porque éstas tengan los mismos derechos que el resto de los

¹ OEI, Sistemas Educativos Nacionales, El Salvador. Documento accesible en la siguiente dirección: <http://www.campus-oei.org/quipu/salvador/salva12.pdf>

individuos escolarizados en un aula “regular” y que puedan participar plenamente en la vida escolar y social de sus comunidades. De allí que se afirme que el tema de la educación inclusiva es ante todo una cuestión de Derechos Humanos, pues persigue que no se discrimine a una persona por razón de su discapacidad y aspira a que la sociedad evolucione de aquella en que prevalece la intolerancia y temor, hacia otra que acoja y acepte gustosa la diversidad.

En el marco internacional, se han generado diversos instrumentos que promueven el principio de la educación inclusiva, tales como la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 1989, de la cual Panamá es signataria; la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos: Satisfaciendo las Necesidades Básicas de Aprendizaje, de 1990; y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de 1993.

Más recientemente, la Declaración y Marco de Acción de Salamanca sobre Necesidades Educativas Especiales, además de reforzar las ideas expresadas en los otros instrumentos internacionales, enfatiza los beneficios de la educación inclusiva

A nivel normativo, en nuestro medio prevaleció el sistema orientado a la educación especial exclusiva hasta comienzos del presente siglo. Con la promulgación del Decreto Ejecutivo N°1 de 4 de febrero de 2000, “Por el cual se establece la normativa para la educación inclusiva de la población con necesidades educativas especiales”, se da el primer paso en el proceso de transición de un sistema de educación especial exclusiva a uno en que predomine la inclusión, apoyado en servicios interdisciplinarios orientados a facilitar la integración y el aprendizaje de alumnos discapacitados.

II. Normas jurídicas relacionadas con la especialización del personal docente y administrativo del IPHE.

Si bien el régimen jurídico del IPHE (constituido fundamentalmente por la Ley 53 de 1951 y sus modificaciones, así como por las Resoluciones del Patronato que rige la institución) no define de manera expresa lo que se debe entender por especialidad o personal especializado para los efectos del mismo, deja entrever en varias de sus disposiciones que su personal técnico, docente y administrativo deberá estar especializado en el campo de la educación especial. A continuación nos permitimos citar algunas de estas normas.

El Artículo 3 de la Ley 53 de 1951, subrogado por el Artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 46 de 15 de noviembre de 1968, modificado por las leyes 79 de 1978 y 23 de 1990, señala lo siguiente:

“Artículo 3: El Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) funcionará bajo la Dirección de un Patronato que estará integrado por:

- a) El Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), quien lo presidirá y deberá se **educador con título universitario en Educación y estudios de***

especialización de dos (2) años como mínimo o su equivalente en créditos; y contará con diez (10) años de experiencia en el campo de la Educación Especial. El Organismo Ejecutivo nombrará al Director General y al Subdirector; quien reunirá los mismos requisitos que el director General para ser nombrado; y lo suplirá en su ausencia,

- b) Un representante del Ministerio de Salud,*
- c) Un representante del Ministerio de Educación,*
- d) Un representante de la Contraloría General de la República,*
- e) Un representante de la Lotería Nacional de Beneficencia,*
- f) Un representante del Club de Leones de Panamá y*
- g) Un representante de la Asociación Médica Nacional de Panamá.*

Cada miembro principal del Patronato tendrá un suplente, quien lo reemplazará en sus ausencias temporales o accidentales.” (el resaltado es nuestro).

Para entender mejor el carácter de la especialidad a que se refiere el artículo 3 en referencia, consideramos oportuno referirnos el texto de esta disposición, conforme fue modificado por el Decreto de Gabinete N° 46 de 15 de noviembre de 1968, por ser esta reforma la que introdujo el cargo de presidente del patronato, estableciendo como requisito indispensable que el titular del mismo fuere docente especializado en el campo de la educación especial:

“Artículo 3: El Instituto Panameño de Habilitación Especial funcionará bajo la dirección de un Patronato que estará integrado por un educador con título de especialización en el campo de la educación especial, ...” (el resaltado es nuestro)

Entre los considerandos esgrimidos por la Junta Provisional de Gobierno como fundamento a esta reforma, se señala :

“...Que el Instituto Panameño de Habilitación Especial necesita en la Presidencia de su Patronato a una persona capacitada técnicamente y con la experiencia previa en la educación y habilitación de niños sordos, ciegos o débiles mentales.”

De lo anterior se desprende claramente la intención de la norma de que el educador que ejerza el cargo directivo de Presidente del Patronato del IPHE tenga un título con énfasis o especialización en el campo de la educación especial, es decir, en la instrucción de individuos con necesidades educativas especiales.

Haciendo una interpretación extensiva de la disposición del artículo 3, así reformado, podemos deducir que la intención de esta reforma fue que la administración y dirección de la institución estuviera en manos de personas especializadas en educación especial que contaran con un conocimiento técnico acorde a las necesidades de los destinatarios de los servicios de la institución.

Asimismo disposiciones como las establecidas en los Artículos 6 y 15 de la Ley 53, ponen de manifiesto la intención del legislador de que la institución contara con personal técnico y

docente especializado en el campo de la educación especial. Tan es así, que incluso se tomaron las providencias legales necesarias a fin de que la escasez de mano de obra especializada en esta área no fuera óbice para que la institución operara de manera eficiente. Dichas normas son del tenor siguiente:

*“Artículo 6. Mientras la República no cuente con **personal idóneo**, podrán contratarse, en el extranjero, los servicios del **personal técnico** indispensable para que se establezcan las respectivas escuelas.”* (el resaltado es nuestro)

*“Artículo 15. El Órgano Ejecutivo enviará al extranjero a **especializarse en la enseñanza de ciegos, sordomudos y deficientes mentales a los maestros** que el Instituto considera necesario para su buen funcionamiento. ...”* (el resaltado es nuestro)

Inclusive, es tal la intención de contar con personal docente especializado en el área de la educación especial, que se establece en el Artículo 16 un incentivo del 25% sobre el sueldo que devenguen los docentes del sistema regular en las escuelas oficiales:

*“Artículo 16: Los **maestros especializados** que presten servicios en el Instituto devengarán por lo menos, un veinticinco por ciento (25%) más del sueldo que devenguen en el servicio de las escuelas oficiales y tendrán los mismos derechos que éstos, de acuerdo con la Ley Orgánica de Educación, y sus sueldos serán imputados al Presupuesto del Ministerio de Educación.”* (el resaltado es nuestro).

Siguiendo esta línea, al sentar el criterio de especialidad que debe imperar en los concursos a puestos Directivos y de Supervisión de los programas del IPHE, mediante Resolución N°005-96 D.G., de 17 de enero de 1996, el Patronato, máximo órgano de gobierno a lo interno de la institución, resolvió lo siguiente:

*“ARTÍCULO ÚNICO: Para participar en concursos a puestos Directivos y de Supervisión de los Programas del IPHE procederá como **requisito básico** la **presentación de los títulos de especialidad** expedidos por el ISE y otras entidades a nivel Superior y Universitario debidamente registrados en el Ministerio de Educación.”* (sic.)

Los títulos de especialidad a los que se refiere esta disposición deben ser en la rama de Educación Especial, tal y cómo se desprende de los considerandos introductorios planteados como preámbulo a la Resolución, que señalan:

*“...Que la Educación Especial debe en determinados aspectos **adoptar criterios y medidas adecuados a nuestra modalidad como tal.***

*“Que el IPHE cuenta con un Instituto Superior de Especialización que capacita y gradúa **docentes en Educación Especial** y a este grupo no podemos limitar su participación en los diferentes concursos de la Carrera Docente.”* (el resaltado es nuestro)

III. Ponderación del criterio de especialidad en los concursos para la selección de personal de supervisión del IPHE.

En materia de concursos para selección de personal docente, directivo y de supervisión, el IPHE se rige por las normas generales que regulan el sector educativo, las cuales son dictadas por el MEDUC, como entidad rectora del sistema, y por las normas legales y reglamentarias propias del régimen de la institución, que sean aplicables.

Más concretamente, con relación al proceso de evaluación de los aspectos sujetos a medición por el sistema de puntos, la ponderación de los títulos académicos está sujeta a los parámetros establecidos en el artículo 87 del Resuelto 1141 de 8 de octubre de 1998, expedido por MEDUC, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 87: Se establece la siguiente puntuación para cada título académico, el cual será de carácter acumulativo:

1. Doctorado en la especialidad	40 puntos
2. Doctorado en algún área de las ciencias de la educación	35 puntos
3. Maestría en la especialidad	30 puntos
4. Maestría en algún área de las ciencias de la educación	25 puntos
5. Postgrado en la especialidad	20 puntos
6. Postgrado en algún área de las ciencias de la educación	15 puntos
7. Profesor de segunda enseñanza	25 puntos
8. Licenciatura en la especialidad	22 puntos
9. Profesor de educación primaria	20 puntos
10. Profesor de educación preescolar	20 puntos
11. Profesor de básica general del ciclo especial	20 puntos
12. Técnico Universitario	15 puntos
13. Maestro a nivel superior	15 puntos
14. Maestro de enseñanza primaria	10 puntos
15. Técnico a nivel postmedio	10 puntos
16. Bachiller y técnico a nivel medio	8 puntos
17. Título de administración, dirección, supervisión o planeamiento educativo	5 puntos
18. Otros títulos a nivel universitario (el resaltado es nuestro)	4 puntos”

Como se puede apreciar, la citada norma es clara al señalar la puntuación que corresponde a título de Licenciatura *en la especialidad* (22 pts.) la cual, a nuestro juicio, deberá guardar relación directa con el contenido curricular del cargo que se abre a concurso y con la naturaleza de la institución de que se trate.

Enfocándonos en el caso particular que nos ocupa, si bien, ni el artículo 49 del Resuelto 1141 de 1998, del MEDUC, ni el Manual de Clases Ocupacionales del IPHE establecen, como requisito mínimo para ocupar el cargo de supervisor nacional de educación primaria,

poseer título de especialización en el campo de la Educación Especial, de las disposiciones legales y reglamentarias citadas en el apartado anterior se desprende, con toda claridad, que es necesario que el personal docente y administrativo del IPHE conozca los principios y técnicas propias de la Educación Especial y acredite idoneidad profesional en tal sentido.

Por todo lo anterior, coincidimos con el criterio legal externado por el Departamento de Asesoría Legal del IPHE y, en consecuencia, concluimos que en el caso que nos ocupa la puntuación conferida por la Comisión de Selección de Personal al Título de Licenciado en Humanidades con Especialización en Educación Física de cuatro (4) puntos se ajusta a Derecho.

Finalmente, nos parece oportuno manifestar que, el proceso de transición que se está impulsando en el sistema educativo panameño con relación a la población estudiantil con necesidades educativas especiales, que busca evolucionar de un sistema de educación especial exclusivo, a uno de orden inclusivo, no debe interpretarse en el sentido de que la evaluación de la formación profesional del personal docente y administrativo del IPHE deba asimilarse a los estándares aplicables al sistema educativo regular, ya que aún en el plano de esta nueva visión, la institución está llamada a participar activamente como institución de apoyo especializada, a fin de facilitar la integración y el aprendizaje de los alumnos que pertenecen a este segmento de la población estudiantil.

Esperando de este modo haber esclarecido suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes darle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/dc/hf.