

A M U C H

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

Una brecha formativa largamente documentada

Mario Waissbluth

La reforma del Estado en Chile · referencia obligada

Las universidades chilenas forman ingenieros, abogados y economistas para el sector privado; la «ingeniería de gobierno» no se enseña en ninguna parte.

Cristián Pliscoff

Administración pública · UC y U. de Chile

Ha estudiado la enseñanza de la administración pública en Chile: su marginalidad universitaria y la distancia entre las mallas y la práctica funcionaria.

Luis Cordero Vega

La dimensión jurídica del argumento

Las facultades de derecho forman litigantes, no gestores públicos: el derecho administrativo se enseña como contencioso y no como herramienta de gestión.

«Un mejor Estado para Chile»

Consorcio para la Reforma del Estado (2009)

Documentó institucionalmente la brecha de capacidades del aparato público y su vínculo con la oferta formativa; el antecedente colectivo más citable.

P A R T E 0 1 · 5 M I N

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

**Honor
arios**

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).

P A R T E 0 2 · 5 M I N

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–

19

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

P A R T E 0 3 · 7 M I N

Qué encontramos *en el primer ciclo*

Mucho cumplimiento formal, poca transformación sustantiva.

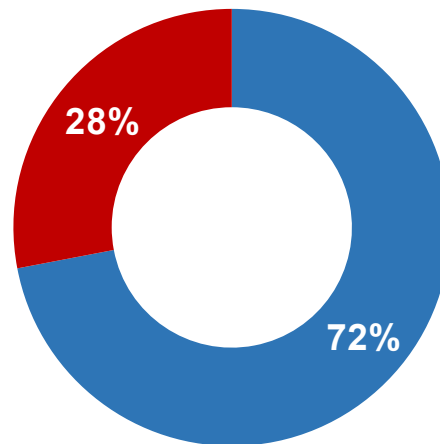
La mayoría cumplió, pero no todos

71,5%

de los municipios

ejerció la facultad

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

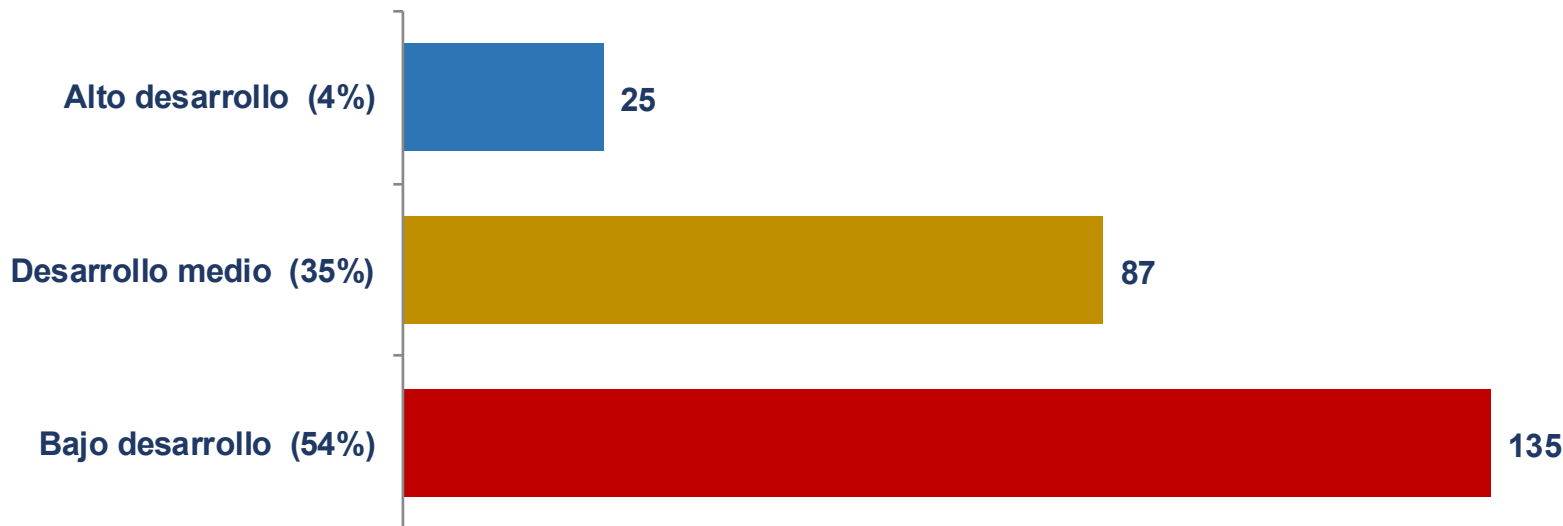


■ Publicaron reglamento (247)

■ 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.

P A R T E 0 4 · 6 M I N

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.

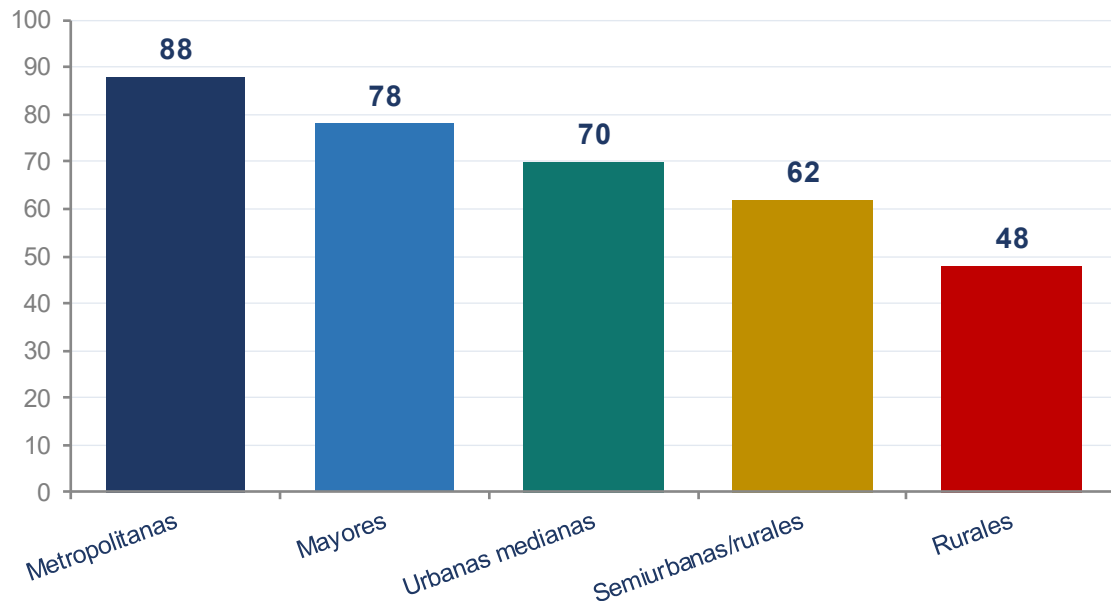
SUSTANTIVOS

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 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.

P A R T E 0 5 .

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.

P A R T E 0 6 · 7 M I N

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.

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.

P A R T E 0 8 · 8 M I N

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.

Gracias.

Andrés Chacón Romero

Director Ejecutivo · Asociación de Municipalidades de Chile

amuch.cl · Santiago de Chile · 2026