



FACTORES QUE DETERMINAN QUE LA DURACIÓN DE UN PROCESO DE SELECCIÓN SEA MAYOR A 60 DÍAS

OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS



Factores que determinan que la duración de un proceso de selección sea mayor a 60 días

Magali Rojas Delgado
Presidenta Ejecutiva del OSCE

Milagritos Pastor Paredes
Secretaria General del OSCE

Miguel Caroy Zelaya
Jefe de la Oficina de Estudios Económicos

Analistas:

Carla Torres Sigueñas
Francisco Saravia Ortiz
Adela Herrera Villena
Rolf Ruiz Casapia
Janet Pérez Ricaldi
Arturo Huanca Quispe

Fecha de Elaboración: Mayo de 2013

El presente estudio se realiza sobre la base de la información que las entidades públicas, bajo responsabilidad, han registrado en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE – y que corresponde a los procesos de selección convocados en los años 2010, 2011 y 2012.

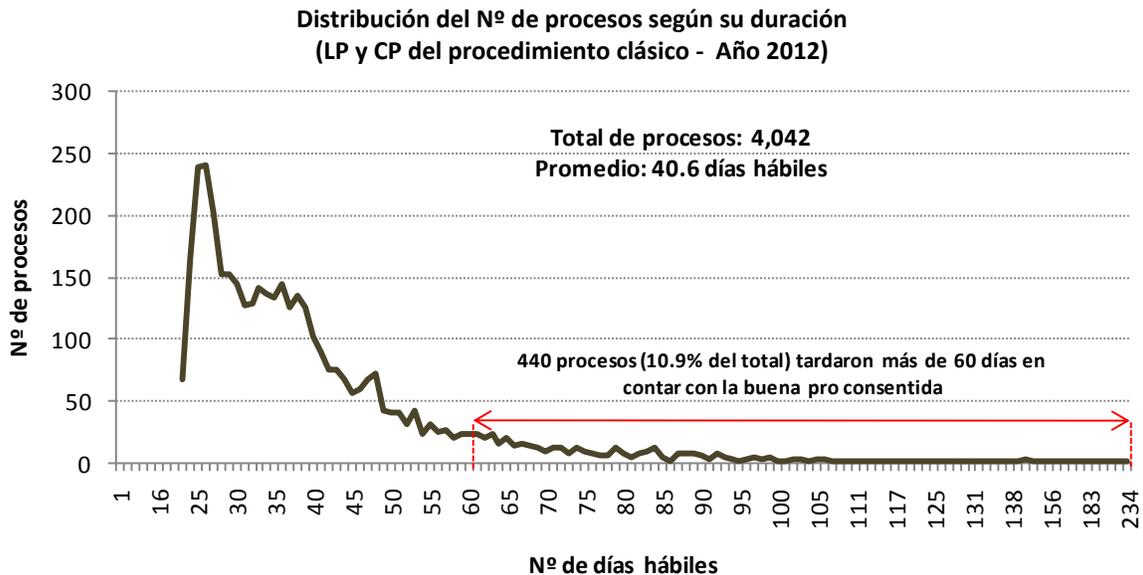
INDICE

1	INTRODUCCIÓN	4
2	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS	6
3	IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE RETRASAN LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN	8
3.1	REVISIÓN GENERAL: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS GENERALES	8
3.2	ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE PROLONGARON EL CALENDARIO INICIAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN	9
4	IMPORTANCIA DE LOS FACTORES IDENTIFICADOS EN EL RETRASO DEL CALENDARIO: MEDICIÓN DEL TIEMPO DE RETRASO	14
5	CONCLUSIONES	15

1 INTRODUCCIÓN

El artículo 22º del Reglamento de la Ley de Contrataciones establece que, para el caso de Licitaciones y Concursos Públicos (LP y CP), debe haber un plazo no menor de 22 días hábiles entre la convocatoria y presentación de propuestas. Si a ello sumamos un promedio de 5 días para otorgar la buena pro, el plazo para interponer un recurso impugnativo¹ y el plazo total para resolverlo² (bajo el supuesto que existan 2 o más postores), se determina que la duración de estos procesos, contados desde la convocatoria hasta el consentimiento de la buena pro, no debería extenderse más allá de los 60 días hábiles, es decir, aproximadamente 3 meses.

El Informe Anual de Contrataciones Públicas que elabora la Oficina de Estudios Económicos muestra estadísticas referidas a la duración de los procesos de selección. Para el caso específico de las LP y CP del año 2012, esta duración promedio es de 40.6 días hábiles. No obstante, se evidencia que el 10.9% de procesos superaron los 60 días³.



Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

En el Programa Presupuestal 0034 “Contrataciones Públicas Eficientes” se establece el indicador⁴ por resultado específico: porcentaje (%) de procesos de selección cuya duración es mayor o igual a 60 días hábiles y se busca con ello monitorear este valor e implementar medidas que contribuyan con la reducción de los plazos de estos procesos calificados como ineficientes.

¹ Artículo 107º del Reglamento de la Ley de Contrataciones.

² Artículos 110º y 116º del Reglamento de la Ley de Contrataciones.

³ Para el año 2010, el 7.0% de las LP y CP duraron más de 60 días, mientras que en año 2011 fue 15.7%.

⁴ El indicador únicamente toma información de los procesos de selección por licitación y concurso público (clásicos) debido a que son los que más tiempo toman y concentran un mayor gasto.



Teniendo en cuenta lo antes mencionado y a fin de contribuir con el logro de dicho objetivo, se realiza el presente análisis, el cual contiene la identificación de las causas o factores que hacen que se modifiquen las fechas de las etapas del proceso de selección, y por ende el plazo establecido en el calendario inicial, así como la identificación de los factores más recurrentes.

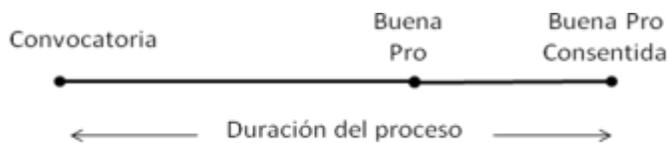
Finalmente, para medir la importancia de dichos factores se procedió a la selección de una muestra de 279 procesos⁵ convocados en el periodo 2010-2012 y que tuvieron una duración mayor a 60 días. En este apartado se estima el promedio de días que se prolonga el calendario inicial debido a la presencia de postergaciones, causadas por factores no contemplados inicialmente. Asimismo, se determina el impacto en demora debido a los recursos impugnativos.

⁵ Equivale al 23.9% del universo.

2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

La normativa de contrataciones señala que en el contenido mínimo de las bases se encuentra el cronograma o calendario de un proceso de selección. Este calendario contiene las fechas de cada una de las etapas del proceso desde la convocatoria hasta el otorgamiento de la buena pro. Posteriormente se dará la firma del contrato. Sin embargo, previo a la firma del contrato la buena pro debe quedar consentida y ello ocurre a los 08 días hábiles de otorgada (para Licitaciones y Concursos Públicos), en caso haya 2 o más postores y que ninguno haya ejercido el derecho de interponer el recurso de apelación. De otro lado, la buena pro quedará automáticamente consentida si sólo hubo un postor.

Esquema de un proceso de selección, si no hay impugnaciones



No obstante, el cronograma establecido en las bases, hasta el otorgamiento de la buena pro, puede verse modificado debido a una serie de hechos, conforme lo establece el artículo 30º de la Ley de Contrataciones del Estado.

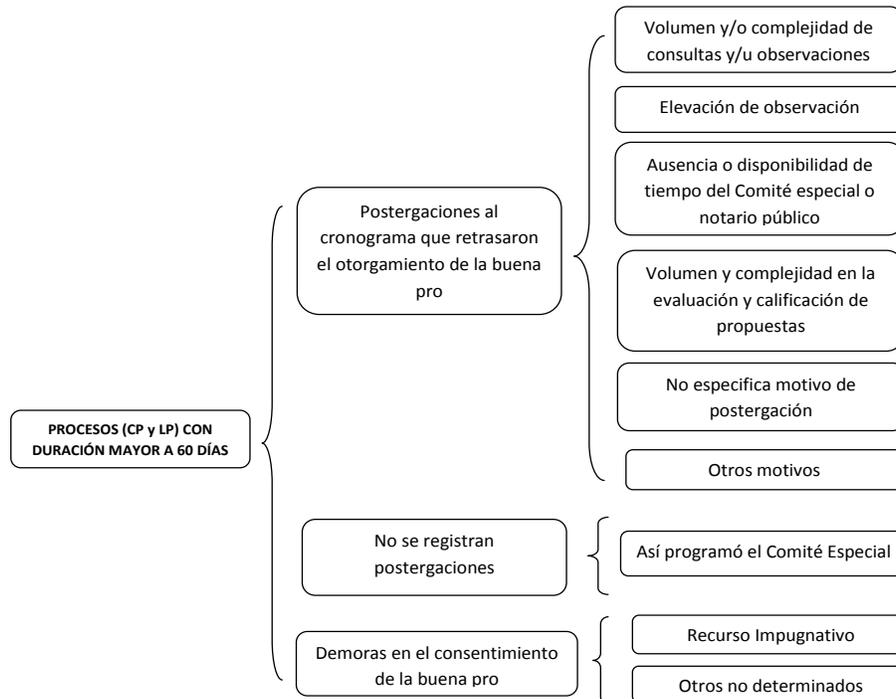
Del mismo modo, luego de otorgada la buena pro, en caso se interponga algún recurso de impugnación, el consentimiento de la buena pro ocurrirá hasta después que el Tribunal de Contrataciones resuelva dicho recurso y se implemente lo que disponga. Con ello se deduce que hay diversos factores que pueden prolongar la duración del proceso de selección.

Esquema de duración de un proceso de selección, con postergaciones e impugnaciones



De la revisión de los publicado en el SEACE, se han identificado los factores que pueden prolongar la duración del proceso, y han sido clasificados según afecten o no el cronograma inicial del proceso de selección. Dichos factores y su efecto, se muestran a continuación:

Esquema de problemas que pueden incidir en que un proceso dure más de 60 días



Para determinar cuáles son los factores que tienen mayor incidencia en que algunos procesos de Licitación y Concurso Público, convocados en el periodo 2010-2012, tengan una duración mayor a los 60 días, se procedió a la identificación de cada uno de ellos. Este universo se presenta en el Cuadro N° 1.

Cuadro 1
Procesos cuya duración promedio fue más de 60 días hábiles
(LP y CP del procedimiento clásico)

Tipo de Proceso	Año			Total
	2010	2011	2012	
LP	134	385	317	836
CP	76	131	123	330
Total	210	516	440	1,166

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

Para cada uno de ellos se revisó la información publicada en el SEACE y se procedió con la catalogación de los hechos registrados por las entidades conforme a los factores descritos en el esquema de problemas.

Luego se extrajo una muestra de 279 procesos y se procedió con la descarga de las fechas del calendario inicial (convocatoria y buena pro) y del calendario modificado (buena pro) así como del registro del consentimiento de la buena pro a fin de estimar el cálculo de la demora debido a estos factores. Los resultados del análisis de esta muestra se presentan en el capítulo 4.

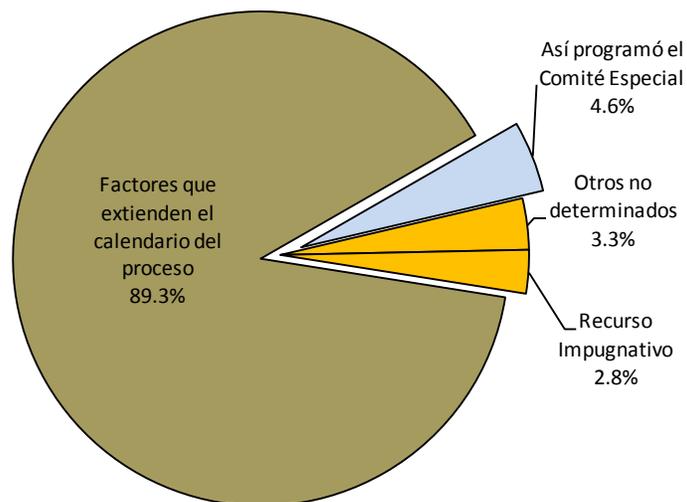
3 IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE RETRASAN LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

3.1 REVISIÓN GENERAL: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS GENERALES

Según se mencionó anteriormente, los motivos por los cuales un proceso de selección puede tomar más de 60 días hábiles en contar con buena pro consentida pueden agruparse en 3: factores que extienden el calendario del proceso, retraso del consentimiento de la buena pro debido a recursos impugnativos y, porque el propio comité especial estableció plazos amplios en el calendario del proceso (fundamentalmente porque anticipó que dicho proceso sería complejo).

Bajo estos criterios podemos observar en el Gráfico 1 que, en el periodo de análisis, el 89.3% de procesos presentaron factores que extendieron el calendario establecido, mientras que en el 4.6% fue porque el Comité Especial estableció un calendario amplio para otorgar la buena pro. El restante 6.1% se debe a demoras generadas luego de otorgada la buena pro.

Gráfico 1
Distribución de procesos (%) según factor de demora
Periodo 2010-2012



Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

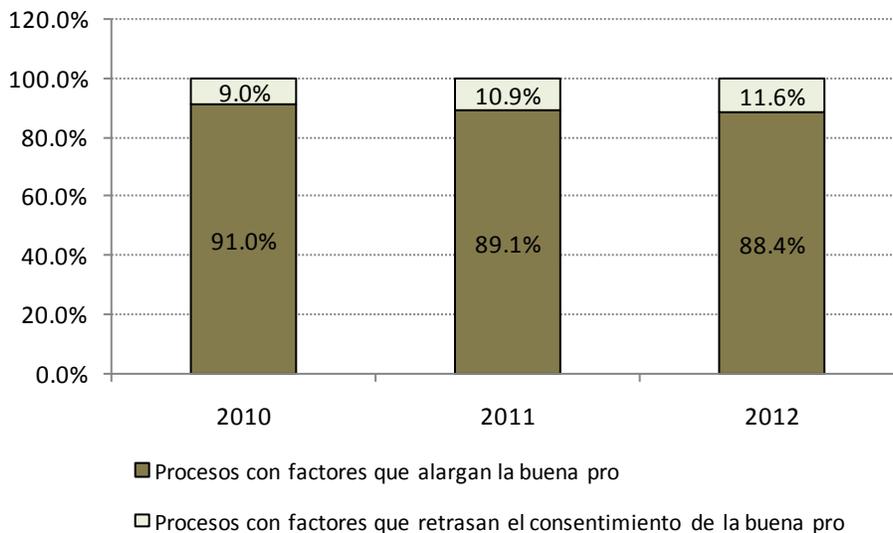
En efecto, si se desagrega dicho 6.1% se determina que el 2.8% de procesos que demoraron más de 60 días se debe a la existencia de recursos impugnativos, mientras que en el 3.3% no presenta factor determinado, es decir, no se encuentra motivo que justifique el registro del consentimiento de la buena pro de manera tardía⁶.

⁶ Esta situación es corregida a partir de octubre de 2012, fecha en la cual el OSCE, como parte de la mejora continua del SEACE, implementó la funcionalidad para que el mismo SEACE publique automáticamente el consentimiento del otorgamiento de la Buena Pro en el plazo pertinente.

3.2 ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE PROLONGARON EL CALENDARIO INICIAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN

Dado que en la mayoría de los casos analizados se presentan factores que conllevan al alargamiento de las etapas del proceso de selección hasta el otorgamiento de la buena pro, en este acápite se presentará un análisis en detalle de este grupo, identificando los factores que con mayor recurrencia se presentan en el periodo de análisis. Ello, se puede observar en el gráfico 2; donde en cada año de análisis, la concentración de procesos con al menos un factor de demora supera el 88.0%.

Gráfico 2
Número de procesos con al menos un factor que dilata el plazo establecido en el calendario inicial
Periodo 2010-2012



Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

Estos factores identificados se pueden agrupar de la siguiente manera:

- “Volumen y/o complejidad de consultas y/u observaciones”. Un proceso de selección que tiene un valor referencial elevado o que cuente con numerosos ítems puede concitar el interés de diversos proveedores. Si a ello sumamos bases poco claras o, a criterio de los proveedores, con elementos que restringen la libre participación, se genera un gran número de consultas y observaciones (muchas de ellas complicadas) las cuales conllevan al alargamiento del proceso debido a la revisión y absolución de las mismas. Este proceso involucra al comité especial, al área usuaria o técnica y al órgano encargado de las contrataciones (logística).
- “Elevación de observaciones, espera del pronunciamiento e implementación de modificaciones”. Cuando las observaciones no son acogidas los proveedores pueden solicitar la

elevación de las bases al titular de la entidad⁷ o al OSCE. Cuando ello ocurre, se debe esperar el Pronunciamiento, el mismo que puede disponer que el proceso se retrotraiga hasta determinada etapa del proceso y/o que se establezca la realización de ciertos cambios antes de continuar. Ambos escenarios generan demoras en su implementación y, por ende, extiende el calendario del proceso.

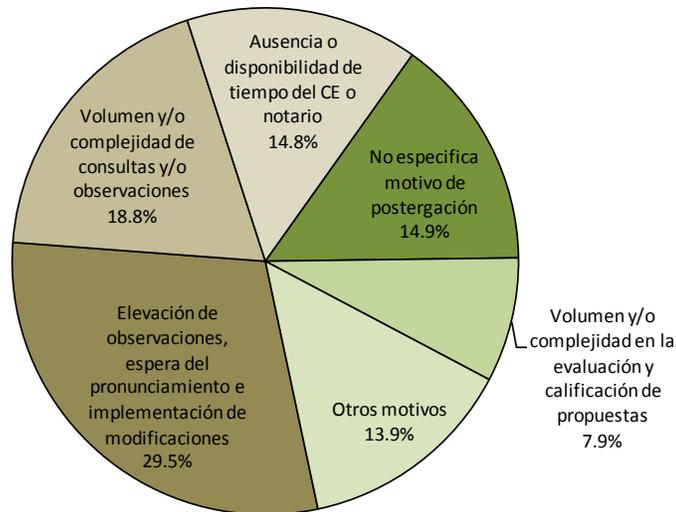
- “Ausencia o disponibilidad de tiempo del Comité Especial o notario”. Considerándose aquí el retraso generado por la ausencia de algún integrante del comité o del notario público en los actos públicos del proceso. Asimismo, se consideran los casos en los cuales el comité especial posterga etapas del proceso debido a su excesiva carga laboral.
- “Volumen y/o complejidad en la evaluación y calificación de propuestas”. Este factor incluye los retrasos debido a la cantidad de propuestas a evaluar (por la gran cantidad de ítems del proceso y en algunos casos por la cantidad de postores), así como los casos de demoras debido a la complejidad de la propuesta (ello puede ocurrir en la contratación de rubros sofisticados).
- “No especifica motivo de postergación”. Se refiere a los casos en los cuales se registraron cambios de fechas a las distintas etapas del proceso sin indicar un motivo válido para dicha postergación.
- “Otros motivos”. Agrupa a todos los demás motivos de postergación registrados. Tenemos por ejemplo al factor de demora debido a los “Problemas con el SEACE”, “Ajuste o modificación del valor referencial”, “Los oficios, cartas, notificaciones, comunicados o recomendaciones remitidos por el OSCE”, en el marco de su rol supervisor y la “Actualización de estudio de mercado”, entre otros.

Teniendo en consideración la clasificación anterior, según se indica en el gráfico 3, el factor más recurrente es el relacionado a la “Elevación de observaciones” (referido a todas las actividades que involucra, desde la elevación hasta que las bases queden integradas adecuadamente), el cual está presente en el 29.5% de los procesos analizados. Este factor mantiene su importancia en los 3 años analizados (Gráfico 4).

Seguidamente se encuentra el referido a las “Consultas y/u observaciones” con el 18.8%. Y en tercer lugar (casi de manera equitativa), tanto el hecho que “No se especifica motivo de postergación” como “Ausencia o disponibilidad de tiempo del CE o notario” con el 14.9% y 14.8%, respectivamente. Debemos indicar que para este último, del total de procesos con este factor, el 55.9% se refiere específicamente a la ausencia de algún miembro del comité o del notario a los actos públicos del proceso (procesos convocados en Lima, principalmente) y el 44.1% se debe a las postergaciones debido a la sobrecarga laboral del comité.

⁷ La normativa vigente hasta setiembre de 2012, establecía que las bases observadas podían elevarse al Titular de la entidad para su respectivo pronunciamiento, en los procesos cuyo valor referencial sea inferior a 300 UIT

Gráfico 3
Distribución de procesos con factores que alteraron el calendario inicial
Periodo 2010 -2012

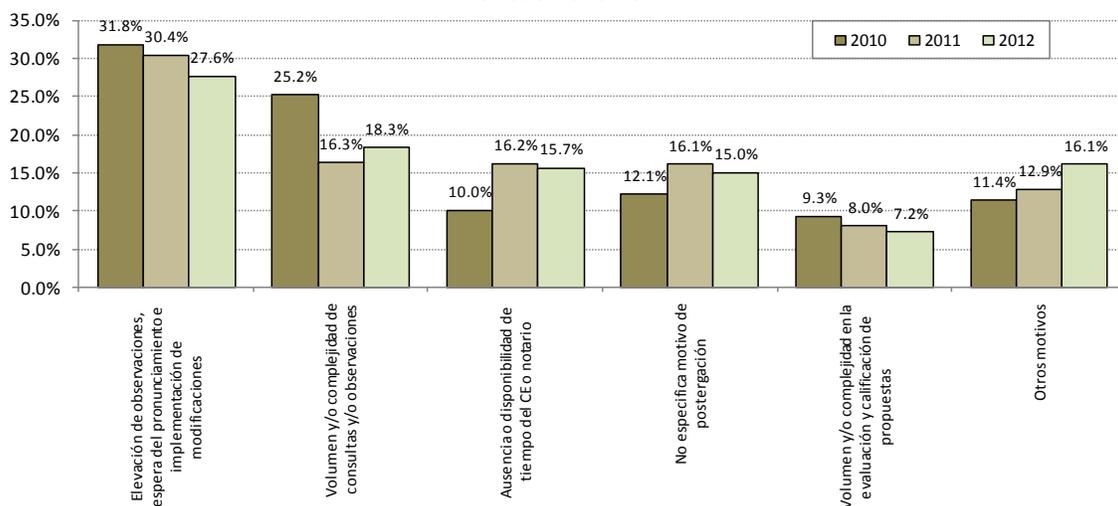


1/ Los porcentajes de importancia fueron calculados de manera independiente en cada factor respecto al total de procesos que presentaron factores en el periodo 2010-2012. Es preciso indicar que hubo procesos que presentaron más de un factor a la vez.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

Gráfico 4
Porcentaje de procesos ^{1/} según factor identificado y año de análisis
Periodo 2010-2012



1/ Los porcentajes de importancia fueron calculados de manera independiente en cada factor respecto al total de procesos que presentaron factores en cada año de análisis. Es preciso indicar que hubo procesos que presentaron más de un factor a la vez.

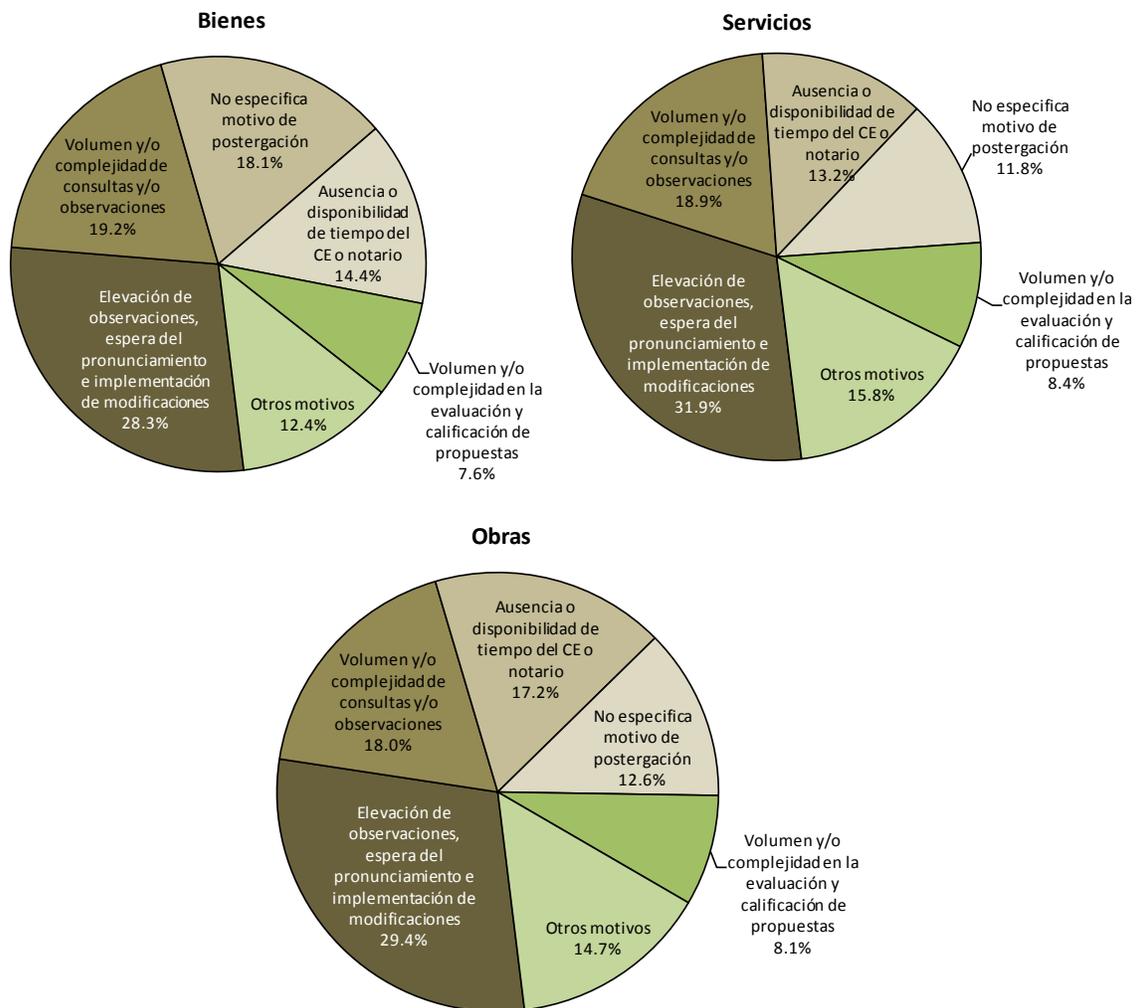
Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

Con respecto al factor “Volumen y/o complejidad en la evaluación y calificación de propuestas”, del análisis del objeto de contratación de dichos procesos se comprueba que, efectivamente, están relacionados a rubros con cierto nivel de sofisticación como son: Equipos, accesorios y suministros médicos (para el año 2010) y Servicios en Ingeniería e investigación, así como servicios basados en tecnología (tanto para el 2011 y 2012), principalmente.

Según objeto, el 48.6% de los procesos que duraron más de 60 días corresponde a “Bienes”, el 28.0% a “Servicios” y el 23.4% a “Obras”. El análisis según objeto se muestra a continuación:

Gráfico 5
Porcentaje de procesos ^{1/} según objeto de contratación y factor identificado
Periodo 2010-2012



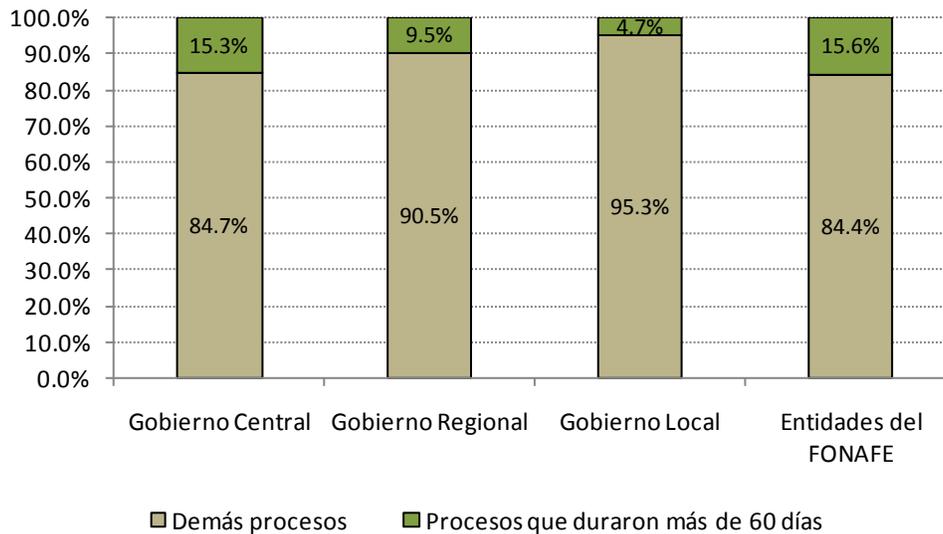
1/ Los porcentajes de importancia fueron calculados de manera independiente en cada factor respecto al total de procesos que presentaron factores en cada objeto de contratación. Es preciso indicar que hubo procesos que presentaron más de un factor a la vez.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

Del análisis individualizado según objeto, se observa que los factores referidos al “Volumen y/o complejidad de consultas y/u observaciones” y a la “Elevación de observaciones” son los principales en cada objeto de contratación (procesos convocados por el Gobierno Central, principalmente), con lo cual se reafirma lo mencionado a lo largo del presente informe. Sin embargo, debemos destacar al factor “Ausencia o disponibilidad de tiempo del CE o notario” el cual es el tercero más recurrente en los procesos de obras con el 17.2%. Este es uno de los principales factores que se presenta en los procesos convocados por el Gobierno Local y Regional.

Gráfico 6
Porcentaje de procesos que duraron más de 60 días respecto al total adjudicado, según Tipo de entidad^{1/}
Periodo 2010-2012



1/ Para efectos de un mejor análisis, el Gobierno Central incluye a las Sociedades de Beneficencia, el Gobierno Local incluye los OPD-Gobiernos Locales y las Empresas Municipales y el Gobierno Regional a los OPD-Gobiernos Regionales.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

4 IMPORTANCIA DE LOS FACTORES IDENTIFICADOS EN EL RETRASO DEL CALENDARIO: MEDICIÓN DEL TIEMPO DE RETRASO

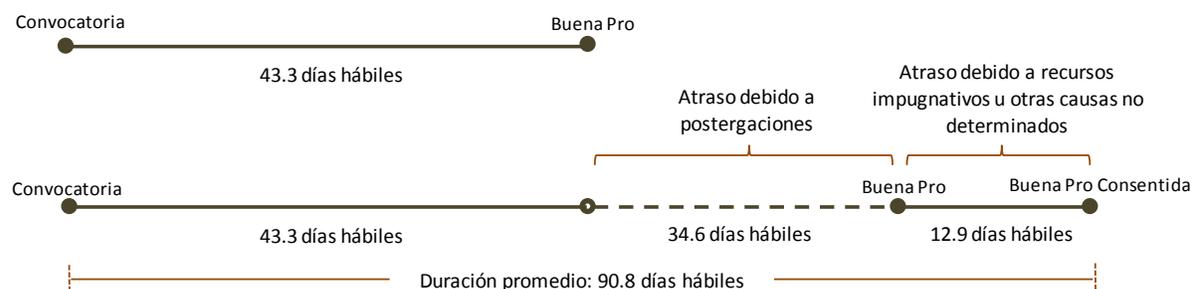
Como se mencionó en la metodología de análisis, para determinar el impacto de las postergaciones en la duración total del proceso de selección de LP y CP, se procedió a la toma de información exhaustiva de una muestra de 279 procesos de selección⁸.

Todos los factores previamente identificados han sido agrupados según el periodo dentro del proceso de selección en que tiene efecto:

- Desde la convocatoria hasta el otorgamiento de la buena pro: presencia de factores que generan postergaciones al calendario inicial y por ende un alargamiento del tiempo de duración hasta el otorgamiento de la buena pro, tales como: complejidad en las consultas y observaciones, elevación de bases, falta de quórum para actos públicos, entre otros.
- Desde el otorgamiento de la buena pro hasta su consentimiento: debido al recurso impugnativo u otras causas no determinadas.

De la muestra tomada se determinó que, en promedio, el Comité Especial estableció un cronograma inicial de 43.3 días hábiles desde la convocatoria hasta el otorgamiento de la buena pro. No obstante, la presencia de factores no contemplados inicialmente prolongaron dicho calendario en 34.6 días hábiles adicionales, según muestra el gráfico 5. Por otro lado, los recursos impugnativos hacen que el consentimiento se realice luego de 12.9 días hábiles de otorgada la buena pro. Este escaso efecto al promedio total se debe a que sólo el 2.8% de los procesos que tienen duración mayor a 60 días tienen recursos impugnativos.

Gráfico 5
Impacto de las postergaciones y de los recursos impugnativos en la duración total del proceso de selección
Periodo 2010-2012



Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos

⁸ Dicha muestra brinda un 95% de nivel de confianza y 5% de margen de error.

5 CONCLUSIONES

- ✓ Los factores que inciden en el 89.2% de los procesos que tuvieron una duración mayor a los 60 días hábiles tienen su incidencia hasta antes de otorgada la buena pro, tales como: Volumen y/o complejidad en las consultas y observaciones, Elevación de bases, Ausencia o disponibilidad de tiempo del comité especial o notario público, entre otros. En conjunto, todos ellos hacen que el proceso se prolongue en 34.6 días hábiles adicionales
- ✓ De todos ellos, los dos factores con mayor importancia están relacionados con la calidad y claridad de las bases (factores relacionados directamente con los requerimientos técnicos mínimos) y la percepción que tienen los proveedores respecto a sus posibilidades de participar debido a ellas. En efecto, tanto el factor “Volumen y complejidad de consultas y observaciones” como “Elevación de observaciones, espera del pronunciamiento e implementación de modificaciones” están presentes, en conjunto, en el 48.3% del total de procesos que duraron más de 60 días.
- ✓ Ello es recurrente tanto a nivel de objeto como según tipo de entidad.
- ✓ Del mismo modo, existe relación entre la incidencia de estos factores y los procesos de montos elevados, o que cuenten con numerosos ítems y/o que correspondan a rubros relacionados con la salud, tecnología y la construcción.
- ✓ Por lo tanto, la reducción del indicador planteado en el programa presupuestal “Contrataciones públicas eficientes” implica abordar el análisis y mejora de la calidad de los requerimientos técnicos mínimos y las bases de los procesos antes señalados.