

AMUCH

Asociación de Municipalidades de Chile

La Ley N° 20.922 de *Plantas Municipales* en Chile

Evaluación, desafíos y proyección

hacia la modernización del Estado local · 2016–2030

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo · AMUCH · Santiago 2026

Daniel Rozas

Niels Rivas hizo un recorrido intelectual en el mundo académico chileno. Es ingeniero comercial y licenciado en Letras de la Universidad Católica. Después hizo un máster en Humanidades y un doctorado en Literatura. Hoy es decano de la Facultad de Artes Liberales de la Universidad Adolfo Ibáñez y observa la discusión sobre cuánto sentido tiene seguir formando profesionales en carreras largas cuando la inteligencia artificial (IA) está cambiando a gran velocidad el mundo laboral.

Rivas piensa que el problema no se resuelve simplemente acertando carreras. A su juicio, el sistema universitario también no logra adaptarse a un escenario marcado por la automatización, la flexibilidad y la obsolescencia de muchos conocimientos profesionales.

La conversación ocurre mientras el Gobierno José Antonio Kast ha impulsado la idea de modernizar las carreras universitarias según criterios de productividad, mientras, paralelamente, cree la presión por reducir los años de estudio. Rivas mira ese proceso con cautela; cree que detrás de esa iniciativa existe el riesgo de reducir el conocimiento a un criterio utilitario y de olvidar que la universidad también cumple una función intelectual.

En esa línea, defiende la formación humanista como una herramienta para enfrentar la incertidumbre que abrió la IA y recurre al mito de Prometeo para explicar por qué los clásicos siguen dialogando con el presente. Indica que el desafío de las universidades no pasa solo por transmitir conocimientos, sino por formar personas capaces de pensar críticamente en un mundo saturado de información y escaso de contexto.

"El sistema universitario quedó anclado en el siglo XX"

—La IA es una oportunidad pero sabemos que toda revolución tecnológica deja gente afuera, ¿estamos entrando a una nueva forma de desigualdad?

—Las desigualdades son estructurales y no atribuibles a un solo factor. Ahora, sin duda la IA puede accentuarlas, porque exige ciertas habilidades que no están distribuidas de manera equitativa, como la capacidad de identificar información relevante, de evaluar críticamente la cantidad de información disponible y de trabajar con el lenguaje. Y esas capacidades dicen que ven con haber tenido una buena educación y una buena formación.

—Hoy se puede acceder en segundos a información producida por IA, pero ¿información no significa conocimiento? ¿Cómo se forma a una persona desde las humanidades?

—Formar personas implica desarrollar habilidades intelectuales que permitan gestionar la enorme cantidad de información que hoy está disponible. Debemos formar personas capaces de discernir, discriminar y evaluar la información que reciben, personas que desarrollen el

Niels Rivas:

“Las universidades siguen preparando alumnos para un mundo que ya cambió”

“Entienden la educación superior como una línea de tren. Es decir, el alumno entra a los 18 años, hace un recorrido lineal de cinco años y sale con un título profesional”, dice el decano de Artes Liberales de la UAI.

hábito de buscar evidencia, de verificar la exactitud de lo que lees y de poner en tela de juicio aquello que reciben de manera acrítica. Necesitamos personas acostumbradas a hacerse preguntas frente a algo que llega con tanta comodidad. Si no comprendemos esa inmediatez con una respuesta crítica, el resultado será que el acceso infinito a la información termine llenándonos de contenido de poco valor. Y eso puede quedar paralizado frente a tanta información, como en «Funes el memorioso» de Borges.

Rivas no cree que los clásicos de la literatura sean piezas de museo ni textos

muertos. Consultado sobre el valor de la literatura clásica, dice que después de más de 25 siglos de escritura, esos libros siguen sobreviviendo porque cada generación vuelve a leerlos desde sus propias preguntas, miedos e incertidumbres. Asegura que todavía dialogan con el presente, porque conservan intacta la capacidad de mirar aquello que atraviesa la experiencia humana. «Hablan de la justicia, del odio, de la amistad, de la pérdida, del duelo, de la incertidumbre y de la vulnerabilidad humana. Y todo eso ilumina también nuestra experiencia actual”.

Si las universidades preparan a sus alumnos para un mundo que ya cambio , entonces ¿Qué pasa con los profesionales que se incorporan a trabajar en los municipios?

Las universidades no incorporan en la formación inicial la gestión pública local.

Si tampoco incorporan el pensamiento crítico; entonces como los municipios lo incorporan al núcleo del trabajo público moderno.

Problemas de atracción , retención y fortalecimiento de capital humano.

PARTE 01 · 5 MIN

Por qué importa *la Ley 20.922*

Las municipalidades son el rostro cotidiano del Estado. Su capacidad institucional determina la del país entero.

Un Estado local con estructuras del siglo XX

+20

años

sin modificación sustantiva de las plantas en muchos municipios

1/4

funcionarios

tenía título profesional al momento del diagnóstico

Honorarios

predominantes

como modalidad contractual habitual en funciones críticas

Brecha

creciente

entre funciones asumidas y capacidades disponibles

Fuente: Mensaje Presidencial Boletín N° 10.057-06 (2015); SUBDERE (2019); AMUCH (2020).

Tres convergencias dieron origen a la ley

1

Diagnóstico técnico

SUBDERE y estudios sectoriales documentaron por años la sobrecarga funcional y la obsolescencia de las plantas.

2

Agenda de descentralización

La Comisión Asesora Presidencial en Descentralización (2014) condicionó la transferencia de competencias al fortalecimiento de capacidades locales.

3

Agenda de probidad

El Consejo Asesor contra los Conflictos de Interés vinculó la modernización del personal con la prevención de la corrupción.

Cuatro promesas que hizo la ley en 2016

1

Profesionalización

Al menos 75% de cargos nuevos con título profesional o técnico.

2

Ordenamiento

Plantas alineadas con las funciones reales del municipio.

3

Estabilidad

Reducción de la precariedad asociada a honorarios.

4

Autonomía

El alcalde con su concejo puede fijar la planta (Art. 49 bis).

PARTE 02 · 5 MIN

Qué evaluamos *y cómo lo medimos*

De la norma a la evidencia: un modelo de siete dimensiones aplicado al universo municipal completo.

Un censo, no una muestra

345

municipios

universo completo

2018-1

9

primer ciclo

de implementación

7

dimensiones

de desempeño

Naturaleza empírico-evaluativa. No es una evaluación de cumplimiento fiscalizadora, sino de proceso y resultados. La unidad de análisis fue el reglamento de planta publicado en el Diario Oficial, complementado con fuentes normativas y datos institucionales de SUBDERE.

Las siete dimensiones de desempeño



Escala de evaluación · 1 = desarrollo mínimo · 2 = desarrollo medio · 3 = desarrollo avanzado

PARTE 03 · 7 MIN

Qué encontramos *en el primer ciclo*

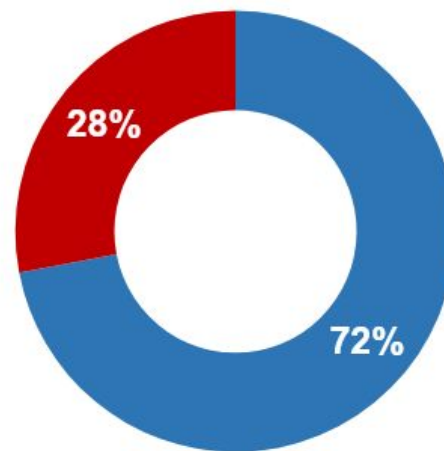
Mucho cumplimiento formal, poca transformación sustantiva.

La mayoría cumplió, pero no todos

71,5%

*de los municipios
ejerció la facultad*

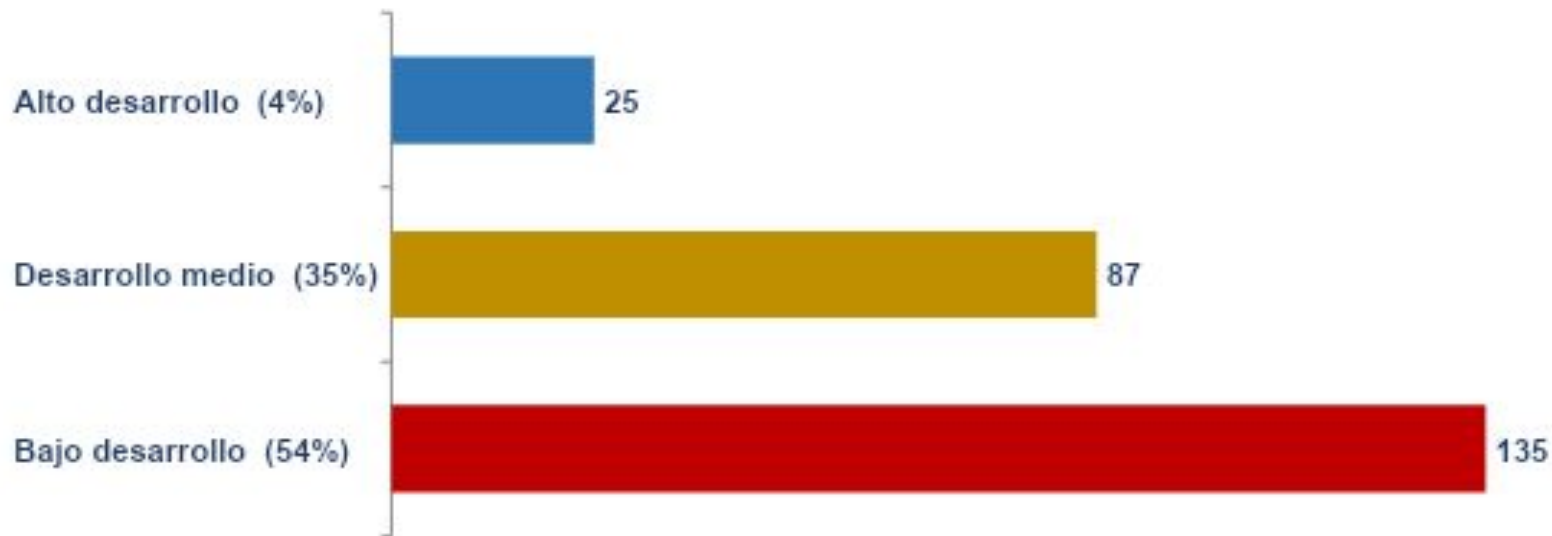
28,5% quedó fuera del primer ciclo con estructuras
desactualizadas



■ Publicaron reglamento (247) ■ No completaron (98)

La distancia entre forma y sustancia

De los 247 municipios que ejercieron la facultad:



Solo 25 de 247 municipios alcanzaron alto desarrollo institucional. La ley se cumplió formalmente; la transformación quedó pendiente.

Resultado disparejo entre dimensiones

FORTALEZA

Perfil de cargos

Mayor claridad en la definición de cargos, incorporación de perfiles profesionales y avance en especialización funcional.

Fue la dimensión mejor evaluada y refleja el principal aporte real de la ley: avanzar en la profesionalización del capital humano municipal.

DEBILIDADES CRÍTICAS

Innovación organizacional

Diagnósticos institucionales débiles, predominio del ajuste incremental sobre el rediseño, baja creación de unidades de innovación, mejora interna y generación de ingresos.

La ley se usó como ajuste técnico, no como herramienta de rediseño institucional.

PARTE 04 · 6 MIN

Por qué pasó *lo que pasó*

El problema no fue la ley. Fue la combinación entre norma uniforme y municipios heterogéneos.

Implementar la ley fue caro en tres dimensiones

ADMINISTRATIVOS

Quórum de dos tercios en el concejo, comité bipartito, toma de razón de Contraloría, publicación en Diario Oficial. Cadena larga para municipios sin equipo jurídico.

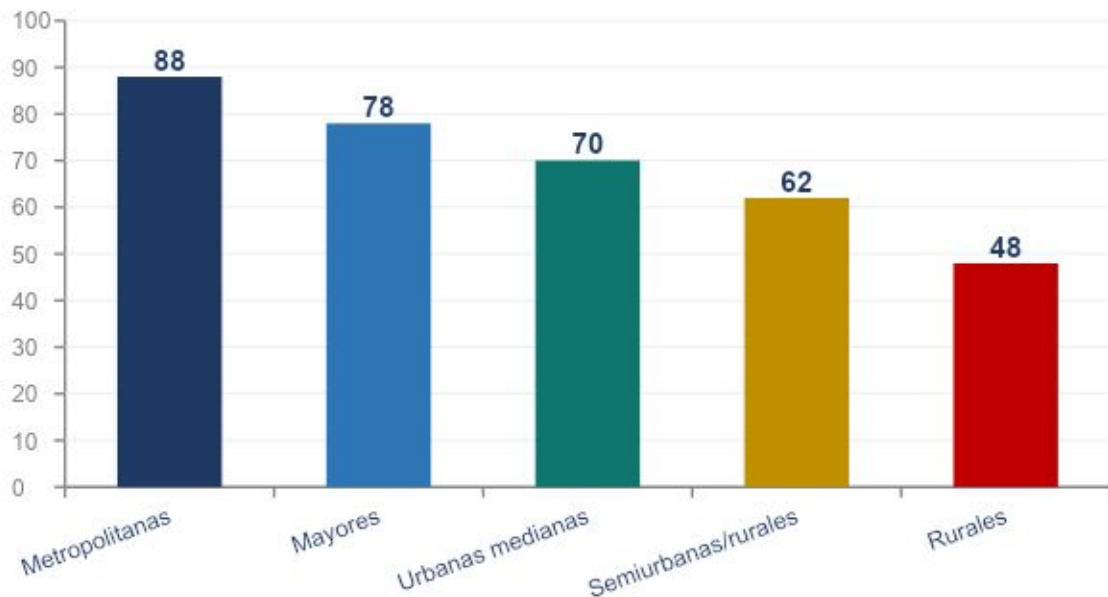
SUSTANTIVOS

Exige diagnósticos institucionales, análisis funcional, diseño organizacional. Capacidades técnicas que muchos municipios simplemente no tenían.

FINANCIEROS

Cálculo basado en ingresos propios permanentes, dejando fuera recursos variables. Penaliza a municipios con menor base de ingresos propios.

La norma uniforme produjo resultados desiguales



LA BRECHA

40

puntos

separan a las comunas metropolitanas
de las rurales

La ley reprodujo —y en algunos casos profundizó— las desigualdades territoriales que pretendía corregir.

Tres brechas que explican todo

1

Brecha territorial

Diferencias significativas entre municipios según nivel de desarrollo.

2

Brecha de capacidades

Limitaciones técnicas para el diseño organizacional y la planificación estratégica.

3

Brecha de enfoque

Ausencia de visión estratégica: la ley se aplicó como cumplimiento, no como rediseño.

PARTE 05 · 8 MIN

El costo humano *y ciudadano*

Cuando la ley no se implementa bien, el municipio depende de personas, no de sistemas. Y eso termina afectando al vecino.

La forma en que la ciudadanía “lee” al Estado

“Es el conjunto de percepciones reales que una persona construye a partir de su interacción concreta y repetida con el Estado, especialmente en el acceso a trámites, servicios y respuestas públicas.”

Práctica, no discursiva

Se evalúa en tiempos, pasos, claridad y trato; no en leyes ni plataformas.

Indicador del Estado

Un Estado fragmentado produce experiencias fragmentadas.

Define la legitimidad

El municipio encarna al Estado para la mayoría de las personas.

Cómo medir la experiencia ciudadana

1

Tiempo y oportunidad

¿Cuánto demora el Estado en responder?

2

Esfuerzo ciudadano

¿Cuánto debe hacer la persona para resolver su problema?

3

Claridad y comprensión

¿El ciudadano entiende lo que está pasando?

4

Continuidad institucional

¿El Estado actúa como un solo Estado?

5

Trato y dignidad

¿Cómo se siente el ciudadano durante la interacción?

6

Confiabilidad y certeza

¿Confía en el resultado y su consistencia?

7

Impacto real en la vida cotidiana

¿La interacción con el Estado mejora o complica la vida?

¿Por qué falta excelencia profesional en los municipios?

1 No atrae ni retiene

Remuneraciones poco competitivas, inestabilidad por ciclo político, sin trayectorias claras.

2 Alta rotación política

Cada cambio implica salida de equipos clave. No se forman “maestros”.

3 Premia cumplir, no mejorar

Sobrecontrol y bajo aprendizaje. Sin incentivos para innovar o mentorizar.

4 Sin carrera profesional

Capacitación fragmentada. Sin roles de gestores senior ni líderes técnicos.

5 Soledad institucional

Poca asistencia técnica sostenida; débiles redes de aprendizaje entre comunas.


6 Gestión subestimada

Entendida como ejecución básica, no como gestión compleja de servicios públicos.

PARTE 06 · 7 MIN

Plantas y *transformación digital*

La Ley 20.922 es la condición habilitante de la transformación digital. Sin plantas modernas, la digitalización solo disfraza la precariedad.



La transformación digital municipal fracasa no por falta de tecnología, sino por la ausencia de profesionales capaces de convertir herramientas digitales en capacidades organizacionales sostenibles.

— Andrés Chacón Romero

Qué ocurre cuando faltan los profesionales

1

Se digitaliza la burocracia

El municipio hace lo mismo de siempre, pero en pantalla.

2

Brecha de comprensión

Las soluciones no responden a problemas reales del territorio.

3

Conocimiento personalista

Sin líderes que enseñen, el avance se pierde cuando ellos se van.

4

Captura por proveedores

El municipio pierde soberanía digital y capacidad estratégica.

5

Sin gobernanza digital

Falta estrategia, hoja de ruta y criterios para priorizar inversiones.

6

Resistencia mal gestionada

Sin liderazgo, el cambio cultural no se conduce; emerge resistencia.

Una sola estrategia de modernización

LEY DE PLANTAS

Ley N° 20.922

DEFINE EL "QUIÉN HACE QUÉ"

- Estructura de cargos
- Perfiles profesionales
- Grados y funciones
- Dotación según necesidades reales



LEY DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Dirección del cambio

DEFINE EL "QUÉ HAY QUE HACER"

- Gestión de datos
- Interoperabilidad
- Rediseño de procesos
- Gobierno digital y gestión del cambio

Una sin la otra queda incompleta. El orden correcto es secuencial: primero ordenar las plantas, luego transformar digitalmente.

PARTE 07 · 7 MIN

Hacia la planta *municipal 2030*

Una segunda generación de la Ley 20.922: diferenciación territorial, enfoque estratégico, integración con la modernización.

Cinco reformas para una segunda generación

01	Reglamento nacional	Criterios técnicos y estructuras de referencia que orienten el diseño.
02	Modelo diferenciado	Estándares ajustados a la tipología comunal: flexibilidad para los pequeños.
03	Simplificación administrativa	Menos pasos, menos tiempos muertos, más agilidad sin perder control.
04	Fortalecimiento de capacidades	Programas nacionales de formación, diseño organizacional y asistencia técnica.
05	Financiamiento diferenciado	Fondos compensatorios para municipios con menor base de ingresos propios.

“El desafío no es normativo, es de capacidades.”

Cuatro nuevas funciones estratégicas del municipio

1

Transformación digital

Gestión documental electrónica, interoperabilidad, servicios digitales (Ley 21.180).

2

Seguridad pública local

Prevención del delito, gestión territorial de riesgos, coordinación interinstitucional.

3

Datos e inteligencia municipal

Análisis territorial, decisiones basadas en evidencia, modelamiento predictivo.

4

Desarrollo territorial integrado

Planificación estratégica, desarrollo económico local, gestión de proyectos.

El municipio del 2030 ya no se organiza solo en torno a tránsito, obras y patentes. Debe asumir capacidades del siglo XXI.

¿Cómo llega el sistema al segundo ciclo?

406

respuestas válidas

220

municipios (63,7%)

±4,8

puntos de margen de error

Preparación media-baja

La mitad de los municipios no ha iniciado diagnósticos para el próximo ciclo.

Resistencia moderada

No es rechazo, es incertidumbre. Falta información, modelos y acompañamiento.

Cultura reactiva

Se planifica tarde, se actúa contra el reloj. Patrón que se repite ciclo a ciclo.

Encuesta Nacional a Funcionarios Municipales sobre Adecuación de Plantas (AMUCH, 2025).

PARTE 08 · 8 MIN

El funcionario *municipal del futuro*

El municipio que resuelve los problemas de los vecinos no es el que tiene más funcionarios, sino el que tiene funcionarios con un perfil distinto.

La transformación no es cuantitativa, *es cualitativa.*

FUNCIONARIO UNIVERSAL

Modelo del siglo XX

- Hace de todo y nada bien
- Aprende en el cargo, sin formación previa
- Cumple procedimientos sin entender el sentido
- Conocimiento personal, no transferible

GESTOR PÚBLICO LOCAL

Modelo del siglo XXI

- Especialización certificada en su materia
- Mirada estratégica y territorial
- Servicio centrado en el vecino
- Vocación formadora: enseña a otros

La pregunta que orienta cada decisión es: ¿esto le resuelve el problema a la persona?

Ocho dimensiones del perfil del futuro

Las cuatro primeras: el saber técnico y la mirada que lo orienta.

1

Competencia técnica especializada

Formación profesional o técnica certificable en su área. Rompe con la lógica del funcionario universal.

2

Orientación a la experiencia ciudadana

Empatía, escucha activa, capacidad de simplificar lo complejo. Trato digno como estándar mínimo.

3

Pensamiento estratégico territorial

Conoce la comuna, sus brechas y dinámicas. Piensa en sistemas, no en trámites aislados.

4

Fluidez digital y dominio de datos

Lee críticamente datos, maneja tableros de gestión, identifica oportunidades de rediseño digital.

Las dimensiones humanas e institucionales

Las cuatro siguientes: la articulación, la ética y la cultura del aprendizaje.

5

Articulación intersectorial

Derriba silos internos. Coordina servicios, equipos, municipios, Estado central y sector privado.

6

Integridad y ética pública activa

Probidad cotidiana. Sirve a derechos, no concede beneficios. Neutralidad política en el servicio.

7

Aprender y desaprender

Mentalidad de aprendizaje continuo. Capaz de soltar prácticas obsoletas sin defenderlas por costumbre.

8

Vocación formadora

Enseña a otros, documenta y transfiere. Forma sucesores. La capacidad institucional se construye así.

La octava es la más subestimada y la más decisiva: sin vocación formadora, el municipio depende de héroes individuales.

El perfil no aparece solo: requiere cuatro condiciones

01**Carrera funcionaria real**

Trayectorias, mérito y especialización. Roles de gestor senior y líder técnico.

02**Remuneraciones competitivas**

Que permitan retener talento frente al sector privado y al nivel central.

03**Formación continua institucionalizada**

Sostenida y vinculada a problemas reales, no capacitación dispersa por proyecto.

04**Cultura organizacional de excelencia**

Que valore el resultado y la mejora, no solo el cumplimiento del procedimiento.

Sin estas condiciones, el perfil queda en el papel. Con ellas, el municipio se convierte en la primera línea efectiva del Estado.

SÍNTESIS DEL PERFIL

Gestor Público Local

una nueva categoría profesional

No es “administrativo” ni “técnico” ni “operativo”. Es un profesional que combina conocimiento sustantivo, capacidad organizacional, sensibilidad territorial, dominio digital y vocación de servicio.

Un perfil que hoy prácticamente no existe en las plantas municipales chilenas: no porque no haya personas con esas características, sino porque el sistema no las atrae, no las identifica, no las desarrolla y no las retiene.

TRES IDEAS PARA LLEVARSE

01

Cumplir la ley no es modernizar

Dos tercios cumplieron formalmente; solo el 4% transformó realmente. La distancia entre forma y sustancia es el problema central.

02

El cuello de botella son las personas

Sin gestores públicos locales con el perfil del siglo XXI, ninguna reforma normativa basta. Las capacidades son la condición habilitante de todo lo demás.

03

La planta 2030 ya está siendo escrita

Transformación digital, seguridad, datos, inteligencia territorial y un nuevo perfil profesional. No son ideas a futuro: son funciones que el municipio ya asume.

Gracias.

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo · Asociación de Municipalidades de Chile

amuch.cl · Santiago de Chile · 2026