

Plazos de los procesos de contratación de obras del GOBIERNO GENERAL 2018-2022**

RITA HUARANCCA*

Un elemento clave para una provisión eficiente de los servicios e infraestructura públicos es la oportunidad en que se brindan. La eficiencia en la gestión pública es relevante en un contexto de brechas de infraestructura significativas y altos costos logísticos. En este artículo se presenta el cálculo de los plazos que median entre la convocatoria de un proceso y el otorgamiento de la buena pro, y entre este último y la suscripción de los contratos de los procesos adjudicados, por el Gobierno General, bajo las modalidades de licitación pública, adjudicación simplificada y contratación directa. El cálculo se realiza con información de las bases de datos Mercado Estatal y Datos Abiertos publicados por el OSCE.



* Especialista, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP

maria.huaranca@bcrp.gob.pe

** Agradezco los aportes y comentarios de Andrés Medina.

ASPECTOS GENERALES

Según la naturaleza del objeto y valor de contratación, una entidad pública debe convocar diferentes procedimientos de contratación. La licitación pública se utiliza para la contratación de bienes y de obras, y el concurso público para la contratación de servicios. La Ley de Presupuesto de 2022¹ establece que, si el valor referencial para la ejecución de una obra es mayor o igual a S/ 2,8 millones, el proceso debe realizarse mediante una licitación pública; si es menor, mediante una adjudicación simplificada.

En términos generales, las licitaciones públicas comprenden las siguientes etapas: convocatoria; registro de participantes; formulación de consultas y observaciones; absolución de consultas y observaciones, e integración de bases; presentación de ofertas, evaluación de ofertas, calificación de ofertas; y otorgamiento de la buena pro. El plazo entre la convocatoria y la presentación de ofertas en el caso de una licitación pública no puede ser menor a 22 días hábiles².

La normativa establece que, si se han presentado dos o más ofertas, el consentimiento de la buena pro se produce a los 8 días hábiles siguientes a la notificación del otorgamiento, si es que los postores no han interpuesto un recurso de apelación. Si se presenta una sola oferta, el consentimiento se produce el mismo día³. Una vez consentida la buena pro, dentro de los 8 días hábiles siguientes al registro del consentimiento en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace), el postor ganador deberá presentar los requisitos para perfeccionar el contrato (por ejemplo, constituir garantías) y la entidad tendrá un plazo no mayor a 2 días hábiles para firmar el contrato⁴.

En total, el plazo mínimo para una licitación pública, desde la convocatoria de un proceso hasta la firma del contrato, asumiendo que no se presentan recursos de apelación ante el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), no se recurre al mecanismo de solución de controversias ante el Tribunal del OSCE y que la entidad pública no solicita información adicional para la firma del contrato, puede variar entre 24 y 40 días hábiles, según el número de postores, el período que le tome al postor ganador presentar la documentación requerida para la firma del contrato y a la entidad el suscribir el contrato. En el caso de una adjudicación simplificada, el plazo puede variar entre 11 y 27 días hábiles.



La licitación pública se utiliza para la contratación de bienes y de obras, y el concurso público para la contratación de servicios.



PROCESOS ADJUDICADOS, CONTRATADOS Y VALOR DE ADJUDICACIÓN TOTALES

En el Cuadro 1 se presenta la información del número total de procesos adjudicados y el valor de adjudicación del período 2018-diciembre de 2022. Este cuadro comprende a todos los procedimientos: licitaciones públicas, adjudicaciones simplificadas, contrataciones directas, convenios, procedimientos especiales de contratación y otros específicos. Se observa que, en 2021 y 2022, se alcanzaron niveles superiores a los presentados previo a la pandemia, ascendiendo a 7,4 mil procesos y S/ 23,3 mil millones de valor de adjudicación a diciembre de 2022.

PLAZOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA BUENA PRO Y SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS⁵

Gobierno General. El plazo promedio —ponderado por el valor de adjudicación de cada proceso de licitación pública, adjudicación simplificada y contratación directa— entre la convocatoria y el otorgamiento de la buena pro ha venido disminuyendo en el transcurso de los años, con excepción

1 El valor referencial presentado en las leyes de presupuesto del 2018 al 2021 es igual a S/ 1,8 millones.

2 Este plazo está en línea con el plazo incorporado en los principales acuerdos comerciales suscritos por el Perú. Por ejemplo, para el 2021 el TLC con Estados Unidos establece un plazo no menor de 22 días hábiles para las contrataciones de ejecución de obras con un valor referencial mayor o igual a S/ 23,1 millones.

3 La Ley de Contrataciones del Estado establece un mecanismo de solución de controversias durante el proceso de selección. Si el valor referencial es menor a 50 UIT, el recurso de apelación se presenta ante la misma entidad pública; si es mayor o igual a 50 UIT, se presenta ante el Tribunal del OSCE. En particular, la apelación contra el otorgamiento de la buena pro se puede interponer dentro de los 8 días hábiles siguientes al otorgamiento de la misma; la interposición de esta apelación suspende el proceso de selección. La resolución de la apelación ante el Tribunal puede durar hasta 15 días hábiles, en caso este no solicite información adicional probatoria.

4 O, en su defecto, otorgar un plazo adicional no mayor de 4 días hábiles para la subsanación de los requisitos por el postor ganador, de corresponder; una vez subsanados estos, la entidad cuenta con un plazo no mayor de 2 días hábiles para suscribir el contrato.

5 Para el cálculo se ha excluido la obra del puente Tarata de Provías Descentralizado, adjudicada en 2021, respecto a la cual se ha convocado a una nueva licitación en 2022. Las bases de datos del OSCE la consideran como un proceso adjudicado en 2021.

CUADRO 1 ■ Número de procesos y montos adjudicados para ejecución de obras del Gobierno general 1/ (Millones de soles)

	AÑO DE OTORGAMIENTO DE LA BUENA PRO									
	2018		2019		2020		2021		2022	
	Número	Valor adjudicado	Número	Valor adjudicado	Número	Valor adjudicado	Número	Valor adjudicado	Número	Valor adjudicado
2018	6 595	18 029	196	1 746	2	7	1	0	1	1
Gob. Nacional	329	4 989	59	584	2	7				
Gob. Regional	416	3 375	21	306			1	0		
Gob. Local	5 850	9 664	116	855					1	1
2019			4 214	13 161	435	2 252	7	28	3	160
Gob. Nacional			505	4 174	69	1 004	2	18	3	160
Gob. Regional			384	3 179	71	633	3	8		
Gob. Local			3 325	5 807	295	615	2	2		
2020					4 493	12 587	436	2 545	1	1
Gob. Nacional					267	1 478	31	1 338		
Gob. Regional					381	2 608	55	399		
Gob. Local					3 845	8 501	350	808	1	1
2021							4 601	20 153	574	3 930
Gob. Nacional							265	8 582	48	2 020
Gob. Regional							321	3 087	77	730
Gob. Local							4 015	8 484	449	1 181
2022									6 866	19 233
Gob. Nacional									401	2 901
Gob. Regional									585	5 086
Gob. Local									5 880	11 246
TOTAL	6 595	18 029	4 410	14 906	4 930	14 847	5 045	22 727	7 445	23 325
Gob. Nacional	329	4 989	564	4 758	338	2 489	298	9 938	452	5 081
Gob. Regional	416	3 375	405	3 485	452	3 242	380	3 494	662	5 816
Gob. Local	5 850	9 664	3 441	6 663	4 140	9 116	4 367	9 295	6 331	12 428
SUBTOTAL 1 a/	5 819	13 774	3 498	10 140	3 912	11 726	3 876	11 633	6 598	17 629
Gob. Nacional	259	2 842	403	2 514	223	1 861	205	1 989	296	1 914
Gob. Regional	397	3 289	369	2 781	416	2 875	342	3 133	642	5 450
Gob. Local	5 163	7 642	2 726	4 846	3 273	6 990	3 329	6 511	5 660	10 266
SUBTOTAL 2 b/	776	4 255	912	4 766	1 018	3 121	1 169	11 094	847	5 696
Gob. Nacional	70	2 147	161	2 244	115	629	93	7 949	156	3 168
Gob. Regional	19	86	36	705	36	367	38	361	20	366
Gob. Local	687	2 022	715	1 817	867	2 126	1 038	2 784	671	2 163

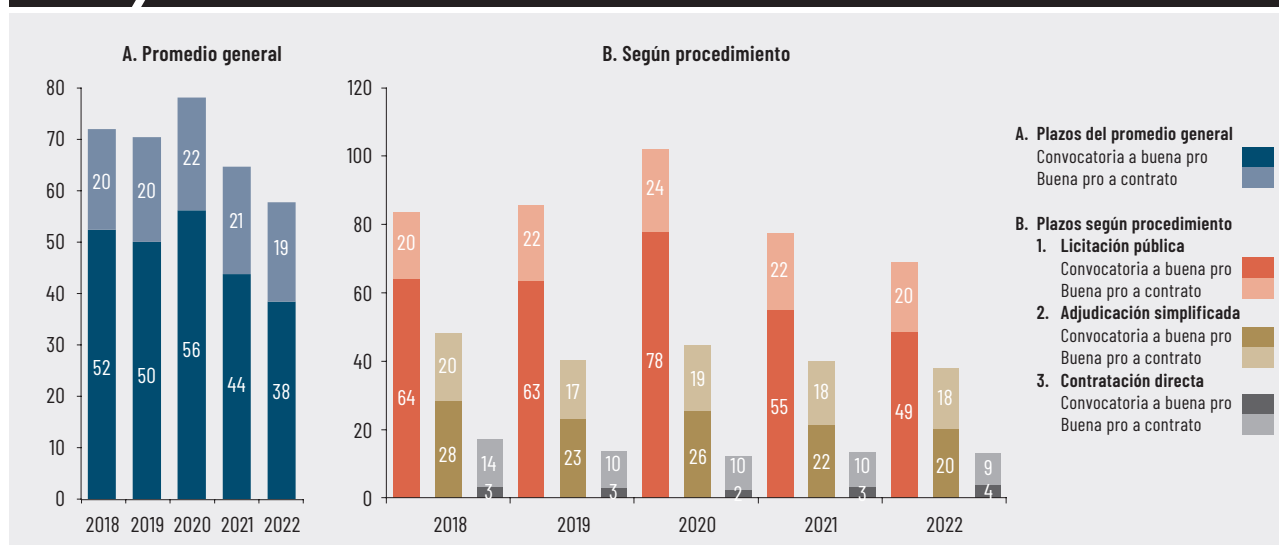
1/ DATOS AL 10 DE DICIEMBRE 2022.

A/ COMPRENDE LICITACIONES PÚBLICAS, ADJUDICACIONES SIMPLIFICADAS Y CONTRATACIONES DIRECTAS.

B/ COMPRENDE CONVENIOS, PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN Y OTROS.

FUENTE: MERCADO ESTATAL-CONOSCE.

GRÁFICO 1 ■ Gobierno general: plazos promedios según año de adjudicación (Días útiles)



FUENTE: MERCADO ESTATAL Y DATOS ABIERTOS-CONOSCE.

del 2020, en que aumentó a 56 días debido a los efectos de la pandemia y los retrasos que generó en los procesos administrativos de contratación. Entre el 2021 y 2022, el plazo ha disminuido de 44 a 38 días. Por su parte, el plazo entre el otorgamiento de la buena pro y la suscripción de los contratos presenta el mismo patrón, ubicándose en 19 días hábiles en 2022.

La modalidad que presenta el mayor plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro es la licitación pública, con un máximo de 78 días hábiles en 2020 y de 49 días en 2022. Por su parte, el plazo entre el otorgamiento de la buena pro y la suscripción de los contratos presenta el mismo patrón: 20 días hábiles en 2022.

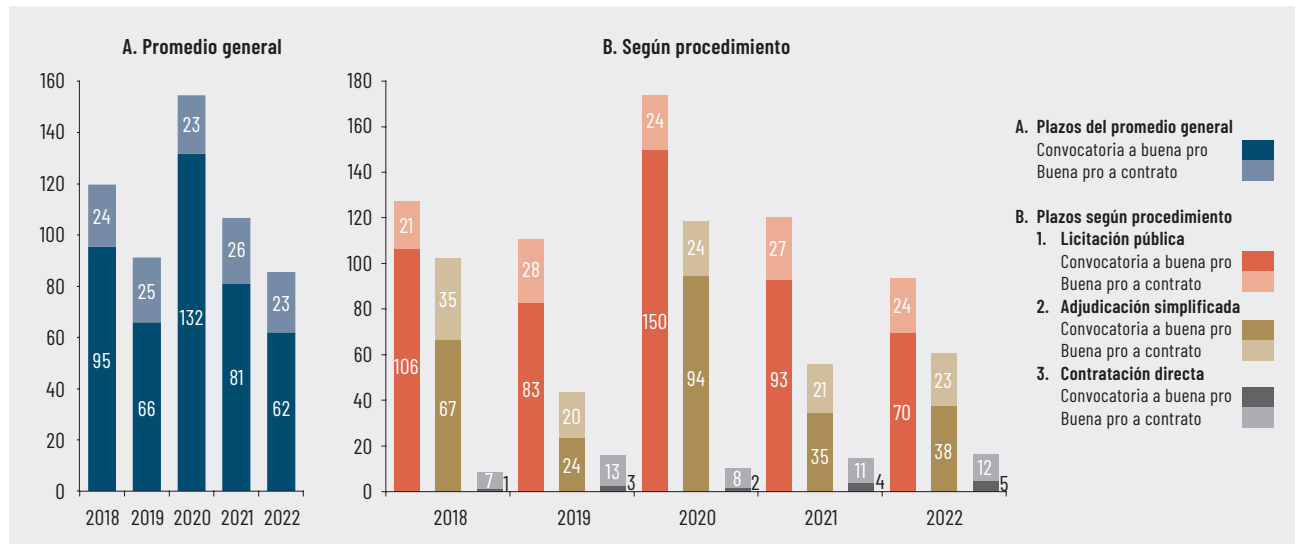
1. Gobierno Nacional. Entre el 2018 y 2019, el plazo promedio entre la convocatoria de un proceso y el otorgamiento de la buena pro disminuyó de 95 a 66 días hábiles, para luego aumentar a 132 días en 2020. Desde 2021 se registra una disminución, ubicándose en 62 días en 2022. Por su parte, el plazo promedio entre el otorgamiento de la buena pro y la suscripción de los contratos ha fluctuado entre 23 y 26 días hábiles.

- **Licitaciones públicas.** En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro ascendió a 150 días hábiles, el cual ha disminuido a 70 días en 2022, en tanto que el plazo para la suscripción de contratos se ubica en 24 días en este último año. Se observa una gran variabilidad en los plazos. Entre los procesos

con mayores plazos y valor de adjudicación se encuentran los siguientes: en 2020, la rehabilitación de la carretera Pallasca-Mollepata en La Libertad (257 días-S/ 416 millones) y la construcción de la vía de evitamiento de la ciudad de Abancay (403 días-S/ 93 millones); en 2021, la mejora de la carretera Santa María-Santa Teresa-Puente Hidroeléctrica Machu Picchu en Cusco (113 días-S/ 500 millones) e instalación del sistema de electrificación rural de las cuencas de los ríos Cenepa, Comaina, Numpatkay y Santiago en Amazonas (150 días-S/ 116 millones); y en 2022, el fortalecimiento de los servicios de soporte para el proceso de enseñanza, investigación y extensión de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco (176 días-S/ 98 millones).

- **Adjudicación simplificada.** En 2020, los plazos promedio para el otorgamiento de la buena pro ascendió a 94 días hábiles y para la suscripción de contratos a 24 días, en tanto que en 2022 se ubican en 38 y 23 días, respectivamente. Entre los procesos con mayores plazos y valor de adjudicación se encuentran los siguientes: en 2020, la mejora de servicios del hospital de Espinar en Cusco (154 días-S/ 97 millones); en 2021, la mejora de servicios en el establecimiento de salud Progreso en Chimbote (48 días-S/ 55 millones); y en 2022, la mejora de la carretera Rodríguez de Mendoza-Empalme PE-5N en San Martín (57 días-S/ 45 millones)⁶.

GRÁFICO 2 ■ Gobierno nacional: plazos promedios según año de adjudicación (Días útiles)



FUENTE: MERCADO ESTATAL Y DATOS ABIERTOS-CONOSCE.

⁶ La convocatoria y adjudicación de una obra mediante adjudicación simplificada, cuando por el valor referencial correspondería a una licitación, se explica porque la convocatoria inicial, realizada a través de esta última modalidad, fue declarada desierta. En tal sentido, el plazo reportado subestimaría el plazo del otorgamiento de la buena pro, pues corresponde al último procedimiento que culminó en una adjudicación. Por ejemplo, la obra mejora de servicios de salud del hospital Espinar fue convocada inicialmente mediante una licitación pública en mayo de 2019, para luego ser convocada mediante adjudicación simplificada en febrero de 2020, otorgándose la buena pro en setiembre de dicho año. El plazo reportado por el Conosce se refiere a este último proceso (154 días), en tanto que si se considerara desde que fue convocada por licitación sería mayor (358 días).

- Contratación directa. En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro ascendió a 2 días hábiles y para la suscripción de contratos a 8 días, en tanto que en 2022 se ubican en 5 y 12 días, respectivamente. Entre los procesos con mayores plazos y valor de adjudicación se encuentran los siguientes: en 2020, la renovación de la laguna de tratamiento de aguas residuales de Chilla, Puno (2 días-S/ 25 millones); en 2021, la construcción de una nueva planta de tratamiento de agua potable en Calana, Tacna (3 días-S/ 65 millones); y en 2022, la mejora y ampliación de la capacidad operativa y logística de la Base Aeronaval del Callao (6 días-S/ 30 millones)⁷.

En forma referencial, se han calculado los plazos de otros procedimientos de contratación. Como se indicó, en 2021 se registra un valor de adjudicación importante bajo la modalidad de convenios. El plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro bajo este procedimiento aumentó de 51 a 95 días hábiles entre 2018 y 2019, para luego disminuir a 45 días en 2020, aunque el valor de adjudicación en este año fue de S/ 147 millones, frente al promedio anual previo del orden de S/ 1,1 mil millones.

En 2021 el plazo ascendió a 77 días con un valor de adjudicación de S/ 7,8 mil millones. De este último monto, S/ 5,0 mil millones correspondieron a procesos en el marco de reconstrucción bajo el Acuerdo Gobierno a Gobierno con el Reino Unido, destacando cinco intervenciones en ríos y quebradas (S/ 3,3 mil millones), establecimientos de salud (S/ 889 millones) e instituciones educativas (S/ 797 millones). Adicionalmente, se sumaron los convenios para la ampliación del servicio del aeropuerto de Chinchero en Cusco (S/ 1,8 mil millones) y el movimiento de tierras del mismo (S/ 628 millones), y para el sistema de agua potable y alcantarillado en Cerro Colorado, Arequipa (S/ 185 millones), a cargo del Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU). En 2022, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro de convenios fue de 124 días, destacando la adjudicación de proyectos a cargo de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (S/ 1 656 millones) y las escuelas bicentenario (S/ 507 millones).

2. **Gobiernos Regionales**. Entre el 2018 y 2019, el plazo promedio entre la convocatoria de un proceso y el otorgamiento de la buena pro disminuyó de 56 a 51 días hábiles, para luego aumentar a 73 días en 2020. En 2021 y 2022, el plazo promedio se ha ubicado en 44 días, el menor de los últimos años. Por su parte, el plazo promedio entre el



La modalidad que presenta el mayor plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro **es la licitación pública, con un máximo de 78 días hábiles en 2020 y de 49 días en 2022.**



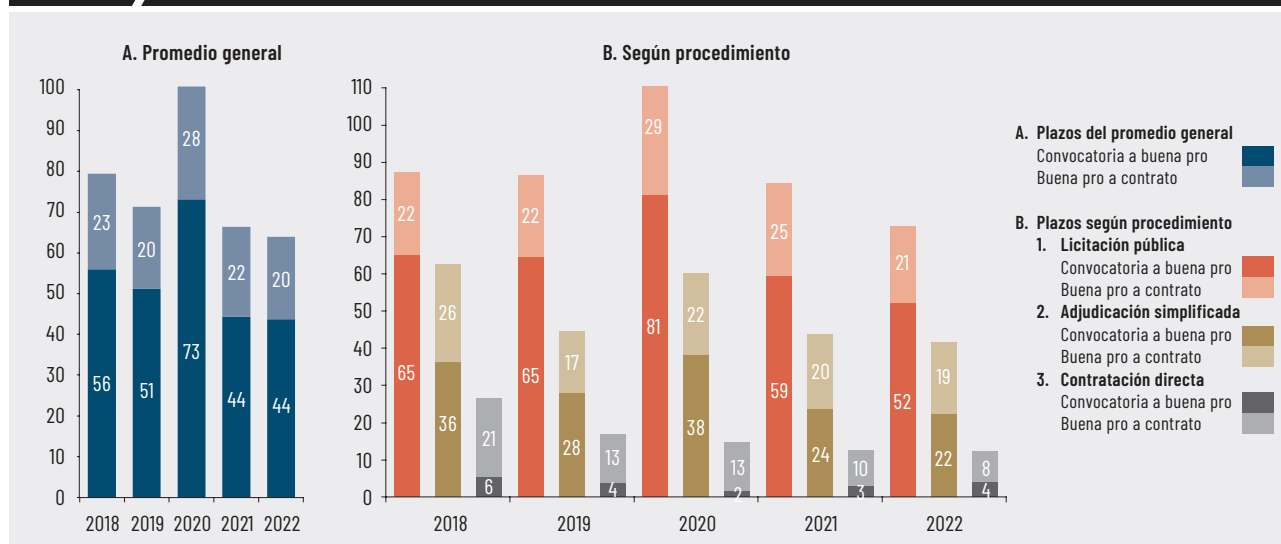
otorgamiento de la buena pro y la suscripción de los contratos asciende a 20 días en 2022.

- Licitaciones públicas. En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro fue de 81 días hábiles y para la suscripción de contratos, de 29 días, en tanto que en 2022 se ubican en 52 y 21 días, respectivamente. En 2020, el proceso que registró el mayor plazo fue el fortalecimiento del hospital regional Manuel Nuñez B. en Puno (257 días y valor de adjudicación de S/ 329 millones); en 2021, la ampliación y mejora del sistema de electrificación rural en localidades de Cajamarca (790 días-S/ 0,5 millones); y en 2022, la mejora del sistema de agua potable del centro poblado San Francisco en Amazonas (211 días-S/ 1,8 millones).

En 2020, entre los procesos con mayor valor de adjudicación y plazo mayor al promedio se encuentran la mejora de la carretera Caclic-Luya-Lamud en Amazonas (217 días-S/ 29 millones) y mejora de transitabilidad del Eje de Integración Vial Norte en Arequipa (118 días-S/ 26 millones); en 2021, la mejora de la carretera Viscachani-Callalli-Sibayo Caylloma en Arequipa (102 días-S/ 190 millones) y la construcción del sistema de irrigación río Conchumayo en Huánuco (84 días-S/ 59 millones); y en 2022, la mejora del centro de salud Pedro Ruiz Gallo en Chachapoyas (119 días-S/ 122 millones) y

⁷ Cuando exista la necesidad urgente de la entidad de continuar con la ejecución de prestaciones no ejecutadas, derivadas de un contrato resuelto o declarado nulo, siempre que se haya invitado a los demás postores que participaron en el procedimiento de selección y no se hubiese obtenido aceptación a dicha invitación, se puede realizar una contratación directa (D.S. N.º 082-2019-EF).

GRÁFICO 3 ■ **Gobiernos regionales: plazos promedios según año de adjudicación (Días útiles)**



FUENTE: MERCADO ESTATAL Y DATOS ABIERTOS-CONOSCE.

el fortalecimiento de los servicios de salud del hospital Santiago Apóstol de Utcubamba (103 días-S/ 151 millones).

- **Adjudicación simplificada.** En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro ascendió a 38 días y para la suscripción de contratos a 22 días, que ha disminuido en 2022 a 22 y 19 días, respectivamente. En 2020, entre los procesos con mayor valor de adjudicación y plazo mayor al promedio, se encuentra la mejora del acceso a servicios de salud del hospital María Auxiliadora

de Amazonas (104 días-S/ 82 millones); en 2021, la mejora y ampliación del servicio de agua potable en localidades de Cutervo en Cajamarca (64 días-S/ 59 millones), mejora y ampliación de servicios en el centro de salud de Molino en Huánuco (44 días-S/ 32 millones); y en 2022, la mejora del establecimiento de salud Tacala en Piura (42 días-S/ 55 millones).

- **Contratación directa.** En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro ascendió a 2 días y para la suscripción de contratos a 13 días; mientras que en 2022 los plazos fueron de 4 y 8 días, respectivamente. En 2021, entre los procesos con mayor valor de adjudicación y plazo mayor al promedio, se encuentran la ejecución del saldo de obra del hospital San Ignacio (3 días-S/ 103 millones) y la construcción y equipamiento del hospital Santa María en Cutervo en Cajamarca (5 días-S/ 70 millones); y en 2022, la construcción de módulos de atención temporal en 5 establecimientos de salud en Lambayeque (14 días-S/ 8 millones).

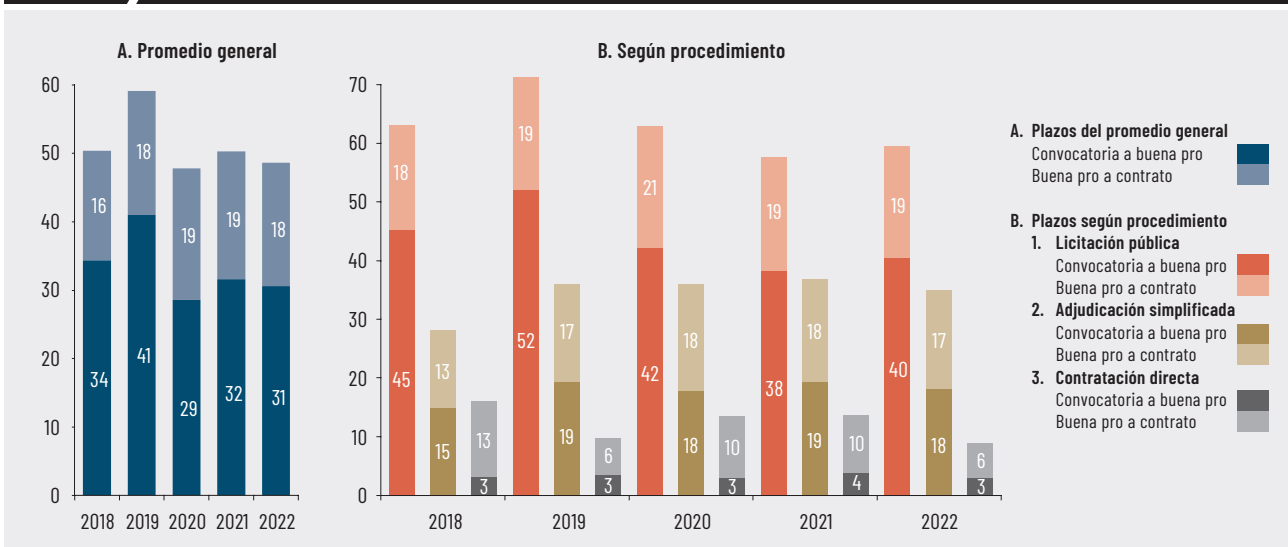


En síntesis,
los plazos de los
procesos
**se han reducido
respecto a los registrados
previo a la pandemia
del COVID-19.**



- 3. Gobiernos Locales.** Entre el 2018 y 2019, el plazo promedio ponderado entre la convocatoria de un proceso y el otorgamiento de la buena pro aumentó de 34 a 41 días hábiles, para luego disminuir a 29 días en 2020 y ubicarse en 31 días en 2022. Entre 2019 y 2020, el valor de adjudicación aumentó de S/ 4,8 mil a S/ 7,0 mil millones, principalmente por adjudicación simplificada (de S/ 1,6 mil millones a S/ 3,8 mil millones), lo que explicaría la reducción del plazo; además, el plazo promedio para el otorgamiento de una buena pro de las licitaciones disminuyó de 52 a 42 días. Por

GRÁFICO 4 ■ **Gobiernos locales: plazos promedios según año de adjudicación (Días útiles)**



FUENTE: MERCADO ESTATAL Y DATOS ABIERTOS-CONOSCE.

su parte, el plazo promedio entre el otorgamiento de la buena pro y la suscripción de los contratos aumentó de 16 a 19 días entre 2018 y 2020, para ubicarse en 18 días en 2022.

- Licitaciones públicas. En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro fue de 42 días hábiles y para la suscripción de contratos de 21 días, en tanto que en 2022 estos plazos se ubican en 40 y 19 días, respectivamente. En 2020, entre los procesos con mayor plazo y valor de adjudicación se encuentran la mejora de caminos vecinales en la provincia de Santa Cruz en Cajamarca (74 días-S/ 43 millones); en 2021, la ampliación y mejora del sistema de agua y alcantarillado de Tocache en San Martín (83 días - S/ 148 millones, y la mejora del camino vecinal Yahuarmayo-Tirani en Cusco (104 días-S/ 37 millones); y en 2022, la mejora de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Huancané en Puno (146 días-S/ 43 millones).
- Adjudicación simplificada. En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro ascendió a 18 días y para la suscripción de contratos de 18 días, en tanto que en 2022 se ubican en 18 y 17 días, respectivamente. En 2020, entre los procesos con mayor plazo y valor de adjudicación se encuentran la mejora de los colectores quebrada Saphy, Av. Sol, Tullumayo y Av. Ejército en Cusco (21 días-S/ 19 millones); en 2021, la renovación de bocanoma, desarenadores de lodo y canal de riego en Locumba, Tacna (33 días-S/ 11 millones); y en 2022, la construcción de pistas y veredas en la III Etapa de Pampas de Viñani en Tacna (44 días-S/ 27 millones). Cabe indicar que en 2020

se adjudicó un proyecto de gran envergadura, como la mejora y ampliación del sistema de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas servidas de Nauta en Loreto (15 días-S/ 149 millones).

- Contratación directa. En 2020, el plazo promedio para el otorgamiento de la buena pro ascendió a 3 días y para la suscripción de contratos fue 10 días, los cuales disminuyeron para el 2022 a 3 y 6 días, respectivamente. En 2020, entre los procesos con mayor plazo y valor de adjudicación se encuentran la rehabilitación y mejora del camino vecinal EMP-PE-18-Oyón en Lima (4 días-S/ 9 millones); en 2021, la mejora del camino vecinal La Palma-Guineamayo en Chota, Cajamarca (4 días-S/ 20 millones); y en 2022, la mejora y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de localidades de Ocoña en Arequipa (4 días-S/ 11 millones).

En síntesis, los plazos de los procesos se han reducido respecto a los registrados previo a la pandemia del COVID-19.

Cabe indicar que, a nivel del Gobierno Nacional, entre el 2019 y 2022 el plazo promedio de adjudicación de los procesos adjudicados por Provías Nacional disminuyó de 113 a 45 días; sin embargo, el número y valor de adjudicación también lo ha hecho: de 12 a 2 procesos y de S/ 908 millones a S/ 58 millones. Un resultado similar se observa en el caso del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), cuyo plazo de adjudicación promedio disminuyó de 66 a 38 días entre dichos años, en tanto que el número de procesos lo hizo de 40 a 14, y el valor de adjudicación de S/ 136 millones a S/ 32 millones.