



BASES PARA UNA MODIFICACIÓN AL SISTEMA DE INSPECCIÓN FISCAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS

Diciembre 2025

1. Marco normativo

En los contratos de concesión de obras públicas ejecutados a través del sistema de concesiones, regidos por el D.S. MOP N° 900, de 1996, Ley de Concesiones de Obras Públicas, y por el D.S. MOP N° 956, de 1997, Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, el Sistema de Inspección Fiscal está integrado por los siguientes actores:

- i. Inspector Fiscal (IF): corresponde a un funcionario público designado por el Director General de Concesiones de Obras Públicas con la finalidad de fiscalizar el cumplimiento del contrato de concesión en las etapas de construcción y explotación de la obra pública fiscal. A su vez, el IF es el encargado de canalizar toda comunicación y relación entre el Concesionario y el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Todo lo anterior, en el marco de lo dispuesto en el título V “De la Fiscalización del Contrato de Concesión”, artículos 38 a 44, del Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Asimismo, las bases de licitación también constituyen una fuente normativa para el IF, en atención a lo señalado en la letra n) de los artículos 39 y 40 del marco normativo previamente referido, que señalan como función del IF: “Cualesquiera otras establecidas en las bases de licitación”; y,
- ii. Asesoría a la Inspección Fiscal (“AIF”): corresponde a la contratación de un servicio de consultoría, cuya finalidad es prestar colaboración al IF durante las etapas de construcción y explotación de la obra pública fiscal. En virtud de la suscripción de contratos de AIF, el consultor asume diversas responsabilidades relativas al cumplimiento de las labores estipuladas en el contrato con el objetivo de controlar del desarrollo de la obra, incluyendo la revisión de estudios y proyectos durante la fase de ingeniería, además de todo aquello vinculado a la construcción y a las puestas en servicio provisionales y definitivas de las obras.

El marco normativo específico que rige las contrataciones de AIF está contenido en el artículo 41 del D.S. N°956 de 1997, que aprueba el reglamento de concesiones del MOP, el D.S. MOP N°48, de 1994, que aprueba el Reglamento para la Contratación de Trabajos de Consultoría (“RCTC”), en particular lo señalado en el artículo 1, norma que alude expresamente a la categoría de “contratos de asesoría”. A su vez, las licitaciones que se convocan para materializar la contratación se realizan en virtud de lo dispuesto en la Resolución DGOP N° 78 de 20 de julio de 2017, que modifica la Resolución DGOP N° 61, de 2011, que aprueba el formato tipo de Bases para Contratos de Asesoría

a la Inspección Fiscal para Contratos de Obras Públicas Concesionadas, y que fija el texto refundido de la Resolución DGOP N° 61 y sus modificaciones.

En complemento a lo señalado en el párrafo precedente, cabe destacar lo dispuesto en el artículo 41 N° 2 del Reglamento de la Ley de Concesiones, que señala: “Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, con la autorización del Director respectivo, se podrá ordenar que el inspector fiscal sea asesorado por ingenieros civiles, arquitectos, constructores civiles, y otros profesionales. Las actividades y obligaciones de éstos últimos asesores se establecerán en el convenio que con ellos se celebre, para estos efectos”.

2. Antecedentes

Teniendo presente el marco normativo expuesto en el apartado precedente, cabe destacar que desde la dictación de la Resolución DGOP N° 61, en el año 2011, la cual aprobó por primera vez un formato tipo de bases para contratos de AIF para obras públicas concesionadas, ha transcurrido más de una década en la cual se han licitado más de 250 contratos de AIF, de los cuales 72 se encuentra actualmente en curso. El monto de recursos asociados a los contratos en ejecución es del orden de UF 7,0 millones, con una generación de empleo aproximada de 1.700 puestos de trabajo.

En este contexto, la experiencia acumulada por parte de la DGC con ocasión del desarrollo de los referidos contratos ha puesto en evidencia varios aspectos vinculados al funcionamiento del sistema de Inspección Fiscal y su gobernanza, los cuales han motivado un levantamiento realizado por diversos actores, quienes han relevado la importancia de abordar una materia que se ha tornado gravitante para el funcionamiento del sistema de concesiones de obras públicas. En efecto, dicho levantamiento abre la puerta para abordar aspectos centrales como, por ejemplo, si efectivamente los IF se desenvuelven con los incentivos adecuados, o bien si los contratos de AIF son eficientes y logran la finalidad que debían perseguir originalmente.

Al respecto, y como parte del análisis que desde hace algunos años se ha venido realizando sobre el sistema de Inspección Fiscal, en el año 2020, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad desarrolló una serie de estudios y propuestas con la finalidad de fortalecer la calidad de las regulaciones y la evaluación de políticas públicas, específicamente en el sector de la construcción. Como resultado de ello, la referida comisión elaboró un informe denominado “Productividad Sector Construcción”, en el cual se abordó un capítulo específico relacionado con la gestión y fiscalización de las obras públicas, destacando aspectos relevantes a considerar en atención a su impacto en materias referidas a la calidad de la obra pública, al cumplimiento de plazos y al control de los costos.

En complemento, el Consejo de Concesiones, consciente de la relevancia del sistema de Inspección Fiscal para asegurar la productividad y la calidad de las obras a ejecutar y operar bajo el contrato de concesión de obra pública, convocó en sus sesiones a exponer a los actores vinculados a la industria. Es así como pudieron entregar su visión la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGC), la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G (COPSA), la Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería de Chile (AIC), el Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) y la Cámara Chilena de la Construcción (CChC)¹.

¹ Acta del Consejo de Concesiones de 3 de octubre de 2024, en la cual expuso la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

Acta del Consejo de Concesiones de 24 de abril de 2025, en la cual expuso la DGC.

Acta del Consejo de Concesiones de 29 de mayo de 2025, en la cual expuso la AIC y la COPSA.

3. Diagnóstico

La fiscalización de las obras públicas concesionadas constituye un elemento fundamental en el marco de la ejecución de un contrato de concesión, toda vez que está directamente relacionado con aspectos centrales como son la calidad de la obra pública, el cumplimiento de los plazos y el alineamiento de los costos involucrados. En este marco, la figura del IF adquiere una relevancia sustantiva, toda vez que es el único representante formal de la autoridad (MOP) que se relaciona directamente con el actor privado (concesionario) y con otras autoridades, en todo aquello relacionado con las actividades de gestión e inspección de la obra y sus servicios.

Para efectos de dar cumplimiento a la labor de fiscalización del IF, habida consideración de la diversidad de especialidades involucradas en la ejecución de una obra pública, el IF recibe el apoyo de una empresa consultora (AIF) que, por medio de un conjunto de especialistas, lo asesora en diversas materias. Cabe tener presente que en un contrato de AIF, además de la asesoría profesional, se considera también la provisión a la DGC de oficinas y estacionamientos, así como medios materiales para el cumplimiento de las labores de fiscalización, tales como camionetas, computadores, celulares y equipamiento técnico.

Por su parte, si bien es cierto, en los artículos 39 y 40 del Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, se detallan funciones y atribuciones específicas del IF, el informe elaborado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad recoge la percepción de que la labor desarrollada por los IF supone la toma de importantes decisiones que representan un alto nivel de riesgo personal. Esta situación genera como consecuencia que los IF tiendan, por ejemplo, a dilatar la toma de decisiones sobre el proyecto, o tomar decisiones ambiguas. En concreto, esto podría implicar una gestión subóptima del contrato de parte del IF, condicionada por aspectos normativos y administrativos que caracterizan su función.

Asimismo, el documento da cuenta de una debilidad respecto de la calidad de las AIF, lo que no se condice con las calificaciones que estas consultoras reciben por parte del MOP, que son altamente favorables. Ello podría dar cuenta que dichas notas no son fiel reflejo de su desempeño y por tanto no son verdaderamente informativas.

En suma, como resultado del exhaustivo trabajo desarrollado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad en materia de Inspección Fiscal, y también por los diversos actores que han expuesto su posición ante el Consejo de Concesiones, se constatan los siguientes hallazgos:

- i. Multiplicidad de funciones: las múltiples funciones desarrolladas por el IF, tanto de fiscalización como de gestión del contrato de concesión, exceden aquellas establecidas en figuras análogas en la experiencia internacional. Adicionalmente, la carga de estos funcionarios se puede ver abultada por tareas adicionales a la de inspección fiscal. Así, la multidisciplinariedad de funciones está vinculada a aspectos jurídicos, contables, administrativos, técnicos, ambientales, entre otros, sumado a la responsabilidad administrativa, civil y penal que recae en la figura del IF. Ello, en algunos casos, se traduce en una gestión subóptima del contrato de concesión.

Acta del Consejo de Concesiones de 2 de julio de 2025, en la cual expuso el CPI.

Acta del Consejo de Concesiones de 30 de septiembre 2025, en la cual expuso la CChC.

- ii. Asignación de contratos: la alta carga de trabajo del IF se ve reforzada, en algunos casos, al no contar necesariamente con dedicación exclusiva para efectos de la fiscalización de un solo contrato de concesión. Ello sin considerar sus labores de IF suplente en otros contratos.
- iii. Exposición al riesgo: en virtud de la gran cantidad de decisiones que debe adoptar el IF, las cuales muchas veces se materializan en un contexto de contratos que tienen un elevado nivel de incertidumbre, la figura del IF se enfrenta a riesgos que representan graves consecuencias, incluidas aquellas que afectan su patrimonio personal. Esta exposición al riesgo es mucho mayor en comparación a otro tipo de funcionarios públicos, y también a las AIF, lo que genera una asimetría y desequilibrio evidente en cuanto a la asunción de responsabilidades.
- iv. Falta de coordinación entre los equipos de diseño, desarrollo y licitación de un contrato de licitación, y el IF que posteriormente fiscaliza la etapa de construcción y operación: la gestión y desarrollo de los proyectos se optimizaría si el IF se beneficia del conocimiento acumulado por el equipo de desarrollo de éstos, para mantener la coherencia interpretativa de los contratos entre ambas etapas.
- v. Calidad de las AIF: se aprecia bajo nivel de control efectivo de la calidad de las AIF. Se trata de la falta de estandarización y uniformidad en las exigencias a las asesorías, ante la ausencia de un enfoque bien delineado de niveles de servicio e indicadores de desempeño. A eso se suma la asimetría señalada previamente, en el sentido que ella deriva en “bajos costos de equivocarse”. Además, cabe tener presente que no existe un esquema de incentivos al eficaz cumplimiento de tareas.

Con relación al desempeño de las AIF, lo cierto es que existe una percepción heterogénea, en la cual se han identificado potenciales falencias en materiales relativas a: (i) barreras de entrada y adecuada certificación de experiencia; (ii) calidad y eficacia de los mecanismos de evaluación; y, (iii) poca claridad en la definición de antecedentes relevantes.

- vi. Tiempos involucrados en la ejecución de una obra pública fiscal: el tiempo promedio para materializar una obra de infraestructura pública suele ser de tres periodos de gobierno aproximadamente, hecho que representa un desafío desde la perspectiva de la continuidad en la planificación y en el cumplimiento de los hitos asociados a cada contrato de concesión. En este contexto, y considerando que los procesos de iteración durante el desarrollo de los proyectos de ingeniería de detalle toman mucho tiempo, se torna muy relevante abordar un régimen de incentivos adecuados en el sistema de Inspección Fiscal, habida consideración del vínculo que tienen con la sociedad concesionaria, con la finalidad de no dilatar la ejecución oportuna de las obras.
- vii. Disponibilidad de información: sobre esta materia, la ausencia de protocolos explícitos y transversales de almacenamiento de información ha tenido por principal efecto que, al término de un contrato de AIF, exista pérdida de información. A su vez, durante la ejecución del contrato, tampoco existen sistemas robustos y completos que permitan gestionar con mayor eficiencia los contratos. Si bien el Sistema de Información de Contratos en Explotación (SICE) ha tenido un rol importante hasta ahora en la gestión de los contratos de AIF, lo cierto es que está acotado a contratos de categoría vial y carece de versatilidad en los reportes. En este marco, se torna un desafío importante contar con un instrumento que permita gestionar

adecuadamente la información con la finalidad de poder supervisar correctamente los contratos de AIF y, con ello, optimizar el sistema de Inspección Fiscal.

- viii. Equipamiento para labores de fiscalización: se releva el hecho que, si bien la DGC paga a las AIF por la disponibilidad de condiciones para dar cumplimiento a las labores de fiscalización, lo que incluye oficinas, estacionamientos y equipamiento tales como camionetas, computadores, celulares y otros implementos técnicos, lo cierto es que ello constituye una fuente de negocio lateral a la esencia de la asesoría, que es el apoyo profesional técnico. Además, cabe señalar que, una vez finalizado el contrato, todo el equipamiento no queda en poder del MOP.
- ix. Inexistencia de servicios integrados o comunes para distintos proyectos concesionados. Se aprecia una falta de integración de servicios o profesionales comunes para distintas concesiones, lo que podría ser conveniente por economías de escala y uniformidad de criterios y tareas.

4. Líneas de acción

El ciclo de diálogos sobre el sistema de Inspección Fiscal implementado por el Consejo de Concesiones permitió también esbozar propuestas potenciales en diferentes planos, y cuya materialización puede significar distintos alcances de complejidad.

La presente propuesta tiene por objeto ordenar, de acuerdo a un esquema de prioridades según impacto/esfuerzo, líneas de acción respecto del funcionamiento del sistema de Inspección Fiscal en los contratos de obras públicas concesionadas, con especial énfasis en la gobernanza del referido sistema, y en particular apuntando a hacerse cargo de las falencias de los contratos de AIF, en virtud del diagnóstico que cuestiona si son eficaces y adecuados a la finalidad que han perseguido originalmente.

Bajo este marco, la propuesta propone el examen de mejoras clasificadas en tres grandes ámbitos: (i) regulatorio; (ii) administrativo/presupuestario; y (iii) tecnológico.

De esta forma, en definitiva, las medidas se alzan con la finalidad de optimizar la gestión de supervisión de los contratos de concesión de obra pública y cuidar la asignación eficiente de los recursos públicos disponibles para tal efecto.

En particular, un análisis del marco normativo no da cuenta de limitaciones legales o reglamentarias para generar nuevos esquemas de prestaciones de las AIF, en relación con su integración o transversalidad, por lo cual queda abierta la posibilidad de reformular la estructura de asistencia que brinda según los beneficios que se puedan derivar de economías de escala, uso eficiente de los recursos disponibles o coordinación en el ejercicio de la actividad.

Cabe tener presente, en ese contexto, que un plan de acción viable precisa también explicar y acordar con organismos como la Contraloría General de la República y la Dirección de

Presupuestos, la conveniencia y el apoyo requerido para poder desarrollar un plan e implementar los cambios que se necesitan al efecto.

Las medidas se exponen en el siguiente cuadro:

ÁMBITO	HALLAZGO	MEDIDA	PLAZO DE APLICACIÓN ESTIMADO
Regulatorio	(iii) Exposición al riesgo	Estudio jurídico/administrativo para <u>reformular exposición al riesgo</u> del IF. Alternativamente, viabilidad de contratar seguros profesionales para el IF.	Corto
Regulatorio	(iv) Calidad de las AIF	Verificación de cumplimiento de contratos y calidad de servicio. Debe existir la posibilidad de que las AIF sean auditadas, aleatoriamente. Se propone partir en 2026 con dos <u>auditorías piloto</u> contratadas externamente.	Corto
Regulatorio	(v) Tiempos involucrados en la ejecución de una obra pública fiscal	Estudio de incentivos para reducir tiempo de revisiones del desarrollo de proyectos de ingenierías. Análisis para adaptar enfoque de <u>dispute boards</u> (comité de expertos) inspirado en los contratos NEC. Tiene un costo, pero agiliza decisiones y descomprime probabilidad de futuros litigios. Integración de los equipos de desarrollo de los proyectos en apoyo al IF.	Corto
Regulatorio	(iv) Calidad de las AIF	Reformulación del sistema de evaluación de desempeño de la AIF, hacia <u>evaluaciones colegiadas</u> . Asimismo, las evaluaciones podrían tener la opción adicional de ser individuales, es decir específicas a los profesionales que laboran en el contrato. De ese modo se puede distinguir aquél que cumple de acuerdo con las expectativas y descripciones, de aquél que no lo hace. Esto ayudaría además en futuras ofertas a reconocer los candidatos que acumulan buenas evaluaciones de aquéllos que no lo hacen. A la vez, aquel profesional que deja de prestar sus servicios en el contrato al corto tiempo de ser adjudicado, tiene toda la libertad de desplazarse a otro trabajo con mejores perspectivas, pero igualmente corresponde que sea mal evaluado por abandonar en breve lapso un compromiso adquirido a través del contrato.	Corto

ÁMBITO	HALLAZGO	MEDIDA	PLAZO DE APLICACIÓN ESTIMADO
Regulatorio	(iv) Calidad de las AIF	En línea de abordar las fallas del sistema de evaluación de desempeño de la AIF, se propone estudiar un sistema de <u>rotación de IF</u> en la etapa de operación del contrato: por ejemplo, una persona no permanezca más de tres años con la misma empresa de AIF.	Corto
Regulatorio	(iii) Exposición al riesgo	Definición de medidas que establezcan “ <u>costos de equivocarse</u> ” para las AIF. Así como también ser sancionadas en el caso de encontrar errores. En particular, en el contexto que se gatille un sumario para el IF, inducido por una falla de la AIF.	Mediano
Regulatorio	(iv) Calidad de las AIF	Definición de <u>niveles de servicio</u> más precisos y estandarizados para el cumplimiento de tareas de las AIF, con sus respectivos indicadores de desempeño. Se debe igualmente examinar la factibilidad de establecer una descripción más específica de las funciones para las AIF.	Mediano

ÁMBITO	HALLAZGO	MEDIDA	PLAZO DE APLICACIÓN ESTIMADO
Administrativo/ presupuestario	(vii) Equipamiento para labores de fiscalización	En la medida que no afecte la disposición oportuna de los bienes y servicios, evaluar la adquisición o arriendo mediante licitación de <u>equipamiento técnico transversal</u> que requiera la Inspección Fiscal de la DGC: oficinas, estacionamientos, vehículos, computadores, celulares u otros equipos técnicos. Con ello dicho equipamiento deja de ser adquirido mediante contratos de AIF individuales. Así, la AIF vuelve a concentrarse en la labor de asesoría técnica propiamente, y no se desvía a un negocio para proveer oficinas y equipamientos.	Mediano
Administrativo/ presupuestario	(i) Multiplicidad de funciones (ii) Asignación de contratos	Formación de <u>staff de profesionales de apoyo al IF</u> , con carácter transversal a los contratos. Las tareas a cargo pueden vincularse a: -Revisión y aprobación de proyectos -Revisiones y recomendaciones legales -Control financiero -Avances de obras -Gestión ambiental -Gestión territorial/ciudadana Se puede retomar la idea de Unidades DGC Macrozonales, a cargo de estas gestiones transversales. Con ello esos equipos dejan de ser suministrados mediante contratos de AIF “tradicionales” (todas las tareas integradas por cada contrato de concesión).	Mediano
Tecnológico	(vi) Disponibilidad de información	Diseño e implementación de <u>Sistemas de Información</u> para el control y fiscalización de contratos. Tomando en consideración: -Necesidades de etapa construcción -Necesidades de etapa operación -Consideración de todos los contratos (no solo viales). Los repositorios técnicos de información deben asegurar la continuidad de obras y servicios, considerando que el	Largo

		almacenamiento y traspaso de información cuando concluye un contrato de AIF es débil y sin protocolos claros.	
--	--	---	--