

## **EL PLAN ANUAL DE DESARROLLO EDUCATIVO MUNICIPAL (PADEM) Y SUS CONSECUENCIAS**

**Incluye Modificaciones Introducidas por el Art. 1º, N° 28, letras b) y c) de la  
Ley N° 20.501/11**

**y Explicación de la Contraloría General de la República,  
según Dictamen N° 18.967 de 03/04/2012**

**PATRICIO ESCOBAR GONZÁLEZ**  
Magíster en Administración Educacional

### **INTRODUCCIÓN.**

Toda acción consciente e intencionada conlleva algún tipo de Diseño Operacional o Planificación. Con mayor razón en nuestro tiempo y en el mundo social, en los cuales se hace imprescindible ser eficiente, dada la escasez de recursos y las ilimitadas necesidades, aspiraciones y exigencias de los ciudadanos. Sin embargo, siempre y en toda actividad deberá haber espacio para la espontaneidad, improvisación o innovación.

El PADEM, Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal es una planificación. Ésta es una de las etapas de la Administración. La educación como actividad consciente y trascendente debe ser planificada. Además, en Chile y el mundo cada vez las expectativas en torno a la educación son más altas, y se invierten más recursos en ella, recursos que deben ser bien administrados, con el fin de que genere los frutos que de ella esperan jóvenes y adultos.

En educación se planifica en todos los niveles: desde la clase hasta las acciones a nivel de país, pasando por la planificación comunal, expresada en el PADEM. Por cierto que debemos evitar caer en el extremo de planificar tanto, que no sólo se anule la espontaneidad del profesor y las reales posibilidades de que ejecute lo planificado, porque no le quede tiempo ni fuerzas para dicha ejecución.

El PADEM o Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal fue establecido por los artículos 4º, 5º y 6º de la Ley N° 19.410, publicada en el Diario Oficial el 02/09/95, y, en esencia, no ha sido modificado por leyes posteriores.

El Art. 10 de la Ley N° 20.158/06, modificó el artículo 73 del D. F. L. N° 1/96, Estatuto Docente, estableciendo una nueva prelación en cuanto a cómo se eligen los profesionales de la educación que deben dejar el sistema como consecuencia de la adecuación de la dotación docente, producto de un PADEM determinado. Tal prelación fue de nuevo modificada por el Art. 1º, numeral 28, letras b) y c) de la Ley N° 20.501/11, siendo, por supuesto, esta la que está vigente

El Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), sus consecuencias y los afectados son el tema del artículo siguiente.

## 1.- ¿QUÉ ES EL PADEM O PLAN ANUAL DE DESARROLLO EDUCATIVO MUNICIPAL?

El PADEM es una planificación anual obligatoria a contar de 1995 para las municipalidades, las cuales a través de sus DAEM, Departamento de Administración de Educación Municipal o DEM, Departamento de Educación Municipal, o de las Corporaciones Municipales sin Fines de Lucro, deberán formularlo, contemplando, según el Art. 4° de la Ley N° 19.410/95, a lo menos:

- a) **Un diagnóstico** de cada uno y del conjunto de los Establecimientos Educativos del Sector Municipal de la comuna. Para estos efectos, deberán considerarse los aspectos académicos, escolares y administrativos que deberá formular el personal directivo de cada establecimiento y las opiniones y propuestas formuladas por el Consejo de Profesores, las Organizaciones de Padres y Apoderados y los Representantes del Personal no Docente y Estudiantiles de Enseñanza Media.
- b) **La Situación de oferta y demanda de matrícula en la comuna** así como en los subsectores que parezcan relevantes. En ese marco, Evaluar la matrícula y asistencia media deseada y esperada en los establecimientos dependientes de la Municipalidad para el año siguiente, y para los años posteriores.
- c) **Las metas** que el Departamento de Administración de Educación Municipal o la Corporación Municipal y cada Establecimiento pretendan alcanzar.
- d) **La Dotación Docente y el Personal no Docente (Asistentes de la Educación) requerido** para el ejercicio de las funciones administrativas y pedagógicas necesarias para el desarrollo del Plan en cada establecimiento y en la comuna, fundados en razones técnicas – pedagógicas. La dotación se expresará separadamente para cada una de las funciones señaladas en el Art. 5° de la Ley N° 19.070/91, indicando además, si esta se desempeña en establecimientos educacionales o en los Departamentos de Educación, ya sea de las Municipalidades o de las Corporaciones Educativas.

El Art. 5° de la Ley N° 19.070/91, Estatuto Docente, establece que son funciones de los Profesionales de la Educación la docente y la docente – directiva, además de las diversas funciones técnico – pedagógicas de apoyo.

Se entiende por cargo –agrega- el empleo para cumplir una función de aquellas señaladas en los Art. 6° a 8° siguientes (la función docente, la función docente directiva y las funciones técnico pedagógicas), que los Profesionales de la Educación del Sector Municipal, regidos por el Título III; realizan de acuerdo a las normas de la presente Ley N° 19.070/91.

- e) **Los programas de acción** a desarrollar durante el año en cada establecimiento y en la comuna.

- f) **El presupuesto de ingreso, gastos e inversión** para la ejecución del Plan en cada establecimiento y en el conjunto de la comuna.

Dicho Plan será elaborado tomando en consideración el Proyecto Educativo del Establecimiento, en conformidad con el Art. 15 de la Ley N° 19.070/91, se enmarcará en los objetivos comunales de educación y se adecuará a las normas técnico – pedagógicas y programas del Ministerio de Educación.

El Art. 15 de la Ley N° 19.070/91, Estatuto Docente, establece que en los establecimientos educacionales habrá Consejos de Profesores u organismos equivalentes de carácter consultivo, integrados por personal docente directivo, técnico – pedagógico y docente.

Estos serán organismos técnicos en los que se expresará la opinión profesional de sus integrantes.

Sin embargo, los Consejos de Profesores podrán tener carácter resolutivo en materias técnico – pedagógicas, en conformidad al proyecto educativo del establecimiento y su reglamento interno.

Al mismo tiempo, en los Consejos de Profesores u organismos equivalentes se encauzará la participación de los profesionales en el cumplimiento de los objetivos y programas educacionales de alcance nacional o comunal y en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento.

Los profesores, concluye este Art. 15, podrán ser invitados a las reuniones de los Centros de Cursos y Centros de Padres y Apoderados, cualquiera sea su denominación.

## **2.- ¿CUÁNDO Y POR QUIÉN DEBE SER APROBADO EL PADEM, Y A QUIÉNES DEBE SER REMITIDO?**

El PADEM, Plan de Desarrollo Educativo Municipal, según el Art. 5° de la Ley N° 19.410/95, deberá ser presentado en la segunda quincena de septiembre de cada año, por el Alcalde al Concejo Municipal para su sanción, y deberá ser conocido por el Consejo Económico y Social de acuerdo a los Art. 79° y siguientes de la Ley N° 18.695. Simultáneamente será remitido al Departamento Provincial de Educación y a los Establecimientos Educacionales de la comuna para su informe y formulación de observaciones.

Los DEPROE, Departamentos Provinciales de Educación y los Establecimientos Educacionales de la comuna examinarán el Plan y enviarán un informe y las observaciones, según corresponda, al Departamento de Administración Municipal o a la Corporación en un plazo que no podrá exceder de 15 días desde su recepción, informes y observaciones que deberán ser acompañados para la consideración del Concejo al aprobar el Plan. Si transcurrido dicho plazo el Departamento de Administración de Educación Municipal no

recibiere los informes y observaciones mencionados se entenderá que la proposición no les merece objeciones.

El Plan anual deberá ser aprobado por el Concejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre de cada año y será puesto en conocimiento del Departamento Provincial de Educación respectivo, estará a disposición de la comunidad y será distribuido a todos los establecimientos educacionales de la Municipalidad o Corporación. **Al respecto, la Contraloría General de la República ha dictaminado que “(...) si bien el artículo 5° de la ley N° 19.410, (...), que obliga a remitir el PADEM a los respectivos departamentos provinciales de educación, no ha sido expresamente derogado, las potestades de esas entidades se encuentran actualmente limitadas (por la Ley N° 20.501/11), de manera que el mencionado instrumento les será enviado para su conocimiento, sin que puedan formular observaciones u objeciones al mismo”. (Dictamen N° 18.967 de 03/04/2012)**

Una vez vencido el plazo del 15 de noviembre de cada año y dado que los Concejos Municipales no se encuentran facultados legalmente para rechazar o para prestar sólo su aprobación parcial a dicho Plan, el PADEM, propuesto por el Alcalde debe darse por aprobado, por cuanto, los municipios se encuentran en el imperativo legal, acorde a lo dispuesto en el Art. 4° de la Ley N° 19.410/95, de contar anualmente con dicho Plan. Aprobado el PADEM significa que está aprobada la dotación docente, pues esta es parte de aquel. (Dictamen N° 28.503 de 01/08/00 de Contraloría General de la República).

### **3.- ¿QUÉ ES LA DOTACIÓN DOCENTE COMUNAL?**

Se entiende por Dotación Docente, según el inciso 2° del Art. 20 del D. F. L. N° 1/96, Estatuto Docente refundido, el número total de profesionales de la educación que sirven funciones de docencia, docencia directiva y técnico – pedagógica, que requiere el funcionamiento de los establecimientos educacionales del Sector Municipal de una comuna, expresada en horas cronológicas de trabajo semanales, incluyendo a quienes desempeñen funciones directivas y técnico – pedagógicas en los organismos de administración educacional de dicho sector.

### **4.- ¿CUÁNDO Y CÓMO DEBE SER FIJADA LA DOTACIÓN DOCENTE DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES Y LA DOTACIÓN DOCENTE COMUNAL?**

La dotación docente, establece el Art. 21 del D. F. L. N° 1/97, Estatuto Docente, de los establecimientos educacionales de cada comuna, incluyendo a quienes desempeñen cargos y horas directivas y técnico – pedagógicas en los organismos de administración educacional del sector, será fijada a más tardar el 15 de noviembre del año anterior a aquel en que comience a regir, una vez aprobado el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal por el Concejo Municipal, por el Departamento de Administración Educacional de la Municipalidad respectiva o por la Corporación Educacional correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en los Art. 4° y 5° de la Ley N° 19.410/95.

Dicha fijación se hará conforme al número de alumnos del establecimiento por niveles y cursos y según el tipo de educación y la modalidad curricular, cuando estas sean de carácter especial.

Estas dotaciones serán comunicadas al Departamento Provincial de Educación correspondiente. Sin embargo, advierte la Contraloría General de la República, "(...) las leyes N°s. 20.501 y 20.529 dejaron sin efecto el deber de las municipalidades y corporaciones educacionales de remitir a los departamentos provinciales de educación las dotaciones docentes y sus antecedentes justificatorios, así como las atribuciones de supervisión e inspección administrativa y financiera de estos departamentos, respectivamente.

De este modo, y considerando que de conformidad con el citado artículo 4° de la ley N° 19.410, dicho instrumento constituye una herramienta de planificación que comprende materias de diversa índole, queda de manifiesto que los asuntos vinculados con dotaciones y presupuesto a que se refieren las mencionadas letras d) y f) de ese precepto han quedado fuera del ámbito de competencia de los departamentos provinciales de educación.

A su vez y en cuanto a las materias de índole técnico pedagógico que de acuerdo con el aludido artículo 4°, letras a), b), c) y e), deben contenerse en el PADEM, corresponderá a los departamentos provinciales desarrollar las labores de apoyo que sobre tales aspectos se le han asignado". (Dictamen N° 18.967 de 03/04/2012)

## **5.- ¿POR QUÉ CAUSALES SE ADECUA LA DOTACIÓN DOCENTE COMUNAL?**

La Municipalidad o Corporación que fija todos los años la dotación docente de cada comuna, deberá realizar las adecuaciones que procedan por alguna de las siguientes causales:

1. Variación en el número de alumnos del sector Municipal de una comuna;
2. Modificaciones curriculares;
3. Cambios en el tipo de educación que se imparte;
4. Fusión de establecimientos educacionales, y
5. Reorganización de la entidad de administración educacional.

## **6.- ¿DESDE CUÁNDO REGIRÁN LAS VARIACIONES DE LA DOTACIÓN DOCENTE?**

Cualquier variación de la dotación docente de una comuna, regirá a contar del inicio del año escolar siguiente.

Todas estas causales para la fijación o adecuación de la dotación docente deberán estar fundamentadas en el Plan de Desarrollo Educativo Municipal. En todo caso, las modificaciones a la dotación docente que se efectúen de acuerdo a los números 1 a 4 deberán estar basadas en razones de carácter técnico – pedagógico (Art. 22 del D. F. L. N° 1/97).

## **7.- ¿QUIÉN DETERMINA LA DOTACIÓN DOCENTE DE UNA COMUNA, CON QUÉ CRITERIOS Y CÓMO DEBERÁ PROCEDER?**

“(…), el 26 de febrero de 2011 –señala la Contraloría General de la República- se publicó en el Diario Oficial la aludida ley N° 20.501, cuya finalidad, según consigna la historia de su establecimiento, es, en lo que atañe a este pronunciamiento, fortalecer la autonomía de los sostenedores.

Para ello, su artículo 1°, N° 8, reemplazó el inciso final del artículo 21 de la citada ley N° 19.070, que disponía que la dotación docente de los establecimientos educacionales de la comuna debía ser comunicada al Departamento de Educación Provincial que correspondiere, eliminándose así la mencionada obligación.

A continuación, el N° 9 del mismo precepto derogó el artículo 23 de dicho cuerpo estatutario, que preceptuaba, en lo pertinente, que la resolución por la que se determinaban las señaladas dotaciones debía remitirse junto a sus antecedentes justificatorios -entre los que se encontraba el PADEM-, al respectivo departamento provincial de educación, quien, en ejercicio de sus facultades de supervisión e inspección, previstas en el artículo 16 de la ley N° 18.956, podía formular observaciones a la dotación fijada.

Sobre esta última disposición, es menester precisar que este artículo 16 atribuía a los mencionados departamentos las funciones de supervisión y asesoría técnico pedagógica y las de inspección administrativa y financiera de los establecimientos educacionales subvencionados de su jurisdicción, siendo reemplazado por el artículo 111, N° 8, de la ley N° 20.529 -sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización-, que encomendó a esas entidades la coordinación del apoyo técnico pedagógico que se preste en los referidos establecimientos y acogidos al decreto ley N° 3.166.

Como es dable advertir, las leyes N°s. 20.501 y 20.529 dejaron sin efecto el deber de las municipalidades y corporaciones educacionales de remitir a los departamentos provinciales de educación las dotaciones docentes y sus antecedentes justificatorios, así como las atribuciones de supervisión e inspección administrativa y financiera de estos departamentos, respectivamente.

De este modo, y considerando que de conformidad con el citado artículo 4° de la ley N° 19.410, dicho instrumento constituye una herramienta de planificación que comprende materias de diversa índole, queda de manifiesto que los asuntos vinculados con dotaciones y presupuesto a que se refieren las mencionadas letras d) y f) de ese precepto han quedado fuera del ámbito de competencia de los departamentos provinciales de educación.

A su vez y en cuanto a las materias de índole técnico pedagógico que de acuerdo con el aludido artículo 4°, letras a), b), c) y e), deben contenerse en el PADEM, corresponderá a los departamentos provinciales desarrollar las labores de apoyo que sobre tales aspectos se le han asignado.

En consecuencia, si bien el artículo 5° de la ley N° 19.410, ya citado, que obliga a remitir el PADEM a los respectivos departamentos provinciales de educación, no ha sido expresamente derogado, las potestades de esas entidades se encuentran actualmente limitadas, de manera que el mencionado instrumento les será enviado para su conocimiento, sin que puedan formular observaciones u objeciones al mismo.” (Dictamen N° 18.967 de 03/04/2012)

## **8.- ¿QUIÉN, CUÁNDO Y CON QUÉ CRITERIO PUEDE DISMINUIR LAS HORAS DE DESEMPEÑO DE UN DOCENTE?**

Las Municipalidades pueden disminuir las horas de desempeño laboral que se hayan fijado en el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, previo acuerdo del Concejo, según preceptúa la Contraloría General de la República mediante su dictamen N° 28.503 del 01/08/00.

Inclusive, los profesionales de la educación titulares podrán cesar en funciones por supresión en el PADEM de las horas que servían (Dictamen N° 31.020 de 20/08/01 de Contraloría General de la República). Ello implica, por cierto, el derecho a la indemnización respectiva.

El Alcalde de una Municipalidad o el representante de una Corporación que aplique la causal de término de la relación laboral “Por supresión de las horas que sirven, en conformidad con la adecuación de la Dotación Docente por algunas de las causales que establece el artículo 22 del D. F. L. N° 1/97”, deberá basarse obligatoriamente en la dotación aprobada en conformidad a dicho artículo, fundamentada en el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, mediante el cual se haya resuelto la supresión total de un número determinado de horas que puedan afectar a uno o más docentes.

## **9.- ¿CUÁL ES LA NUEVA PRELACIÓN PARA DETERMINAR AL PROFESIONAL DE LA EDUCACIÓN A QUIEN SE HA DE SUPRIMIR HORAS? (Según Modificación introducida por la Ley N° 20.501/11)**

El Alcalde de una Municipalidad o el representante de una Corporación que aplique **la causal de término de la relación laboral contemplada en la letra j) del artículo anterior** (La j) sustituyó a la i) por disposición del Art.1, N° 28, letra a) de la Ley 20.501/11) ( Por supresión de las horas que sirvan, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de esta ley), **deberá basarse obligatoriamente en** la dotación aprobada en conformidad al artículo 22 de esta ley, fundamentada en el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, mediante el cual se haya resuelto la supresión total de un número determinado de horas que puedan afectar a uno o más docentes.

Para determinar al profesional de la educación que, desempeñando horas de una misma asignatura o de igual nivel y especialidad de enseñanza, al que en virtud de lo establecido en el inciso anterior deba ponérsele término a su relación laboral, se deberá proceder,

en primer lugar, con quienes tengan sesenta o más años si son mujeres o sesenta y cinco o más años si son hombres, y no se encuentren calificados como destacados o competentes;

en segundo lugar, con los profesionales que se encuentren en edad de jubilar, independiente de su calificación.

Se proseguirá con los profesionales que, no encontrándose en edad de jubilar, sean calificados como insatisfactorios o básicos;

en seguida, con quienes tengan salud incompatible para el desempeño de la función, en los términos señalados en la letra h) del artículo 72;

(Se entenderá por salud incompatible, haber hecho uso de licencia médica en un lapso continuo o discontinuo superior a seis meses en los últimos dos años, exceptuando las licencias por accidentes del trabajo, enfermedades profesionales o por maternidad).

finalmente, se ofrecerá la renuncia voluntaria a quienes se desempeñan en la misma asignatura, nivel o especialidad de enseñanza en que se requiere disminuir horas, si lo anterior no fuere suficiente. Lo anterior será independiente de la calidad de titulares o contratados de los docentes. (Este inciso segundo reemplaza al inciso segundo anterior, por disposición del Art.1, N° 28, letra b) de la Ley 20.501/11. A continuación existían los incisos tercero y cuarto que fueron suprimidos por mandato del Art.1, N° 28, letra c) de la misma Ley 20.501/11).

El decreto alcaldicio o la resolución de la Corporación deberán ser fundados y notificados a los docentes que dejan la dotación.<sup>1</sup> Los profesionales de la educación, sean contratados o titulares<sup>2</sup>, **tendrán derecho a una indemnización** de cargo del empleador, equivalente al total de las remuneraciones devengadas en el último mes que correspondan al número de horas suprimidas, por cada año de servicio en la respectiva Municipalidad o Corporación, o fracción superior a seis meses, con un máximo de once o la indemnización a todo evento que hubieren pactado con su empleador conforme al Código del Trabajo, si esta última fuere mayor. Estas indemnizaciones no serán imponibles ni constituirán renta para ningún efecto legal, salvo acuerdo en contrario respecto de las pactadas a todo evento. Si el profesional de la educación proviniera de otra Municipalidad o Corporación **sin**

<sup>1</sup> Sustitúyese en el inciso 5° del Art. 73, la expresión "afectados" por la frase "docentes que dejan la dotación", incorporada por el Art. 10, letra j), de la Ley N° 20.158, publicada en el D.O. del 29/12/06.

<sup>2</sup> Reemplázase, en el inciso 5° del Art. 73, la expresión "Los titulares" por la frase "Los profesionales de la educación, sean contratados o titulares," incorporada por el Art. 10, letra k), de la Ley N° 20.158, publicada en el D.O. del 29/12/06.

Aj Se elimina los incisos tercero y cuarto del artículo 73



**solución de continuidad**, tendrá derecho a que se le considere todo el tiempo servido en esas condiciones.

**Mientras dichas indemnizaciones**, según corresponda, **no se hayan pagado**, los profesionales de la educación “que dejan la dotación”<sup>3</sup> mantendrán su derecho a las remuneraciones y demás beneficios, tanto legales como contractuales<sup>4</sup>.

### **EVALUACIÓN DEL PADEM**

**Al término de cada año escolar**, según el Art. 6° de la Ley N° 19.410/95, los Directores de los Establecimientos Educacionales elaborarán un informe donde darán cuenta de los resultados alcanzados y evaluarán los avances en el logro de los objetivos planteados en sus respectivos Planes de Desarrollo Educativo. Este informe será dado a conocer a la Comunidad Escolar y remitido al Departamento de Administración Educacional o a la Corporación, según corresponda.

Dichos informes servirán de base para la evaluación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal, que deberá presentarse al Concejo Municipal y al Consejo Económico Social.

### **COMENTARIO FINAL**

El conjunto de leyes y dictámenes descritos señalan con claridad las etapas y formas de elaborar el PADEM, pero deja dos grandes interrogantes que son:

**La primera: ¿Es obligatorio u optativo aceptar** las indicaciones formuladas al PADEM por parte de los profesionales de la educación de las escuelas y liceos de la comuna?

El artículo 5° de la Ley N° 19.410/95 establece que los DEPROE (Departamentos Provinciales de Educación) y los Establecimientos Educacionales de la comuna examinarán el Plan y **enviarán un informe y las observaciones**, según corresponda, al Departamento de Administración Municipal o a la Corporación en un plazo que no podrá exceder de 15 días desde su recepción, **informes y observaciones que deberán ser acompañados para la consideración del Concejo al aprobar el Plan.**

Al decir “para la consideración del Concejo” significa que las pueden o no acoger al aprobar el PADEM.

También hay que considerar que la Ley califica como **propuesta** el PADEM enviado a más tardar el 15 de septiembre por el DAEM o Corporación, según corresponda,

<sup>3</sup> Reemplázase, en el inciso final del Art. 73, la expresión “afectados” por la frase “que dejan la dotación”, incorporado por el Art. 10, letra 1) de la Ley N° 20.158, publicada en el D.O. del 29/12/06.

<sup>4</sup> **Artículo sexto transitorio de la Ley 20.501/11.-** El pago de las indemnizaciones establecidas en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, se entenderá postergado hasta el cese definitivo de los servicios en la respectiva dotación docente municipal, en los casos en que concurra alguna causa que otorgue derecho a percibirlo.

al DEPROE y a los Establecimientos Educacionales de su dependencia: “Si transcurrido dicho plazo (de quince días) el Departamento de Administración de Educación Municipal no recibiere los informes y observaciones mencionados se entenderá que **la proposición** no les merece objeciones”.

La segunda: ¿Están siendo consideradas las observaciones de Escuelas y Liceos en los actuales PADEM?

Da la impresión que no consideran tales observaciones, so pretexto de que son los DAEM o Corporaciones las que administran y quienes financian la implementación del Plan.

De ser así, la participación de los docentes es sólo en el papel, es decir, el PADEM no es participativo como se prometió al magisterio el año 1995 cuando se le creó por ley. Esa promesa generó muchas expectativas en los docentes del país.

# CAPROFED

---

## Capacitación Profesional en Educación