



¿Por qué razones un proceso de selección queda desierto?

Delimitación de causales

Marzo de 2011

**Dirección de Supervisión, Fiscalización y Estudios
Sub Dirección de Estudios Económicos y de Mercado**

¿Por qué razones un proceso de selección queda desierto?

Delimitación de causales.

Dr. Carlos Salazar Romero
Presidente del OSCE

Abog. Sofía Prudencio Gamio
Directora de Supervisión, Fiscalización y Estudios

Econ. Miguel Caroy Zelaya
Sub Director de Estudios Económicos y de Mercado

Analistas:

Econ. Carla Torres Sigueñas
Bach. Francisco Saravia Ortiz
Bach. Ian Flores Arce
Srta. Luz De los Ángeles Sánchez Pérez
Sr. Luís Matos Torres
Sr. Yonel Sante Villegas
Sr. David Allende Quintana

Fecha de Elaboración: Enero - Febrero de 2011

INDICE

1	INTRODUCCIÓN	4
2	MARCO TEÓRICO Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
2.1	EL PROCESO DE CONTRATACIÓN.....	5
2.2	SITUACIONES Y CAUSALES DE DESIERTO.....	6
3	IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSALES DE DESIERTO	8
3.1	DISPERSIÓN DE LOS DESIERTOS	8
3.2	METODOLOGÍA Y TAMAÑO DE MUESTRA	12
3.3	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y RESULTADOS	13
4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	17

1 Introducción

El que un proceso de selección o parte del mismo pueda ser declarado desierto¹ implica la existencia de ciertas situaciones que no permiten que la demanda estatal sea satisfecha.

El primer problema que acarrea un proceso desierto es la duplicación de recursos empleados, en la convocatoria fallida y la que se realizará posteriormente: la pérdida de recursos humanos, temporales y económicos son considerados costos inherentes a los procesos desiertos, que deberían ser minimizados.

El segundo, y no menos importante, es la falta de abastecimiento oportuno de bienes, servicios u obras que requieren las entidades públicas, lo cual genera que estas no puedan cumplir con sus actividades o brindar los servicios necesarios a la población. Esto, a su vez, genera presiones para que la contratación de estos faltantes se realice en menores plazos y/o con menos rigurosidad, con lo cual se incrementa la posibilidad de que los proveedores seleccionados en estos casos no sean los adecuados.

Sobre la base de esta problemática, el presente estudio se propone esbozar todas las situaciones y sus posibles causas que conllevan a un proceso desierto con el principal objetivo de identificar y delimitar las que tienen la mayor incidencia en los procesos declarados desiertos, descartando las menos relevantes. Así, se podrá acotar las principales causas y realizar un estudio más exhaustivo sobre la base de los resultados encontrados en este estudio preliminar.

¹ Se denomina a un proceso parcialmente desierto cuando uno de los ítems que conforman el proceso principal no registra ganador.

2 Marco teórico y planteamiento del problema

2.1 *El Proceso de Contratación*

A fin de definir algunos conceptos que se utilizarán para analizar las causales de los desiertos, se detallará de manera breve los pasos de un proceso de contratación. Supongamos que el Departamento de Seguridad Ciudadana de cierta municipalidad requiere uniformes para el personal que brinda el servicio de Serenazgo. Para ello realiza el requerimiento respectivo a su Departamento de Logística. Este requerimiento contiene, entre otros datos, la descripción de las características del uniforme (tales como: diseño, tipo de tela, color, tallas), cantidad y plazos de entrega. Sobre la base de esta información, el Departamento de Logística realiza las indagaciones de mercado correspondiente, con la finalidad de determinar la existencia de proveedores y el valor estimado de la compra. Para tal fin, solicitará cotizaciones a los diversos proveedores quienes remitirán sus precios, conforme a las características de estas prendas, cantidad y plazo de entrega.

El Departamento de Logística analizará estas cotizaciones y las confrontará con otras fuentes de información: compras anteriores, compras de otras entidades en períodos recientes, catálogos, etc. Con ello determinará el valor más adecuado y se solicitará el presupuesto correspondiente.

Una vez que se cuenta con el presupuesto para esta compra, se encarga a un Comité Especial la elaboración de las bases del proceso de selección. En estas bases se incluirá información como los requisitos que debe cumplir el proveedor, la documentación a presentar, los datos del requerimiento y la forma en que se seleccionará al ganador, es decir, los criterios y factores de evaluación. Estos factores pueden incluir puntajes que premien a quienes ofrezcan entregar el producto en menor tiempo, o alguna mejora en el diseño o características de la tela, entre otros.

Luego que se realiza la convocatoria al proceso de selección, los proveedores interesados en el mismo deben realizar su registro como participante en dicho proceso. Con ello manifiestan, de manera expresa, su interés en participar en este proceso. Claro está, que estos participantes tienen la oportunidad de realizar consultas a las bases o presentar alguna observación, si consideran que se ha incluido alguna disposición que vulnera lo establecido por la Ley de Contrataciones.

Llegado el momento, los participantes que se registraron deben presentar sus propuestas técnicas y económicas, adjuntando la documentación señalada en las bases. Posteriormente, el Comité Especial evaluará cada una de las propuestas técnicas, de acuerdo con los criterios y factores de evaluación establecidos, asignando puntajes a cada propuesta. Todos aquellos que hayan superado el puntaje mínimo establecido, pasarán a la etapa de apertura de propuestas económicas.

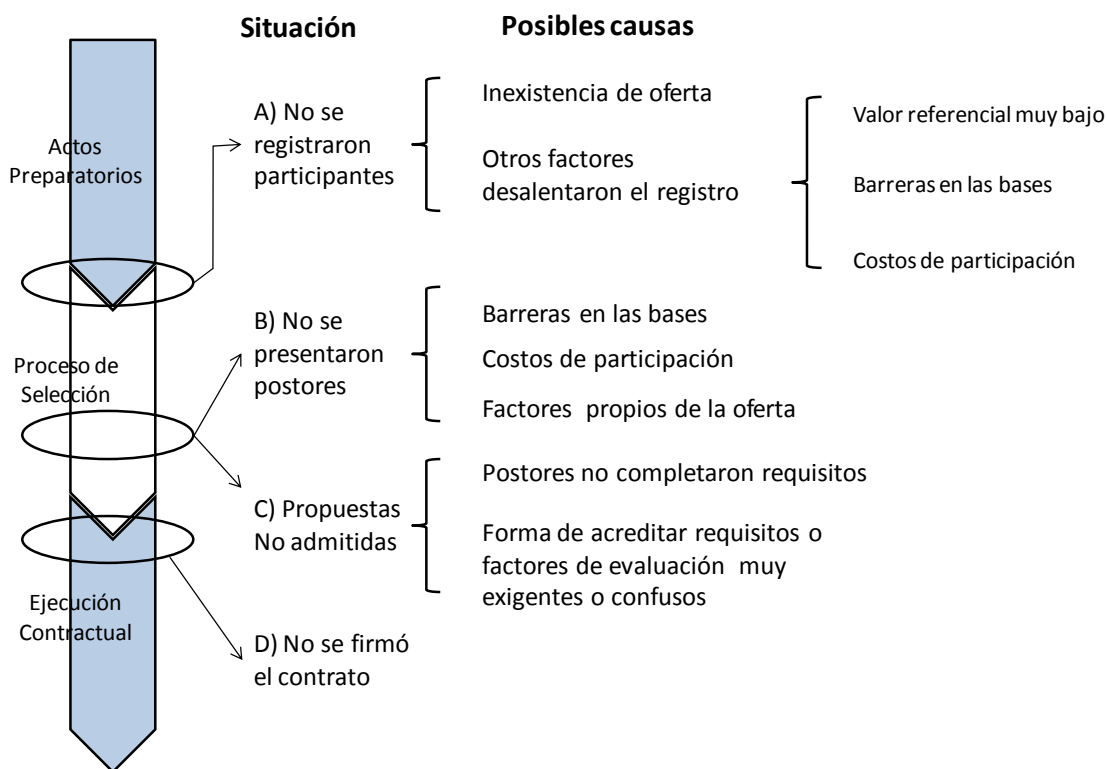
Con la sumatoria del puntaje obtenido por la propuesta técnica y económica, se otorgará la buena pro a un ganador, quien deberá acercarse a esta Municipalidad a firmar el contrato

respectivo, portando una serie de documentos establecidos por Ley, entre ellos ciertas garantías financieras.

2.2 Situaciones y causales de Desierto

De acuerdo al desarrollo del proceso de contratación, podemos observar los puntos críticos que determinan su resultado final: el registro de participantes, la evaluación y calificación de propuestas y la suscripción del contrato.

Grafico Nº 1



En el Grafico Nº 1 se señalan las distintas situaciones y sus posibles causas que llevan a declarar desierto a un proceso, las mismas que son detalladas a continuación.

a) La ausencia de participantes

Que no se registren participantes en el proceso de selección, puede deberse a múltiples razones. Una de ellas es la inexistencia de oferta del bien o servicio demandado con las condiciones requeridas. No obstante, esta causal debería descartarse pues este problema debió detectarse en el estudio de posibilidades que ofrece el mercado. Sin embargo, también pudo verse determinado por otros factores que desalentaron el registro, entre ellos:

- El valor referencial que se fijó estuvo muy por debajo de los precios del mercado.
- Las condiciones requeridas en las bases fueron muy restrictivas, convirtiéndose en barreras de acceso.

- La existencia de altos sobrecostos de participación.
- b) La ausencia de postores
- Es decir, a pesar que hubo proveedores que registraron su participación (y manifestaron su interés, de manera expresa, de querer participar), pero no presentaron sus propuestas. De manera similar al caso anterior, pueden deberse a distintas causas; entre ellas: las bases tuvieron requisitos excesivamente restrictivos convirtiéndose en barreras de acceso y la existencia de sobrecostos de participación muy altos que desalientan la participación. Estas causas pueden considerarse distorsiones propias de la demanda estatal. No obstante, también es posible la existencia de factores propios de la oferta –acciones colusorias, ineficiencia de los proveedores al preparar propuestas oportunamente, mercado reducido, etc.- que no solo limitan sino que eliminan la posibilidad de competencia en la presentación de propuestas de los potenciales interesados.
- c) Ausencia de propuestas válidas
- Cuando las propuestas no son admitidas o consideradas como no presentadas quiere decir que hubo proveedores que presentaron sus propuestas, pero estas fueron descalificadas por no alcanzar el puntaje mínimo. Existen múltiples razones, al igual que en los casos previos, entre ellas, que las propuestas presentadas no consideraran las suficientes condiciones o características del bien o servicio demandado para lograr el puntaje mínimo y por tanto, era correcto rechazarlo; o que la documentación que acredite dichas condiciones o características no haya sido presentada de manera pertinente y no sea posible comprobarlas. Pero, por otro lado, cabe la posibilidad que acreditar esas condiciones y requisitos sea tan complejo, costoso o confuso que ningún proveedor lo haya presentado o lo haya hecho de manera adecuada.
- d) No se firmó el contrato
- Existe ocasiones en las que, luego que se ha determinado al ganador del proceso de selección, el contrato no se suscribe, sea porque el postor ganador no se acercó a la Entidad, porque no presentó la documentación obligatoria, o, inclusive, por situaciones atribuibles a la Entidad convocante. En este caso, entonces, las causas son variadas

Después de analizar y describir las diversas situaciones que se podrían presentar para que un proceso sea declarado desierto y sus posibles causas; se pueden concluir, con seguridad, que estas son de diversa índole y en distintos momentos del proceso de selección. A pesar que las situaciones señaladas en el Gráfico N° 1 sean excluyentes, no pasa lo mismo con las causas que las generan, no se puede asegurar que la declaración de desierto de un proceso solo ha dependido, necesariamente, de una sola causa; existe la posibilidad que haya sido influenciada por más de una, lo que hace más complicado poder definir las causales de los procesos desiertos.

Por ello, el principal objetivo del presente estudio, es identificar qué situaciones y causas tienen la mayor recurrencia en los procesos declarados desiertos, con la finalidad de descartar las que no son tan relevantes. De esta manera, se podrá acotar las causas de los procesos desiertos y realizar un estudio más delimitado y exhaustivo sobre la base de los resultados encontrados en este estudio preliminar.

3 Identificación de las causales de desierto

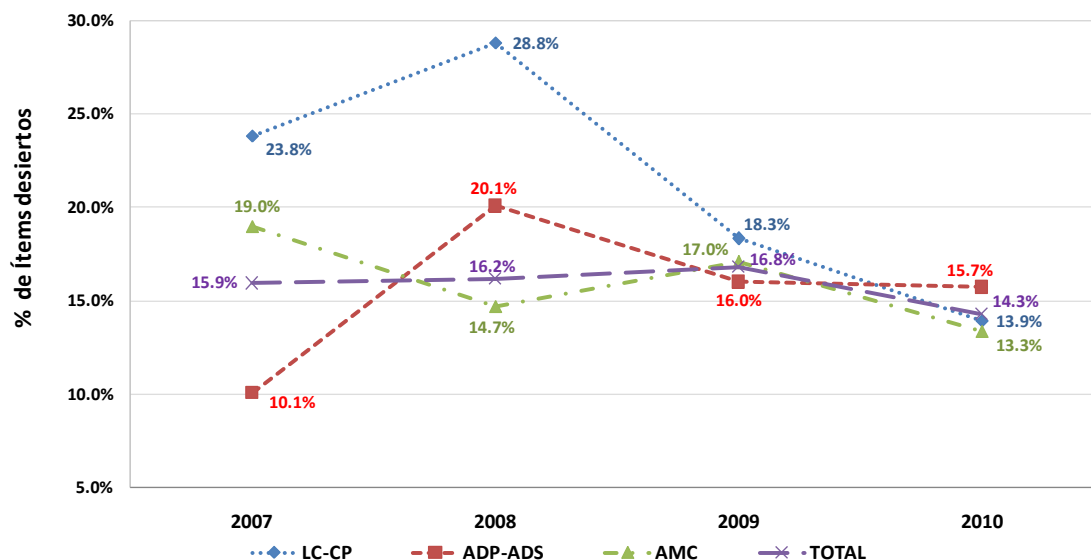
3.1 Dispersión de los desiertos

Para entender el comportamiento de los procesos desiertos, se analizará su evolución histórica de los últimos años (periodo 2007-2010) a fin de encontrar posibles patrones o características específicas que permitan determinar si es un fenómeno generalizado o está focalizado en ciertos objetos contractuales, procesos, entidades públicas o departamentos, etc.

Históricamente, el nivel de porcentaje de desiertos ha oscilado entre 14.3% y 16.8% del total de ítems convocados mediante la modalidad clásica. En efecto, el nivel de desiertos se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los últimos cuatro años, representando el 15.9% del número total de ítems convocados mediante la modalidad de clásica y el 12.1% del monto convocado.

De acuerdo al Gráfico N° 2, la evolución de ítems desiertos según tipo de proceso - al inicio del periodo los porcentajes fueron más dispersos, pero luego se concentraron alrededor del 14%- todos se encuentran en niveles similares desde el año 2009, con lo que se infiere que no existe una diferencia importante entre tipo de proceso, tampoco se identifica una relación directa en determinados(s) tipo(s) de proceso(s) y una mayor proporción de procesos desiertos.

**Gráfico N° 2: Evolución de ítems desiertos, según tipo de proceso
Periodo 2007-2010**



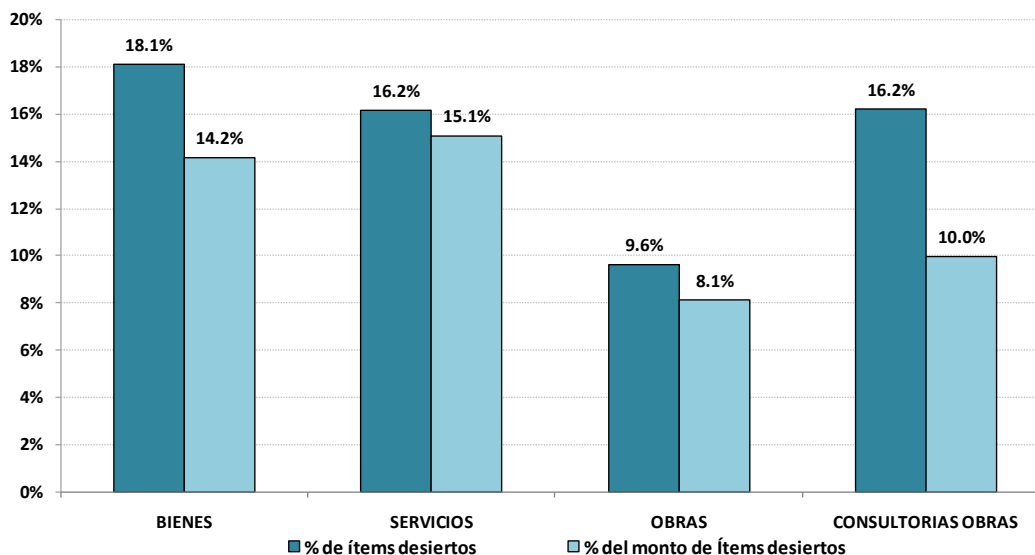
Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

De la misma manera, el Gráfico N° 3, referido al porcentaje de ítems desiertos según tipo de objeto, indica que los bienes y servicios tuvieron la mayor concentración, tanto en monto como número de ítems desiertos. No obstante, este resultado es explicado por una mayor demanda estatal de dichos objetos, además que los niveles son cercanos al promedio del

periodo analizado, por lo que se descartaría que la concentración de procesos desiertos sea explicada por su objeto.

Gráfico N° 3: Porcentaje de N° de ítems desiertos y su Valor Referencial respecto al N° de ítems y Valor Referencial del total de ítems convocados, según objeto - Periodo 2007 - 2010



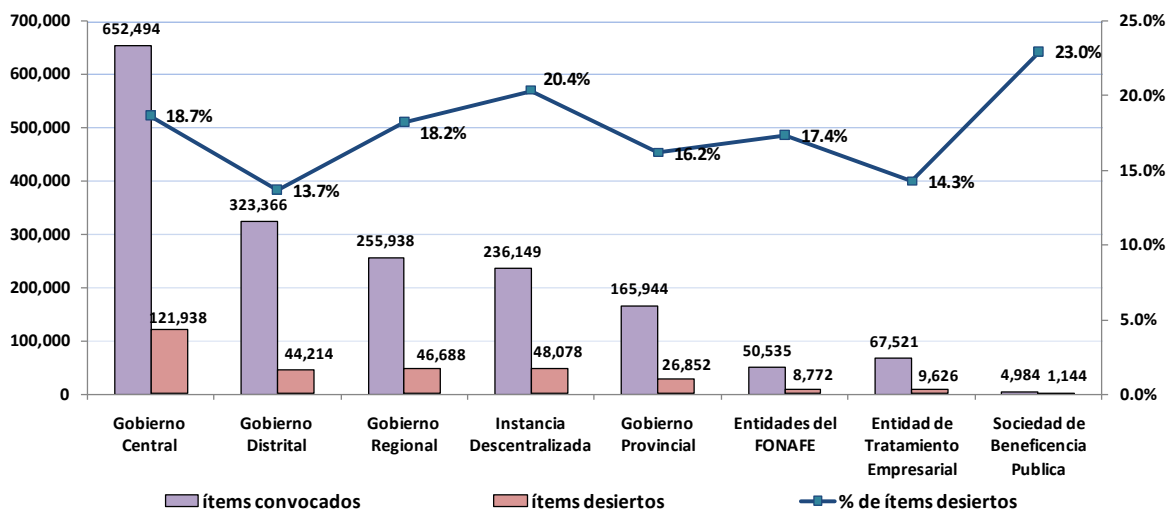
Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

En cuanto a la proporción de ítems desiertos por tipo de entidad (Gráfico N° 4), se distingue que las entidades del gobierno central tuvieron una relación directa entre la cantidad de ítems convocados y desiertos, mientras que en las Sociedades de Beneficencias Públicas se tuvo una relación inversa. Por otro lado, en los gobiernos distritales y las entidades bajo el ámbito del FONAFE, con una diferencia importante de ítems convocados, su nivel de desiertos fue similar; mientras que las entidades con un número similar de ítems convocados tuvieron porcentajes de desiertos con mayor variabilidad.

En consecuencia, no existe una relación clara entre el volumen de procesos convocados y la concentración de desiertos, tampoco se identifica(n) alguna(s) entidad(es) que concentren una mayor cantidad de desiertos respecto al promedio, sino que los porcentajes de todas las entidades oscilan entre 13% y 23%.

**Grafico N° 4 Porcentaje del número de ítems de procesos desiertos por tipo de Entidad
Periodo 2007-2010**



Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

Siguiendo con el análisis, en el siguiente cuadro se muestra el porcentaje de desiertos según departamento. Por un lado, los que tuvieron la mayor concentración tanto en monto como número de ítems desiertos fueron Madre de Dios con más de 24% en ambos casos y Huancavelica con 22% en número y 16% en monto, aproximadamente; mientras que Piura y Tumbes fueron los que obtuvieron los valores mínimos. Esto se podría explicar por una relación directa entre el número y monto convocado y el desierto.

El caso del monto convocado por Madre de Dios fue el más bajo en el periodo y Huancavelica tuvo cinco veces más que Madre de Dios; sin embargo, ambos obtuvieron las niveles más altos de desiertos. De la misma manera, Piura fue el segundo departamento con más monto convocado y Tumbes el penúltimo, pero ambos obtuvieron los niveles más bajos. Por tanto, no existe suficiente evidencia que el monto convocado influya en el nivel de desiertos.

**Cuadro N° 1 Porcentaje de ítems desiertos respecto al total convocado y porcentaje del monto referencial de ítems desiertos respecto al monto referencial total, según departamento
Periodo 2007-2010**

Departamento	% de Ítems desiertos	% del Valor Referencial de ítems desiertos
MADRE DE DIOS	24.9%	24.6%
HUANCAVELICA	22.7%	16.6%
PASCO	22.6%	14.5%
MULTIDEPARTAMENTAL	22.5%	7.1%
JUNIN	20.9%	10.3%
LAMBAYEQUE	20.5%	6.7%
HUANUCO	20.4%	10.6%
AMAZONAS	19.8%	12.5%
CUSCO	19.0%	8.7%
PUNO	18.9%	15.1%
LA LIBERTAD	18.9%	7.8%
AREQUIPA	18.8%	13.0%
APURIMAC	18.2%	4.9%
TACNA	17.7%	8.5%
CALLAO	17.7%	20.5%
LIMA	17.5%	8.2%
ICA	17.1%	10.9%
UCAYALI	16.5%	8.4%
MOQUEGUA	16.2%	8.9%
AYACUCHO	16.1%	6.2%
SAN MARTIN	16.0%	16.4%
ANCASH	15.9%	5.7%
CAJAMARCA	15.5%	7.2%
PIURA	13.6%	3.9%
TUMBES	13.0%	4.0%

Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

A partir del análisis realizado, se concluye que no existe evidencia de algún patrón en la evolución de los procesos desiertos que nos permita identificar focos o concentraciones en determinado tipo de proceso, región o entidad y nos acerquen a algunas hipótesis sobre el motivo que un proceso sea o no desierto. La principal conclusión inferida del análisis de los datos históricos es que dicha(s) causa(s) se encuentran en todos los tipos de procesos, objetos, entidades y regiones, de manera generalizada sin que se logre distinguirlas. Es por ello que el análisis se centrará en una muestra representativa de los ítems desiertos, para poder estudiarlos de manera particular.

3.2 Metodología y tamaño de muestra

Para el presente estudio, se procedió a analizar una muestra conformada por 1,212 ítems convocados y declarados desiertos mediante el procedimiento clásico durante el año 2009 y 2010. El nivel de confianza utilizado fue del 97% y el margen de error del 3%

Debe tenerse en cuenta que un proceso de selección puede convocarse según relación de ítems y alguno de ellos presentar el resultado de desierto. Por tal razón, la unidad de observación será el ítem.

La muestra fue distribuida según tipo de proceso y objeto, tal como se muestra a continuación:

**Cuadro N°2 Distribución de la muestra analizada según tipo de proceso y objeto
Año 2009-2010**

Tipo de proceso	Bienes	Servicios	Obras	Consultoría de obras	Total
Concurso Público	-	54	-	3	57
Licitación Pública	104	-	8	-	112
Adjudicación Directa Pública	99	45	5	7	156
Adjudicación Directa Selectiva	289	233	51	65	638
Adjudicación de Menor Cuantía	139	97	5	8	249
Total	631	429	69	83	1,212

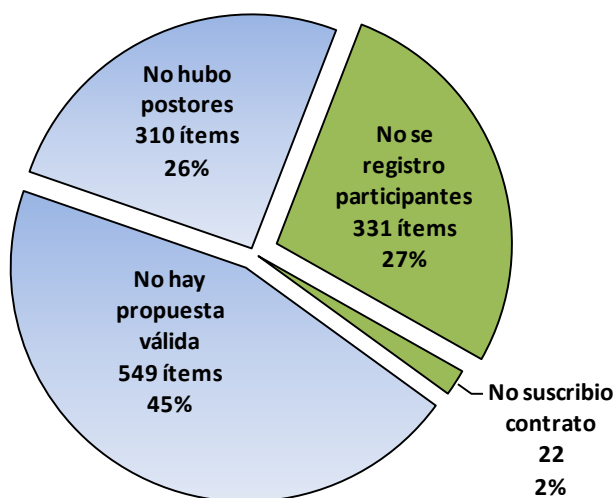
Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

3.3 Análisis de la información y resultados

De acuerdo con el Grafico N° 1, existen cuatro situaciones identificables que desencadenan en un proceso desierto, mientras que el análisis empírico mostrado en el Gráfico N° 5, nos indica que el 71% de los desiertos se deben a situaciones ocurridas en etapas avanzadas del proceso de selección: 26% de los casos el día de presentación de propuestas no se presentó ningún postor -a pesar que hubo participantes registrados- y el 45% fueron propuestas declaradas como no admitidas o no válidas. Mientras que el 27% fue al inicio del proceso, al no registrarse ningún participante en el proceso de selección.

Grafico N° 5 Causas de los procesos desiertos de acuerdo al N° de ítems analizados



Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

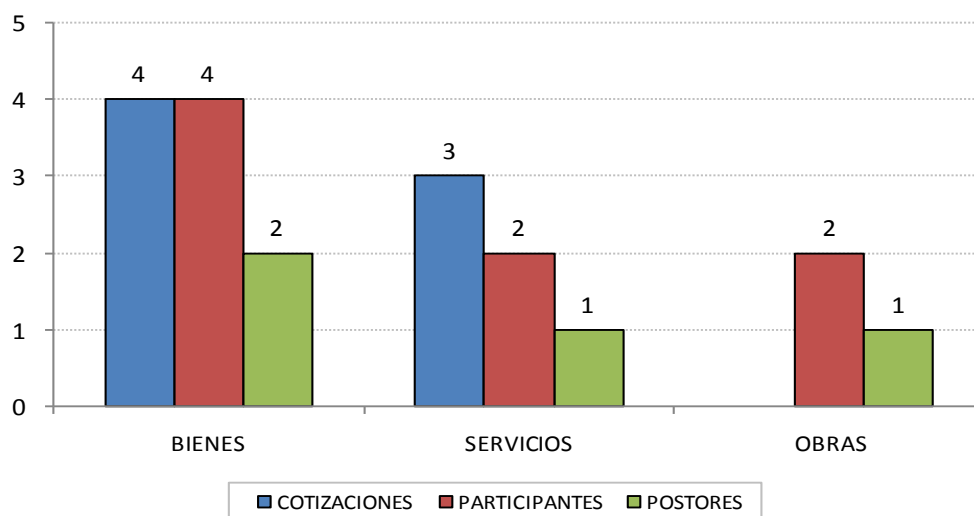
A continuación se analizará, primero, los resultados relacionados con el 71% de desiertos (es decir, el 45% de casos en donde las propuestas fueron declaradas como no válidas y el 26% de casos donde no hubo postores) de manera conjunta. Luego, se realizará un análisis específico sobre el 45% en donde no hubo propuesta válida.

a.- Las principales situaciones que desencadenan el 71% de los procesos desiertos están relacionadas con cinco causas distintas: barreras en las bases, altos costos de participación, factores propios de la oferta, los postores no cumplieron con los requerimientos (porque estos fueron muy confusos, exigentes o razones distintas que escapan a este estudio)

Para poder descartar algunas causas, se pasó a analizar la oferta potencial de los ítems que no tuvieron propuesta válida según objeto, para saber si esta había variado de manera significativa o se había mantenido hasta declararse desierto. Este fue aproximado por el número promedio de cotizaciones, participantes y postores. De acuerdo a los resultados obtenidos, se observa que hubo 3 participantes por ítem en promedio, de los cuales 1.5 llegaron a presentar sus propuestas, las que luego de la evaluación correspondiente fueron desestimadas.

Como se puede observar en el Grafico N° 6, para el caso de servicios y obras, el ratio promedio de participantes / postores fue de 2 a 1; mientras que bienes tuvo mayor concurrencia, con un ratio de 4 a 2. Es decir, en promedio, la mitad no continúa en el proceso, sea porque no logra completar los requisitos, porque la acreditación y factores de evaluación fueron confusos y restrictivos o por otros motivos que escapan del estudio. Los primeros motivos constituyen barreras de acceso dentro de las bases administrativas porque ahí se definen dichas acreditaciones y factores y son los que serán tomados en cuenta.

Grafico N° 6 Número promedio de cotizaciones, participantes y postores según objeto de los ítems con ausencia de postores y propuesta válida



Fuente: SEACE

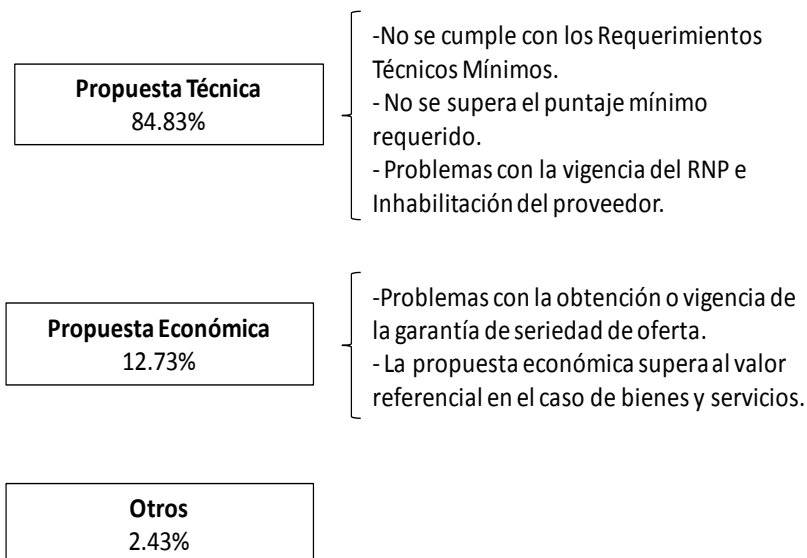
Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

b.- Para el caso del 45% de la muestra en donde no hubo propuesta válida, se buscó información acerca de los motivos de esta invalidez de las propuestas presentadas. Sin embargo, solo en el 62.17% de estos casos las entidades registraron, en el acta de declaración de desierto, la razón por la que las propuestas fueron desestimadas. A partir de la información disponible, se identifica que los puntos críticos están tanto en la elaboración de la propuesta técnica como económica. En efecto, en el Cuadro N° 3 y Gráfico N° 7 se muestran las causas principales que las invalidan.

De acuerdo a los resultados, se indica que la principal barrera para asegurar una propuesta válida se encuentra en la primera parte de la evaluación y calificación de la propuesta técnica (84.8% en total), el cual se desagrega, en primer lugar, en la acreditación de los documentos obligatorios que se exigen a través de los requerimientos técnicos mínimos, estos casos concentran el 52.25%. En segundo lugar se encuentran los casos en los que el postor no logra alcanzar el puntaje mínimo establecido para pasar a la evaluación económica con un 27.15% de participación. Aquí se acreditan todos los factores de evaluación distintos al precio tales como: el nivel de experiencia del postor, la calidad del bien o servicio, muestras, garantías entre otros. Finalmente, solo el 5.43% de casos no cuentan con el Registro Nacional de Proveedores o se encuentran inhabilitados para contratar con el estado.

Por otro lado existe un 12.7% de casos de invalidez de propuesta, referidos con la propuesta económica. Casi la totalidad (el 10.1% de los casos analizados) presentaron problemas con la obtención o vigencia de la carta fianza de seriedad de oferta. Mientras que el 2.6% restante fue desestimada porque la propuesta superó al valor referencial.

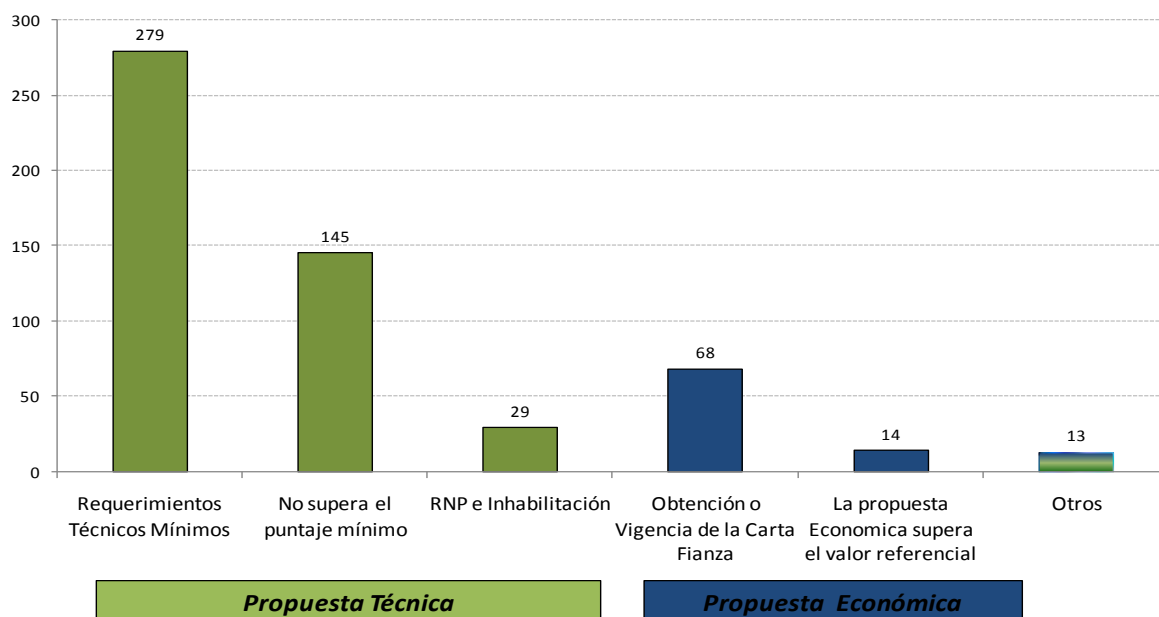
Cuadro Nº 3 Causas que invalidan la propuesta técnica y económica de los ítems con ausencia de propuesta válida



Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

Grafico Nº 7 Razones por las que las propuestas son desestimadas de los ítems con ausencia de propuesta válida

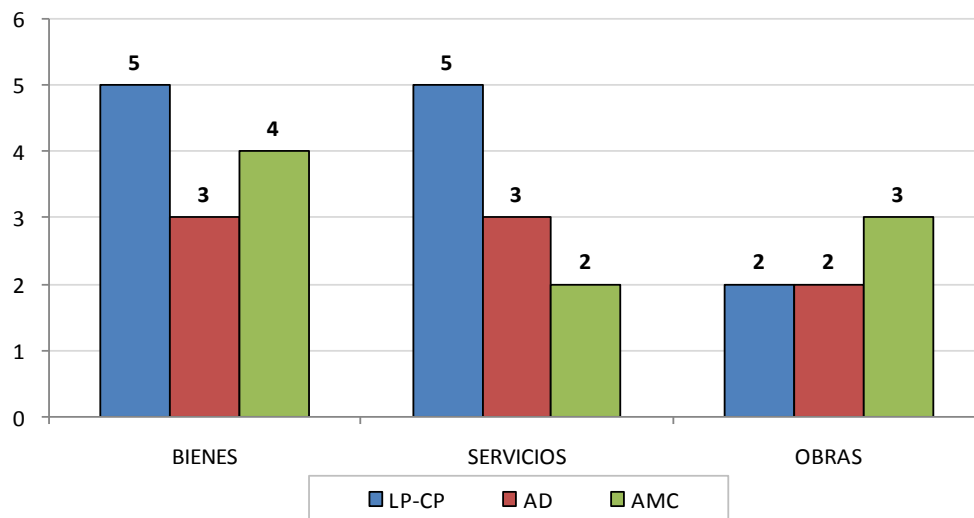


Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

Por otro lado, al analizar el número promedio de participantes por objeto y tipo de proceso, Gráfico N° 8, los procesos de mayores montos como las licitaciones y concursos públicos congregaron el mayor número de participantes en bienes y servicios. En la mayoría de los casos los proveedores desisten de continuar con el proceso de selección al iniciar con la revisión de las bases y verificar los documentos exigidos, reduciéndose a la mitad el número de interesados en continuar.

Gráfico N° 8 Número de participantes promedio por objeto y tipo de proceso



Fuente: SEACE

Elaboración: Sub dirección de Estudios Económicos y de Mercado-OSCE

4 Conclusiones y Recomendaciones

- Existen diversas situaciones y causas que pueden generar que un proceso sea declarado desierto, o parcialmente desierto. De acuerdo al análisis empírico de 1,212 ítems desiertos que conforman la muestra seleccionada se observa que el 71% de los desiertos se debe a ausencia de propuestas válidas o de postores.
- Este 71% de de desiertos tiene como causales comunes la existencia de diversos aspectos de las bases administrativas que representaron barreras, principalmente relacionadas con el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos y los factores de evaluación. No se puede descartar la falta de pericia y/o capacitación de los proveedores para formular la propuesta técnica. Sin embargo, sea por el lado de la demanda o de la oferta, el 71% de las causales se relaciona con las bases, específicamente en lo que respecta a los requerimientos técnicos mínimos y factores de evaluación en ellas descritos.
- Corroborando lo anterior, y analizando de manera específica el 45% de desiertos debido a la inexistencia de propuestas válidas (es decir, hubo participantes, hubieron postores pero sus propuestas fueron descartadas), poco más de la mitad de estos casos se debe a que los postores no lograron acreditar adecuadamente el cumplimiento de los Requerimientos Técnicos Mínimos: sea porque la forma de acreditarlos era muy confuso o porque el proveedor no lo sustentó adecuadamente². Y otro 27% adicional se debió a que los postores no alcanzaron el puntaje mínimo; del mismo modo que el caso anterior, sea porque no lograron acreditarlo adecuadamente o estos fueron muy exigentes.
- Sobre la base de estos resultados, es conveniente poner énfasis, de un lado, en el conocimiento y experiencia con que deben contar los funcionarios de las entidades públicas, a efectos de que los requerimientos técnicos mínimos, los factores de evaluación y sus respectivos mecanismos de acreditación sean definidos con objetividad y claridad, todo aquello en función a los resultados del estudio de posibilidades que ofrece el mercado. Asimismo, resulta necesario impulsar la capacitación de los proveedores a efectos de que puedan estudiar las Bases de los procesos y preparar adecuadamente las ofertas.

² Se descarta que estos requerimientos hayan sido muy exigentes pues, de ser así, durante el estudio de posibilidades que ofrece el mercado, no se habría encontrado oferta interesada en proveer el bien o servicio.