

Chambers & Partners 2026

Distribución del riesgo, regulación y colaboración: factores clave para el futuro de la industria de la construcción en Chile

Por Alex Wagemann y Fernando Landeros, socios de WL Experts & Advisors.

La industria de la construcción ha sido históricamente un barómetro económico y social. Dada su naturaleza intensiva en mano de obra y su contribución al Producto Interno Bruto, la fortaleza de una economía —o su recuperación— puede generalmente identificarse observando el aumento de los proyectos de construcción, lo que genera una rápida recuperación del empleo y del consumo.

En el caso de Chile, la pandemia de COVID-19, al igual que en la mayoría de los países del mundo, provocó un aumento significativo en el costo de los materiales de construcción debido a las restricciones en las cadenas de suministro y a la necesidad de distanciamiento social para el uso de mano de obra directa. Sin embargo, una vez levantadas las restricciones, estos costos no volvieron a los niveles previos a la pandemia, como originalmente se esperaba.

Desde la perspectiva de la construcción de viviendas, la situación descrita generó una nueva base estructural que, como consecuencia social, se tradujo en una pérdida de oportunidades de acceso a la vivienda, particularmente para la clase media, que actualmente requiere 11,4 años de ingresos para adquirir una propiedad en Chile, frente a los 3,9 años de 2009. A esto se suma que las instituciones financieras han aumentado sus exigencias, reduciendo así el acceso generalizado al financiamiento. Estas circunstancias han provocado una concentración del mercado en family offices e inversionistas institucionales, que adquieren unidades masivamente para destinarlas posteriormente al arriendo.

Por esta razón, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) ha mantenido negociaciones constantes con los últimos gobiernos para reducir los precios finales de venta. Esto ha dado lugar a dos leyes muy importantes para abordar el problema: la Ley 21.450 de 2022 (Ley sobre Integración Social en la Planificación Urbana, Gestión de Suelo y Plan de Emergencia Habitacional) y la Ley 21.748 de 2025 (Ley de Subsidio a la Tasa de Interés Hipotecaria para la Adquisición de Viviendas Nuevas).

La Ley 21.450 tiene como principal objetivo promover la integración social urbana, prevenir la segregación territorial y facilitar la gestión de suelo mediante la introducción de mecanismos para poner terrenos públicos a disposición y acelerar los proyectos habitacionales. Esta ley proporciona el marco regulatorio para el denominado Plan de Emergencia Habitacional (2022–2025). Su foco está en aumentar la oferta de viviendas sociales mediante un trabajo intersectorial debidamente coordinado.

Por su parte, la Ley 21.748 establece un marco para una intervención más directa mediante subsidios estatales. Dado el gran stock de viviendas disponibles para la clase media, esta ley crea un mecanismo temporal mediante el cual el Estado subsidia en 0,6% (60 puntos base) la tasa de interés hipotecaria comercial para la compra de viviendas nuevas con un valor inferior a 4.000 Unidades de Fomento (aproximadamente US\$170.000). Este mecanismo termina una vez que se hayan subsidiado 50.000 viviendas. Sin embargo, actualmente se está estudiando la posibilidad de aumentar el número de unidades elegibles para el subsidio.

El efecto de ambas leyes ha sido positivo, ya que el stock de viviendas nuevas se ha reducido gradualmente. Sin embargo, esto no resuelve el problema existente: los precios de las viviendas están aumentando mucho más rápidamente que los salarios de las personas, lo que demuestra que parte del problema también podría estar relacionado con la gestión del suelo y otras condiciones estructurales de la industria.

Modelo de concesiones

Chile ha gozado durante mucho tiempo de una sólida reputación en materia de infraestructura pública. Sin embargo, hoy enfrenta el desafío de adaptar sus modelos contractuales a una realidad en la que el riesgo ya no es únicamente técnico, sino también regulatorio, financiero y operacional.

Aquí es importante distinguir entre dos mundos que a menudo se analizan erróneamente como si fueran uno solo: las concesiones (APP) y los contratos tradicionales de obras públicas.

El modelo de concesiones tiene una trayectoria de más de 30 años, con su marco legal inicial establecido en el Decreto con Fuerza de Ley MOP N.º 164 de 1991 (refundido en 1996 mediante el DFL MOP N.º 900). Posteriormente, fue complementado por el Decreto Supremo MOP N.º 956 de 1997 (Reglamento de Concesiones), la Ley 20.410 de 2010, que perfeccionó el sistema original, y la Ley 21.044 de 2017, que creó la Dirección General de Concesiones, organismo especializado dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

Si bien el modelo de concesiones es uno de los más modernos y completos de América Latina, han pasado casi diez años desde su última gran reforma y actualmente enfrenta importantes desafíos relacionados con la gestión de permisos, el aumento de la litigiosidad en torno a los proyectos, la preservación del equilibrio económico mediante flujos de caja predecibles, mayores exigencias ambientales, incertidumbre regulatoria y una mayor complejidad sociopolítica; situaciones que han generado un alto nivel de cuestionamientos en los últimos años.

Por lo tanto, el problema actual del sistema chileno no parece ser la ausencia de un marco legal para las concesiones, sino la creciente dificultad para ejecutar los proyectos dentro de plazos previsibles. En particular, es importante considerar que, dentro de los factores críticos mencionados del modelo concesional, destacan la gestión de permisos y el flujo de caja.

Los proyectos aeroportuarios han demostrado cómo los retrasos en las autorizaciones, los cambios regulatorios o la incertidumbre respecto de los ingresos proyectados pueden tensionar el equilibrio económico del contrato. No es casualidad que varias de estas controversias hayan terminado ante el denominado Panel Técnico de Concesiones, organismo creado por la Ley 20.410 de 2010.

Panel Técnico de Concesiones

El Panel Técnico de Concesiones es una institución del sistema chileno que presenta cierta similitud con un *Dispute Review Board*. Si bien este organismo emite recomendaciones no vinculantes que, por ley, se limitan a controversias de carácter técnico y económico —dado que las disputas en este sector son más bien multidimensionales—, recientemente se ha observado una zona difusa respecto de sus pronunciamientos sobre materias contractuales.

En términos numéricos, durante los últimos diez años el número de controversias presentadas ante el Panel Técnico no ha disminuido, sino que se ha mantenido constante en un promedio de diez nuevas controversias anuales a nivel nacional, salvo en 2023, cuando el número fue mayor, posiblemente debido a problemas asociados al COVID-19.

Durante la última década, el porcentaje recomendado de pago a favor de los concesionarios ha sido inferior al 10% de los montos reclamados. Sin embargo, actualmente los concesionarios deben comparecer ante el Panel Técnico si posteriormente desean recurrir al arbitraje. Este requisito sugiere que las decisiones de acudir al Panel responden más a una conveniencia estratégica que

a una verdadera convicción respecto de sus beneficios como mecanismo de resolución temprana de conflictos.

Contratos de obras públicas

En contraste, el marco regulatorio de los contratos de obras públicas financiados con fondos públicos ha sido actualizado en los últimos años. Las normas centrales están contenidas en el Decreto Supremo MOP N.º 75 de 2004 (Reglamento para Contratos de Obras Públicas), que posteriormente fue modificado, 20 años después, por el Decreto Supremo MOP N.º 156 (2024) y el Decreto Supremo MOP N.º 150 (2026).

Estos últimos instrumentos legales introdujeron mejoras significativas en aspectos específicos del Reglamento, tales como valores proforma, empresas relacionadas, multas, subcontratos, aumentos de obras y transparencia general del sistema.

Dado que la reforma de 2026 es muy reciente, todavía no es posible realizar una evaluación confiable de sus resultados efectivos en términos de reducción de conflictos. Sin embargo, antes de esta última modificación, cabe señalar que el problema crítico en la contratación de obras públicas ha sido una distribución inequitativa de los riesgos desde el inicio. En efecto, el Estado conserva facultades exorbitantes en materias sustantivas, mientras el contratista asume riesgos amplios con escaso margen de maniobra.

A esto se suma otro factor: la incapacidad para ejecutar el presupuesto. Los pagos atrasados, las reasignaciones y las restricciones fiscales terminan trasladando al contratista riesgos financieros que no le corresponden. El resultado es predecible: menor interés en participar y más controversias durante la ejecución, que son resueltas en los tribunales en lugar de utilizar el sistema arbitral, a diferencia de lo que ocurre en el régimen concesional.

En este sentido, las modificaciones introducidas constituyen un paso en la dirección correcta, al abordar dificultades que históricamente han generado problemas que finalmente terminaban resolviéndose en tribunales.

Como puede observarse, aplicar la misma lógica de análisis a los sectores mencionados sería un error. Sus cuellos de botella son diferentes y, por lo tanto, requieren soluciones diferentes.

Oportunidades de mejora

En el sector habitacional se requiere una revisión exhaustiva de las condiciones estructurales existentes para crear un sistema capaz de desarrollar proyectos de manera más eficiente y a precios accesibles para la mayoría de la población.

Esto probablemente implica un mayor acceso al financiamiento para los sectores medios y vulnerables, un mayor apoyo bancario a las empresas constructoras y, sin duda, una nueva política de gestión territorial.

Mientras tanto, en el mundo de las concesiones, el foco debería estar en reducir la incertidumbre regulatoria y mejorar la predictibilidad de los flujos de caja. Esto supone fortalecer la coordinación institucional en materia de permisos, establecer reglas más claras para revisar los ingresos de los concesionarios e introducir mecanismos preventivos que permitan realizar ajustes oportunamente, sin que los conflictos escalen.

Finalmente, en el caso de las obras públicas, el desafío consiste en reequilibrar la relación contractual. No se trata de debilitar las garantías del Estado, sino de distribuir los riesgos de manera más racional. Un contratista no puede gestionar aquello que no controla. Si el sistema insiste en transferirle esos riesgos, la consecuencia seguirá siendo la misma: menor competencia y mayores costos finales para el Estado.

En este último caso surge una oportunidad histórica: incorporar algunas de las mejores prácticas del sistema de concesiones a los contratos de obras públicas. En particular, extender el modelo del Panel Técnico, en una versión claramente mejorada, a los contratos tradicionales.

La experiencia comparada demuestra que los mecanismos de resolución temprana de controversias, aun cuando no se presenten bajo la forma de un panel permanente, reducen significativamente el tiempo y los costos de los conflictos, evitando que estos escalen hacia arbitrajes largos y costosos.

Conclusiones

En síntesis, Chile está experimentando una actualización regulatoria lenta, pero se está avanzando en la modernización de la industria y en la solución de algunos problemas históricamente complejos. Sin embargo, queda mucho trabajo por hacer.

En particular, se requiere avanzar hacia sistemas que prioricen la gestión temprana de riesgos y controversias, con una mejor coordinación interinstitucional, un adecuado equilibrio de riesgos, mecanismos de compensación claros y eficientes destinados a asegurar el equilibrio económico

de los contratos, y un cambio de enfoque desde la confrontación hacia la colaboración.

Lo anterior supone el desafío de hacer que el marco existente sea suficientemente flexible, predecible y eficiente para responder a un entorno cada vez más complejo, así como implementar una política global destinada a fortalecer a los actores de la industria en materia de gestión colaborativa.

<https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/construction-law-2026/chile/trends-and-developments>

