

EL IRREAL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO NACIONAL Y SU INFLUENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS ACTIVOS CRÍTICOS NACIONALES

THE UNREAL NATIONAL SUPPLY SYSTEM AND ITS INFLUENCE ON THE MANAGEMENT OF NATIONAL CRITICAL ASSETS

Edwars Orizano Ríos

Centro de Altos Estudios Nacionales
orizano0481@hotmail.com

Magíster en ciencias económicas con mención en proyectos de inversión por la Universidad Nacional Agraria de la Selva, Ingeniero Administrativo por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega y Licenciado en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es egresado de la V Maestría en Inteligencia Estratégica – CAEN, cuenta con especialización en Administración y Gestión Pública, Contrataciones con el Estado (ESAN-2014). Ha desarrollado su actividad profesional en varias instituciones gubernamentales y privadas. Actualmente se desempeña como Especialista en Contratos G2G en el Proyecto Especial de Inversión Pública - Escuelas Bicentenario (MINEDU). Docente en la Escuela de Posgrado de la PNP, la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo y la Universidad Autónoma de Ica.

Resumen

La Ley de contrataciones y su Reglamento vigentes no funcionan o no son suficientes. Prueba de ello son las múltiples modificaciones o parches a la citada ley intentando «optimizar» y «dinamizar» las contrataciones sin éxito así como la cantidad de procesos de contratación encargados a entidades internacionales o Estados. Esto muestra la carencia de un sistema de abastecimiento donde predomina lo técnico sobre lo normativo. La difusión y capacitación es deficiente. Por lo tanto, es urgente implementar un sistema de abastecimiento basado en procesos, protocolos, acciones y flujos claramente definidos y estandarizados, que permitan dinamizar la acción del abastecimiento técnico,

que involucre todos los eslabones del sistema (planificación, compras, distribución, transporte, almacenaje), y que tenga como centro la satisfacción del cliente (el ciudadano). Esto permitirá mantener nuestros activos críticos nacionales e inclusive los recursos clave en óptimas condiciones de atención y funcionalidad que permitan tener una capacidad nacional de acción y reacción frente a cualquier eventualidad. Los medios de comunicación deberían participar en atender este tema.

Palabras clave: Ley, contrataciones, abastecimientos, activos críticos nacionales.

Abstract

The Procurement Law and its current regulations do not work or are not sufficient, the multiple modifications or patches to the aforementioned law trying to "optimize" and "invigorate" unsuccessful contracting or the number of contracting processes entrusted to international entities or States, they are an indicator that we are not capable of contracting with our legislation, the aforementioned shows us the lack of a supply system of a more technical than regulatory nature. Dissemination and training is deficient. Therefore, it is urgent to implement a supply system based on clearly defined and standardized processes, protocols, actions and flows, which make it possible to stimulate technical supply action, involving all the links in the system (planning, purchasing, distribution, transportation, storage), and that has customer satisfaction (the citizen) as its center. This will make it possible to maintain our critical national assets and even key resources in optimal care and functionality conditions that allow us to have a national capacity for action and reaction in the face of any eventuality. The media should be involved in addressing this issue.

Keywords: Law, contracting, supplies, national critical assets

En 1962, a través del Decreto Ley N.º 14220 –y con la visión prospectiva y estratégica que solamente un militar como el general Ricardo Pío Pérez Godoy, presidente de la República de aquellos años podría tener– se creó el Sistema Nacional de Planificación, que sería la base para que más tarde –en 1977– se creara el Sistema de Abastecimiento Nacional a través del Decreto Legislativo N.º 22056. Sin embargo, dicho organismo, adscrito al desaparecido Instituto Nacional de Administración Pública-INAP, nunca funcionó y no logró su finalidad de dar unidad, racionalidad y eficiencia a los procesos técnicos de abastecimiento de bienes y servicios, limitando su acción solamente a la dación de algunas leyes sectoriales, careciendo de un mínimo denominador común sobre la materia.

Posteriormente aparecerían el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas, conocido como RULCOP; el Reglamento Único de Adquisiciones conocido como RUA para la adquisición de bienes, servicios y suministros; y el Reglamento General para la contratación de Actividades de Consultoría, conocido como REGAC en el año 1985. Estas normativas junto a todas las leyes de contrataciones con sus “parches” y modificaciones existentes a partir de ese momento y hasta la actualidad solamente contemplaban y consideran un eslabón de una cadena técnicamente establecida denominada «sistema de abastecimiento» o «cadena de suministro» o «Supply Chain» en inglés, el cual debe tener mínimamente un componente de planificación, compras (las que tenemos con nuestra ley de contrataciones), distribución, transporte y almacenamiento. Esa falta de integración y de componentes articulados de un sistema de abastecimiento, sumado a la visión y enfoque meramente legal que le dieron los gobiernos de turno olvidando el carácter técnico de dicho sistema, ocasionan un caos del abastecimiento público de nuestro país que no tiene fin hasta la actualidad.

Hace cuatro años se abrió una luz de esperanza a través de la promulgación del Decreto Legislativo N.º 1439 del 16 de septiembre de 2018, en el cual se establecía desarrollar el Sistema Nacional de Abastecimiento. Sin embargo, la luz se apagó cuando se emitió el Reglamento del Sistema de Abastecimiento a través del Decreto Supremo N.º 217-2019-EF, de fecha 15 de julio de 2019. Dicho documento «técnico» como se conciben los reglamentos, fue un triste remedo de reglamento de la Ley de siete páginas que solo contiene 29 artículos y que omitió incluir otra gran cantidad de ellos contenidos en el proyecto de reglamento publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Estos desaciertos ocasionan que nuestro país siga teniendo problemas de desabastecimiento en todos los sectores y servicios, ocasionando pérdidas económicas, falta de atención a los ciudadanos, sobrecostos, corrupción, y subdesarrollo entre otros.

El Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), el Sistema de Planificación (CEPLAN) y el Sistema de Inversión Pública (INVIERTE.PE), son engranajes administrativos plasmados en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y quizás constituyen lo más importante de analizar por su impacto en ejecución de gasto y desarrollo. El Sistema de Inversión Pública, por ejemplo, considera dentro de su normativa y terminología un concepto importante dentro del desarrollo nacional: Activo Estratégico.

Para citar un ejemplo tenemos a las ambulancias, consideradas como activos estratégicos para brindar el servicio de salud a la población, así como las bombas lacrimógenas son usadas por la policía en el control de motines y liberación de vías ante posibles huelgas; sin estos bienes no se podría cumplir con las funciones de garantizar salud o seguridad a la población. Los sistemas administrativos

mencionados anteriormente, guardan estrecha relación con los Activos Críticos Nacionales, considerados como recursos e infraestructura esencial e imprescindible para desarrollar las Capacidades Nacionales, conceptualizándose como la aptitud o suficiencia de utilizar los recursos tangibles e intangibles, infraestructuras y sistemas para satisfacer necesidades vitales y alcanzar objetivos nacionales.

¿De qué manera puede influir positiva o negativamente un precario o inexistente sistema de abastecimiento nacional como el nuestro sobre los Activos Críticos Nacionales y estos sobre las Capacidades Nacionales?, y por relación causal y lógica ¿sobre la satisfacción de las necesidades vitales de nuestra población y alcance de los objetivos nacionales? Analicemos un poco a través del siguiente caso real.

La Contraloría General de la República emitió el 6 de diciembre de 2019 el Informe N.º 59-2019-2-5991, documento de control posterior con relación al Centro Nacional de Abastecimientos de Recursos Estratégicos de Salud (CENARES), en el cual se encontró responsabilidades en diversos funcionarios por no haber distribuido oportunamente 74 000 frascos de vacunas antituberculosas y, con ello, favorecer la caducidad de los productos en los almacenes, lo que ocasionó la destrucción de vacunas con un perjuicio económico de casi 450 000.00 soles, y sin considerar el daño social por la falta de vacunación a la población vulnerable: los niños de la zona. Así, estos menores están propensos a sufrir la enfermedad, que a la larga ocasionaría que la población tenga problemas de salud y, como sabemos, el recurso humano es el bien máspreciado para afrontar cualquier eventualidad futura. Comprendemos así que un «simple» problema de mala planificación en la compra; demora en el proceso de adquisición; falta de plan de distribución; o inadecuado almacenamiento de las vacunas, entre otros factores, puede provocar, y provoca terribles problemas de falta de inmunización. No es una cuestión simple.

Las Capacidades Nacionales deben estar garantizadas por el gobierno a través de todos los sistemas y ministerios que componen el aparato estatal; la sinergia de estos contribuye al cumplimiento de las necesidades vitales de nuestra población, tales como brindar los servicios públicos (agua, desagüe, educación, salud, comunicación, electricidad), velar por el cuidado de la propiedad privada y pública, la seguridad e integridad física de los habitantes y propiciar las oportunidades económicas que permitan dinamizar la economía nacional, local y familiar, generando empleo y oportunidades de negocio.

El interés nacional como una visión prospectiva del país debe obedecer a un proceso estratégico de planificación con objetivos nacionales y sectoriales claros, que permitan un adecuado desarrollo económico y social del país. Para ello, es necesario tener sistemas funcionando adecuadamente y que articulen tanto fuera como dentro de las instituciones gubernamentales, lo cual permitiría procesos rápidos y seguros. Por ejemplo, es increíble que a estas alturas los procesos de selección para elegir una empresa que ejecute una obra pública exijan que presente aún un expediente (documentos físicos o digitales) para acreditar su experiencia, personal profesional propuesto y capacidad legal (ficha RUC (Registro Único de Contribuyentes), DNI (Documento Nacional de Identidad), copia literal de constitución de empresa). Estas acciones se pueden simplificar con las siguientes simples actividades:

- a) Las empresas al momento de gestionar su RNP (Registro Nacional de Proveedores) deberían sustentar en su trámite toda su experiencia y acreditar una capacidad de contratación basada en dicha experiencia, la cual debería actualizarse anualmente. De esta forma se eliminaría la evaluación en el proceso de selección y con ello se avanzaría en la rapidez del proceso y contra la corrupción.
- b) El personal propuesto acreditaría su formación profesional y experiencia con información que ya está registrada en la base de datos de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), Direcciones Regionales de Educación (DRE), Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) o colegios profesionales. La experiencia profesional pública podría estar en una base de datos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), como órgano rector de recursos humanos, y si la experiencia corresponde al sector privado, en una base de datos del Ministerio de Trabajo. El país está llamado a crear un Sistema de Escalafón Nacional, donde se registre la información laboral de los ciudadanos.
- c) Tanto la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y la Superintendencia Nacional de Aduanas y la Administración Tributaria (SUNAT) deben estar integrados al Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) de tal forma que con únicamente el número de RUC de la empresa o el DNI del representante legal o proveedor, se pueda garantizar su existencia o poderes para participar en un proceso de selección.

Con dichas acciones, procesos o protocolos debidamente mapeados formando parte del Sistema Nacional de Abastecimiento se podría dinamizar la atención de los requerimientos; la empresa solamente presentaría su oferta económica a través del SEACE y tendríamos un proceso de selección en plazo de dos o hasta tres días como máximo. No es posible que los ciudadanos debamos esperar

muchos años para que se construya un colegio, un hospital, o una carretera solo porque una licitación pública se evaluó incorrectamente y el resultado fue apelado. También debería considerarse el uso de contratos específicos por tipo de proyecto como los NEC (New Engineering Contract), los cuales poseen opciones de acuerdo a las características particulares o preferencias del cliente, considerando siempre las Juntas de Disputas como cláusula obligatoria. Este procedimiento evitaría someter a arbitraje discrepancias que pudieron anticiparse en el expediente técnico, pues a la larga incrementa más el costo para el Estado. Prueba de ello y como ejemplo de estudio, es el presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones destinado al concepto de gastos arbitrales (pagos a árbitros y centros arbitrales).

¿Pero qué tipo de normativa debe guiar a un organismo tan importante como el Sistema de Abastecimiento Nacional?, en principio debe tener una mirada más técnica que legal. En los años de existencia de las «leyes» y «reformas» de contrataciones siempre existió una mirada excesiva del aspecto legal, en concordancia con los múltiples problemas de corrupción a los cuales se quería poner candados. No obstante ello, a la larga perjudicaban y hacían más lentos y «burocráticos» los procesos. Por ello, y teniendo como experiencia que la ley de contrataciones no funciona o no es suficiente, existen múltiples modificaciones o parches a las leyes intentando «optimizar» y «dinamizar» las contrataciones sin éxito o la cantidad de procesos de contratación encargados a entidades internacionales o Estados (países) indicando implícitamente que no somos capaces de contratar con nuestra legislación.

Es entonces urgente una propuesta técnica (norma técnica) de un sistema de abastecimiento basado en procesos, protocolos, acciones y flujos claramente definidos y estandarizados, que permitan dinamizar la acción del abastecimiento técnico, que involucre todos los eslabones del sistema (planificación, compras, distribución, transporte, almacenaje), y que tenga como centro la satisfacción del cliente (el ciudadano). Este cambio permitirá mantener nuestros activos críticos nacionales e inclusive los recursos clave en óptimas condiciones de atención y funcionalidad que permitan tener una capacidad nacional de acción y reacción frente a cualquier eventualidad.

Si lo señalado previamente no se instituye, imaginemos el peor escenario de guerra o pandemia en nuestro país, con una ley de contrataciones lenta y burocrática en el que un informe legal debe contener un mínimo de diez vistos buenos para ser aprobado, y una contratación directa que se supone es un mecanismo para la inmediata atención de un requerimiento demore más que un proceso de selección corto (adjudicación simplificada). ¿Cómo podríamos comprar insumos para la tropa, medicinas para la población de la primera línea de atención?, perderíamos la guerra o quizás ya la

perdimos frente a la pandemia. Es urgente que el Ministerio de Economía y Finanzas y su Dirección General de Abastecimiento (ente rector de este sistema) entienda la urgencia de un sistema de abastecimiento prospectivo, estratégico, concebido por expertos en estrategia (militares), sistemas organizacionales (analistas) y expertos en procesos y sistemas de gestión (ingenieros), dejando proscrito la perspectiva de «culto a la norma» por sobre la vida o el fin público. Es necesario también que el Ministerio de Defensa se involucre y denote que sin un sistema de abastecimiento real estamos condenados a fracasar y poner en riesgo la seguridad y defensa del país.

Modelo que debería considerar el Sistema Nacional de Abastecimiento

Figura 1

Planificación y programación estratégicas

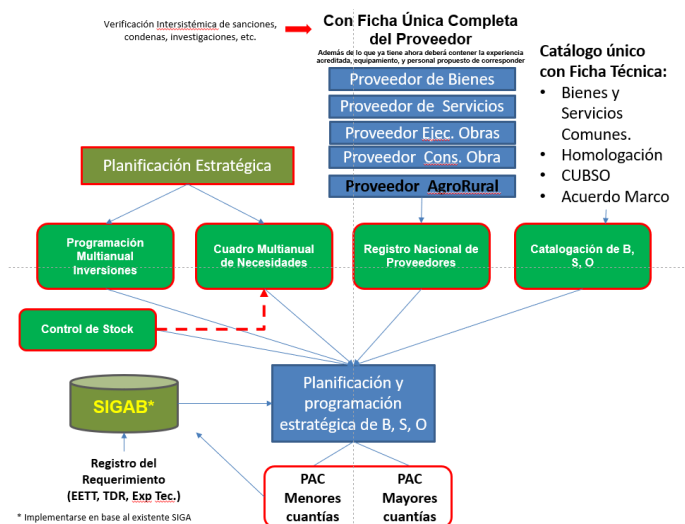
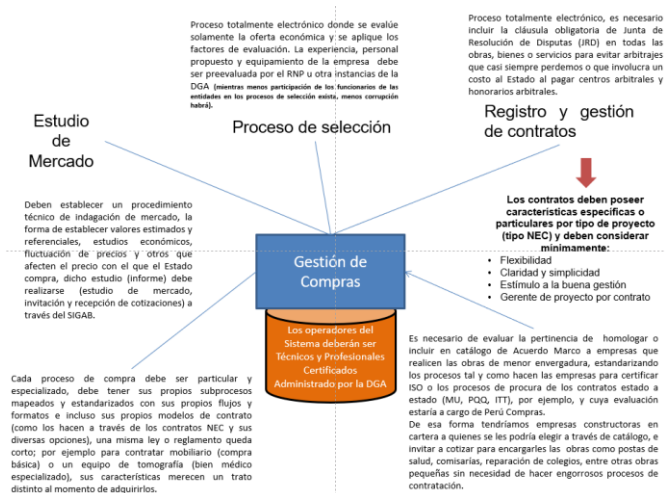


Figura 2

Gestión de compras



Conclusiones

Es de suma urgencia disponer de una propuesta técnica (norma técnica) que permita que el sistema de abastecimiento se encuentre basado en procesos, protocolos, acciones y flujos claramente definidos y estandarizados, que permitan dinamizar la acción del abastecimiento técnico, que involucre todos los eslabones del mismo sistema.

La gestión que se realiza en el Registro Nacional de Proveedores debería incluir la sustentación de la experiencia para acreditar la capacidad de contratación la misma que debería actualizarse anualmente.

La Dirección General de Abastecimiento (ente rector del Sistema de Abastecimiento) del Ministerio de Economía y Finanzas debe impulsar un cambio en el sistema con la participación de expertos en estrategia (militares), sistemas organizacionales (analistas) y expertos en procesos y sistemas de gestión (ingenieros), dejando proscrito la perspectiva de «culto a la norma» por sobre la vida o el fin público.

Referencias

Decreto Legislativo N° 1439. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento. 16 de septiembre de 2018

Decreto Ley N° 14220. Creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del País. 19 de octubre de 1962

Decreto Ley N° 22056. Crea el Sistema Nacional de Abastecimiento. 29 de diciembre de 1977.

Dirección Nacional de Inteligencia. Activos Críticos Nacionales. (2022).

<https://www.gob.pe/10400-activos-criticos-nacionales-acn>

Ortegón, E. (2010). Planificación estratégica y programación de inversiones en la gestión por resultados.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacidades/EDGARORTEGONPLANIFICACIONESTRATEGICALIMA02_07_10.pdf