



# **MONITOREO DE LA ESTIMACIÓN DEL TIEMPO DE DURACIÓN DE LOS ACTOS PREPARATORIOS EN EL AÑO 2013**

## **MONITOREO DE LA ESTIMACIÓN DEL TIEMPO DE DURACIÓN DE LOS ACTOS PREPARATORIOS EN EL AÑO 2013**

### **Resumen analítico del informe final**

Desde el año 2009 se viene realizando la medición del tiempo de duración de la primera fase del proceso de contratación pública: los Actos Preparatorios. Para dicha medición se considera el tiempo que transcurre desde la fecha de recepción del requerimiento por parte del órgano encargado de las contrataciones hasta la fecha de publicación de la convocatoria en el SEACE. En la primera medición se obtuvo un plazo de 65 días calendario (alrededor de 2 meses) y se evidenció que no existía uniformidad en el circuito de actividades que se realizan en esta primera fase. En el año 2012 se realizó una segunda medición, obteniéndose un plazo de 74 días calendario (2 meses y medio aproximadamente) y se determinó que el principal cuello de botella recaía en el Estudio de Posibilidades que ofrece el mercado<sup>1</sup>.

En el año 2013, teniendo en cuenta las intervenciones del OSCE y los cambios normativos cuya entrada en vigencia fueron en setiembre de 2012, se efectuó el monitoreo de dicha medición y se profundizó el recojo de información relacionado al Estudio de Posibilidades que ofrece el mercado<sup>2</sup>.

Lo anterior, con la finalidad de continuar con estudios específicos que contribuyan a la mejora continua del proceso a cargo de las entidades, en concordancia con los principios de eficiencia y economía consagrados en la Ley de Contrataciones del Estado.

Considerando que esta información no se encuentra en el SEACE sino en cada uno de los expedientes de contratación de los procesos de selección, se tomó una muestra de ellos. Dada la dificultad y los costos de acudir a cada provincia para obtener datos de los expedientes de las distintas entidades públicas, se optó por utilizar el muestreo no probabilístico.

Dicho muestreo se realizó en 3 etapas. En la primera se seleccionaron regiones que representen a la costa, sierra y selva, así como a ciudades con alto, mediano y bajo monto adjudicado. En la segunda etapa se eligieron las entidades a ser visitadas, procurando que haya representantes de cada nivel de gobierno. Finalmente, en la tercera etapa se seleccionó aleatoriamente los procesos de selección cuyos expedientes de contratación serían revisados. La distribución de la muestra aleatoria se realizó en función al tipo de proceso de selección.

---

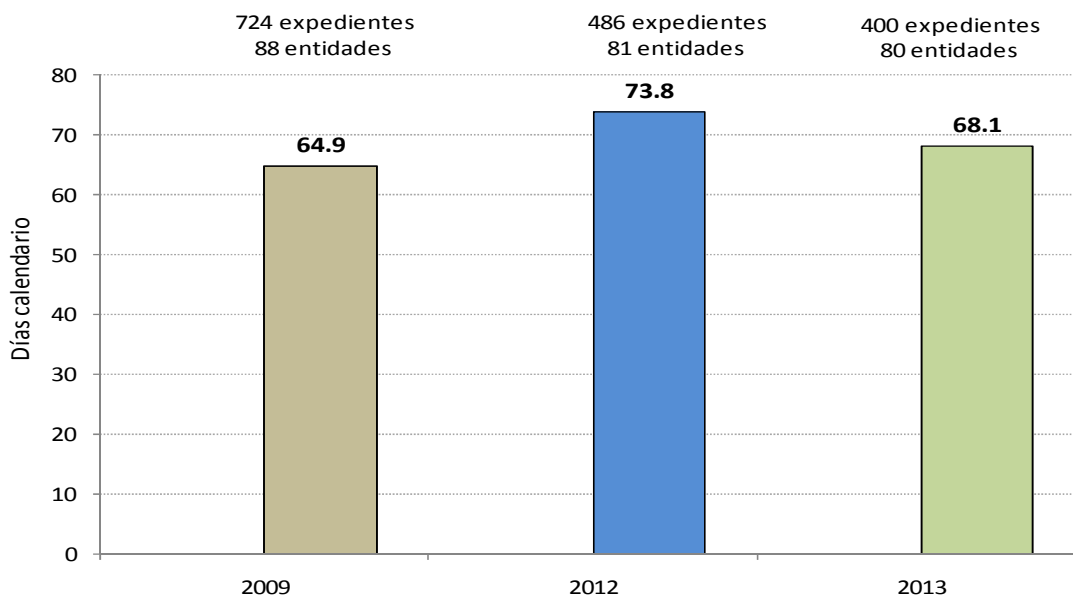
<sup>1</sup> La medición realizada en el año 2009 (con procesos del año 2008 y 2009) y la medición del año 2012 (con procesos del año 2011) fue realizada por la empresa Proyecta Corporacion S.A.C.

<sup>2</sup> La última medición en el año 2013 (con procesos convocados en el año 2012 y 21 procesos del año 2013) fue realizada por Arellano Marketing (el levantamiento de información se realizó entre el 01 de agosto al 19 de diciembre).

El presente resumen muestra a nivel general, los resultados recogidos en los últimos años sobre la medición de esta fase y los aspectos a considerar.

Los últimos resultados señalan que los actos preparatorios tienen una duración promedio de 2 meses y 1 semana, sin embargo, la distribución de frecuencias del tiempo de duración nos indica que no existe un patrón definido, es decir, hay casos en donde este período es notablemente corto (en los que inclusive se podría presumir que los documentos que sustentan las actuaciones fueron consignados en el expediente de contratación con la finalidad de regularizar una compra ya realizada) y casos en los que este período es tan largo que bordea los once meses. Tal es el caso del Concurso Público N° 22 convocado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -RENIEC para la contratación del servicio de vigilancia, cuya fecha de requerimiento es el 31 de enero de 2012 y fue convocado 11 meses después, el 27 de diciembre de 2012.

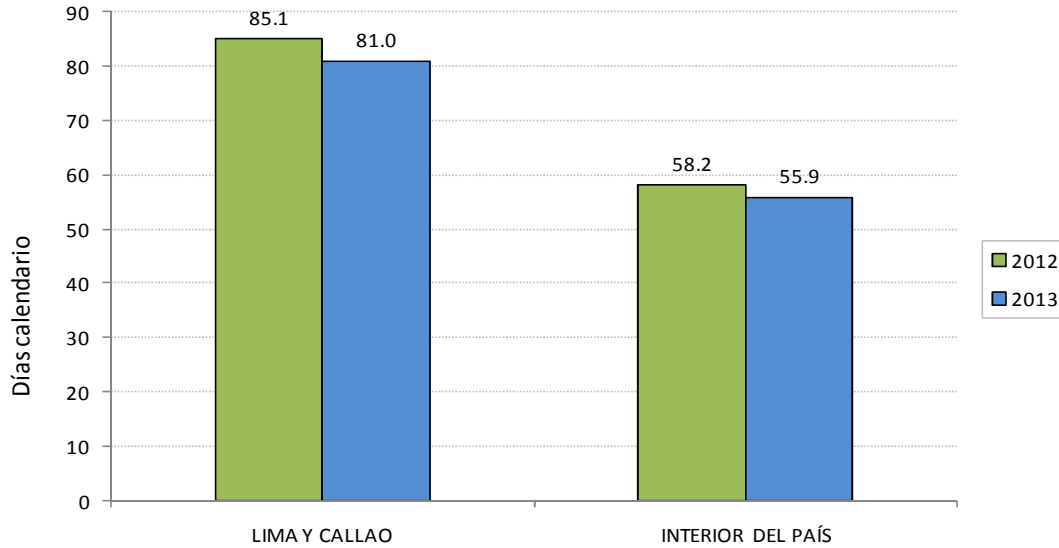
#### Medición de la Duración de actos preparatorios en los procesos de selección en los años 2009, 2012 y 2013



Elaboración: Oficina de Estudios Económicos - OSCE

Si separamos la medición obtenida en Lima y Callao de la medición obtenida en las entidades del interior del país, se observa que el plazo de duración de los actos preparatorios es superior en Lima y Callao que en provincias. En los datos obtenidos el último año se registra una duración de 81 días calendario frente a los 56 días calendario registrados en provincias.

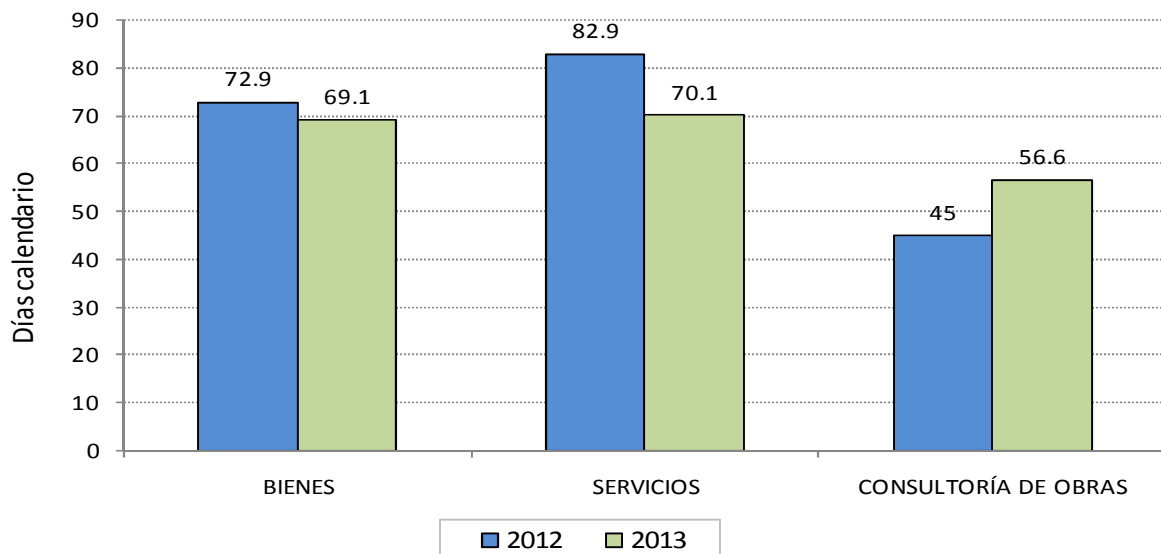
**Lima y Callao vs Interior del País: Medición de la duración de actos preparatorios en los años 2012 y 2013**



Elaboración: Oficina de Estudios Económicos - OSCE

Según el objeto contractual, el tiempo de duración de los actos preparatorios en los procesos de selección para la contratación de servicios es superior, en comparación, con el obtenido en bienes y consultoría de obras. Esto puede ocasionarse por la dificultad que existe para identificar la oferta de proveedores de servicios, en algunos casos, especializados; o en el poco interés de estos proveedores en enviar su cotización.

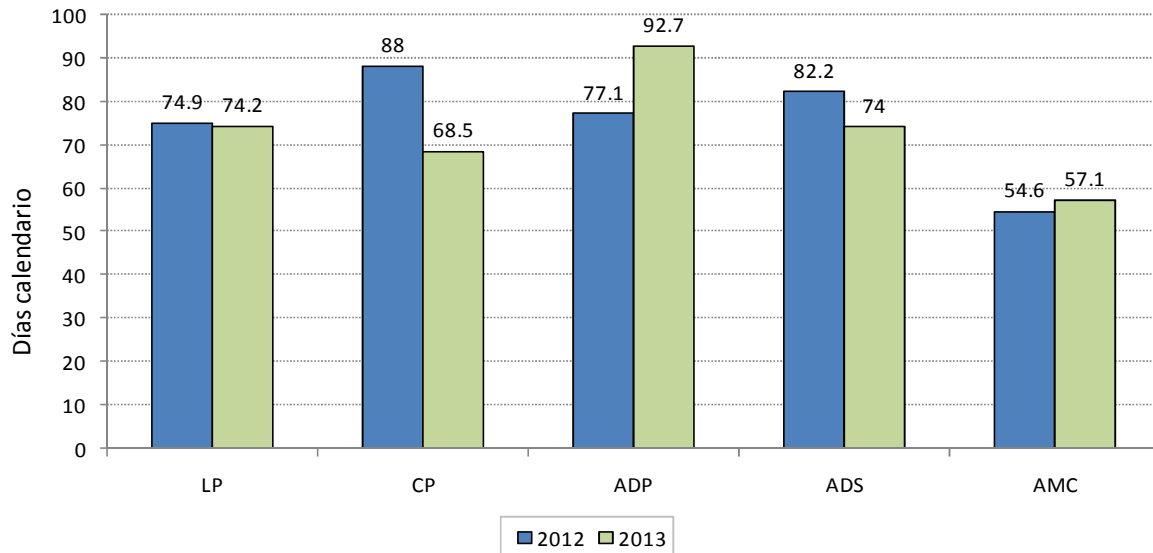
**Medición de la Duración de actos preparatorios en los años 2012 y 2013, según objeto contractual**



Elaboración: Oficina de Estudios Económicos - OSCE

En las adjudicaciones de menor cuantía y adjudicaciones directas selectivas, que son los procesos que se convocan con mayor frecuencia, los actos preparatorios duran 57 y 74 días calendario, respectivamente. Es decir, casi 2 meses en el primero y alrededor de 2 meses y medio en el segundo caso.

### Medición de la duración de actos preparatorios en los años 2012 y 2013, según tipo de proceso de selección



Elaboración: Oficina de Estudios Económicos - OSCE

De otro lado, las actividades que se llevan a cabo durante la primera fase de Actos Preparatorios se pueden agrupar por etapas. La primera etapa es el Requerimiento, seguido del Estudio de Posibilidades que ofrece el Mercado (EPOM), las acciones relacionadas a la disponibilidad presupuestal, la aprobación del expediente de contratación, la designación e instalación del Comité Especial, la aprobación de las Bases y finalmente la convocatoria. El esquema se grafica a continuación:

### Etapas y Actividades de la Fase de Actos Preparatorios



Del levantamiento de información se ha verificado que no existe uniformidad en el circuito de actividades que realizan las entidades del Estado. Por ello, en el último estudio se definió la información mínima que debía contener cada expediente de contratación en cada una de las etapas. De este modo, se ha podido determinar el tiempo de duración de los actos preparatorios según actividades y etapas.

La medición, según actividades y etapas, considera hitos iniciales y finales para cada caso. Sin embargo, para la medición según actividades se observa que existe traslape de fechas en aquellas actividades que se efectúan de manera simultánea o en un mismo período. Esto origina que la sumatoria de los tiempos por actividad supere al plazo obtenido según etapa.

Por ejemplo, la etapa del EPOM, como se observa a continuación, está compuesta por tres actividades. La duración de esta etapa se calcula a través de la diferencia entre la fecha que el requerimiento llegó al operador logístico y la fecha del cuadro comparativo o resumen ejecutivo del EPOM (ambos subrayados). No se calcula a través de la suma de la duración de cada una de sus tres actividades.

Etapa	Actividades	Medición
EPOM	-Búsqueda de fuentes y proveedores	<u>Tiempo que transcurre desde que el requerimiento es derivado al operador logístico</u> y la emisión de la primera solicitud de cotización.
	-Cotizaciones	Tiempo que transcurre entre el envío de la primera solicitud de cotización y la última cotización recibida.
	-Determinación del Valor Referencial	Tiempo que transcurre entre la recepción de la última cotización recibida y <u>la elaboración del cuadro comparativo o resumen ejecutivo del EPOM.</u>

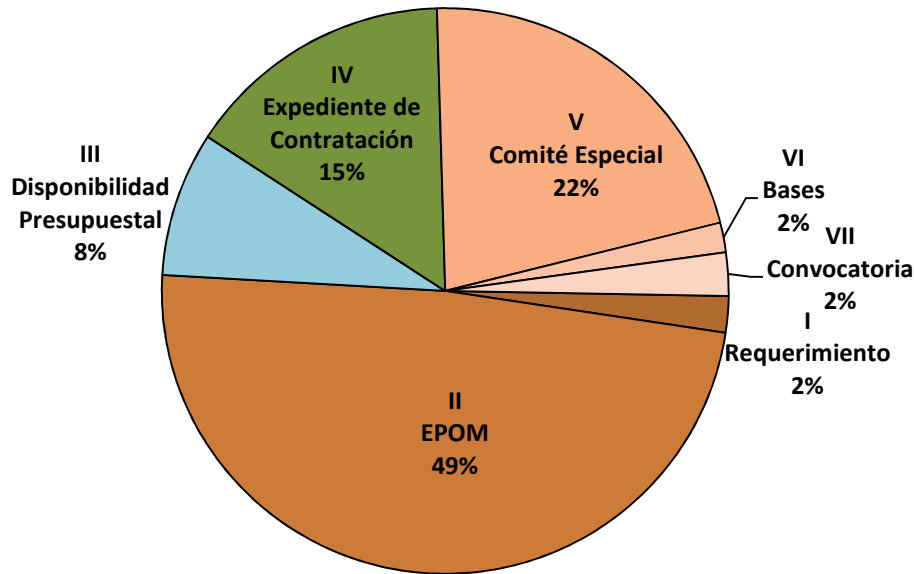
Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados se muestran a continuación:

ETAPA	ACTIVIDADES	Periodo de Tiempo (en días calendario)	
		Según Actividad	Según Etapa
1. REQUERIMIENTO	Tiempo de derivación del requerimiento del OEC al operador logístico.	1.8	1.8
2. ESTUDIO DE POSIBILIDADES	Búsqueda de Fuentes y Proveedores	23.0	
	Tiempo de espera entre el envío de la primera solicitud de cotización y la recepción de la última cotización	9.6	42.3
	Tiempo para determinar el Valor Referencial	18.7	
3. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL	Tiempo para solicitar la disponibilidad presupuestal	5.2	
	Tiempo entre la solicitud de Disponibilidad presupuestal y la aprobación de Disponibilidad presupuestal.	3.5	8.3
4. EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN	Tiempo para solicitar la aprobación del expediente	11.7	
	Tiempo entre la solicitud de aprobación del expediente de contratación y la aprobación del expediente de contratación.	2.0	13.4
5.COMITE ESPECIAL	Tiempo para la conformación del comité especial ( fecha del acta)	8.2	
	Tiempo para realizar la primera reunión del comité	6.2	9.7
	Tiempo para elaborar bases	8.4	
6. BASES	Tiempo entre la solicitud de aprobación de las bases y la aprobación de las bases.	1.3	1.3
7. CONVOCATORIA	Tiempo entre la aprobación de bases y la convocatoria	2.1	2.1
<b>DURACIÓN TOTAL EN DÍAS CALENDARIO</b>			<b>68.1</b>

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos - OSCE

Si analizamos la distribución porcentual de la duración en cada etapa, se puede observar que la etapa del EPOM es la que concentra cerca del 50% del tiempo total promedio de la duración de los actos preparatorios, es donde se invierte mayor tiempo en la identificación de proveedores y búsqueda de fuentes para realizar el estudio de mercado. Esta situación se repite en los estudios anteriores.

**% de Tiempo de duración de los actos preparatorios por Etapa**



Elaboración: Oficina de Estudios Económicos - OSCE

En efecto, en el estudio realizado en el año 2012 se identificó que el principal cuello de botella en la fase de actos preparatorios se presentaba en el EPOM por problemas en la identificación de oferta de proveedores. En el presente trabajo se realizó un análisis focalizado en las demoras en el estudio de posibilidades que ofrece el mercado, a fin de implementar mejoras a ser aplicadas por las entidades. Los resultados fueron los siguientes:

- La demora registrada en el EPOM es atribuida a la mala elaboración del requerimiento realizado por cada área usuaria. Se indica que este documento, a pesar de ser verificado antes del inicio del EPOM, es modificado durante esta etapa. Al parecer, dichas modificaciones no son formalizadas sino que la práctica común por los operadores es que se efectúe el reemplazo del requerimiento en el expediente de contratación. Esto se confirma por el reducido plazo que se observa en la etapa de Requerimiento.
- En la encuesta aplicada a los operadores logísticos, el 58% señala que la demora se debe a la espera de las respuestas a las solicitudes de cotización por parte de los proveedores.



Una medida para enfrentar esta problemática sería la implementación del Directorio de Proveedores, cuya aceptación fue evaluada como una de las necesidades de información requerida por los operadores logísticos (*Estudio de Aceptación de Nuevo Servicio ofrecido por el OSCE Junio 2013*<sup>3</sup>, presentado a la Dirección del Registro Nacional de Proveedores, mediante Memorando N°115-2013/OEE del 26 de junio).

Las otras etapas consecutivas y que tienen mayor duración son: la aprobación del Expediente de Contratación y la conformación e instalación del Comité Especial, concentrando el 15% y 22% del total de duración, respectivamente. Se observa que una vez obtenido el certificado presupuestal hasta que se realice la aprobación del expediente de contratación transcurren en promedio 11.7 días calendario y; desde que se aprueba el expediente de contratación hasta que se conforma el comité especial transcurren 8.2 días calendario.

Finalmente, se encuentra que el mecanismo para determinar el valor referencial más usado es el menor precio, utilizando precisamente dos fuentes relacionadas con el precio: cotizaciones actuales y precios del SEACE.

---

<sup>3</sup> Estudio desarrollado por Arellano Marketing.