

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**“Problemática y diagnóstico de la Dirección Ejecutiva de Educación y  
Doctrina de la Policía Nacional del Perú y la cadena de suministros en el  
proceso de formación profesional policial en las Escuelas de Formación”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con  
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

**AUTOR**

**Juan José Pereyra Vargas**

**ASESOR**

**Dr. Patriau Hildebrant, César Enrique**

**JURADO**

**Dr. Casas Sulca, Frank Renato**

**Dra. Vizcarra Castillo, Sofía Isabel**

**LIMA – PERÚ**

**2017**





A Dios, mi esposa, hijos, padres, hermanos  
Policía Nacional del Perú y a la inmortal  
Benemérita Guardia Civil del Perú  
Juan José Pereyra Vargas

## **Agradecimientos**

A nuestro asesor, Dr. Enrique Patriau Hildebrandt, por su adecuada dirección y apoyo constante a lo largo de la tesis. Además por sus valiosos aportes en el ámbito profesional, académico y personal.

A todos los profesores de la PUCP que nos brindaron sus conocimientos e incondicional soporte en las consultas realizadas

A los integrantes de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú que nos brindaron su apoyo en el desarrollo de la Maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública y la pasantía en el Reino de España, Italia y Francia.

Al comando de la Policía Nacional del Perú que nos otorgó la confianza para poder perfeccionarnos en una institución de primer nivel como la PUCP y ofrecerle a la institución policial la esperada reforma que tanto ansía.

A los Coroneles PNP, integrantes de la sección A de la Policía Nacional del Perú que colaboraron activamente en el desarrollo de la Maestría y Pasantía en el extranjero y a la participación de los dos Coroneles del Ejército del Perú.

## Resumen

La presente tesis pretende conocer los problemas de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la Policía Nacional del Perú y hacer un diagnóstico de la cadena de suministros de bienes y servicios en el proceso de formación profesional policial en las Escuelas de Formación de la PNP, con la finalidad de presentar una propuesta de mejora.

La Cadena de Suministro es un medio que emplea el área logística de cualquier empresa o institución pública para proveer bienes y servicios que necesitan determinadas áreas para funcionar. En la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP, se ha encontrado 20 procesos en la cadena de suministros de bienes y servicios, cinco cuellos de botella y se ha detectado los siguientes problemas: 1) estructura inadecuada 2) Falta de personal PNP capacitado, especializado en cadena de suministros, contrataciones con el Estado, formulación de requerimientos; 3) déficit de recursos tecnológicos; 4) déficit de presupuesto asignado y 5) falta de normas internas.

La propuesta de mejora de la cadena de suministros de bienes y servicios en la UE-019-DIREED-PNP, se basa en tres ejes: 1) Eliminar procesos que no generan valor, 2) subcontratación de especialistas y 3) automatización de la cadena de suministros. Existen dos alternativas: 1) desarrollo de módulos individuales para cada proceso; 2) desarrollo e implementación de la cadena de suministros mediante un sistema de gestión integral.

i

## ÍNDICE

	Pág.
Hoja de respeto	
Carátula	
Resumen	i
Índice	ii
Lista de Tablas	iii
Lista de Figuras	iv
Lista de Anexos	v
Introducción	1
<b>PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO CONTEXTUAL: LA FORMACIÓN PROFESIONAL POLICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LA PNP.</b>	<b>3</b>
1.1 Problema público, política pública e inseguridad ciudadana	3
1.2. La educación policial en la Policía Nacional del Perú	8
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MARCO CONTEXTUAL: LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE EDUCACIÓN Y DOCTRINA DE LA PNP Y LA CADENA DE SUMINISTRO</b>	<b>9</b>
2.1. La Policía Nacional del Perú	10
2.2. La Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP	13
2.3. La cadena de suministros	14

**SEGUNDA PARTE: DIAGNÓSTICO DE LA CADENA DE SUMINISTROS 19**

**CAPÍTULO III**

**DIAGNÓSTICO DE LA CADENA DE SUMINISTROS EN LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE EDUCACIÓN Y DOCTRINA PNP. 19**

- 3.1. El proceso de adquisición de bienes y contrataciones de servicios que realiza la DIREED-PNP. 20
- 3.2. Identificación de los principales cuellos de botella en el proceso de adquisiciones de bienes y de servicios en la DIREED-PNP. 30
- 3.3. Problemas detectados en el proceso de adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios en la DIREED-PNP. 35
- 3.4. Propuesta de mejora de la cadena de suministros de bienes y servicios en la DIREED-PNP. 38

**CAPÍTULO IV**

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 41**

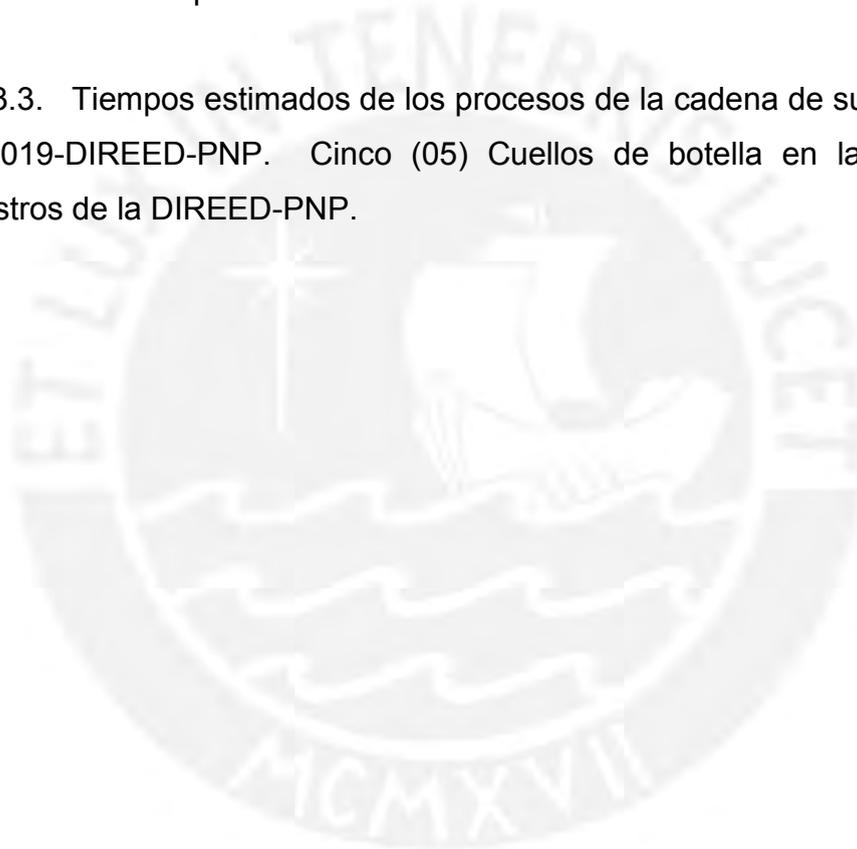
- Conclusiones 41
- Recomendaciones 43
- Referencias bibliográficas 45
- Anexos 49

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 3.1. Procedimientos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios y obras en la UE-019-DIREED-PNP con indicación de los montos.

Tabla 3.2. Lista de procesos de la cadena de suministros de la DIREED-PNP.

Tabla 3.3. Tiempos estimados de los procesos de la cadena de suministros de la UE-019-DIREED-PNP. Cinco (05) Cuellos de botella en la cadena de suministros de la DIREED-PNP.



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Interrelación entre visión, misión y objetivos estratégicos de la PNP y la DIREED-PNP.

Figura 3.1. Diagrama de flujo de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Figura 3.2. Diagrama de flujo adaptado de la cadena de abastecimientos de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Figura 3.3. Tiempos estimados por proceso de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP y 05 cuellos de botella.

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Figura 3.4. Diagrama de flujo propuesto de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Anexo 2: Figura 3.5. Diagrama de flujo propuesto y adaptado para la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Anexo 3: Figura 3.6. Diagrama de flujo mejorado con tiempos para la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Anexo 4: Figura 3.7. Sistema de gestión integrado empleados en las empresas privadas.

Anexo 5: Presupuesto UE-N° 019-DIREED-PNP, para el Año Fiscal 2016.

Anexo 6: Presupuesto UE-N° 019-DIREED-PNP, para el Año Fiscal 2017.

Anexo 7: Proceso certificación crédito presupuestal en la DIVPRE-DIRADM-PNP (UE-019-DIREED-PNP).

Anexo 8: Flujograma etapas de la ejecución del gasto en la UE-019-DIREED-PNP.

Anexo 9: Métodos de contratación (licitación y concurso público)

Anexo 10: Métodos de contratación (adjudicación simplificada, selección de consultores individuales).

## INTRODUCCIÓN

El ámbito temático de la presente investigación está relacionado con la problemática de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la Policía Nacional del Perú (DIREED-PNP) y de la cadena de suministros de bienes y contratación de servicios en la Unidad Ejecutora 019-DIREED-PNP, para la Escuela de Oficiales PNP y las veintisiete (27) Escuelas de Educación Superior Técnica Profesional de la PNP a nivel nacional. Dichas escuelas tienen la responsabilidad de la formación de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional del Perú.

La presente investigación tiene como propósito conocer los problemas de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina PNP y de la cadena de suministros de bienes y servicios en la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP, para las escuelas de formación de la PNP y realizar una propuesta de mejora.

Esta investigación es de suma importancia porque la atención oportuna de bienes y la contratación de servicios es fundamental para el correcto funcionamiento de las escuelas de formación profesional superior y técnica de la PNP a nivel nacional, para poder cumplir con la misión y objetivos trazados por la DIREED-PNP.

Al mejorar el proceso de atención oportuna de bienes y servicios a favor de las escuelas de formación de la PNP, no solo se ahorrarían recursos

económicos sino también se crearía un mejor sistema de atención de proveedores y compras de bienes, insumos, equipos y servicios de mayor calidad para las escuelas de formación policial. Esto será en beneficio de una mejor formación de Oficiales y Suboficiales de la PNP, a cargo de la DIREED-PNP, en coordinación con la política de seguridad ciudadana a nivel nacional.

Como se verá más adelante, la Unidad Ejecutora N° 019 – DIREED-PNP es la encargada de las compras de bienes y contrataciones de servicios para la Escuela de Oficiales y las 27 EESTP-PNP, en la que existe una carencia de personal PNP capacitado, técnico y especializado en cadenas de suministro de bienes y servicios; una inadecuada formulación de requerimientos de las escuelas de formación como unidades usuarias; un proceso de compras engorroso que está ocasionando demoras en la atención de bienes y servicios; y cuellos de botella en los procedimientos. Esto se ha identificado mediante entrevistas en profundidad.

El capítulo I de este trabajo desarrolla el marco teórico. En los capítulos II y III se desarrollan el estudio del caso. Se presentan, finalmente, las conclusiones y las recomendaciones.

## **PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **CAPÍTULO I**

#### **MARCO CONTEXTUAL: LA FORMACIÓN PROFESIONAL POLICIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA**

##### 1. 1. Problema público, política pública e inseguridad ciudadana.

El inicio de cada política pública se justifica por la existencia de algún problema. Según la versión del ciclo de políticas de Subirats (2008), el proceso de políticas se inicia con el surgimiento y la percepción de los problemas, momento en el que se identifica una insatisfacción colectiva ante la cual se busca una solución.

Hay problemas sociales que afectan a la población y a la sociedad en su conjunto, como son: 1) la corrupción en el gobierno nacional, en los gobiernos regionales y locales, en las entidades e instituciones del Estado; 2) la inseguridad ciudadana, la delincuencia y el crimen organizado; 3) la baja calidad de la educación; 4) la falta de servicios básicos de salud, agua y desagüe; entre otras.

Una vez identificado el problema, se procede a formular la política para atender el problema público. Para ello se elabora un programa, un plan de implementación, se determinan los resultados esperados, las maneras de evaluar su impacto pero, primero, debe haberse un análisis de la viabilidad de las alternativas propuestas (Alcalde, 2014).

El mal funcionamiento de la cadena de suministros de bienes y servicios para la Escuela de Oficiales (EO-PNP) y las 27 escuelas de suboficiales constituye un problema porque perjudica la atención de los requerimientos de las escuelas PNP en el tiempo establecido. Esto constituye un factor negativo en la formación profesional, académica, y técnica de oficiales y suboficiales de la PNP, por no contar con los bienes y servicios necesarios para la formación profesional policial en forma oportuna.

Estos procesos evidencian una serie de deficiencias que se observan en el mal funcionamiento de la cadena de suministros y repercute en el preocupante problema público de la inseguridad ciudadana que afecta a la población, porque perjudica la adecuada formación policial.

Frente a un problema público se necesita una política pública. Las políticas públicas permiten administrar eficientemente un Estado, sobre la base de objetivos reales y medibles. Para Lahera (2004), las políticas públicas deben ser estructuradas y planificadas con objetivos medibles y alcanzables, de tal forma que los recursos del gobierno central y local sean debidamente administrados y generen bienestar en la ciudadanía. Añade que una política pública corresponde a “aquellos cursos de acción y flujos de Información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.

Asimismo, según Franco (2014) las políticas públicas son “acciones de gobierno con objetivos de interés público”, las cuales surgen luego de un proceso de diagnóstico y análisis de cara a la atención de aquellos problemas que se consideran públicos. Asimismo, el autor propone que las acciones de política pública tengan dos características fundamentales: 1) buscar objetivos de interés o beneficio público; 2) ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible.

Las políticas públicas son cursos de acción que se inician en el Estado y están destinados a atender los problemas de la sociedad. Según Paredes (2012) existen dos tipos de definiciones. La primera considera los instrumentos como instituciones, en el sentido de formas organizacionales con las que cuenta el gobierno para llevar a cabo sus acciones. Una segunda definición se enfoca en las técnicas de forma genérica (Alcalde, 2014).

En la pasantía organizada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en el Institut Barcelona di Estudis Internacionals (IBEI) e Institut de Gover i Polítiques Públiques (IGOP)- Universitat Pompeu Fabra – Barcelona – España, del 17 al 21 de octubre del 2016, el ponente Amadeu Recasens, en el curso de Dirección Estratégica en Gestión Pública y Políticas de Seguridad Ciudadana, explicó las etapas o fases del ciclo de una política pública: 1) surgimiento de un problema 2) percepción de los problemas privados y públicos,

3) inclusión en agenda gubernamental, 4) formulación de alternativas 5) decisión y adopción de un problema legislativo, 6) implementación de los problemas de acción y 7) evaluación de los efectos de la política pública. (Recasens, 2016).

Ahora bien. La inseguridad ciudadana es un problema público y la política pública que la enfrenta debe ser diseñada, consensuada y articulada con los diferentes actores involucrados. Lo que sostiene el presente trabajo es que para combatir a la inseguridad ciudadana se necesita a una Policía bien preparada. De hecho, uno de los objetivos estratégicos nacionales en el horizonte 2013-2018 de la PNP es fortalecer a la institución “como una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana” (MININTER, 2013). Sin embargo, los problemas existentes en la adquisición de bienes y servicios para las escuelas de formación de los futuros policías perjudican su preparación. De ahí, la importancia de identificar estos problemas y darles solución.

La seguridad ciudadana constituye una de las cuestiones sociales y políticas de más trascendencia de las últimas décadas. Las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú deben preparar profesionales para el ejercicio de competencias relacionadas con la seguridad ciudadana y la Policía. Es en esos centros de formación en donde los cadetes y alumnos de la Escuela de Oficiales y de las 27 escuelas de Suboficiales de la PNP deben adquirir los conocimientos necesarios, de la mano de docentes de alto nivel y en condiciones

apropiadas. Por tal motivo, las escuelas de formación de la PNP necesitan ser proveídas –a tiempo- de todo aquello que necesitan para funcionar como es debido.

Policías bien preparados serán útiles para combatir a la delincuencia y fortalecer a la seguridad ciudadana. Existen muchos conceptos de seguridad ciudadana en la literatura que se ha desarrollado a través de los años. La Ley 27933 (Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana) dice que es “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía con el fin de asegurar la paz, erradicar la violencia y prevenir los delitos y faltas”.

Este es un concepto mucho más ligado a la acción preventiva e incide en el hecho de que la seguridad ciudadana compromete a diferentes actores, entre ellos a los denominados serenazgos municipales, a la Policía y a la comunidad organizada en juntas vecinales. Este es un trinomio básico, que, bien integrado, es eficaz en el combate contra la delincuencia.

La seguridad es una de las principales demandas de la población peruana. (MININTER, 2013). Por cierto, el Plan Bicentenario del Perú hacia el 2021 considera que para alcanzar un clima deseable de seguridad ciudadana se requieren estrategias políticas que convoquen al Estado y a la iniciativa privada. La inseguridad contribuye, junto a otros problemas, a deteriorar la calidad de vida de las personas. La población asocia los problemas de seguridad ciudadana con

tres formas de delio: 1) las violaciones, acosos y abusos sexuales; 2) la violencia callejera, el asalto con armas, la venta de drogas; y 3) los secuestros. (CEPLAN, 2011). En ese sentido, como se ha dicho, para combatir a la inseguridad ciudadana se necesita a una Policía bien preparada. Y parte central de esa preparación ocurre dentro de las escuelas de formación, a la que asisten los futuros efectivos de la PNP.

## 1.2. La educación policial en la Policía Nacional del Perú.

La DIREED-PNP, como órgano sistémico de la instrucción policial, contempla los diversos niveles educativos policiales concernientes a la formación, capacitación especialización, perfeccionamiento e Investigación, siendo responsabilidad de la EO-PNP y las 27-EESTP-PNP, la formación de los cadetes y alumnos; futuros oficiales y suboficiales de la institución policial.

La Escuela de Oficiales (EO-PNP) y las 27 Escuelas de Educación Superior Técnica Profesional de la Policía Nacional del Perú (EESTP-PNP) son instituciones básicas de la formación policial orientadas a seleccionar y formar personal idóneo dentro de un marco moral, disciplinario y ético en aras de brindar un eficiente servicio a la comunidad. Para el ejercicio de la función policial según la Ley de la PNP (2017), se requiere que los oficiales y suboficiales de la PNP adquieran conocimientos profesionales especializados y técnicos y reciban una formación académica integral.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO CONTEXTUAL: LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, LA DIREED-PNP Y LA CADENA DE SUMINISTROS**

Como se ha señalado líneas arriba, la inseguridad ciudadana es un problema público y la política que la enfrente debe ser articulada con los diferentes actores involucrados. Lo que sostiene el presente trabajo es que para combatir a la inseguridad ciudadana se necesita contar con una Policía bien preparada. Y en ese esfuerzo son clave las escuelas de formación policial. En esos centros de formación los cadetes y alumnos de la Escuela de Oficiales y de las 27 escuelas de Suboficiales de la PNP deben adquirir los conocimientos necesarios. Para ello es necesario que estas escuelas cuenten, a tiempo, con los requisitos indispensables para su buen funcionamiento.

El mal funcionamiento de la cadena de suministros de bienes y servicios para la Escuela de Oficiales (EO-PNP) y para las 27 escuelas de suboficiales constituye un problema porque perjudica la atención de los requerimientos de las escuelas PNP dentro del tiempo establecido. Esto, como resulta obvio, constituye un factor negativo en la formación profesional, académica, y técnica de oficiales y suboficiales de la PNP, por no contar con los bienes y servicios necesarios para su formación profesional en el momento oportuno.

## 2.1. La Policía Nacional del Perú.

Según la Ley de la PNP (2017), la Policía Nacional del Perú es una institución del Estado dependiente del Ministerio del Interior, con competencia administrativa, autonomía y operativa en todo el territorio nacional, de conformidad al artículo 166 de la Constitución Política del Perú; es profesional, técnica, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y subordinada al poder constitucional; sus integrantes se deben al cumplimiento de la Ley, el orden y la seguridad en toda la República y participa en el sistema de defensa nacional, defensa civil, desarrollo económico y social del país.

De acuerdo al Plan Estratégico Institucional (2016 – 2021) y al Plan Operativo Institucional (2017), la visión de la PNP es que sea considerada como una de las tres mejores de América del Sur.

Asimismo, según el Plan Estratégico 2012 – 2016, la visión de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la Policía Nacional del Perú (DIREED-PNP) es “ser una dirección policial eficiente en los asuntos educativos del régimen educativo policial, acorde con los avances tecnológicos y científicos que exige el sistema educativo nacional en este nuevo milenio”. Asimismo, su misión es “brindar una educación de calidad”, con capacitación, especialización, actualización y perfeccionamiento, todo en aras de hacer respetar la ley en beneficio de la sociedad”.

Según el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, (2013), el objetivo estratégico número 5 de la política de seguridad ciudadana consiste en “fortalecer a la Policía Nacional del Perú como lo requiere una institución moderna, con una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana”. De hecho, los objetivos estratégicos de la DIREED-PNP están alineados, justamente, con alcanzar el objetivo estratégico número 5 de la PNP:



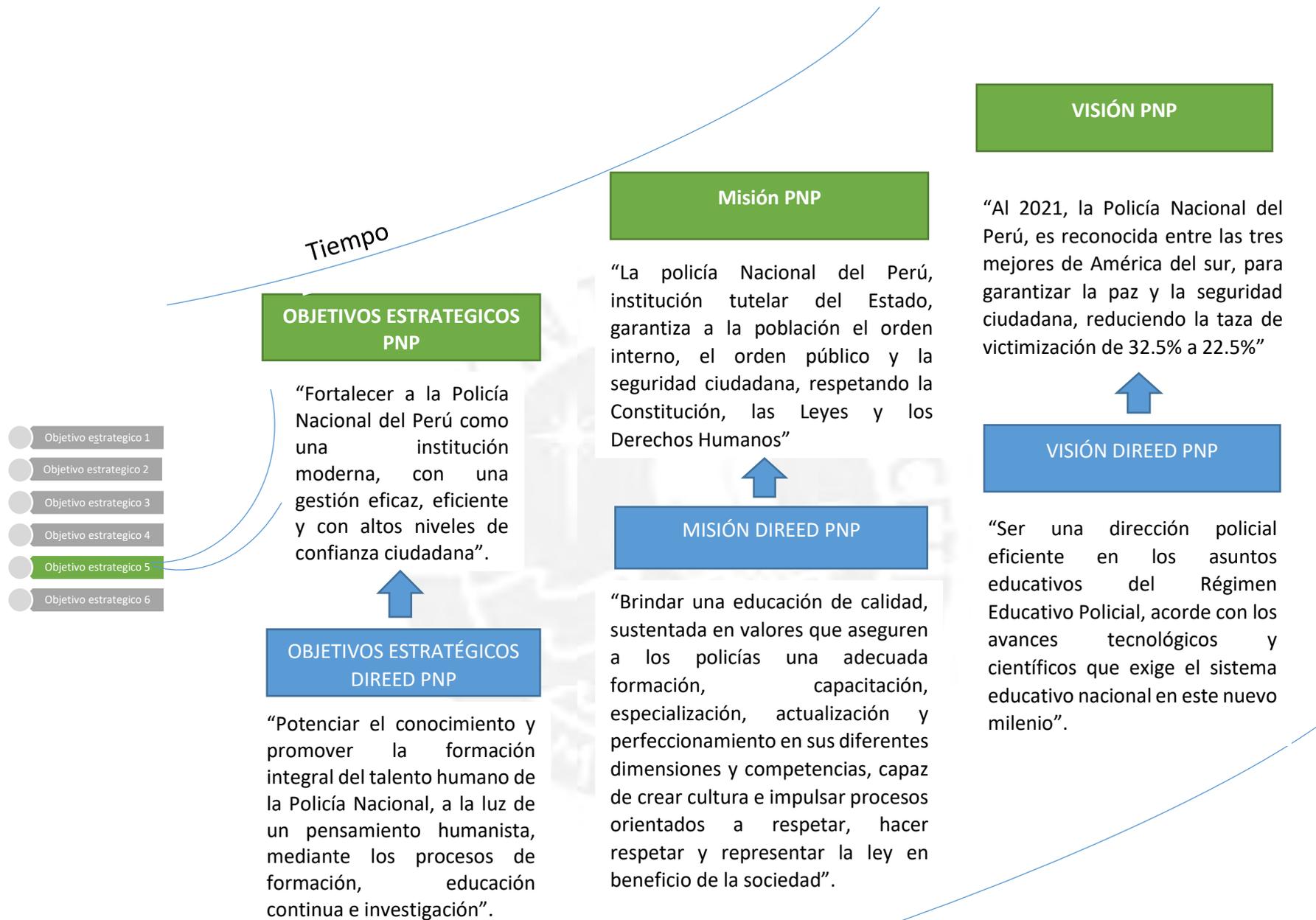


Figura 2. 1 Interrelación entre la PNP y DIREED-PNP.

## 2.2. La Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP.

Según la Ley del Régimen Educativo de la PNP (2012), la DIREED-PNP es el órgano encargado del Régimen Educativo Policial en todos sus niveles. Le corresponde consolidar y difundir la doctrina policial para el mejor cumplimiento de la función policial; la DIREED-PNP cuenta con órganos de dirección, consultivos y de gestión académica. Para ser director de la DIREED-PNP se requiere ser oficial general y contar con el grado académico de magister o doctor (Poder Ejecutivo del Perú, 2012).

Según la reglamentación de la Ley del Régimen Educativo de la PNP (2012), este es el conjunto de elementos interdependientes (pedagógicos, institucionales, humanos, científicos, tecnológicos, económicos y administrativos) que participan en los procesos de formación, capacitación, especialización, actualización, perfeccionamiento e investigación científica del personal policial; para los cuales necesita bienes y servicios a través de la cadena de suministros de la unidad ejecutora N° 019- de la DIREED-PNP.

Según el reglamento de la Ley del Régimen Educativo de la PNP (2012), la DIREED-PNP administra el presupuesto, recursos y bienes asignados al régimen educativo policial; asimismo, garantiza la innovación periódica de la plataforma tecnológica de las escuelas del régimen educativo de la PNP, para la mejora de la calidad de los procesos educativos; y promueve la investigación científica orientada al desarrollo institucional con proyección a la generación de

tecnología policial, garantiza y difunde el conocimiento científico producto de los procesos de investigación que permiten la eficacia y eficiencia de la función policial. (Ministerio del Interior del Perú, 2014)

Según el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la DIREED-PNP, esta cuenta entre sus funciones: determinar los objetivos, políticas y estrategias del régimen educativo policial (REP); formular y proponer el presupuesto del REP a la DIRGEN-PNP; administrar el régimen educativo policial dentro del marco legal, en sus diferentes niveles educativos; desarrollar el proceso de admisión a los centros de formación; determinar el perfil del egresado de las distintas escuelas de la Policía Nacional; desarrollar, consolidar y difundir la cultura organizacional de la Policía Nacional del Perú (DIREED-PNP, 2014).

### 2.3. La cadena de suministros.

Ahora bien, la Unidad Ejecutora N° 019, de la DIREED-PNP, es la encargada de la cadena de suministros de bienes y contratación de los servicios para las escuelas de formación de la PNP. En ese sentido, ejecuta los fondos que administra, conforme a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería, Ley del Presupuesto Público.

Los requerimientos de bienes y contratación de servicios de la Escuela de Oficiales y de las veintisiete escuelas de suboficiales a nivel nacional se llevan a

cabo a través de la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP, previo registro, evaluación y priorización de las necesidades de estas.

La cadena de suministros es un medio que emplea el área logística de cualquier empresa o institución pública para proveer el material necesario que necesitan determinadas áreas para funcionar. Funciona a través de procesos de licitación, concursos públicos y otros similares. Se le conoce en inglés como Supply Chain Management, o cadena de abastecimientos.

Según Chopra y Meindl, (2008), una cadena de suministro está formada por todas aquellas partes involucradas de manera directa o indirecta en la satisfacción de una solicitud de un cliente (Chopra Sunil, Meindl Peter, 2008).

Desde el punto de vista policial, la Policía Nacional de Colombia, en la Guía de Seguridad para los Actores de la Cadena de Suministros (2013), establece que la cadena de suministros es un “flujo o proceso coordinado que debe ser ejecutado por cualquier compañía” constituido por todas aquellas etapas que participan en un proceso de transformación productiva. Es decir, las cadenas de suministros deben ser entendidas como “redes interconectadas” que comprenden diversas etapas clave “para el desarrollo de un proceso productivo exitoso” (Policia Nacional de Colombia, 2013).

La cadena de suministro es un subsistema dentro del sistema organizacional que abarca la planificación de las actividades involucradas en la

búsqueda, obtención y transformación de los productos. Incluye la coordinación y colaboración de proveedores, intermediarios, funcionarios y clientes. (Moreno, 2010). Un proceso de cadena de suministros bien planificado garantiza que se entreguen los bienes y servicios correctos en el momento y en el lugar en que se necesitan (Catholic Relen Services, 2012) .

La cadena de suministros aplicada al sector público juega un rol esencial en el sector público mediante la provisión de bienes y servicios, comprende un conjunto de políticas de planificación, normas y procesos destinados a suministrar los elementos en la producción de servicios públicos con criterios de calidad, eficiencia y eficacia. Como es el caso de las Escuelas de Formación de la PNP, que para poder cumplir con la misión y los objetivos trazados por la Policía Nacional del Perú, siendo la Unidad Ejecutora quien administra el presupuesto de la educación policial tiene que atender los requerimientos de bienes y servicios solicitados por las escuelas de formación de la PNP, en forma oportuna la misma que está interrelacionada con la política pública de la Seguridad Ciudadana.

De acuerdo a lo que sostiene Germán Velásquez (2016) en la página Conexión ESAN. Las contrataciones públicas parten de un gran conflicto de confianza: existe mucha desconfianza en todos los actores que forman parte del círculo de contratación del Estado. El comprador, que es el Estado, desconfía de los proveedores; los proveedores desconfían del Estado, y la sociedad en general,

es decir, el cliente final (quienes van a recibir el bien o el servicio), desconfía de ambos.

Este problema afecta en sobremanera a la cadena de suministros que forma parte de este sistema de las Contrataciones Públicas que realizan los diferentes sectores del Estado y nos genera la impresión de una ineficiencia en la administración de los recursos logísticos, que son importantes para que lleguen al cliente del Estado que somos nosotros los ciudadanos y en la implementación de la política pública. Es por tal considerando y retomando nuevamente lo que el profesional aprecia en sus comentarios, advierte que el crear islas de eficiencia en las compras puede partir de la conformación de órganos que como el señala, reúnan condiciones de gestión alineadas a los más altos estándares de administración de la cadena de suministros. Es decir, pasar del concepto reducido del comprador a un concepto holístico que incorpore el interés de los diferentes actores en el proceso de suministros. En este sentido percibe que donde hay una gran oportunidad es en la Central de Compras Públicas, Perú Compras, que es una de las instituciones involucradas en las contrataciones del Estado y aún se encuentra en etapa de gestación.

Si Perú Compras llegara a convertirse en una isla de eficiencia, ese modelo podría ser replicado en las demás instituciones del Estado y poco a poco irá cambiando esa cadena de desconfianza, para construir una cadena de confianza y generar el flujo que debería existir en este tipo de transacciones.

Por otro lado la importancia de la cadena de suministros en cuanto a su deficiencia está intrínsecamente relacionado como lo sostenemos en las precarias Políticas Públicas aplicadas en todos los sectores del aparato estatal. Enlazando los conceptos anteriores, una política pública está relacionado a la solución de un problema público, no nos olvidemos que estos problemas públicos frustran el desarrollo de la sociedad e impide un crecimiento real y sostenido de ella, no basta con manejar estadísticas de crecimiento macroeconómico si la presencia del Estado no llega a los sectores más necesitados; por eso que el problema público esta intrínsecamente relacionado con las malas Políticas Públicas, es decir un Estado con deficiencias en su estructura y nivel de funcionarios competentes para generar estrategias y planes de desarrollos eficaces y efectivos. En ello si atendemos al hecho de que los recursos no llegan a la población en el tiempo necesario, entonces podemos arribar como conclusión que existe una falencia en la cadena de suministros y se constituye de por sí en un problema público.

Por ello, desde nuestro punto de vista, estamos de acuerdo con esta ponencia, porque mejoraría la provisión del material necesario diseñado a través de los procesos de licitación, concurso público y otros similares, para que puedan llegar con la oportunidad que se requiere al destinatario final que es el área usuaria beneficiada con estos materiales y ello de por sí contribuiría a converger los tres elementos que garantizan una verdadera administración que satisfaga al usuario: la eficiencia, la eficacia y la efectividad.

## **SEGUNDA PARTE: DIAGNÓSTICO DE LA CADENA DE SUMINISTROS**

### **CAPÍTULO III**

#### **DIAGNÓSTICO DE LA CADENA DE SUMINISTROS EN LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE EDUCACIÓN Y DOCTRINA DE LA PNP**

En este capítulo se realizará un diagnóstico de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP para, finalmente, plantear una propuesta de mejora.

Durante el desarrollo de la tesis se ha empleado la metodología de informantes clave (Marshal, 1996). Se realizaron trece entrevistas en profundidad a personas conocedoras sobre los procesos de contrataciones y adquisiciones en el Estado y sobre la cadena de suministros que trabajan en la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP. Han servido para encontrar los problemas a fin de hacer una propuesta de mejora para la optimización de la cadena de suministros, todo en beneficio de las escuelas de formación policial y, por tanto, de la preparación profesional y técnica de los oficiales y suboficiales de la PNP.

El Diagnóstico de la cadena de suministros de bienes y servicios en la DIREED-PNP.

En esta sección se identificarán, analizarán y evaluarán los procedimientos de la cadena de abastecimientos en la UE-019-DIREED-PNP.

3.1. El proceso de adquisición de bienes y contrataciones de servicios que realiza la DIREED-PNP.

Para las compras de bienes y contratación de servicios para la Escuela de Oficiales (EO-PNP) y las 27 Escuelas de Suboficiales de la PNP (EESTP-PNP) a nivel nacional, la DIREED-PNP (a través de la UE-019-DIREED) realiza los procedimientos de selección según la Ley de Contrataciones con el Estado (2014), su reglamentación (2015) y posteriores modificaciones (del año 2017).

Estas adquisiciones pueden ser a través de: licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, subasta inversa electrónica, comparación de precios y adquisición directa. También existen métodos especiales de contratación: catálogos electrónicos de acuerdo marco. La utilización de cada procedimiento depende de los montos involucrados, como se ve a continuación en la Tabla 3.1 Montos de Procedimientos 2016.

Tabla 3.1 Procedimientos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios y obras en la UE-019-DIREED-PNP con indicación de los montos

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN	BIENES	SERVICIOS		OBRAS
		EN GENERAL	CONSULTORÍAS	
LICITACIÓN PÚBLICA	$\geq$ a S/. 400,000			$\geq$ a S/. 1 800,000
CONCURSO PÚBLICO		$\geq$ a S/. 400,000		
ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	< a S/. 400,000 > a 31,600	< a S/. 400,000 > a 31,600	< a S/. 400,000 > a 31,600	< a S/. 1 800,000 > a 31,600
SELECCIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES			< a S/. 100,000 > a 31,600	
SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA	> a 31,600	> a 31,600		
COMPARACIÓN DE PRECIOS	< a S/. 40,000 > a 31,600	< a S/. 40,000 > a 31,600		

Fuente y elaboración: OSCE

En la UE-019-DIREED-PNP se ha establecido hasta veinte procesos que conforman la cadena de suministros de los bienes y servicios.

Tabla 3.2. Procesos de la cadena de suministros de la DIREED-PNP

	Procesos	Unidad responsable
1	Requerimiento de bien o servicio	Escuelas de Formación Unidades Administrativas DIREED-PNP
2	Solicitud de certificación	División de Logística
3	Certificación	División de Presupuesto
4	Modificación presupuestal	División de Presupuesto
5	Búsqueda de proveedor	División de Logística
6	Evaluación y selección del ganador	División de Logística
7	OC / OS	División de Logística
8	Entrega / ejecución del bien / servicio	Proveedor
9	Aceptación de calidad	División de Logística
10	Aceptación de entrega	Escuela de Formación
11	Actualización de expediente de compra (1)	División de Logística
12	Emisión de factura	Proveedor
13	Actualización de expediente de compra (2)	División de Logística
14	Control previo (1)	División de Logística
15	Recepción (mesa de partes)	División de Logística
16	Verificación presupuestal	División de Logística
17	Control previo (2)	División de Logística
18	Compromiso y devengado	División de Logística
19	Giro	División de Economía
20	Pago	MEF / BN.

Fuente y elaboración: Propia

La cadena de suministros, como es obvio, supone un procedimiento que incluye varias etapas y direcciones, que se interrelacionan entre ellas. Las siguientes figuras muestran el diagrama de flujo adaptado de la cadena de abastecimientos de bienes y servicios de la DIREED-PNP, desde el momento en que alguna unidad hace el requerimiento hasta el momento en que se le paga al proveedor elegido.

Fuente y elaboración: Propia

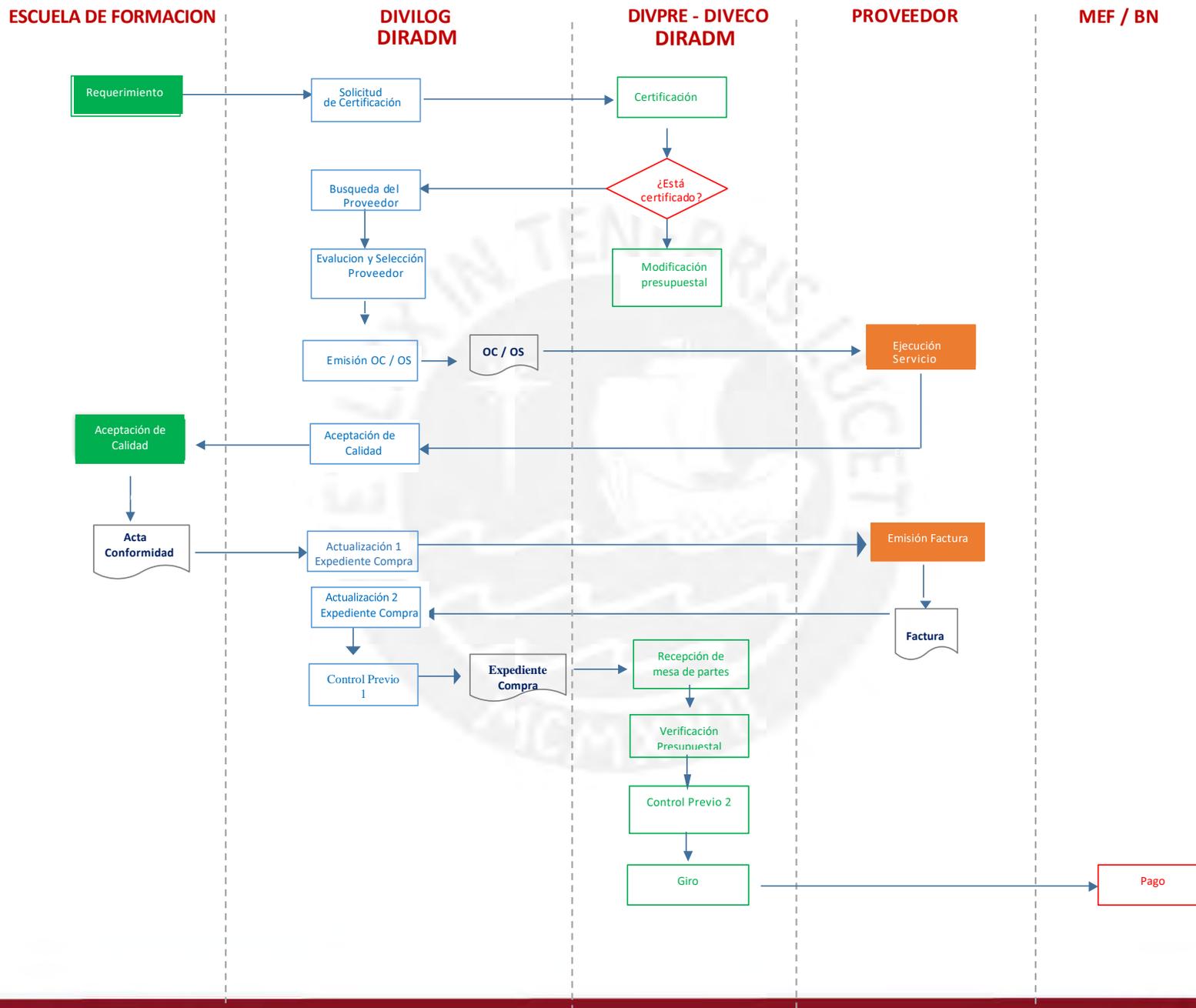
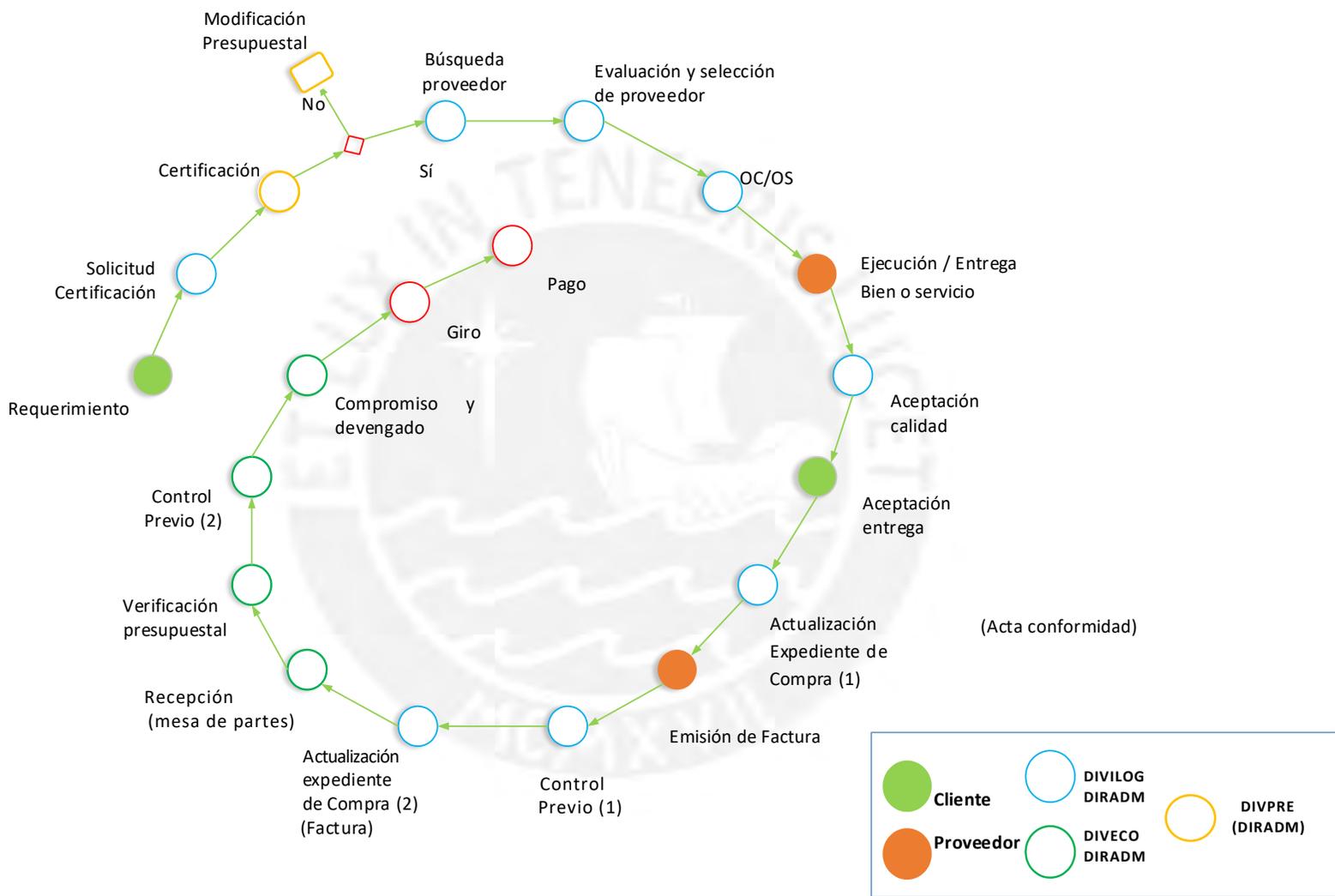


Figura 3.1. Diagrama de flujo de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Figura 3.2. Diagrama de flujo adaptado de la cadena de abastecimientos de bienes y servicios de la DIREED – PNP.



Fuente y elaboración: Propia

A continuación se explican cada uno de los procesos señalados en la cadena de suministros de la DIREED-PNP.

A. Requerimiento del bien o servicio.

Es la acción que realiza la Escuela de Oficiales y las 27-EESTP-PNP, la Escuela de Posgrado, la Escuela de Educación Continúa, la Escuela Ecuestre y unidades administrativas de la DIREED. Una vez identificada una necesidad, solicitan a la Dirección de Administración de la DIREED-PNP se les entregue un bien o se ejecute un servicio. Esta acción se realiza mediante un documento físico que tiene que firmarse en el lugar de la unidad usuaria y llegar a la DIRADM-DIREED-PNP-Lima, para iniciar el proceso respectivo.

B. Solicitud de certificación.

Es cuando se verifique si el bien o servicio solicitado se encuentra presupuestado. Es un documento físico que va adjunto al requerimiento de la unidad usuaria.

C. Certificación.

Para validar si el requerimiento del bien o servicio por parte de la unidad usuaria está presupuestado o no.

D. Modificación presupuestal.

Si el bien o servicio no está presupuestado, o no está certificado, se

tendrá que iniciar el proceso de modificación presupuestal, (el cual es muy engorroso).

E. Búsqueda del proveedor.

Este es uno de los procesos clave de la cadena. Si el bien o servicio sí está presupuestado, la DIVLOG-DIRADM-DIREED es responsable de realizar una inteligencia de mercado, buscar a los posibles proveedores y convocar a la presentación de propuestas para la evaluación y selección. El tipo de convocatoria dependerá del monto a adjudicar, y podría ser por licitación pública, adjudicación directa, suma alzada, etc.

F. Evaluación y selección del ganador.

En el caso de varios postores, se procede a evaluar técnica y económicamente cada una de las propuestas y a elegir a la de mayor puntaje. En el caso de adjudicación directa, se deberá justificar, la razón del por qué se otorga directamente la buena pro y el monto a adjudicar.

G. Orden de compra y orden de servicio.

Una vez elegido al ganador responsable de entregar el bien o ejecutar el servicio, se debe elaborar y entregar la orden/compra (OC) o la orden/servicio (OS) al proveedor para que inicie su trabajo.

H. Entrega del bien o ejecución del servicio.

Con la OC u OS emitida, el proveedor deberá realizar su trabajo. Entregar el bien con las especificaciones solicitadas en el requerimiento, ya sea en el almacén de la DIVLOG o los almacenes de las Escuela de Oficiales y las 27 escuelas de Suboficiales PNP, según como especifique la O/C y/o ejecutar el servicio de acuerdo a los requerimientos de la O/S.

I. Aceptación de la calidad.

Este es otro de los procedimientos clave. Bien entregado o el servicio finalizado, se procede a certificar la calidad del bien o servicio. Es decir el bien entregado o el servicio ejecutado debe cumplir minuciosamente las especificaciones técnicas de la OC / OS. Como ya se verá más adelante, este es uno de los principales obstáculos que la PNP, a través de la DIREED, debe superar.

J. Aceptación de la entrega.

Con la aceptación de la calidad del bien o servicio, se procede a la entrega del mismo a la escuela de formación de la DIREED solicitante. En este punto, se deberá firmar el acta de conformidad por parte de la unidad usuaria y por parte de la DIVLOG, para verificar la entrega y la calidad.

K. Actualización del expediente de compra (1).

Con el acta de conformidad firmada, ésta se procede a trasladar a Lima

y se adjunta en el expediente de compra para recién dar paso a la solicitud de la emisión de la factura por el proveedor.

L. Emisión de factura.

Cuando se tenga actualizado el expediente de compra con el acta de conformidad, recién el proveedor podrá elaborar y hacer llegar la factura, teniendo en cuenta los tiempos de traslado que esto implica si es que se encuentra en provincias.

M. Actualización del expediente de compra (2).

Con la factura del proveedor, el expediente de compra vuelve a ser actualizado.

N. Control previo (1).

Con el expediente de compra completo, se realiza la revisión de la idoneidad de todos los documentos: que estén todos completos y en orden y que los códigos y montos coincidan.

Ñ. Recepción del expediente de compra (mesa de partes).

Una vez concluido el control previo (1), el expediente de compra pasa por el filtro de la mesa de partes.

O. Verificación presupuestal.

Con el código SIGE del expediente de compra, se procede a realizar nuevamente la verificación presupuestal de la misma, todo esto en su mayoría de manera manual.

P. Control previo (2).

Una vez verificado que se tenga presupuesto para el pago de la OC/OS, se procede a verificar nuevamente que todo el expediente de compra esté en regla, con códigos y montos alineados.

Q. Compromiso y devengado.

Con el expediente de compra verificado nuevamente, se realiza el compromiso y devengado para el posterior giro de dinero.

R. Giro.

La división de tesorería de la DIVECO-DIRADM-DIREED autoriza al MEF (a través del sistema SIAF) el giro de dinero para el proveedor en el banco designado en la OC / OS.

S. Pago.

El proveedor recibe la transferencia del Banco de la Nación a su cuenta. Cabe señalar que Todos estos procesos presentan sus propios problemas y trabas.

3.2. Identificación de los principales cuellos de botella en el proceso de adquisiciones de bienes y contratación de servicios en la DIREED-PNP..

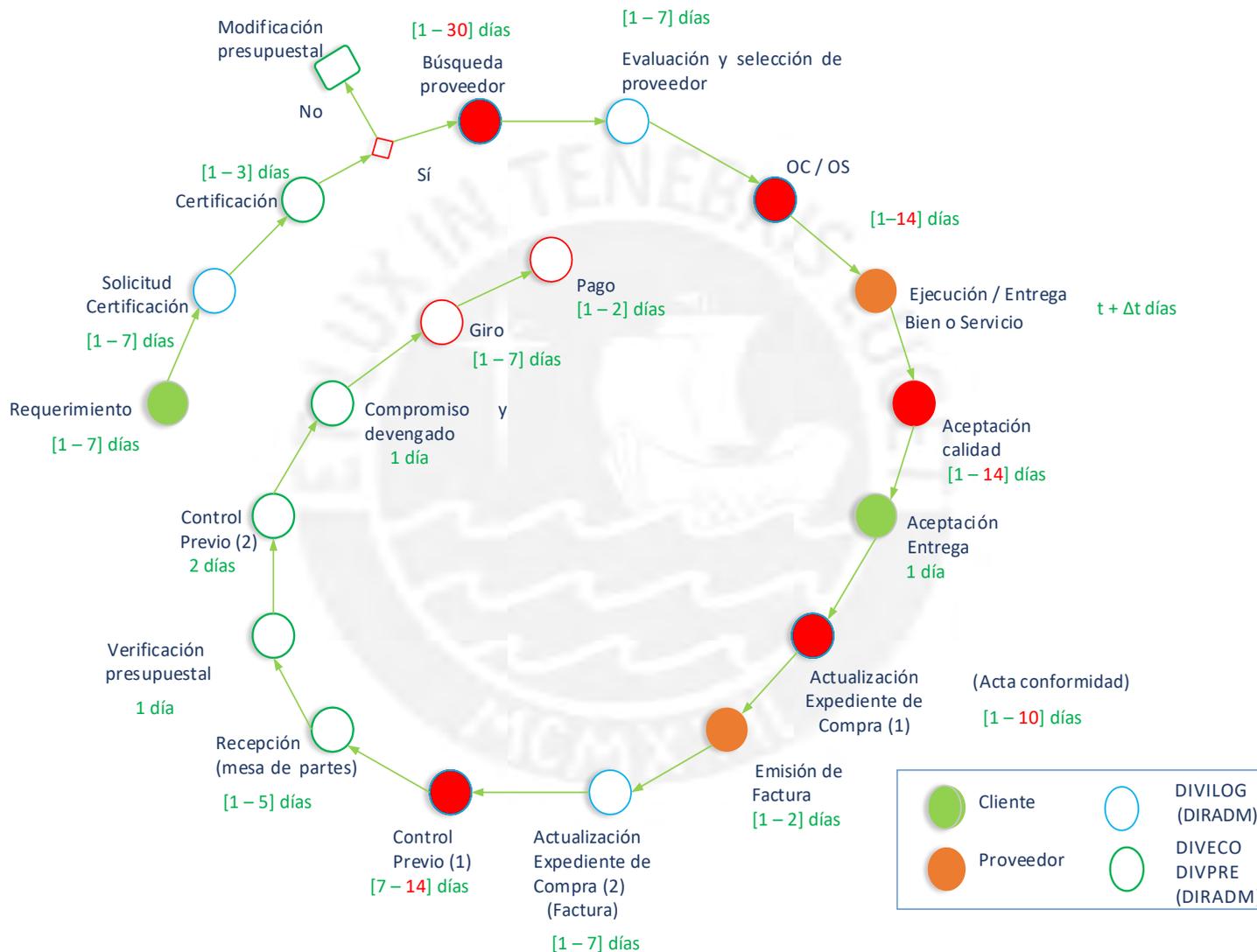
En la Tabla 3.3 se muestran los tiempos estimados de los veinte (20) procesos de la cadena de suministros de la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP.

N°	Proceso SCM	Responsable	Tiempo Estimado (días)
1	Requerimiento de bien o servicio	Escuelas, Unid. Adm.	7
2	Solicitud de certificación	División de Logística	7
3	Certificación	División de Presupuesto	3
4	Modificación presupuestal	División de Presupuesto	4
5	Búsqueda de proveedor	División de Logística	30
6	Evaluación y selección de proveedores	División de Logística	7
7	OC / OS	División de Logística	14
8	Entrega / ejecución del bien / servicio	Proveedor	2
9	Aceptación de calidad	División de Logística	14
10	Aceptación de entrega	Unidades DIREED-PNP	1
11	Actualización de expediente de compra (1)	División de Logística	10
12	Emisión de factura	Proveedor	2
13	Actualización de expediente de compra (2)	División de Logística	7
14	Control previo (1)	División de Logística	14
15	Recepción (mesa de partes)	División de Logística	5
16	Verificación presupuestal	División de Presupuesto	1
17	Control previo (2)	División de Logística	2
18	Compromiso y devengado	División de Logística	1
19	Giro	División de Economía	7
20	Pago	MEF / BN.	2

Fuente y elaboración: Propia

Para que el ciclo fluya de manera normal y correcta se deberían alinear todos los procesos a tiempos promedio similares. Para identificar los cuellos de botella, se han ubicado los procesos que llevan más tiempo. Estos se aprecian (en color rojo) en la siguiente figura:

Figura 3.3. Tiempos estimados por proceso de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED – PNP. Cinco (05) Cuellos de botella



Fuente y elaboración: Propio

En realidad, todos los procedimientos de la cadena de abastecimiento de la DIREED-PNP deben mejorarse, pero los candidatos ideales para iniciar son los cinco cuellos de botella:

A. Búsqueda del proveedor.

Uno de los grandes inconvenientes que presenta la DIVLOG-DIRADM-DIREED al momento de realizar la inteligencia de mercado es la poca cantidad de proveedores dispuestos y habilitados a trabajar con el Estado, y sobre todo con la PNP, debido a los excesivos tiempos de pago y a una percepción de informalidad y desorden total.

Además de la percepción por parte de los proveedores de ineficiencia e informalidad en la DIREED, existe el temor de verse involucrados en actos de corrupción, por lo que los costos de bienes y contratación de servicios no sólo se inflarían por el tiempo de retrasos en los pagos, sino también por el pago de la comisión al ser beneficiado con el trabajo.

De esta manera, este proceso es crucial, tanto en tiempos, costos, como calidad de los bienes y servicios adquiridos. Una eficiente y honesta administración de la inteligencia de mercado ahorraría, como ya se verá más adelante, cantidades muy significativas de dinero, y haría que no sólo se tenga eficacia de gasto, sino también eficiencia.

B. Orden de compra / orden de servicio.

Una vez lista la búsqueda, evaluación y selección del proveedor, el proceso de emisión de OC/OS debe ser inmediato y por correo electrónico. Sin embargo, esto no es así. De manera ideal el proceso se demora entre 2 a 14 días, existiendo casos donde el retraso llega a más de 30 días. El motivo que argumentan en la DIREED por los retrasos es la excesiva carga laboral o la reconfirmación, nuevamente, de si el bien o servicio está presupuestado o certificado.

C. Aceptación de la calidad.

Este proceso quizás sea el único que justifique el tiempo de hasta 14 días (o incluso más) debido a que es el último filtro de la calidad del bien o servicio previo a la firma del acta de conformidad. Este proceso debe verificar que las especificaciones detalladas en la OC / OS se cumplan rigurosamente en el bien o servicio final.

El problema crítico en esta etapa es que el personal que realiza este proceso pertenece a la misma dirección que contrata los servicios o compra el bien, es decir la DIREED, lo que hace que dicho personal sea juez y parte de la calidad del bien o servicio, lo que puede llevar a perder la objetividad (incluso, pudiéndose haber arreglado previamente las condiciones de la entrega). Además, no necesariamente

dicho personal está calificado para verificar la calidad de bienes, equipo especializado, insumos químicos y servicios muy específicos.

D. Actualización del expediente de compra (2).

Con el acta de conformidad firmada, se procede a trasladarla a la DIREED-PNP - Lima, para actualizar el expediente de compras de bienes y/o contratación de servicios y posteriormente solicitar de manera física la factura al proveedor y, con la factura emitida, nuevamente actualizar el expediente de compra, también de manera física. Este proceso demora de 2 a 14 días, cuando debería ser algo inmediato.

E. Control previo (1).

Luego de todo el engorroso procedimiento anterior y finalmente con el expediente físico completo, se procede a revisarlo página por página para verificarlo, algo que a estas alturas es un proceso completamente arcaico y en desuso.

En resumen, de acuerdo a los tiempos estimados de los veinte (procesos de la cadena de suministros de la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP, se ha establecido cinco cuellos de botella que merecen ser revisados para acortar los tiempos máximos: la búsqueda de proveedor; las órdenes de compra y las órdenes

de servicio; la aceptación de calidad, la actualización del expediente de compra (1); y el control previo (1).

### 3.3. Problemas detectados en el proceso de adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios en la DIREED-PNP.

Como se ha dicho, este trabajo tiene por objeto explorar las actividades centrales de la DIREED-PNP e identificar los problemas de la cadena de suministro de bienes y contratación de los servicios para la Escuela de Oficiales y las 27 Escuelas de Suboficiales PNP a nivel nacional (a través de la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP).

Ello para encontrar las causas que no permiten la atención oportuna de bienes y servicios que son clave para el buen funcionamiento de las escuelas de formación policial. Ya se han explicado cuáles son los más importantes cuellos de botella de la cadena de adquisiciones. Ahora se explicarán los problemas que se han encontrado y que perjudican el proceso mismo de adquisiciones.

Efectivamente, gracias a las entrevistas de las personas expertas se han hallado los problemas que se presentan en la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PN, y que no permiten la atención oportuna de bienes y servicios a favor de la

Escuela de Oficiales y las 27 Escuelas de Suboficiales. Estos problemas son de fondo y pueden solucionarse con la adopción de medidas adecuadas.

A. Estructura inadecuada de la Unidad Ejecutora.

La Unidad Ejecutora N° 019-DIREED, no cuenta con una estructura adecuada, faltándole las oficinas complementarias siguientes:

- División de infraestructura.
- División contractual
- División de asesoría en adquisición y contrataciones con el Estado.
- División de proyectos de inversión.
- División de evaluación, seguimiento y control
- Departamento de programación.
- Departamento de procesos.

B. Falta de personal PNP capacitado, especializado y técnico en contrataciones y adquisiciones con el Estado, cadena de suministros.

La Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP, no cuenta con personal capacitado en adquisiciones y contrataciones con el Estado, en cadena de suministros de bienes y servicios, en presupuesto público por resultados, en formulación de planes estratégicos y operativos institucionales, planes anuales de contrataciones.

Las escuelas de formación profesional policial no cuentan con personal técnico para formular sus requerimientos y necesidades.

C. Déficit de recursos tecnológicos.

Para empezar, existe carencia de sistemas de computación de última generación en la Escuela de Oficiales y en las Escuelas de Suboficiales, a nivel nacional. Tampoco existe un programa informático que permita trabajar más rápidamente a la unidad ejecutora con las escuelas de formación PNP. En las escuelas de formación policial no existen computadoras suficientes. Tampoco existen equipos tecnológicos.

D. Déficit del presupuesto asignado a la DIREED-PNP.

Existe un déficit de doce millones de nuevos soles en el presupuesto asignado a la UE-019-DIREED-PNP para el Año Fiscal 2017, para cumplir los objetivos y misión de la DIREED-PNP. Asimismo, falta presupuesto para el pago por docencia, lo que implica que se solicite un presupuesto adicional mediante modificaciones presupuestales para cancelar servicios básicos, pasajes y viáticos por comisión del personal PNP. En general, el presupuesto para mantenimiento que se asigna a las escuelas de formación es deficitario para cumplir a cabalidad las necesidades que se presentan.

E. Falta de normas internas en la UE-019-DIREED-PNP.

La Unidad Ejecutora 019-DIREED-PNP, en la actualidad, no cuenta con normas internas relacionado a procedimientos en las compras de bienes y contratación de servicios para la Escuela de Oficiales y las 27 Escuelas de Suboficiales. Esto dificulta que el personal PNP y civil -que viene trabajando en dicha unidad ejecutora- no sepa a ciencia cuáles son los alcances de sus responsabilidades.

3.4. Propuesta de mejora de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Con la identificación de la problemática y el diagnóstico realizado, a continuación se formula una propuesta para mejorar la cadena de suministros de bienes y servicios para las escuelas de formación profesional policial. Se basa en tres ejes fundamentales:

A. Eliminar procesos que no generan valor.

Estos son 1) solicitud de certificación, 2) control previo (1), 3) Recepción en mesa de partes, 4) control previo (2), 5) verificación presupuestal. Todos estos procesos, realizan controles y verificaciones una y otra vez que ya se realizaron sobre documentación física.

B. Subcontratación de especialistas.

El problema crítico en estos procesos es que son realizados por personal de la UE-019-DIREED-PNP, siendo juez y parte en el proceso de evaluación de la calidad del bien o servicio. Por tal motivo, se recomienda que los siguientes procesos sean asumidos por terceros: 1) búsqueda de proveedores; 2) presentación de alternativas; 3) aceptación de la calidad.

C. Automatización de la cadena de suministros.

Para realizar la automatización de procesos existen dos alternativas: se desarrollan módulos individuales para cada proceso, o se desarrolla e implementa la cadena de suministro mediante un sistema de gestión que integre todos los procesos. Los procesos a ser automatizados son: 1) certificación; 2) modificación presupuestal; 3) orden de compra / orden de servicio; 4) aceptación de entrega-confirmación; 5) solicitud de factura a proveedor; 6) verificación de factura y proveedor en la SUNAT; 7) actualización de expediente de compra (2); 8) compromiso y devengado; 9) giro.

Existen dos alternativas tecnológicas para automatizar este tipo de procesos. El desarrollo modular implementa paso a paso y de manera gradual la automatización de cada proceso de la cadena de suministros de la DIREED-PNP. La ventaja de esta alternativa es que ataca a los problemas de inmediato. Y la

segunda alternativa, el sistema de gestión integral, se desarrolla no pensando en cada proceso de la cadena de suministros sino en la cadena en su conjunto. La desventaja principal de esta alternativa es la elevada inversión inicial para su implementación. Pero tiene ventajas: los costos operativos son considerablemente menores (que si se implementara de manera modular) y es una solución alineada con los objetivos estratégicos de la Policía Nacional del Perú, señalados en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.



## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

- La PNP es una organización pública con numerosos problemas. Entre los más importantes se encuentran las ineficiencias generadas por los cuellos de botella dentro de la cadena de suministro y procesos de las diversas direcciones.
- La DIREED es una de las direcciones más importantes de la PNP, debido a que articula el correcto funcionamiento de las escuelas de formación profesional policial a nivel nacional y permite que la PNP ejecute sus funciones operativas de la mejor manera.
- Se identificaron 20 procesos dentro de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED, los cuales en un análisis conservador tardan en promedio para cerrar el ciclo de abastecimiento unos 79 días, más el tiempo que demore el proveedor en entregar el bien o realizar el servicio.
- De estos procesos se hallaron cinco cuellos de botella: (1) Búsqueda de proveedores, (2) O/C y O/S, (3) aceptación de calidad, (4) actualización del expediente de compra 2 y (5) control previo (1).

- La Unidad Ejecutora 019-DIREED-PNP no cuenta con personal capacitado en contrataciones con el Estado, en presupuestos por resultados, en temas financieros y económicos, en lo relacionado con formulación de necesidades y requerimientos, en planes estratégicos y operativos institucionales ni en planes anuales de contrataciones.
- Una conclusión a la que puedo arribar es la necesidad de diseñar estrategias adecuadas, pero que no solo busquen soluciones contingenciales, sino que sean permanentes, para ello se necesitaría todo un replanteamiento de la organización de los procedimientos que ejecutan los departamentos de administración de las dependencias policiales, pero a la par se tendría que proponer a través del Poder Ejecutivo proyectos que flexibilicen la actual Ley de Contrataciones del Estado.
- Con respecto a si es adecuado que las labores logísticas y administrativas sean realizadas por personal de la Policía Nacional, esto está en función de la capacidad estratégica en primer lugar de los Directores que administran fondos, porque no solo se trata de ejecutar procedimientos a cumplirse mecánicamente; sino que por el conocimiento especializado de la complejidad de la función policial, se requiere la adopción de toma de decisiones ante un problema funcional que quien realmente lo conoce a

profundidad es el mismo funcionario policial y a quien le corresponde asumir esa responsabilidad.

- El sistema de gestión integrado empleado en las empresas privadas, Santana (2009) es el modelo más eficiente porque se desarrolla no pensando en cada proceso de la cadena de suministros sino en la cadena en su conjunto.

#### **Recomendaciones:**

- La formación profesional y técnica de los oficiales y suboficiales debe ser considerada como parte de la política pública del Estado peruano a favor de la seguridad ciudadana.
- La PNP debe considerar en su Plan Estratégico Institucional (PEI) y en su Plan Operativo Institucional (POI) a la educación policial y a la formación profesional como parte de la política pública de seguridad nacional.
- Se recomienda desarrollar un estudio de la cadena de abastecimientos de bienes y servicios para la Escuela de Oficiales y de las 27 Escuelas de Suboficiales (a través de la UE-019-DIREED) de tal manera que se puedan realizar propuestas de mejora específicas, y evaluar objetivamente sus resultados.

- Se recomienda realizar acciones para mejorar la cadena de suministros de la PNP, reduciendo los tiempos de entrega y los tiempos de pago a proveedores.
- Como propuesta para mejorar la cadena de suministros se recomienda la implementación de un Sistema de Gestión Integrado enfocado con estándares mundiales.
- La unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP, debe contar dentro de su estructura con las Divisiones de Infraestructura, Contractual, Seguimiento y Control, Asesoría Legal, Contractual, Proyectos de Inversión.
- Debe capacitarse al personal en forma permanente. Debe estar integrado por personal civil técnico en contrataciones con el Estado y en presupuestos por resultados, como mínimo.
- Deben formularse normas internas para la Unidad Ejecutora N° 019-DIREED-PNP.
- Deben implementarse programas informáticos con software adecuado.
- Los requerimientos de las necesidades de las escuelas de formación profesional de la PNP deben ser formulados por personal capacitado en temas de presupuesto público y en contrataciones con el Estado, conforme a las normas presupuestarias.

## Referencias Bibliográficas

1. ALCALDE, GONZALO.  
2014 *“Análisis y Diseño de Políticas Públicas”*. 2014. Tema 1. Políticas públicas y su análisis. pp. 8 10. Tema 2. ¿Qué analizar de una política pública y con qué enfoques?. p 15. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
2. CATHOLIC RELEN SERVICES,  
2012 *“La planificación de compras y la administración de la cadena de suministros. Cap. 7”*. Administración de la cadena de suministros. En: <[http://www.ics.crs.org/sites/default/files/captulo\\_7\\_administracin\\_de\\_la\\_cadena\\_de\\_suministros.pdf](http://www.ics.crs.org/sites/default/files/captulo_7_administracin_de_la_cadena_de_suministros.pdf)>.
3. CEPLAN.  
2011. *“Oportunidades y acceso a los servicios. Seguridad Ciudadana”* Plan Bicentenario del Perú hacia el 2021, pp. 55, 84. Eje 2. En: <[www.ceplan.gob.pe/documentos\\_/plan-bicentenario/](http://www.ceplan.gob.pe/documentos_/plan-bicentenario/)>
4. CHOPRA SUNIL AND MEINDL PETER  
2008 *“Cadena de Suministros”*. Administración de la Cadena de Suministro, Estrategia, Planeación y Operación. En: <<https://alandap.files.wordpress.com/2015/10/administracion-de-la-cadena-de-suministro-estrategia-planeacion-y-operacion-sunil-chopra-peter-meindl.pdf>>
5. CRUZ Juan, HURTADO Abel, ESPINOZA Fernando, PEREYRA Juan y VARGAS Antonio.  
2014 *“Diagnóstico y propuesta de mejora de la cadena de suministros de bienes y servicios de la PNP, a través de la Unidad Ejecutora 002 – Dirección*

- de Economía y Finanzas de la PNP*". Tesis para graduarse en el Grado de Magíster en Supply Chain Management, en la Universidad de ESAN.
6. DIRECCION EJECUTIVA DE EDUCACIÓN Y DOCTRINA DE LA PNP  
2014 Manual de Organización y Funciones de la DIREED-PNP.  
2012 - 2016 Plan Estratégico de la DIREED-PNP.
  7. FRANCO CORZO, Julio  
2014 *"Problema Público y Políticas Públicas"*. Diseño de Políticas Públicas. México. IEEXE. Editorial. En: <<https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>>
  8. LAHERA, Eugenio.  
2004 CEPAL. Introducción a las Políticas Públicas. p 8. FCE. Chile.
  9. MINISTERIO DEL INTERIOR DEL PERU  
2013 *"Seguridad Ciudadana"*. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018, pp. 4, 5, 7 y 14. En: <<https://www.mininter.gob.pe/pdfs/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>>
  10. MINISTERIO DEL INTERIOR DEL PERU  
2014 *"Decreto Supremo N° 009-2014-IN"*. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1151 Ley del Régimen Educativo de la PNP (2012). En: <<http://www.munizlaw.com/normas/2014/Setiembre/07-09-14/D.S.%20N%C2%B0%20009-2014-IN.pdf>>
  11. MORENO, Antonio  
2010 *"¿Qué es la Cadena de Suministros?"*. En: <<https://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-es-la-cadena-de-suministro>>

## 12. PODER EJECUTIVO DEL PERU.

2017 “Decreto Legislativo N° 1267”. Ley de la Policía Nacional del Perú. En: <<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/ley-de-la-policia-nacional-del-peru-decreto-legislativo-n-1267-1464781-2/>>

## 13. PODER EJECUTIVO DEL PERU

2012 “Decreto Legislativo N° 1151”. Ley del Régimen Educativo de la Policía Nacional Perú. En: <<https://www.mininter.gob.pe/userfiles/DL.1151-PNP-MARTES-11.12.12.pdf>>

## 14. PODER LEGISLATIVO DEL PERU

2003 “Concepto de Seguridad Ciudadana”. Ley N° 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/3F13F667F52D84F505257ABB006136C7/\\$FILE/leysinasec\\_27933.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3F13F667F52D84F505257ABB006136C7/$FILE/leysinasec_27933.pdf).

## 15. PODER LEGISLATIVO DEL PERU

2014 “Procedimientos de Selección de Bienes y Contratación de Servicios”. Ley N° 3025 Ley de Contrataciones del Estado. En: <<http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>>.

## 16. POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA

2013. “Guía de seguridad para los actores de la cadena de suministros – Herramienta práctica para la prevención de riesgos asociados a la seguridad” - Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL Frente de Seguridad Empresarial de la Policía Nacional de Colombia. Capítulo 3. pp. 31, 32. IV Edición. Bogotá D.C. Colombia. En: <<http://www.fse.gov.co/documentos/MANUALES/Manual%20de%20seguridad/4.pdf>>

## 17. POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

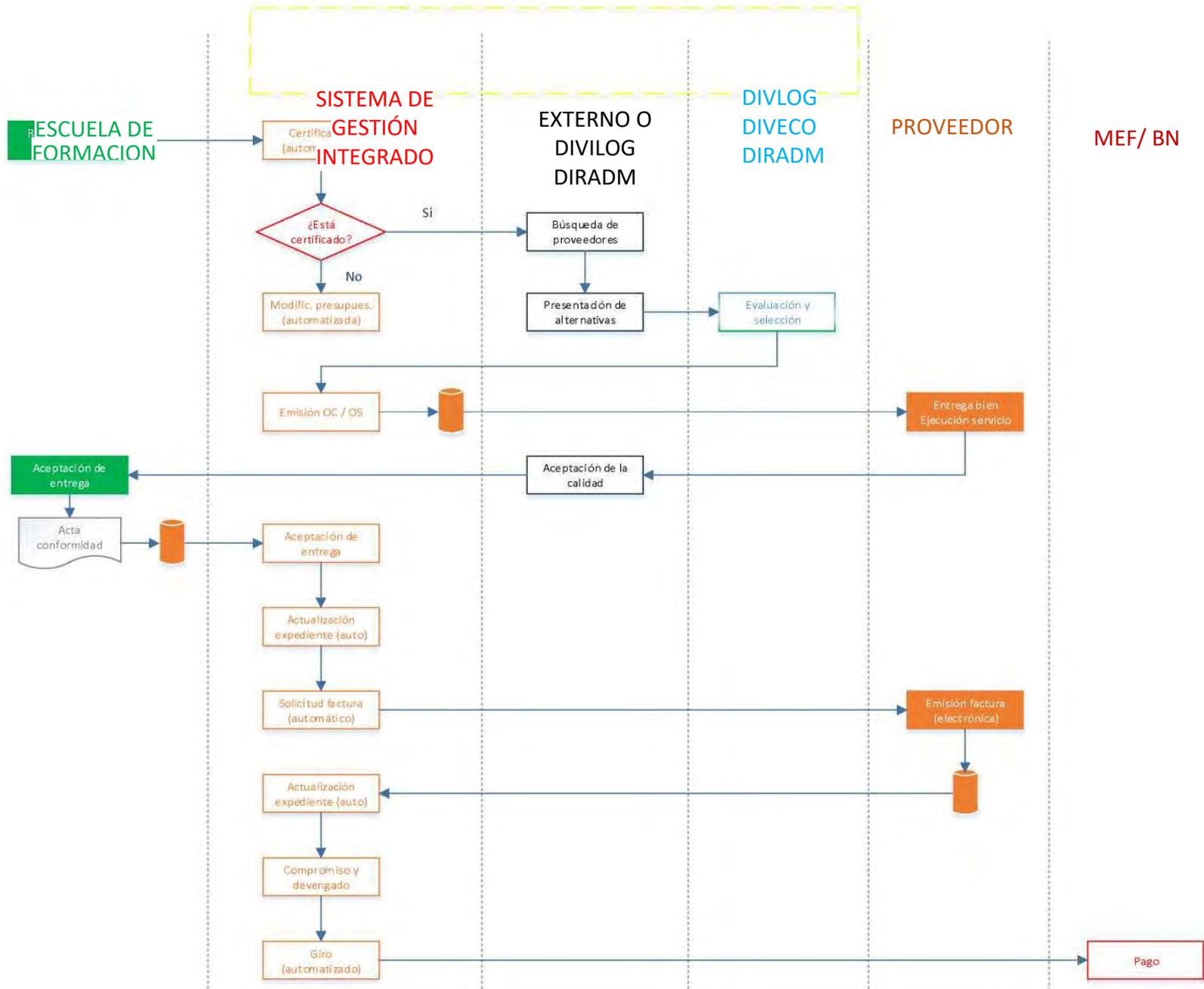
2016 – 2021 Plan Estratégico Institucional de la PNP (PEI).

2017 Plan Operativo Institucional de la PNP (POI).

## 18. RECASENS AMADEU

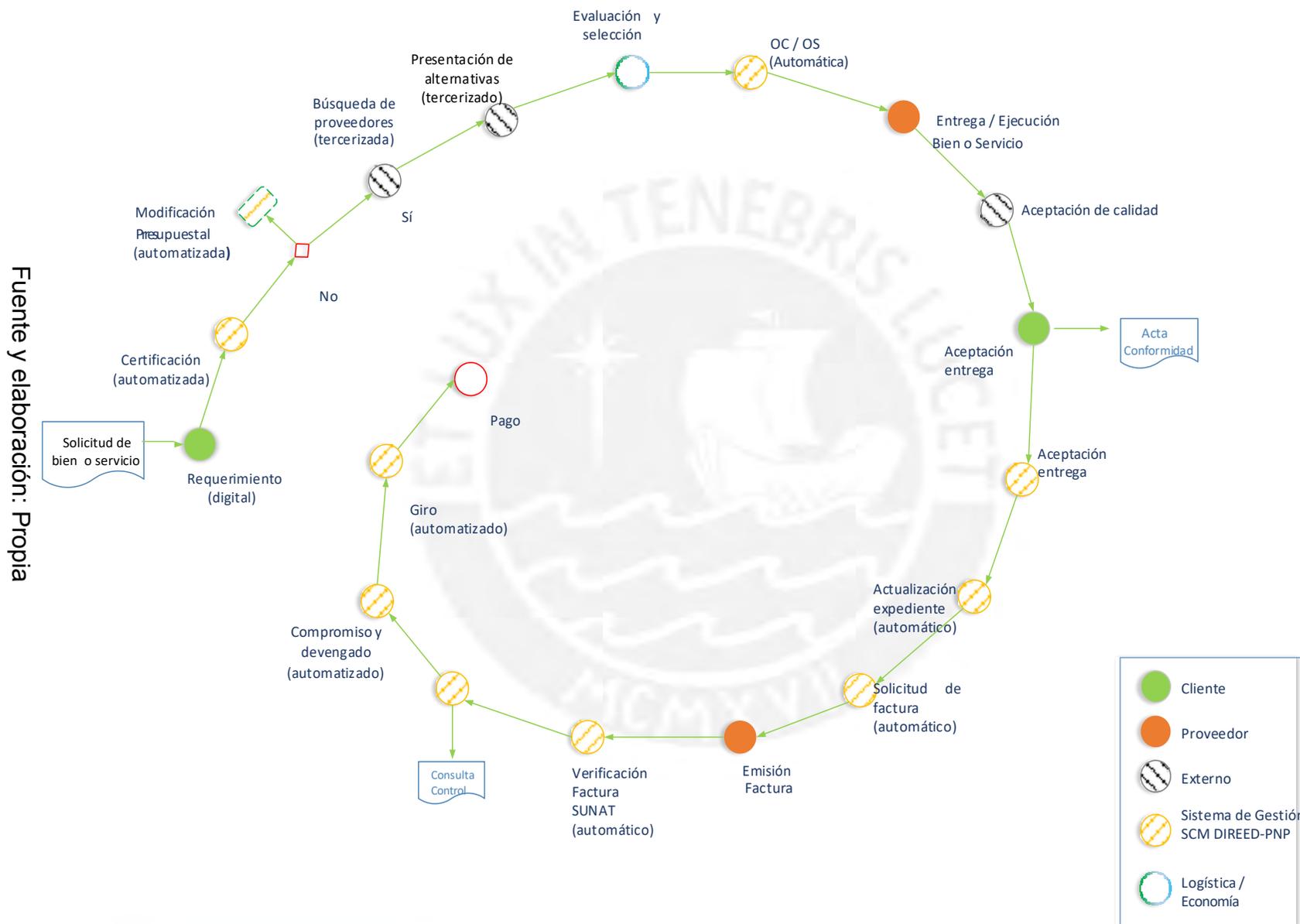
2016 *“Etapas o fases del ciclo de una política pública”*. Dirección Estratégica en Gestión Pública y Políticas de Seguridad Ciudadana. Pasantía organizada por la PUCP en el Institut Barcelona di Estudis Internacionals (IBEI) e Institut de Gover i Polítiques Públiques (IGOP)- Universitat Pompeu Fabra – Barcelona – España.





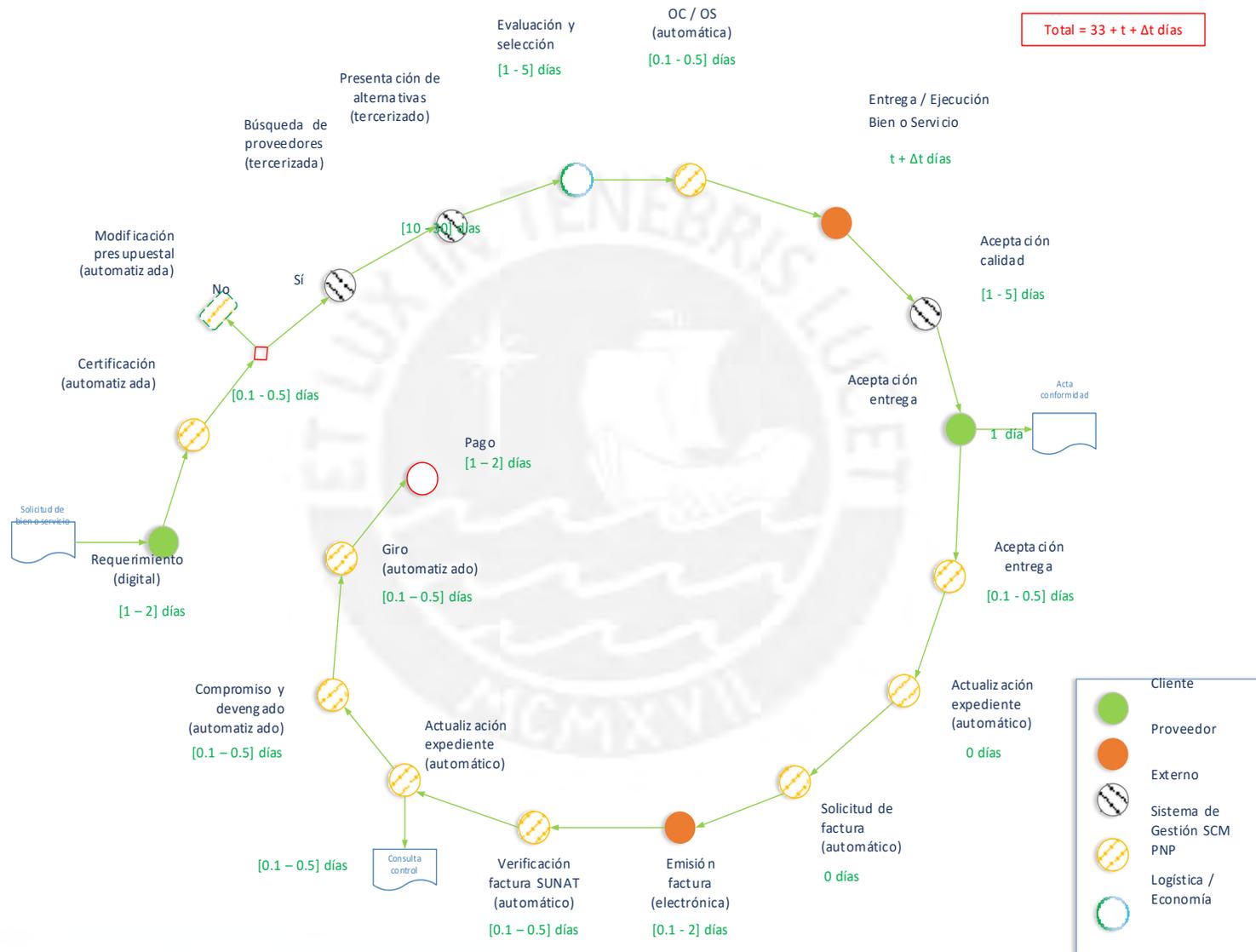
Anexo 1.: Figura 3.4. Diagrama de flujo propuesto de la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED-PNP.

Anexo 2: Figura 3.5. Diagrama de flujo propuesto y adaptado para la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED - PNP



Anexo 3: Figura 3.6. Diagrama de flujo mejorado con tiempos para la cadena de suministros de bienes y servicios de la DIREED - PNP

Fuente y elaboración: PROPIA



Anexo 4: Figura 3.7. Sistema de Gestión Integrado empleados en las empresas privadas



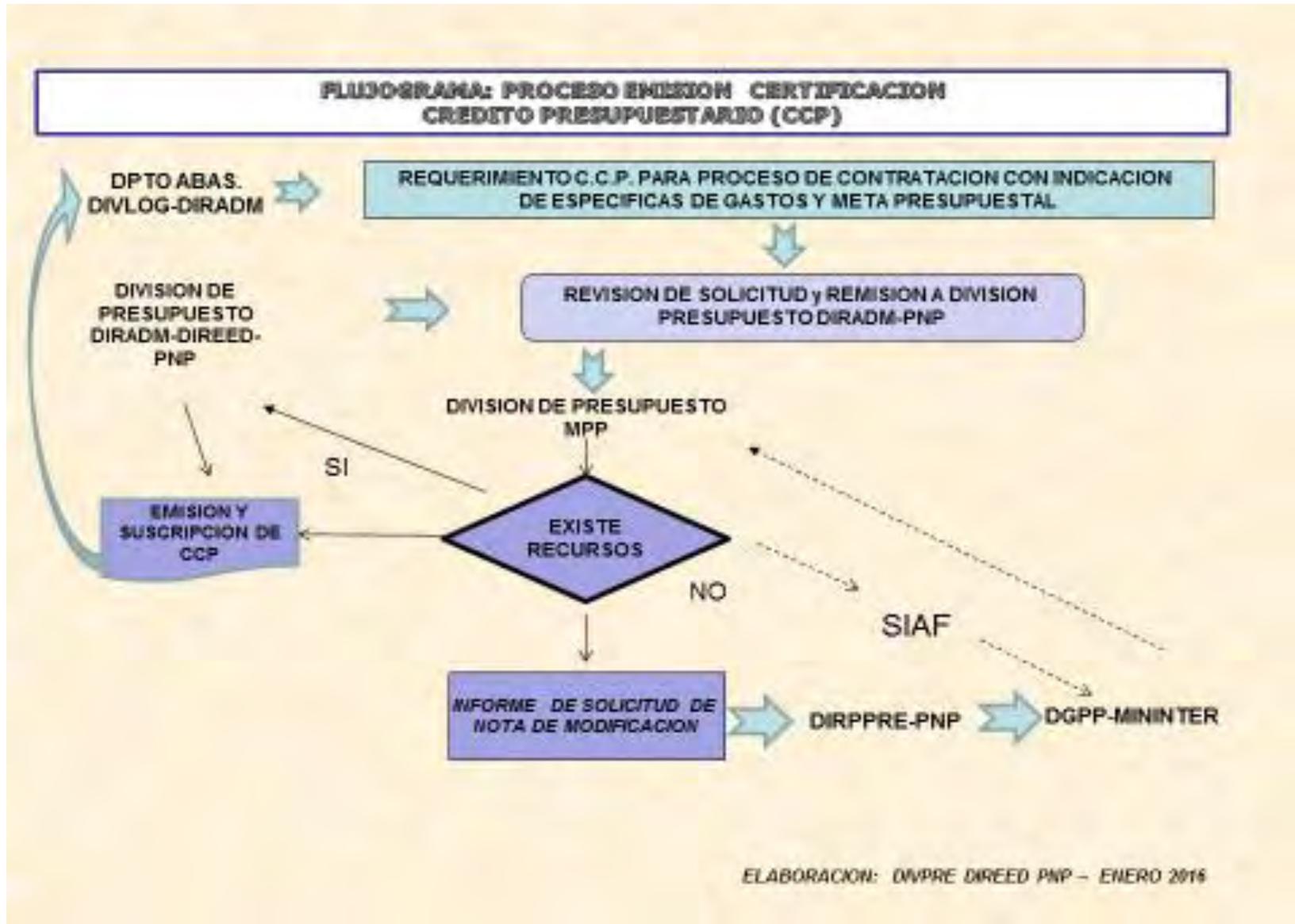
Fuente y elaboración: Santana (2009)

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ		DIREED-PNP DIRADM		
PRESUPUESTO ASIGNADO AF - 2016				
A NIVEL CATEGORIAS Y METAS	TOTAL P/A	P/M		TOTAL P/M
		RR.OO	RDR	
9001 ACCION CENTRAL	11,881,221.00	10,982,556.00	5,600,642.00	16,583,198.00
001 GESTION DE RECURSOS HUMANOS	11,881,221.00	10,982,556.00	5,600,642.00	16,583,198.00
9002 APNOP	97,667,969.00	61,365,085.00	13,812,660.00	75,177,745.00
002 ESCEDCO PNP	620,360.00	592,932.00	0.00	592,932.00
003 ESCPOGRA PNP	4,652,882.00	3,686,018.00	593,655.00	4,279,673.00
004 FORMACION DE OFICIALES	14,224,279.00	6,373,293.00	5,431,076.00	11,804,369.00
005 FORMACION DE SUB OFICIALES	48,190,348.00	50,712,842.00	7,787,929.00	58,500,771.00
<b>TOTAL</b>	<b>79,569,190.00</b>	<b>72,347,641.00</b>	<b>19,413,302.00</b>	<b>91,760,943.00</b>

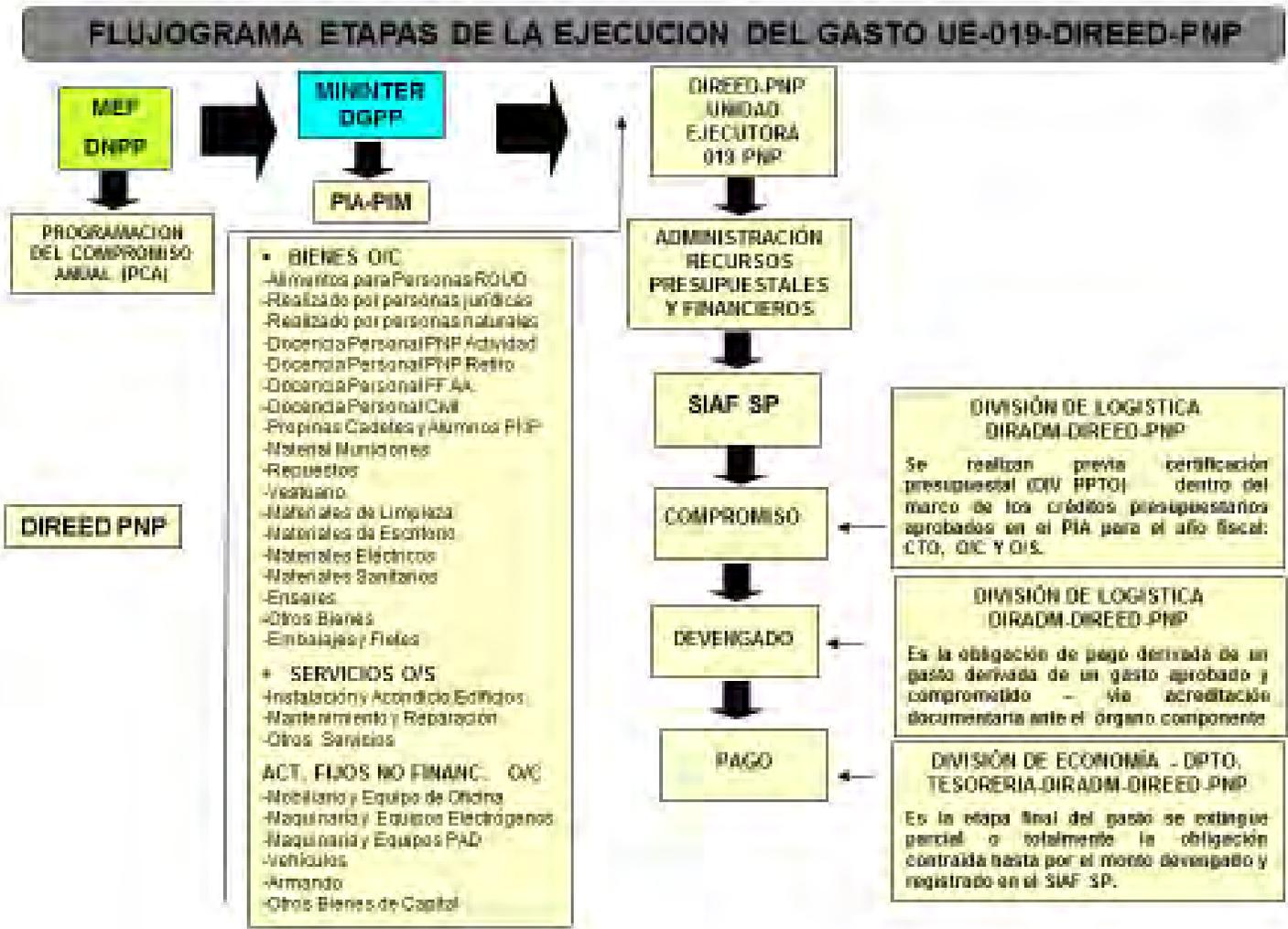
FUENTE: DIREED – 2016.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ		DIREED-PNP DIRADM	
PRESUPUESTO ASIGNADO AF - 2017			
A NIVEL CATEGORIA Y METAS	RECURSOS ORDINARIOS (RO)	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS (RDR)	TOTAL
9001 ACCION CENTRAL	S/. 10,134,316.00	S/. 11,005,825.00	S/. 21,140,141.00
001 GESTION DE RECURSOS HUMANOS	S/. 10,134,316.00	S/. 11,005,825.00	S/. 21,140,141.00
9002 APROP	S/. 54,021,572.00	S/. 13,168,323.00	S/. 67,189,895.00
002 ESCOGON PNP	S/. 303,373.00		S/. 303,373.00
003 ESPOGRA	S/. 4,802,394.00		S/. 4,802,394.00
004 FORMACION DE OFICIALES	S/. 7,019,215.00	S/. 4,848,928.00	S/. 11,868,143.00
005 FORMACION DE SUBOFICIALES	S/. 41,896,590.00	S/. 8,319,395.00	S/. 50,215,985.00
TOTAL	S/. 64,155,888.00	S/. 24,174,148.00	S/. 88,330,036.00

Fuente: DIREED-PNP – 2017

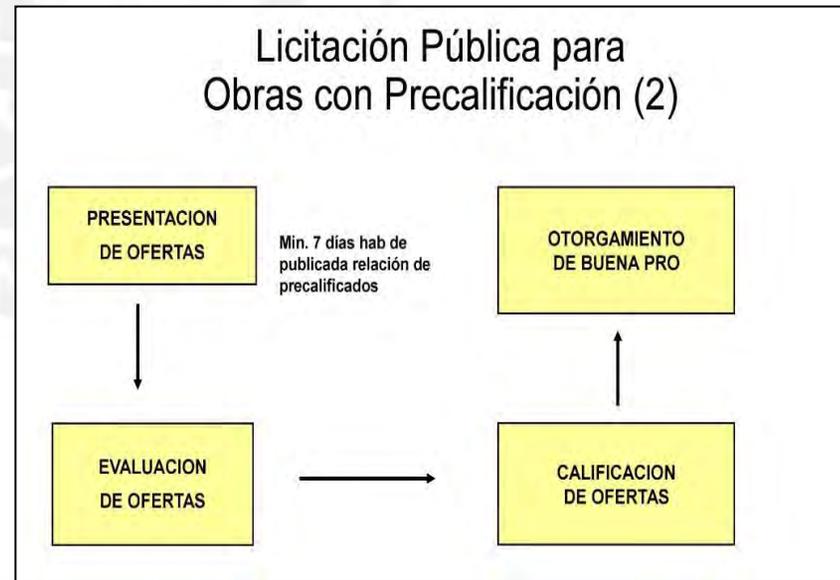
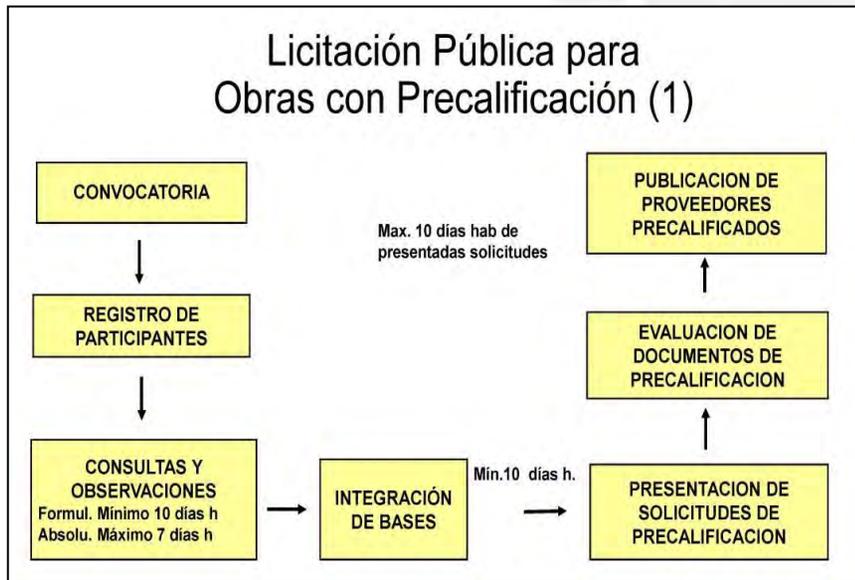
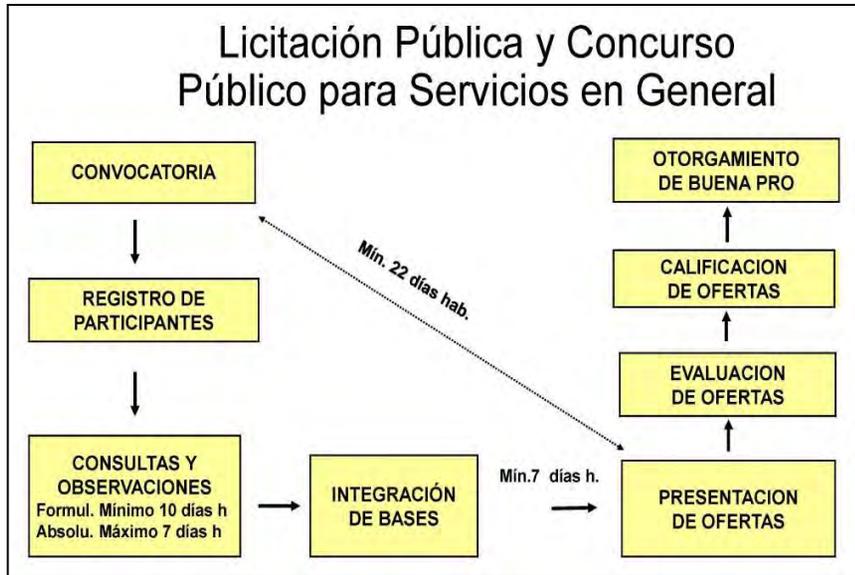


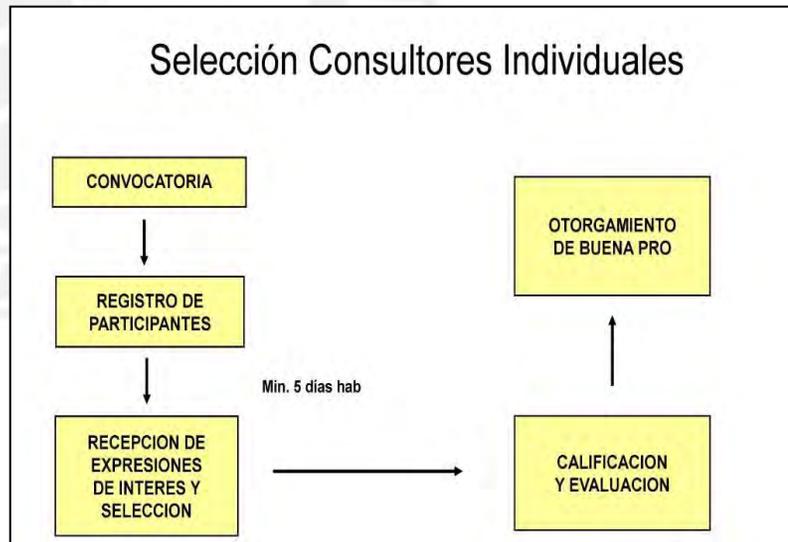
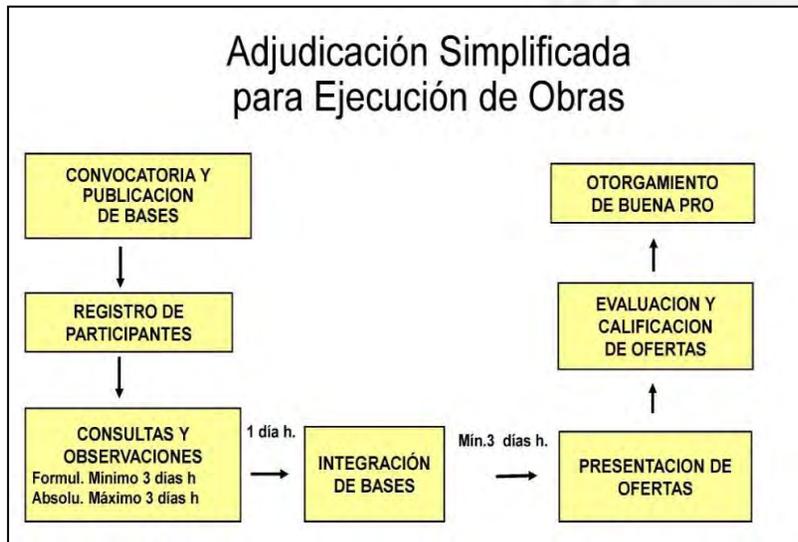
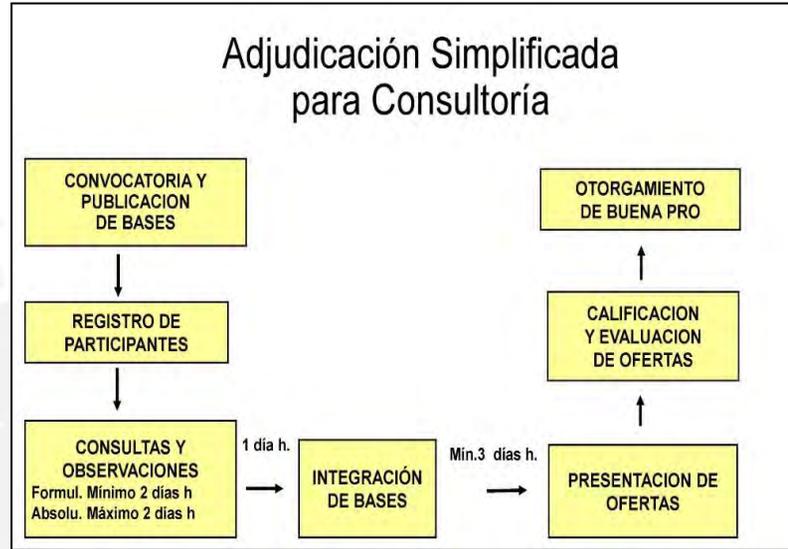
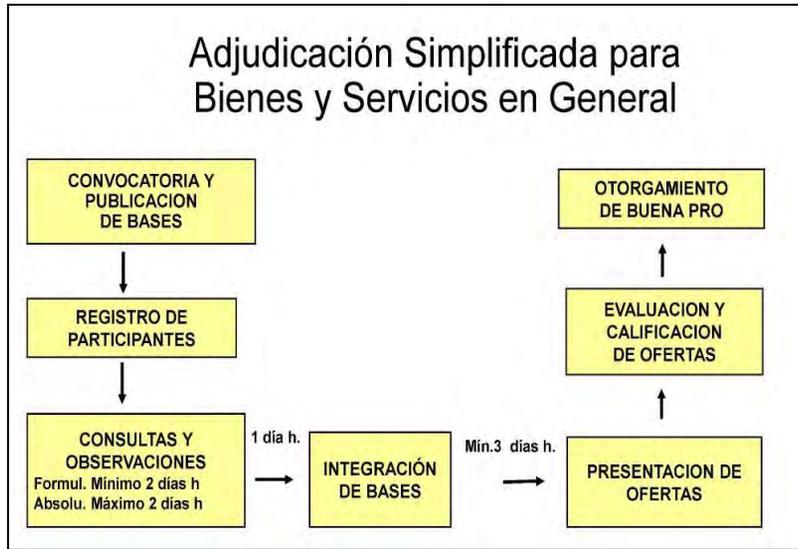
Fuente: DIVPRE-DIRADM-DIREED-PNP.



Anexo 8: Flujoograma etapas de la ejecución del gasto en la UE-019-DIREED-PNP.

Fuente: DIRADM-DIREED-PNP-2015





Fuente: OSCE – Métodos de contratación 2017