CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

CAM
SANTIAGO • CHILE
CENTRO DE ARBITRAJE Y MEDIACIÓN
CÁMARA DE COMERCIO DE SANTIAGO

CUADERNOS DEL CPI

RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN OBRAS PÚBLICAS:

La propuesta del MOP y las alternativas para su desarrollo

DIÁLOGO CPI
CENTRO DE ARBITRAJE Y MEDIACIÓN (CAM)

AUTOR
Diálogos del CPI

VERSIÓN
0/0/1

FECHA
10/2026

NÚMERO
185

CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

EXPOSITOR:

Joaquín Dagá, *Director General de Obras Públicas (MOP)*

PANEL:

Santiago Montt*, Consejero del CAM Santiago*
Víctor Ríos*, Fiscal CPI*
Cristóbal Paúl*, Vicepresidente de la Cámara Chilena de la Construcción*

MODERA:

Alberto Undurraga*, asesor CPI*

CONTENIDO

Resumen ejecutivo	**4**
Recuperar la confianza y fortalecer la competencia en la contratación pública	**5**
La propuesta del MOP para gestionar discrepancias	**7**
Perspectivas sobre la propuesta	**15**
El debate sobre el alcance de la reforma	**21**
Implicancias estratégicas para la infraestructura pública	**25**
Conclusiones	**29**



Resumen Ejecutivo

La resolución oportuna de controversias incide en la ejecución de infraestructura pública, la participación de empresas y la confianza entre el Estado y sus contratistas. El 6 de octubre de 2026, el Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) y el Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago (CAM Santiago) organizaron un diálogo sobre la propuesta del Ministerio de Obras Públicas (MOP) para gestionar discrepancias en contratos regidos por el DS MOP 75.

El subsecretario Nicolás Balmaceda vinculó la iniciativa con la recuperación de la confianza de la industria y el fortalecimiento de la competencia. El director general de Obras Públicas, Joaquín Dagá Kunze, presentó las limitaciones de las vías administrativa y judicial. Según los datos internos del MOP expuestos, la tasa de acogida de los recursos jerárquicos fue del 12%, mientras que los juicios completos superan los ocho años.

La propuesta contempla tres ejes. El **Libro de Alertas Tempranas** permitiría comunicar contingencias y definir medidas de mitigación. Las **Comisiones Consultivas** revisarían discrepancias en contratos regionales inferiores a 200.000 UTM y superiores a seis meses. El **Panel de Gestión de Discrepancias** aportaría una revisión permanente y especializada para contratos de nivel central, principalmente aquellos iguales o superiores a 200.000 UTM.

Las comisiones y el panel emitirían recomendaciones no vinculantes. La decisión permanecería en el MOP, con plazos para pronunciarse y la obligación de fundamentar una respuesta distinta de la recomendada.

Los panelistas valoraron el avance y plantearon perfeccionamientos. Víctor Ríos destacó la previsibilidad contractual, los incentivos para comunicar riesgos y la actualización del DS MOP 75. Cristóbal Paúl pidió abarcar discrepancias con distintas áreas del ministerio y respaldar a quienes deben aplicar las soluciones. Santiago Montt propuso examinar el arbitraje y los Dispute Boards, considerando la especialización y los costos de la incertidumbre.

El debate profundizó en la mediación, el arbitraje y los aprendizajes de experiencias anteriores. El DGOP defendió una estrategia gradual por las exigencias institucionales y legislativas. En el cierre, Alberto Undurraga destacó el diagnóstico compartido y la valoración favorable de la iniciativa, y propuso considerar la mediación como complemento. Su incorporación quedó abierta al análisis.

Desde una perspectiva estratégica, la reforma requiere capacidades de implementación, reglas claras y evaluación de resultados. El seguimiento de los tiempos de respuesta, las recomendaciones y sus efectos sobre las obras permitiría orientar ajustes y fortalecer la capacidad de entregar infraestructura oportunamente.

Recuperar la confianza y fortalecer la competencia en la contratación pública

Ximena Vial
Directora ejecutiva del CAM Santiago

En su bienvenida la directora ejecutiva valoró el trabajo conjunto con el CPI, en el cual cada una de las instituciones aporta desde el sector privado a la discusión de las políticas públicas. En ese contexto, el CAM Santiago se ha especializado en la solución de controversias mediante el arbitraje, la mediación y los *dispute boards*, y desde esa experiencia busca contribuir a las políticas públicas, coorganizando este diálogo para reflexionar acerca del mecanismo de resolución de controversias de contratos de obras públicas propuesto por el MOP.

Nicolás Balmaceda
Subsecretario de Obras Públicas

El subsecretario de Obras Públicas situó la reforma de los mecanismos de resolución de controversias en una tarea más amplia del ministerio: recuperar la confianza de la industria y fortalecer las condiciones de competencia en la contratación de infraestructura. Desde esta perspectiva, la relación entre el Estado y las empresas constructoras incide directamente en la participación en las licitaciones y en las condiciones que obtiene el sector público para ejecutar sus proyectos.

Según explicó, el diagnóstico ministerial se construyó mediante un trabajo de recopilación de antecedentes y conversaciones con la industria. En ese proceso se identificó que empresas con una trayectoria prolongada de colaboración con el MOP manifestaban dificultades para continuar participando en sus contratos. La autoridad vinculó esta situación con un desequilibrio en la distribución de responsabilidades entre el Estado y los privados, junto con obstáculos para resolver oportunamente las diferencias surgidas durante la ejecución.

La participación de oferentes como señal de confianza

Para ilustrar la magnitud del problema se citó un estudio de la Universidad de Talca de 2023, según el cual aproximadamente el 30% de las licitaciones del ministerio se declaraba desierto. Precisó que el resultado estaba influido por las condiciones del período posterior a la pandemia, aunque consideró que constituía una señal relevante sobre las dificultades de la contratación de obra pública.

En el sistema de concesiones, presentó una trayectoria de disminución del número de ofertas por proyecto. De acuerdo con las cifras expuestas, el promedio fue cercano a cuatro ofertas entre 1993 y 2003, descendió a 2,7 entre 2003 y 2015 y posteriormente se situó por debajo de dos. Atribuyó esta evolución tanto a cambios en la distribución de responsabilidades contractuales como a factores macroeconómicos internos y externos.

La preocupación de la autoridad se concentró en las consecuencias de esa menor participación. Un número reducido de oferentes limita las alternativas disponibles para el Estado y puede debilitar la competencia. En el extremo, la ausencia de ofertas impide adjudicar los proyectos y posterga la ejecución de la infraestructura prevista.

En contraste con esa tendencia, destacó la recepción de cuatro ofertas en la licitación de Santiago-Los Andes, correspondiente a la Ruta de los Libertadores. Interpretó ese resultado como una señal favorable de recuperación del interés de los participantes y de la orientación de las medidas impulsadas por el ministerio.

Resolver controversias para mejorar las condiciones de contratación

Se vinculó la recuperación de la confianza con la posibilidad de disponer de respuestas oportunas frente a los desacuerdos contractuales. Señaló que las constructoras enfrentan dificultades para sostener litigios de cinco o siete años antes de obtener el reconocimiento de lo que consideran que les corresponde.

Desde el planteamiento ministerial, estos plazos afectan la relación con la industria y justifican ofrecer una alternativa a los contratistas regidos por el DS MOP 75, tomando como referencia las herramientas disponibles en el sistema de concesiones. La iniciativa presentada por el DGOP se inscribe, así, en el propósito de mejorar las condiciones bajo las cuales las empresas participan y ejecutan obras para el Estado.

La autoridad destacó que una mayor participación permite recibir más ofertas y elegir aquella que resulte más conveniente para el interés público. Su intervención conectó la resolución de controversias con los precios, la competencia y la capacidad de ejecución del ministerio: las reglas y procedimientos que ordenan la relación contractual forman parte de las condiciones necesarias para desarrollar infraestructura.

El propósito público de la reforma

El encuadre del subsecretario otorgó a la propuesta una dimensión de política pública. Recuperar una relación de confianza con los contratistas supone atender las dificultades de ejecución y ofrecer condiciones suficientemente previsibles para sostener su participación en futuras licitaciones.

En esta perspectiva, la resolución oportuna de controversias puede contribuir a fortalecer la capacidad del Estado para contratar y desarrollar sus proyectos. La intervención dejó planteada una relación que orienta el análisis del cuaderno: la calidad de la gestión contractual influye en la disponibilidad de empresas dispuestas a ejecutar obras y, por esa vía, en las posibilidades de materializar la infraestructura que requiere el país.

La propuesta del MOP para gestionar discrepancias

Joaquín Dagá Kunze
Director General de Obras Públicas (MOP)

La propuesta presentada por Joaquín Dagá Kunze busca incorporar mecanismos para prevenir y abordar oportunamente las discrepancias que surgen durante la ejecución de contratos de obras públicas regidos por el DS MOP 75. Su propósito es que las diferencias entre el ministerio y los contratistas puedan examinarse mientras la obra está en desarrollo, con procedimientos definidos y antecedentes que permitan a la autoridad adoptar decisiones oportunas.

El director explicó que la iniciativa fue elaborada mediante un trabajo conjunto entre distintas instancias del MOP, con participación de la Dirección General de Obras Públicas, la fiscalía y equipos jurídicos del ministerio. Su diseño recoge elementos de la contratación colaborativa y de la experiencia del sistema de concesiones, adaptados a las características de la obra pública tradicional.

La propuesta se organiza en tres ejes complementarios: un Libro de Alertas Tempranas para comunicar y gestionar riesgos; Comisiones Consultivas para examinar discrepancias en contratos regionales; y un Panel de Gestión de Discrepancias para contratos administrados en el nivel central. La prevención tendría una aplicación general, mientras que las instancias de revisión se diferenciarían según las características del contrato.

El diagnóstico de las vías actuales

› La revisión administrativa dentro del propio ministerio

Según el diagnóstico presentado, los contratistas disponen de una vía administrativa para solicitar la revisión de las decisiones del MOP. Esta comprende la reposición ante la instancia que adoptó la decisión y el recurso jerárquico ante una autoridad superior.

El director destacó una dificultad de este sistema: la discrepancia continúa siendo examinada dentro de la administración que participa en el contrato. Además, los antecedentes solicitados para resolver pueden provenir del inspector fiscal o de quienes intervinieron en la decisión cuestionada. A su juicio, esta forma de revisión dificulta incorporar una evaluación distinta de aquella que dio origen al desacuerdo.

La presentación consignó 359 recursos jerárquicos en los últimos tres años, con una tasa de acogida del 12%. El 68% correspondió a multas. Estas cifras, identificadas como datos internos del MOP, fueron utilizadas para mostrar el bajo nivel de acogida de los recursos y la concentración de las reclamaciones en una materia específica.

Dagá también señaló que las discrepancias se expresan mediante solicitudes de reuniones con autoridades y presentaciones ante la Contraloría. Explicó que parte de las reuniones solicitadas al ministerio responde a diferencias sobre decisiones de la inspección fiscal o demoras en la tramitación de actos administrativos. En su diagnóstico, estas gestiones muestran la necesidad de contar con un procedimiento especializado y previsible para abordar los problemas contractuales.

› La vía judicial y la oportunidad de la respuesta

La segunda vía corresponde a las demandas ante tribunales ordinarios. El director destacó la duración de estos procesos, sus costos y la dificultad de resolver materias que requieren conocimientos específicos de construcción y contratación pública.

La presentación identificó 77 causas en los últimos diez años y señaló una duración del juicio completo superior a ocho años. Informó, además, un monto promedio demandado de $1.400 millones y un reconocimiento promedio al contratista equivalente al 11% de lo demandado. Este último indicador se refiere a la proporción del monto reconocido respecto del solicitado.

Para el MOP, la combinación de tiempos prolongados, costos e incertidumbre puede desincentivar la presentación de demandas. También limita la utilidad de esta vía para resolver problemas que requieren una respuesta durante la construcción: una decisión judicial posterior puede determinar consecuencias económicas, pero llega fuera del período en que las partes necesitan organizar y ejecutar la obra.

› Los efectos sobre la contratación de infraestructura

El director relacionó estas limitaciones con las condiciones de competencia y los precios de las ofertas. Según explicó, cuando una empresa anticipa dificultades para resolver discrepancias, puede incorporar esa incertidumbre a los costos directos o a los gastos generales del contrato.

Desde la perspectiva ministerial, disponer de un sistema más oportuno podría reducir ese componente de riesgo y mejorar las condiciones bajo las cuales el Estado contrata. El diagnóstico que fundamenta la propuesta es, por tanto, contractual y económico: las dificultades para resolver diferencias pueden afectar tanto a una obra en ejecución como a la disposición de las empresas a participar en futuras licitaciones.

Eje 1. Libro de Alertas Tempranas

› Anticipar las contingencias que pueden afectar la obra

El primer eje busca actuar antes de que una contingencia se transforme en una controversia. Para ello, propone un Libro de Alertas Tempranas, anexo al Libro de Obras Digital, donde se registrarían riesgos, eventos o circunstancias capaces de afectar el precio, el plazo u otras condiciones del contrato.

La alerta comunicaría una situación que requiere atención. El director mencionó, entre otras posibilidades, problemas de ingeniería o del proyecto que puedan afectar su correcta ejecución. La finalidad es que las partes conozcan oportunamente el riesgo y puedan examinar medidas para reducir sus consecuencias.

Dagá señaló que la comunicación debe realizarse cuando la parte advierta, o deba haber advertido, la contingencia. Puso especial énfasis en el papel del contratista, sin excluir la responsabilidad de ambas partes en la gestión preventiva.

› Un procedimiento de trabajo conjunto

El director explicó que la anotación en el libro abriría un procedimiento. El residente y el inspector fiscal deberían reunirse dentro del plazo previsto en la propuesta reglamentaria para examinar la situación y definir medidas de mitigación.

El residente, como representante del contratista en la obra, y el inspector fiscal, como contraparte del MOP en su supervisión, participarían directamente en esta etapa. Su tarea sería identificar qué acciones pueden adoptarse para limitar los efectos de la contingencia sobre la ejecución contractual.

Las medidas acordadas quedarían documentadas en un acta y registradas en el libro. De esta manera, el mecanismo permitiría dejar constancia tanto del riesgo comunicado como de la respuesta adoptada.

La secuencia propuesta comprende la identificación de una contingencia, su comunicación, el examen conjunto y la definición de medidas. Su utilidad dependería de que ese procedimiento produzca una respuesta efectiva mientras todavía existe margen para prevenir o mitigar el problema.

› Cobertura y función dentro del sistema

El Libro de Alertas Tempranas se aplicaría a todos los contratos de obras públicas regidos por el DS MOP 75. Como referencia de magnitud, la presentación informó 948 contratos de obras en ejecución de los servicios ejecutores de la DGOP al cierre de agosto de 2026.

Su función es preventiva. No constituye un órgano que determine quién tiene razón ante una discrepancia ni un procedimiento formal de mediación. La propuesta busca establecer una obligación de comunicación y trabajo conjunto dentro de la administración habitual de la obra.

Para el MOP, este eje es relevante porque introduce una práctica de colaboración desde la ejecución cotidiana. El resultado esperado es que las partes intervengan sobre los riesgos antes de que estos generen impactos mayores o posiciones contractuales difíciles de conciliar.

Eje 2. Comisiones Consultivas para contratos regionales

› Una respuesta para la contratación de menor envergadura

El segundo eje propone una instancia de revisión para los contratos regionales de monto inferior a 200.000 UTM y plazo superior a seis meses.

Dagá explicó que el diseño debía atender a los contratos regionales, además de los grandes proyectos. Destacó que una discrepancia pendiente puede afectar la liquidez de una empresa local y que la posibilidad de obtener una respuesta durante la obra resulta especialmente importante para estos contratistas.

La presentación identificó 764 contratos en ejecución dentro de este grupo, equivalentes aproximadamente al 81% del universo informado. La magnitud muestra que las comisiones abordarían una parte sustantiva de la actividad contractual del ministerio.

El requisito de duración responde a un criterio de proporcionalidad. Según el director, incorporar contratos muy breves a un procedimiento que puede extenderse por varias semanas reduciría su utilidad práctica. Por ello, la propuesta presentada contempla contratos de plazo superior a seis meses.

› Integración y separación de quienes originaron el conflicto

Las Comisiones Consultivas se constituirían para cada contrato cuando el contratista solicite su intervención ante una discrepancia, por ejemplo, después de una respuesta negativa de la inspección fiscal sobre una materia contractual.

Cada comisión tendría cuatro integrantes: dos representantes del MOP y dos del contratista. Se excluiría al inspector fiscal y al residente para separar el examen de la discrepancia de quienes participaron directamente en su origen.

El director agregó que los representantes ministeriales no podrían pertenecer a la misma dirección regional del contrato. Explicó que esta regla busca disminuir la influencia de las relaciones laborales inmediatas sobre la revisión.

La comisión tendría, por tanto, una integración distinta de aquella que administra diariamente la obra, aunque mantendría representantes de ambas partes. Su función sería aportar un examen adicional de los antecedentes para respaldar la decisión de la autoridad regional.

› Materias que podrían examinar

Las comisiones conocerían discrepancias sobre obras extraordinarias, aumentos de obra, ampliaciones de plazo, indemnizaciones y multas.

Estas materias comprenden diferencias relevantes para la ejecución: qué trabajos corresponde realizar, cómo valorar determinadas modificaciones, cuánto tiempo se requiere para completarlas y qué consecuencias económicas se derivan del desarrollo del contrato.

El director precisó que, en los aumentos y obras extraordinarias, pueden existir diferencias tanto sobre las cantidades como sobre su valor. Destacó también la incorporación de las multas al ámbito de revisión, considerando su peso en los recursos administrativos descritos en el diagnóstico.

› Informe y decisión administrativa

La comisión emitiría un informe no vinculante dirigido al director regional. El plazo previsto sería de 30 días, prorrogable una sola vez por 20 días. Posteriormente, la dirección dispondría de 10 días hábiles para decidir.

El carácter no vinculante significa que el informe no obliga a la autoridad a adoptar la solución recomendada. La decisión seguiría correspondiendo al MOP. Sin embargo, el director destacó que la autoridad tendría que justificar su decisión si se aparta de la recomendación.

Este diseño intenta responder a dos dificultades: la necesidad de una revisión distinta de la realizada inicialmente y la demora en obtener una respuesta. Para ello, incorpora una comisión con integración específica, un plazo para emitir el informe y un plazo posterior para decidir.

La utilidad esperada es que el contratista y la administración cuenten con una definición oportuna sobre la discrepancia. La fundamentación exigida permitiría, además, conocer las razones de una decisión diferente de la recomendada.

Eje 3. Panel de Gestión de Discrepancias

› Una instancia permanente para contratos de nivel central

El tercer eje propone un Panel de Gestión de Discrepancias para contratos administrados en el nivel central, presentado principalmente para aquellos de monto igual o superior a 200.000 UTM.

La presentación identificó 110 contratos en ejecución dentro de este grupo, equivalentes aproximadamente al 12% del total informado. El director señaló que el diseño toma como referencia la experiencia del panel técnico del sistema de concesiones.

A diferencia de las Comisiones Consultivas, el panel sería un órgano permanente y único a nivel nacional. Examinaría discrepancias de distintos contratos, con el propósito de aportar especialización y desarrollar criterios consistentes para materias que se repiten en la contratación de obras públicas.

Especialización e integración profesional

El panel fue descrito como un órgano autónomo y especializado. Su integración contemplaría seis miembros designados mediante Alta Dirección Pública: dos abogados, dos ingenieros, un arquitecto y un economista.

Esta composición busca reunir conocimientos sobre las dimensiones jurídicas, técnicas y económicas de los contratos. El director explicó particularmente la incorporación de un arquitecto por la relevancia de las discrepancias que se presentan en contratos de la Dirección de Arquitectura.

En la exposición se planteó una duración de seis años para los integrantes, sin reelección en el período inmediatamente siguiente. También se mencionó la existencia de un secretario abogado y la intención de que todos los panelistas cuenten con dedicación de tiempo completo.

Dagá relacionó esta dedicación con la carga de trabajo que podría enfrentar el órgano y con la necesidad de cumplir plazos acotados. Asimismo, destacó la importancia de organizar la renovación de sus integrantes de modo que se preserve el conocimiento acumulado.

Materias y recomendaciones

El panel conocería las mismas materias previstas para las comisiones: obras extraordinarias, aumentos de obra, ampliaciones de plazo, indemnizaciones y multas.

Su función sería examinar los antecedentes y formular recomendaciones fundadas. El pronunciamiento debería emitirse en 30 días, con posibilidad de una prórroga por una sola vez. La dirección correspondiente tendría posteriormente 10 días hábiles para decidir.

Las recomendaciones serían no vinculantes. Por ello, el panel aportaría una evaluación especializada, mientras que la decisión administrativa permanecería en el ministerio. Si la autoridad no acoge la recomendación, tendría que argumentar las razones de su decisión.

El director destacó que esta obligación de fundamentación da relevancia al pronunciamiento, aun cuando no sea obligatorio seguirlo. El diseño busca que la recomendación forme parte efectiva del proceso de decisión y que reciba una respuesta dentro de un plazo definido.

Unificación de criterios y respaldo a la autoridad

El carácter permanente del panel permitiría acumular experiencia sobre distintos contratos y contribuir a la unificación de criterios. Para el MOP, este es uno de los beneficios de disponer de un órgano nacional especializado.

El director también vinculó el panel con el respaldo necesario para adoptar decisiones complejas. Un informe que examine los antecedentes técnicos, jurídicos y económicos puede ofrecer a la autoridad una base más sólida para pronunciarse.

La expectativa es que esa revisión permita resolver con mayor oportunidad y previsibilidad. El panel propuesto cumpliría una función consultiva nacional; no sería un tribunal arbitral ni un órgano constituido para acompañar de forma permanente cada contrato.

La relación entre los tres ejes

Los componentes de la propuesta cumplen funciones diferentes. El Libro de Alertas Tempranas busca identificar y mitigar riesgos mediante la interacción entre quienes administran directamente la obra. Las comisiones y el panel proporcionarían instancias adicionales de revisión cuando existen discrepancias que requieren un examen específico.

Las Comisiones Consultivas y el Panel de Gestión de Discrepancias corresponden a ámbitos contractuales distintos. La propuesta los presenta como respuestas diferenciadas para contratos regionales y de nivel central, respectivamente, y no como etapas sucesivas por las que deba pasar una misma controversia.

En ambos casos, el procedimiento separa la elaboración de un informe de la decisión administrativa. La instancia consultiva examina y recomienda; la autoridad del MOP decide. Los plazos y el deber de fundamentar una decisión diferente buscan vincular esas dos funciones.

Componente	Problema que aborda	Forma de actuación	Resultado previsto
Libro de Alertas Tempranas	Riesgos que pueden afectar la ejecución	Comunicación y trabajo conjunto del residente y el inspector fiscal	Registro de la contingencia y de las medidas de mitigación
Comisiones Consultivas	Discrepancias en contratos regionales comprendidos en la propuesta	Revisión por dos representantes del MOP y dos del contratista	Informe no vinculante y posterior decisión regional
Panel de Gestión de Discrepancias	Discrepancias en contratos de nivel central comprendidos en la propuesta	Revisión por un órgano nacional permanente y especializado	Recomendación fundada no vinculante y posterior decisión de la dirección

Los cambios normativos necesarios

El director explicó que la iniciativa requiere modificar el DS MOP 75, que regula los contratos de obras públicas, y el DFL 850, correspondiente a la ley orgánica del ministerio.

Según la exposición, el Libro de Alertas Tempranas y las Comisiones Consultivas se regularían mediante cambios al reglamento. La creación del panel requeriría también una modificación legal. El reglamento abordaría los procedimientos de los tres ejes.

Esta distinción es relevante para comprender la implementación: algunos componentes dependen de modificaciones reglamentarias y otros requieren tramitación legislativa. La propuesta fue presentada como una iniciativa de reforma, con su desarrollo normativo y puesta en funcionamiento todavía por concretar.

Los beneficios esperados para el Estado y la industria

El MOP espera que el mecanismo permita gestionar discrepancias con mayor rapidez, fortalecer la revisión especializada y entregar respuestas más oportunas y predecibles.

Para los contratistas, una definición durante la ejecución podría reducir la incertidumbre sobre materias que afectan costos, plazos y liquidez. Para la administración, los informes aportarían antecedentes y respaldo para decidir. Para los proyectos, la expectativa es disminuir retrasos y paralizaciones asociados a discrepancias pendientes.

El director vinculó estos efectos con una eventual reducción de los recargos que las empresas incorporan a sus ofertas para cubrir el riesgo de una gestión contractual incierta. Desde esa perspectiva, mejorar el sistema podría beneficiar al Estado y a los usuarios de la infraestructura.

Estos resultados fueron planteados como beneficios esperados. Su materialización dependería de la implementación: la respuesta a las alertas, la capacidad de las instancias consultivas, el cumplimiento de los plazos y la actuación de las autoridades que deben decidir.

Dagá presentó la iniciativa como un primer avance en la modernización de la contratación de obras públicas. Propuso observar su funcionamiento y utilizar esa experiencia para evaluar desarrollos posteriores. El debate que siguió examinó precisamente si este diseño resulta suficiente para comenzar y qué herramientas podrían complementarlo.

Perspectivas sobre la propuesta

El sector privado ha estado trabajando en propuestas para resolver los conflictos de obras públicas desde hace varios años. En esa perspectiva, Alberto Undurraga, quien moderó el panel y generó la síntesis final, señaló que el CPI aporta a las políticas públicas de infraestructura con su transversalidad, tanto política como disciplinaria, al incorporar a ex presidentes de la república, ex ministros de diferentes gobiernos, representantes de distintos sectores y de distintas empresas en el ámbito privado, así como universidades y expertos. Esta mirada transversal permite acuerdos que se sostienen en el largo plazo, lo que es clave para el desarrollo de la infraestructura, y ese espíritu es el que motivó a la convocatoria de este diálogo, para comentar la iniciativa del MOP, apoyarla y sugerir posibles mejoras.

En ese marco, el panel examinó la iniciativa del MOP desde tres perspectivas complementarias: las reglas contractuales y la prevención de conflictos; la experiencia de las empresas que ejecutan las obras; y las alternativas institucionales para resolver controversias. Los participantes valoraron el avance propuesto, aunque formularon observaciones diferentes sobre su diseño, implementación y desarrollo futuro.

Previsibilidad contractual y prevención de conflictos

Víctor Ríos
Fiscal del CPI

Víctor Ríos organizó su intervención en torno a tres condiciones que, a su juicio, contribuyen al éxito de un proyecto de infraestructura: la previsibilidad de las reglas, la anticipación de conflictos y la disponibilidad de mecanismos para resolver las disputas que no logren evitarse. Su análisis vinculó estas condiciones con la gestión de costos y plazos durante la ejecución.

› Reglas claras para participar y ejecutar

La previsibilidad supone que las partes conozcan el alcance de sus obligaciones y la distribución de los riesgos del contrato. Ríos explicó que esta claridad influye en la competencia, porque permite a los oferentes evaluar con mayor certeza las responsabilidades que asumirán y las condiciones bajo las cuales podrán solicitar ampliaciones de plazo o compensaciones.

Como referencia, mencionó los contratos FIDIC, destacando su tratamiento de situaciones que suelen generar diferencias durante la construcción. Entre ellas, señaló las causales de extensión de plazo, el derecho a compensación y los atrasos concurrentes, es decir, aquellos en que coinciden distintas causas de demora.

El valor de estos modelos, en su planteamiento, reside en la claridad de las reglas que permiten interpretar y administrar el contrato. Si esas reglas son conocidas y suficientemente precisas, las partes disponen de una base común para evaluar los problemas que surgen durante la obra.

› Gestionar los riesgos mientras el proyecto está en marcha

La segunda dimensión corresponde a la anticipación de conflictos. Ríos aludió a los contratos NEC y a sus mecanismos de colaboración, entre ellos las alertas tempranas. Explicó que la colaboración permite gestionar conjuntamente las consecuencias de una contingencia, dentro de la distribución de riesgos establecida en el contrato.

También mencionó los Dispute Boards y los informes de expertos como herramientas que pueden apoyar la ejecución. Una opinión especializada durante la construcción puede ayudar a comprender un problema técnico, examinar alternativas y reducir sus efectos sobre los costos o el plazo.

Su argumento situó estas herramientas dentro de la gestión del proyecto. La prioridad es que la obra pueda desarrollarse oportunamente y que las diferencias se aborden cuando todavía es posible actuar sobre sus consecuencias. La resolución posterior de una disputa sigue siendo necesaria, pero cumple una función distinta de la prevención durante la ejecución.

Ríos añadió que la incorporación de estos mecanismos representa un desafío para los mandantes privados, además del Estado. Señaló que su utilización en Chile ha sido limitada y que la modernización de las prácticas contractuales requiere un esfuerzo de ambas partes.

› Dar efectos al deber de alerta temprana

Ríos valoró la incorporación del Libro de Alertas Tempranas a la propuesta del MOP. Sin embargo, planteó que el deber de comunicar riesgos debe acompañarse de consecuencias que incentiven su cumplimiento.

Como referencia de práctica internacional, señaló que la omisión de una alerta puede afectar la posibilidad de reclamar posteriormente. Propuso revisar este aspecto en el diseño, de manera que la comunicación oportuna constituya una obligación efectiva.

Esta observación introduce una cuestión relevante para la implementación: cómo asegurar que las partes informen las contingencias a tiempo para que la gestión preventiva tenga utilidad. La propuesta del panelista fue examinar los efectos del incumplimiento, sin que en el diálogo se desarrollara una regla específica para incorporarlos.

› Modernizar el marco contractual

Ríos identificó la actualización del DS MOP 75 como una tarea necesaria para dar consistencia al sistema. A su juicio, las nuevas instancias de revisión operarían sobre un marco que mantiene carencias y diferencias de interpretación entre el MOP, los contratistas y la Contraloría.

Desde esa perspectiva, expresó cautela frente a la incorporación de pronunciamientos vinculantes sin una modernización previa de las reglas. Advirtió que una decisión obligatoria podría enfrentar dificultades de aplicación si persisten discrepancias sobre las atribuciones del ministerio o el alcance de las disposiciones contractuales.

Asimismo, destacó la posibilidad de que el panel nacional sistematice sus opiniones y contribuya a desarrollar criterios consistentes. Para que ese aporte resulte útil, planteó la necesidad de abordar su relación con las interpretaciones existentes y con los órganos de control.

› Un panel que contribuya a encontrar soluciones

En su intervención posterior, Ríos profundizó en la función que debería cumplir el panel. Sostuvo que sus recomendaciones pueden aportar alternativas para que las partes exploren acuerdos, además de pronunciarse sobre la procedencia de las solicitudes.

Explicó que una petición puede ser rechazada y, aun así, existir margen para recomendar acciones que permitan superar el problema. Propuso que esta función de apoyo a la búsqueda de soluciones quede orientada mediante el reglamento.

Reconoció las diferencias entre el panel propuesto y un Dispute Board vinculado a una obra. No obstante, consideró que la iniciativa puede ser valiosa si se implementa adecuadamente y mantiene su atención en los proyectos en ejecución. Su apoyo a la reforma estuvo acompañado, por tanto, de una exigencia de coherencia normativa y de capacidad práctica para facilitar soluciones.

La experiencia de los contratistas y las condiciones para decidir

Cristóbal Paúl,
Vicepresidente de la Cámara Chilena de la Construcción

Cristóbal Paúl examinó la iniciativa desde su experiencia como contratista del MOP y como representante de la Cámara Chilena de la Construcción. Manifestó el apoyo de la organización y su disposición a colaborar con el ministerio para que el mecanismo pueda implementarse con éxito.

Recordó que la búsqueda de alternativas para resolver controversias forma parte de un trabajo desarrollado desde hace años junto con el CPI. En ese contexto, valoró que el MOP retomara la iniciativa y presentara un diseño concreto, diferenciado según las características de los contratos.

› La incertidumbre administrativa influye en las ofertas

Paúl explicó que las empresas, al estudiar una licitación, evalúan las características técnicas y territoriales de la obra junto con las condiciones de la contraparte administrativa. La experiencia con una determinada institución o región puede influir en el precio ofrecido y en la decisión de participar.

Desde su práctica como contratista, señaló que la incertidumbre sobre la relación con el mandante se incorpora a los costos. En otros casos, una empresa puede optar por no competir. Su intervención vinculó así la calidad de la administración contractual con la participación de oferentes.

Por ello, consideró que disponer de instancias para examinar diferencias puede contribuir a reducir esa incertidumbre. La expectativa de una revisión más previsible permitiría a las empresas evaluar sus contratos con menor dependencia de las dificultades particulares de su contraparte.

Incorporar las distintas áreas que intervienen en el contrato

Una de sus principales observaciones fue que el mecanismo debe responder a la diversidad de problemas que enfrenta un contratista. Señaló que las diferencias pueden involucrar a la inspección fiscal, los departamentos de ingeniería, las áreas jurídicas y las instancias relacionadas con pagos o modificaciones contractuales.

Su planteamiento fue ampliar la mirada sobre el origen de las discrepancias. Una obra depende de decisiones y actuaciones de distintas unidades, por lo que la utilidad del sistema requiere atender los problemas que se producen a lo largo de esa cadena.

Esta observación apunta a la cobertura efectiva del mecanismo: que los contratistas puedan recurrir a él frente a las materias comprendidas en su ámbito, aunque el desacuerdo involucre a áreas distintas de la inspección fiscal.

Respaldar las decisiones y dar efecto a los acuerdos

Paúl destacó la necesidad de que los resultados del mecanismo tengan la mayor efectividad posible. Planteó que, cuando se alcance un acuerdo, este debe contar con suficiente respaldo para orientar la actuación de quienes administran el contrato.

También señaló la importancia de proteger la capacidad de decisión del inspector fiscal. Expresó preocupación por que una actuación basada en el pronunciamiento de la nueva instancia pueda ser cuestionada posteriormente desde el punto de vista jurídico o del control.

Su observación relacionó la eficacia del mecanismo con las condiciones institucionales para aplicar sus resultados. La posibilidad de resolver una diferencia requiere que los funcionarios dispongan de sustento para actuar y que las soluciones puedan llevarse a la práctica dentro del marco normativo.

La búsqueda de acuerdos como experiencia concreta

Paúl recurrió a la noción de mediación para describir el valor de contar con espacios que permitan acercar posiciones. Destacó que las partes pueden interpretar un mismo problema de manera diferente y que las habilidades para facilitar el diálogo ayudan a encontrar soluciones.

En su lectura como contratista, la presencia de una instancia técnica o de una comisión con representantes de ambas partes constituye una oportunidad para mejorar el entendimiento. Valoró, por ello, el espíritu colaborativo del diseño.

El moderador precisó que la propuesta no incorpora formalmente la mediación. La distinción permitió separar el procedimiento específico de mediación de la disposición a colaborar que puede estar presente en otros mecanismos. La intervención de Paúl dejó planteada la importancia de ambas dimensiones para la relación entre el ministerio y las empresas.

Especialización y alternativas para ampliar la reforma

Santiago Montt
Consejero del CAM Santiago

Santiago Montt reconoció el valor del avance presentado, pero llamó a examinar una reforma de mayor alcance. Su intervención abordó el arbitraje y los Dispute Boards desde la perspectiva del Derecho Administrativo y de la experiencia del CAM Santiago.

Su preocupación central fue que un diseño concebido como primer paso permanezca durante un período prolongado sin cambios posteriores. Reconoció las dificultades de las reformas institucionales, aunque advirtió sobre la necesidad de aprovechar la oportunidad para discutir las herramientas que podrían incorporarse.

› La especialización y la determinación de los hechos

Montt destacó dos ventajas del arbitraje para las controversias de construcción. La primera corresponde al conocimiento especializado de quienes resuelven. La segunda es la capacidad para establecer detalladamente los hechos que dieron origen al conflicto.

Explicó que estas disputas pueden exigir el examen de numerosos documentos y de secuencias complejas de ejecución. Comprender qué ocurrió resulta fundamental para determinar las responsabilidades y consecuencias del desacuerdo.

En su planteamiento, la especialización jurídica debe acompañarse de una capacidad efectiva para reconstruir los hechos. Consideró que el arbitraje ofrece condiciones para realizar ese trabajo con el nivel de detalle que requieren los contratos de construcción.

También aludió a experiencias latinoamericanas de arbitraje en contratación pública y al sistema chileno de concesiones. Utilizó estas referencias para sostener que se trata de una alternativa que merece ser considerada en el desarrollo de la obra pública tradicional.

› Evaluar el costo del sistema en su conjunto

Montt cuestionó que el costo directo del arbitraje sea suficiente para justificar su exclusión. A su juicio, la evaluación debe incorporar también las consecuencias económicas del sistema vigente.

Retomando la intervención de Paúl, sostuvo que la incertidumbre puede trasladarse al precio o expresarse en una menor participación de empresas. Desde esa perspectiva, prescindir de un mecanismo especializado puede generar costos que aparecen en otras etapas de la contratación.

También cuestionó una evaluación centrada en que el Estado obtiene resultados favorables en los tribunales ordinarios. Propuso considerar la relación completa entre resolución de controversias, competencia y precios.

Montt reconoció que demostrar cuantitativamente esas relaciones requeriría un estudio complejo. Presentó su argumento como una razón para ampliar la evaluación económica, sin ofrecer una estimación del ahorro que produciría el arbitraje.

Las características de los Dispute Boards

Respecto de los Dispute Boards, Montt destacó su relación con la gestión de cada proyecto. Describió un mecanismo presente desde el inicio del contrato, integrado por expertos reconocidos y seleccionados de común acuerdo.

Entre las características que consideró relevantes mencionó el financiamiento por ambas partes, el acceso directo e igualitario y la posibilidad de cumplir distintas funciones, desde el asesoramiento hasta la emisión de decisiones.

Señaló asimismo el valor de que determinadas decisiones deban implementarse mientras se desarrolla una eventual impugnación. En el modelo descrito, esa característica permite ofrecer una respuesta operativa para el proyecto, aun cuando subsista una controversia sobre la decisión.

Estas observaciones apuntan a la proximidad del mecanismo con la obra. La continuidad de su participación y el conocimiento acumulado del contrato serían parte de su capacidad para prevenir y gestionar diferencias.

Las diferencias con el panel nacional propuesto

Montt sostuvo que el panel presentado por el MOP tiene características distintas de las de un Dispute Board. Identificó diferencias en su vinculación con cada contrato, en la designación de sus integrantes y en los efectos de sus pronunciamientos.

Mientras la propuesta ministerial contempla un órgano nacional que formula recomendaciones no vinculantes para distintos contratos, el modelo descrito por el panelista considera una instancia asociada a un proyecto desde su inicio.

Su observación permitió precisar que crear un órgano especializado no supone adoptar todas las funciones de un Dispute Board. Cada diseño establece una relación diferente con las partes, la ejecución y la decisión sobre el desacuerdo.

El alcance del primer paso

Montt expresó su expectativa de que la iniciativa pueda incorporar herramientas adicionales o acompañarse de desarrollos posteriores. Desde la perspectiva del CAM Santiago, destacó la capacidad disponible para administrar arbitrajes y Dispute Boards.

Su intervención dejó planteada la tensión entre concretar una reforma viable y aprovechar la oportunidad para ampliar su alcance. Reconoció la responsabilidad de las autoridades para evaluar las condiciones políticas, pero llamó a mantener abierta la discusión sobre mecanismos especializados de gestión y resolución.

El intercambio posterior retomó estas diferencias, especialmente en torno a la mediación, el arbitraje y la relación entre el diseño propuesto y las alternativas descritas por los panelistas.

El debate sobre el alcance de la reforma

Las preguntas del público profundizaron en una cuestión planteada por los panelistas: qué herramientas debe incorporar la reforma para abordar el conflicto desde su aparición hasta su resolución. El intercambio examinó la posibilidad de sumar mediación y arbitraje, las diferencias entre el panel propuesto y los Dispute Boards, y los aprendizajes de experiencias anteriores del MOP.

En sus respuestas, el director general de Obras Públicas explicó las razones del diseño presentado y defendió una estrategia gradual. La discusión puso en relación dos preocupaciones: disponer de mecanismos adecuados para las necesidades de la construcción y concretar una reforma que pueda superar las exigencias institucionales y legislativas.

› El arbitraje y la resolución de las controversias pendientes

Desde el público se solicitó aclarar si el ministerio había evaluado incorporar arbitraje y cuáles eran las razones para no incluirlo en la propuesta. La pregunta apuntó especialmente a la resolución de aquellas discrepancias que no logren superarse mediante las alertas tempranas o las recomendaciones de las nuevas instancias.

También se planteó que un sistema especializado debe ofrecer una respuesta para los distintos momentos del conflicto. Si el diagnóstico reconoce las dificultades de la justicia ordinaria para abordar controversias de construcción, se preguntó por qué la reforma no contempla una alternativa especializada para resolverlas.

El director confirmó que el arbitraje había sido analizado dentro del ministerio. Señaló que su exclusión no responde a una oposición de principio, sino a una evaluación de las condiciones necesarias para avanzar. Explicó que incorporarlo requiere cambios legales y conversaciones con distintas instituciones, lo que aumenta la complejidad de la reforma.

Dagá destacó que modificar el marco legal abre una discusión parlamentaria cuyo resultado no depende exclusivamente del ministerio. Por ello, consideró necesario construir acuerdos y definir un alcance que permita obtener un avance concreto.

Su respuesta dejó abierta la posibilidad de desarrollar el arbitraje en el futuro. Sin embargo, no estableció un compromiso de incorporación ni un calendario. La posición ministerial fue avanzar con el mecanismo presentado y considerar herramientas adicionales en una etapa posterior.

La mediación como procedimiento para facilitar acuerdos

Otra línea de preguntas examinó las condiciones necesarias para que exista colaboración entre las partes. Se planteó que comunicar un riesgo mediante una alerta temprana no garantiza, por sí solo, que el contratista y el ministerio puedan acordar una solución.

Desde esa perspectiva, se propuso incorporar una negociación asistida o mediación. El argumento fue que las partes requieren un espacio organizado para conversar, examinar sus diferencias y explorar acuerdos que reduzcan los costos y efectos del conflicto.

La propuesta comprendió la posibilidad de utilizar este mecanismo en distintos momentos: al comunicar una contingencia, durante la gestión de una discrepancia o cuando persiste un desacuerdo. También se planteó que una mediación en el ámbito público puede contar con reglas y límites que resguarden las atribuciones de quienes participan y las condiciones bajo las cuales pueden acordar.

El DGOP respondió precisando el contenido del primer eje. Explicó que el Libro de Alertas Tempranas contempla un procedimiento de trabajo conjunto y que la anotación debe activar la búsqueda de medidas de mitigación. Reiteró que el propósito es obligar a las partes a examinar colaborativamente la situación.

Respecto de la mediación como procedimiento específico, manifestó disposición a analizarla en un eventual segundo paso. Mantuvo, no obstante, el criterio de cautela respecto de ampliar la propuesta inicial.

El intercambio permitió distinguir dos dimensiones. Una corresponde al trabajo colaborativo previsto entre quienes administran la obra. La otra es la incorporación de un procedimiento específico para facilitar acuerdos. La pregunta del público sostuvo que esta segunda herramienta podría fortalecer la primera; la respuesta ministerial destacó los elementos colaborativos ya incluidos en el diseño.

La relación con los modelos de contratación y los paneles por proyecto

Las preguntas también solicitaron precisar la relación entre la iniciativa del MOP y los modelos de contratación mencionados por los panelistas, especialmente FIDIC, NEC, Dispute Boards y arbitraje.

Se expresó preocupación por las diferencias entre un panel nacional de recomendaciones no vinculantes y una instancia asociada a cada proyecto. La consulta buscó aclarar si el diseño presentado corresponde a una etapa de desarrollo hacia otros mecanismos o si constituye el modelo que el ministerio considera más adecuado.

El director respondió que la propuesta recoge aspectos de la contratación colaborativa. Destacó la previsibilidad, la prevención y la gestión de discrepancias como elementos considerados en su elaboración.

Explicó, además, que el ministerio había revisado experiencias y propuestas desarrolladas en distintas instituciones del Estado. Según señaló, ese trabajo permitió seleccionar componentes que se consideraron razonables para las condiciones de la contratación de obras públicas.

La respuesta defendió la orientación del mecanismo, sin equipararlo a todos los modelos internacionales mencionados. El MOP considera que las alertas tempranas y los procedimientos propuestos incorporan una lógica colaborativa, aunque su estructura difiere de la de un Dispute Board vinculado permanentemente a una obra.

La discusión dejó planteada la importancia de distinguir las funciones de cada herramienta. Anticipar riesgos, facilitar acuerdos, recomendar una solución y resolver una controversia son actuaciones diferentes. Su articulación determina qué respuesta recibe un contrato cuando una discrepancia persiste.

› Los pilotos anteriores y sus aprendizajes

Desde el público se consultó por las experiencias previas de paneles de expertos en el MOP y por la posibilidad de aprovechar el trabajo ya realizado. La pregunta se refirió a los pilotos como antecedentes que podrían aportar aprendizajes para la reforma.

El director señaló que la evaluación ministerial de esas experiencias era cautelosa. Explicó que habían enfrentado dificultades prácticas de funcionamiento, problemas relacionados con conflictos de interés y limitaciones para que sus recomendaciones fueran consideradas por la inspección fiscal.

Según su exposición, esas dificultades redujeron el valor de los pilotos como antecedente favorable para adoptar el mismo modelo. Al mismo tiempo, precisó que una experiencia problemática no permite descartar la herramienta de manera general.

La respuesta distinguió, por tanto, la evaluación de los pilotos realizados de una decisión definitiva sobre los Dispute Boards. El ministerio no los excluyó como posibilidad futura, pero explicó que los resultados de aquellas experiencias influyeron en el diseño presentado.

Este intercambio trasladó parte de la discusión desde las características del mecanismo hacia sus condiciones de funcionamiento. La selección de integrantes, la relación con quienes administran el contrato y la consideración efectiva de las recomendaciones aparecen como aspectos que requieren atención al implementar una nueva instancia.

› La gradualidad y la construcción de acuerdos

La viabilidad legislativa fue un argumento transversal en las respuestas del DGOP. El director explicó que la reforma debe evaluarse considerando tanto sus beneficios técnicos como las condiciones necesarias para aprobarla y ponerla en funcionamiento.

Señaló que el ministerio ha buscado compartir la propuesta con especialistas, la industria y la Cámara Chilena de la Construcción para recoger observaciones y construir una base de acuerdo antes de su discusión parlamentaria.

Su preocupación fue que ampliar simultáneamente el alcance de la iniciativa pueda dificultar su tramitación y dejar al sistema sin modificaciones efectivas. Desde esa perspectiva, defendió la decisión de concentrarse en un primer avance.

Las preguntas, en cambio, pusieron énfasis en el riesgo de que ese primer paso permanezca sin desarrollos posteriores. La discusión no se limitó, por ello, a decidir entre avanzar o mantener el sistema vigente. Abordó qué debe contener la reforma inicial y cómo relacionarla con una modernización más amplia.

› La complementariedad con la actualización del reglamento

En sus respuestas, el director coincidió con Víctor Ríos en la necesidad de modernizar el reglamento de contratos de obras públicas. Reconoció que el mecanismo de gestión de discrepancias constituye una parte del sistema contractual y que su eficacia requiere reglas adecuadas para administrar las obras.

Este planteamiento vincula la reforma procedimental con las disposiciones que regulan las obligaciones, modificaciones y decisiones durante la ejecución. Las nuevas instancias examinarían discrepancias dentro de ese marco, por lo que su actualización es relevante para reducir diferencias de interpretación.

El DGOP señaló que ambas tareas deben abordarse de manera complementaria. La propuesta presentada busca mejorar la prevención y revisión de los desacuerdos, la modernización reglamentaria debe contribuir a dar mayor claridad a las reglas sobre las cuales operarán esos mecanismos.

Implicancias estratégicas para la infraestructura pública

El diálogo permite examinar la resolución de controversias como parte de la capacidad del Estado para contratar, ejecutar y entregar infraestructura. Los procedimientos que regulan las diferencias entre el MOP y sus contratistas influyen en las decisiones durante la obra y en las condiciones bajo las cuales las empresas participan en futuras licitaciones.

Desde esta perspectiva, la propuesta ministerial puede analizarse en tres dimensiones relacionadas: la prevención de riesgos durante la ejecución, la oportunidad y calidad de las decisiones administrativas, y la confianza en el sistema de contratación. Su desarrollo requiere considerar tanto el diseño de los mecanismos como las condiciones para que funcionen en la práctica.

› Competencia y condiciones de contratación

Las intervenciones del subsecretario, el DGOP y los panelistas vincularon la incertidumbre contractual con la participación de oferentes y los precios. El argumento compartido fue que las empresas evalúan las dificultades previsibles de su relación con el mandante y pueden incorporarlas a sus ofertas o decidir no participar.

Esta relación sitúa la gestión de controversias dentro de las condiciones de competencia. Una empresa necesita conocer las obligaciones que asumirá y disponer de procedimientos previsibles para abordar situaciones que afecten la ejecución. La confianza en esos procedimientos puede influir en su disposición a contratar con el Estado.

Una respuesta más oportuna y especializada podría contribuir a reducir esa incertidumbre. Sin embargo, la creación del mecanismo no permite anticipar por sí sola un aumento de oferentes o una reducción de precios. Esos resultados dependerían de su funcionamiento y de otros factores que inciden en las licitaciones.

Para evaluar esta dimensión sería útil observar la evolución de la participación, las licitaciones desiertas y las condiciones de las ofertas. El análisis debería considerar las características de los proyectos y del mercado, de modo que los cambios puedan interpretarse con suficiente fundamento.

Continuidad de las obras y liquidez de los contratistas

El énfasis del MOP en los contratos regionales incorpora una preocupación por la liquidez de las empresas. Una discrepancia pendiente sobre pagos, trabajos adicionales o compensaciones puede dificultar la planificación financiera mientras las obligaciones de ejecución continúan.

La oportunidad de la respuesta resulta relevante porque el contratista debe organizar recursos, personal y suministros durante el desarrollo de la obra. Una definición tardía puede aclarar las consecuencias económicas del desacuerdo, pero deja sin resolver la incertidumbre del período en que deben adoptarse esas decisiones.

Para el Estado, esta situación tiene una dimensión de servicio público. Los efectos de una controversia pueden alcanzar al calendario del proyecto y a los usuarios que esperan la infraestructura. Por ello, la evaluación del mecanismo debería vincular sus tiempos de tramitación con la continuidad y término de las obras.

La propuesta busca intervenir durante la ejecución. Su utilidad debería examinarse considerando cuánto contribuye a evitar la acumulación de problemas y a entregar definiciones que las partes puedan aplicar oportunamente.

Prevención y capacidad de respuesta en la obra

El Libro de Alertas Tempranas introduce una posibilidad de actuar sobre contingencias antes de que sus efectos se amplíen. Para que esa prevención tenga resultados, el registro debe activar una respuesta.

La comunicación oportuna requiere que las partes identifiquen los riesgos, dispongan de antecedentes y cuenten con condiciones para examinar medidas de mitigación. También exige que las acciones acordadas puedan adoptarse dentro de las atribuciones de quienes administran el contrato.

Esta dimensión conecta el diseño reglamentario con las capacidades de implementación. Los procedimientos, la preparación de los equipos y la coordinación con otras unidades del ministerio incidirían en la posibilidad de responder a una alerta.

El número de anotaciones permitiría conocer la utilización del instrumento, pero sería insuficiente para evaluar su eficacia. Un seguimiento más completo debería considerar los tiempos de respuesta, las medidas adoptadas y la evolución de los riesgos comunicados.

Calidad de las decisiones y respaldo institucional

Las Comisiones Consultivas y el Panel de Gestión de Discrepancias buscan aportar antecedentes para la decisión administrativa. La especialización puede mejorar el examen de materias en que concurren aspectos técnicos, jurídicos y económicos.

El diálogo también mostró que la disponibilidad de un informe no garantiza su aplicación. La autoridad debe contar con reglas claras, atribuciones y respaldo para decidir. La preocupación expresada por los contratistas respecto de la inspección fiscal señala la importancia de esa relación entre revisión especializada y actuación administrativa.

El plazo para pronunciarse y el deber de fundamentar una decisión distinta de la recomendada podrían mejorar la trazabilidad del procedimiento. Permitirían conocer qué antecedentes fueron considerados y por qué la autoridad adoptó una determinada solución.

Para evaluar esta dimensión convendría observar tanto la calidad y oportunidad de los informes como las respuestas que reciben. El seguimiento de las recomendaciones acogidas, rechazadas o parcialmente aplicadas ayudaría a identificar dificultades de interpretación o implementación.

› Capacidad regional y consistencia de criterios

La propuesta reconoce que una parte sustantiva de los contratos se administra en las regiones. La utilidad de las Comisiones Consultivas dependería de la disponibilidad de personas capaces de examinar los antecedentes y cumplir los plazos previstos.

La participación de funcionarios de otras direcciones regionales busca separar la revisión de las relaciones inmediatas que dieron origen al conflicto. A la vez, requiere coordinación para constituir las comisiones y desarrollar su trabajo sin afectar la oportunidad de la respuesta.

En el nivel central, el carácter permanente del panel podría contribuir a acumular conocimiento y sistematizar criterios. Ese aprendizaje tendría valor para la administración contractual si permite comprender problemas recurrentes y mejorar la consistencia de las decisiones.

La relación entre experiencia regional y conocimiento nacional merece atención en la implementación. La información generada por ambas instancias podría ayudar a identificar diferencias territoriales, necesidades de apoyo y materias que requieren mayor claridad normativa.

› Aprendizaje para futuros contratos y proyectos

Las alertas, los informes y las decisiones podrían constituir una fuente de información para mejorar la contratación futura. Los desacuerdos recurrentes pueden revelar dificultades en los antecedentes del proyecto, las bases de licitación o los procedimientos de administración.

El valor de esta información depende de que se sistematice y utilice. La identificación de patrones permitiría examinar qué problemas se repiten, en qué momento aparecen y qué medidas contribuyen a superarlos.

Desde una perspectiva prospectiva, este aprendizaje puede apoyar una gestión que prevenga nuevas controversias. Los resultados de un contrato podrían servir para revisar prácticas y antecedentes de los siguientes, fortaleciendo la capacidad institucional del ministerio.

La modernización del DS MOP 75, planteada por el DGOP y Víctor Ríos, se relaciona con esta tarea. La experiencia de las nuevas instancias podría aportar antecedentes para identificar disposiciones que generan dificultades y orientar su actualización.

Complementariedad de los mecanismos

El debate distinguió funciones que deben considerarse al desarrollar el sistema. Las alertas buscan prevenir y mitigar riesgos; las instancias consultivas examinan discrepancias y recomiendan; la autoridad adopta una decisión administrativa. La mediación y el arbitraje fueron planteados como alternativas con funciones adicionales.

Esta distinción permite examinar qué ocurre cuando una herramienta no logra superar el desacuerdo. Una reforma puede mejorar la revisión administrativa y, al mismo tiempo, mantener abierta la necesidad de una vía especializada para los conflictos que persisten.

La discusión sobre mecanismos adicionales requiere considerar su relación con los procedimientos existentes, las atribuciones públicas y las características de los contratos. Su utilidad debería analizarse según el problema que se busca resolver y las condiciones necesarias para aplicarlos.

Desde esta perspectiva, la evaluación del primer avance podría ayudar a precisar en qué situaciones resulta suficiente y en cuáles se requieren herramientas complementarias.

Seguimiento de una reforma gradual

La gradualidad defendida por el MOP permite concentrar esfuerzos en un cambio que se considera viable. Para que esa estrategia contribuya a una modernización sostenida, resulta relevante contar con información sobre su funcionamiento.

El seguimiento podría estructurarse en torno a los siguientes ámbitos:

Ámbito	Aspectos que permitirían evaluar el funcionamiento
Prevención	Oportunidad de las alertas, respuesta de las partes y medidas de mitigación adoptadas
Revisión de discrepancias	Acceso a las instancias, tiempos efectivos y calidad de los antecedentes examinados
Decisión administrativa	Cumplimiento de plazos, fundamentación y aplicación de las recomendaciones
Ejecución de las obras	Relación entre discrepancias, interrupciones, plazos y término de los proyectos
Aprendizaje institucional	Problemas recurrentes, diferencias entre regiones y mejoras introducidas en futuros contratos
Desarrollo del sistema	Controversias que permanecen sin resolver y necesidades de mecanismos complementarios

Estos ámbitos constituyen una propuesta de análisis derivada del diálogo. Su desarrollo requeriría definir indicadores y antecedentes comparables.

Una evaluación periódica ayudaría a distinguir dificultades del diseño, problemas de implementación y necesidades de actualización normativa. También aportaría una base para decidir ajustes futuros y para examinar las alternativas planteadas durante el encuentro.

Conclusiones

Un diagnóstico compartido sobre la necesidad de avanzar

El diálogo recogió un diagnóstico compartido sobre las limitaciones de los mecanismos actuales para resolver controversias en obras públicas. Los tiempos de respuesta, los costos y las dificultades para obtener una revisión especializada afectan la relación contractual y pueden incidir en las condiciones de ejecución de los proyectos.

En su cierre, Alberto Undurraga destacó que estas dificultades repercuten en la eficiencia, la competencia y el desarrollo de las obras. La discusión situó, por tanto, la resolución de controversias dentro de las condiciones necesarias para que el Estado pueda contratar y entregar infraestructura oportunamente.

La intervención del subsecretario vinculó este propósito con la recuperación de la confianza de la industria. La exposición del DGOP mostró cómo esa preocupación se traduce en una propuesta de procedimientos e instancias para prevenir y revisar discrepancias durante la ejecución.

Una propuesta valorada cuyo alcance permanece en discusión

Los participantes valoraron el esfuerzo del MOP y reconocieron la importancia de concretar un avance. Las alertas tempranas, las comisiones regionales y el panel nacional ofrecen respuestas diferenciadas para la prevención de riesgos y el examen de discrepancias.

La principal diferencia estuvo en el alcance de ese primer paso. Mientras el ministerio defendió una estrategia gradual, considerando las exigencias de la tramitación legislativa, otras intervenciones plantearon la conveniencia de incorporar herramientas adicionales desde esta etapa.

El diálogo dejó abierta esa discusión. El apoyo a la iniciativa coexistió con observaciones sobre su cobertura, los efectos de sus pronunciamientos y las alternativas disponibles cuando una recomendación no permite superar el desacuerdo.

La mediación como posibilidad de complemento

La mediación adquirió relevancia por su relación con el propósito colaborativo de la propuesta. Las intervenciones señalaron que comunicar una contingencia y disponer de una instancia de revisión pueden contribuir al entendimiento, aunque también se requiere examinar cómo facilitar acuerdos cuando las posiciones permanecen distantes.

En su cierre, Undurraga propuso considerar la incorporación de la mediación. Destacó su flexibilidad, su carácter voluntario y la posibilidad de cerrar controversias mediante acuerdos. Desde su apreciación, la restricción parlamentaria señalada por el DGOP no necesariamente impediría avanzar con esta herramienta.

Esta fue una propuesta del moderador, no un acuerdo de incorporación. El ministerio manifestó apertura a analizar la mediación en una etapa posterior. Su eventual desarrollo requeriría precisar el procedimiento, las atribuciones de quienes participan y las condiciones para dar efecto a los acuerdos.

La implementación y la modernización contractual

El encuentro mostró que la utilidad de la reforma dependerá de su funcionamiento. Las alertas requieren respuestas y medidas de mitigación; las instancias consultivas necesitan capacidad para examinar antecedentes dentro de los plazos; y las autoridades deben contar con condiciones para decidir y aplicar las soluciones.

La preocupación por respaldar a quienes administran los contratos conecta estas exigencias con la claridad del marco normativo. La actualización del DS MOP 75, planteada por Víctor Ríos y reconocida por el DGOP, constituye una tarea complementaria al desarrollo de los nuevos mecanismos.

La reforma procedimental y la modernización contractual deberían contribuir a reducir diferencias de interpretación y a mejorar la consistencia de las decisiones. Su relación resulta especialmente importante porque las recomendaciones se formularían dentro de las reglas que ordenan la ejecución de las obras.

Evaluar el primer avance y orientar su desarrollo

La gradualidad permite concentrar esfuerzos en una reforma que el ministerio considera viable. La preocupación expresada durante el diálogo es que ese primer avance permanezca sin desarrollos posteriores.

Desde una perspectiva estratégica, el seguimiento de su implementación permitiría conocer qué problemas resuelve, qué dificultades enfrenta y qué controversias requieren herramientas complementarias. Los tiempos de respuesta, la aplicación de recomendaciones y los efectos sobre la ejecución aportarían antecedentes para decidir ajustes.

Esa evaluación también podría orientar la discusión sobre mediación, arbitraje y paneles por contrato. El diálogo dejó planteadas estas alternativas como parte de una modernización que requiere considerar las necesidades de los proyectos y las condiciones institucionales para atenderlas.

La contribución esperada es fortalecer una relación contractual que permita identificar riesgos, adoptar decisiones oportunas y sostener la continuidad de las obras. Su relevancia pública reside en mejorar la capacidad de materializar la infraestructura y los servicios que requieren las personas y los territorios.

Anexo

A continuación, se incorpora material de referencia.



Mecanismo de Gestión de Discrepancias para Contratos de Obras Públicas

Joaquín Dagá
Director General de Obras Públicas (MOP)

CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

www.cpichile.org