

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“La ley de unión conyugal y los factores que explican su
inadecuada aplicación en favor de los efectivos de la PNP”
Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política

ASESOR: PATRIAU HILDEBRANDT, CÉSAR ENRIQUE

AUTOR: ALDO ULISES MUÑOZ YGAL

2016

ÍNDICE

Introducción.....	3
Hipótesis de la investigación, objetivo principal y objetivo secundario...	5
Metodología aplicada en la investigación.....	6
Capítulo 1: Marco teórico y estado de la cuestión.....	8
1.1. Políticas públicas.....	8
1.2. Problema público.....	10
1.3 La relación entre un buen servicio y un personal en condiciones óptimas de desempeño.....	12
Capítulo 2: Estudio del caso.....	15
2.1 Alta rotación.....	17
2.2 Deficiente capacitación del personal.....	21
2.3 No existe interconexión institucional.....	25
2.4 Desconocimiento de la norma.....	27
Conclusiones y recomendaciones.....	31
Bibliografía.....	35
Anexos.....	40

INTRODUCCIÓN

La ley 23284, de unión conyugal, ofrece a los empleados públicos la posibilidad de que, cuando sean trasladados a un lugar fuera de su residencia habitual, los cónyuges (que también deben trabajar en el sector público) sean trasladados a la misma zona; esto se hace con la intención de mantener la armonía familiar y, por cierto, la productividad laboral.

En el caso de la Policía Nacional del Perú, que es una institución pública de alcance nacional, se realizan traslados del personal de una ciudad a otra (los llamados cambios de colocación, que, por cierto, son de obligatorio cumplimiento) en los cuales puede aplicarse la mencionada ley. Esto lo que busca es que el efectivo policial pueda desempeñar su trabajo con los menores contratiempos. Dicho de otro modo, lo que se desea es brindarle al policía las facilidades para que su desempeño en favor la seguridad ciudadana sea el mejor posible.

La unión conyugal es parte de los derechos del personal de la PNP, toda vez que es una opción complementaria al cambio de colocación regular, que

pretende hacer que la familia permanezca unida, siempre y cuando los cónyuges sean servidores públicos.

Un personal policial concentrado en sus deberes y con una vida familiar lo más estable posible es, qué duda cabe, un elemento importante a tomar en consideración para el buen desarrollo de la política pública en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, este trabajo de investigación ha encontrado que el beneficio que trae la unión conyugal no es bien aprovechado. De hecho, se va a desarrollar los factores que explican la no eficiente aplicación de la ley de unión conyugal. Entre éstos se encuentran, por ejemplo, la falta de personal calificado en informática dentro de la PNP que limita el adecuado manejo de las bases de datos del personal policial, el desconocimiento de la propia norma o el exceso de la carga procesal administrativa, que retrasa todos los trámites. Estos factores explicativos han permitido, al mismo tiempo, desarrollar una serie de conclusiones y recomendaciones, siempre con el objetivo de mejorar la situación actual de la política pública.

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación parte de la siguiente hipótesis: La inadecuada implementación de la ley de unión conyugal al interior de la PNP responde a una serie de variables como la falta de personal calificado y capacitado, la ausencia de interconexión desde la PNP con otras entidades del Estado (que perjudica una eficaz coordinación), una alta rotación de personal que impide su especialización y el desconocimiento de carácter legal de los propios efectivos.

OBJETIVO PRINCIPAL

El principal objetivo de la investigación consiste en definir y explicar cuáles son los factores que no permiten la correcta aplicación de la ley de unión conyugal, teniendo en cuenta que podría ser una medida que mejore las condiciones de trabajo de los policías peruanos.

OBJETIVO SECUNDARIO

La norma de unión conyugal existe pero su implementación no es la más adecuada. Sin embargo, la identificación de los factores que limitan su correcta

ejecución dará la opción de poder plantear las recomendaciones más adecuadas para poder cambiar esta realidad. Hay que tener en consideración que la ley de unión conyugal podría ayudar a mejorar las condiciones laborales de los policías peruanos, lo cual sería beneficioso para el combate contra la inseguridad.

METODOLOGÍA APLICADA EN LA INVESTIGACIÓN

La metodología utilizada en la presente investigación es la de los informantes clave. La técnica del informante clave originalmente se utilizaba en el campo de la cultura antropológica y, con el tiempo, empezó a ser empleada en otras ramas de la investigación social (Marshall, 1996: 92). Ciertamente, aunque se considera que a la antropología se le deben los fundamentos básicos de la técnica del informante clave y su desarrollo inicial, no tardó en convertirse en un procedimiento común en disciplinas como la economía, la ciencia política y otras actividades, entre ellas el periodismo (Tremblay, 1957: 689).

Los informantes claves pueden definirse como fuentes expertas de información (Marshall, 1996: 92). Poseen conocimiento y habilidades en determinadas materias que comparten a través de entrevistas o conversaciones más informales, permitiéndole al interesado obtener información a la que no podría acceder mediante otras vías (Gilchrist y Williams, 1999: 73). Se les escoge respondiendo a criterios estratégicos, tomando en cuenta aquello sobre lo que se desea averiguar (Tremblay, 1957: 689). En ese sentido, los informantes claves no suponen una muestra estadística del universo bajo análisis; se les elige, en

cambio, porque son personas capaces de ofrecer un conocimiento especializado sobre un campo específico que es motivo de interés del investigador (Kumar et al. 1993: 1634).

El empleo de esta metodología implica pedirles a las personas contactadas que asuman un rol de informantes. Bajo ese criterio se necesita elaborar una muestra pero, nuevamente, no entendida en un sentido estadístico. Esto es, los informantes seleccionados no necesitan representar a todo el conjunto o universo bajo investigación. El muestreo de informantes, un “número pequeño de participantes conocedores”, persigue la obtención de “percepciones y pericia” en vez de un “simple universo de miembros” (Seidler, 1974: 816–817).

En total se entrevistó a 10 personas, entre oficiales y suboficiales de la PNP. Todos ellos aceptaron ser grabados para poder transcribir con exactitud sus respuestas.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1 Políticas públicas

La ley de unión conyugal y los beneficios que debería generar a favor del personal policial es un eslabón de la política pública que el Estado desarrolla en materia de seguridad ciudadana. Dicho de otro modo, el contar con personal policial concentrado en sus labores es beneficioso para el combate contra la delincuencia. Por el contrario, un personal distraído en problemas personales motivados por la lejanía familiar será un elemento perjudicial. Hay que tener en cuenta que los efectivos policiales son cambiados permanentemente de puestos, y estos cambios implican, muchas veces, traslados de una ciudad a otra.

Así, lo primero que se debe hacer es definir qué se entiende por una política pública. Existen muchas definiciones de este término, que van desde las más generales a las más específicas. Un ejemplo de definición amplia de política pública es la de Dye (2008), quien la entiende como “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (ibíd.: 1).

Una definición más acotada es la de Joan Subirats (1989), para quien una política pública es aquella norma o conjunto de normas que existen sobre un determinado problema, así como el conjunto de programas u objetivos que un gobierno tiene en un campo concreto.

Las políticas públicas deben ser evaluadas y observadas en su impacto, con la finalidad de orientarlas mejor hacia los objetivos propuestos. Por cierto, la literatura propone la existencia de un ciclo de políticas públicas (Díaz: 1998), que abarca una serie de etapas: 1) La construcción de la agenda, que supone la emergencia del problema y la actuación del poder público para dar solución a dicho problema; 2) La formulación o diseño de la política, es decir, cuando se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar; 3) La implementación del programa o programas establecidos; 4) La evaluación de la política misma, que puede dar lugar a su reorientación o mejora, si es que los resultados obtenidos no son los óptimos.

Tomando en cuenta el ciclo de políticas públicas descrito, se puede señalar que la política pública elegida para analizar en el presente trabajo de investigación se encuentra en las etapas de implementación y de evaluación. Ciertamente, lo que se busca es detectar cuáles son las debilidades en la aplicación de la política sobre unión conyugal para poder mejorarla y conseguir que en los traslados o

cambios de colocación del personal de la Policía Nacional se priorice la aplicación de la norma cuando se necesite.

Cabe señalar que otra definición sobre el ciclo de políticas públicas es la de Delgado (2009), autora que indica que las políticas públicas en su desarrollo atraviesan diversas etapas que configuran un ciclo. Añade que esta noción de “ciclo”, si bien es útil para analizar las políticas, no todas se ajustan necesariamente al esquema. Esto ocurre porque el replanteamiento de la política en cualquiera de las etapas afectará a las siguientes. Es decir, existe un proceso de retroalimentación permanente que incluso podría llevar a replantear el problema original.

1.2 Problema público

Como se desprende a partir de la definición de política pública, ésta se diseña e implementa para atacar un problema. Para Bardach (1998), definir el problema es un elemento principal en cualquier diseño de políticas públicas, porque si no se delimita correctamente puede llevar a atender problemas que no sean de interés público.

Por lo tanto, debe darse respuesta a dos preguntas: ¿Qué es un problema? y ¿cuándo puede considerarse un problema como público?

Becker (1995) indica que cierto problema es reconocido como social cuando revela carencias objetivas en la sociedad y los actores con poder califican a esa situación como problema público. Becker agrega que estas carencias en la población pueden ser demostradas mediante estudios o informes hechos con rigurosidad, que demuestren que en la sociedad en su conjunto o bien en una comunidad específica existe una situación que afecta negativamente el bienestar de la gente, sus posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia o la existencia misma de dicha comunidad.

Ahora bien, en el caso que ocupa a esta investigación, la labor policial supone una serie de sacrificios del personal. Uno de ellos tiene que ver con el constante movimiento, inconsulto, de los efectivos para cumplir sus responsabilidades en todo el país. Es claro que la inseguridad ciudadana es un problema público que necesita ser enfrentado y es la Policía una de las instituciones responsables de dicha tarea. Pero para ello, se requiere contar con elementos humanos que estén concentrados en dicha labor tan importante. La ley de unión conyugal debería, justamente, ayudar a mejorar las condiciones laborales de los policías peruanos, pero no es aplicada como debería. Así, esta situación perjudica al propio personal policial (que de por sí es un grupo importante de la sociedad peruana) y, al mismo tiempo, al eficiente combate contra la inseguridad.

1.3. La relación entre un buen servicio y un personal en condiciones óptimas de desempeño

Como se ha señalado, el tema a investigar en este trabajo es cuáles son los factores que explican la no correcta aplicación de la ley de unión conyugal en beneficio del personal policial. La ley 23284, de unión conyugal, se puso en marcha a partir del 18 de setiembre de 1981. Con ella, los servidores públicos tenían la oportunidad de desarrollar sus labores dentro del sector público al lado de sus familias.

Lo anterior es importante porque un personal policial descontento afectará directamente el desempeño en favor de la ciudadanía en general. Como señala Trefogli (2013), es necesario que la actuación de los empleados públicos se mantenga en un nivel óptimo, toda vez que el público objetivo de los servidores públicos (como lo son los policías) es el ciudadano en general.

En tal virtud, la no adecuada aplicación de la norma de unión conyugal a favor de los miembros de la PNP genera descontento e inestabilidad en su seno familiar, lo cual afectaría la consecución de los estándares de excelencia a los que alude (Trefogli 2013).

Definitivamente, para que los empleados públicos se encuentren en un estado de desempeño óptimo deben contar no solo con las capacitaciones profesionales adecuadas, si no, también, deben trabajar en ambientes propicios. Ello redundará en una atención a favor de los ciudadanos más eficiente.

En el caso de la Policía Nacional, los efectivos necesitan tener las condiciones adecuadas. Normalmente están expuestos a un intenso estrés generado por la delicada función que desempeñan, poniendo constantemente sus vidas en peligro, en su búsqueda por brindarle a la sociedad la tranquilidad que merece.

Cabe mencionar que en cualquier institución (pública o privada) siempre se debe tender a ofrecer calidad en los servicios que se brindan. Pizzo (2013) explica que una organización debe ser capaz de interpretar las necesidades y expectativas de su público objetivo y ofrecerle un servicio con una serie de características, entre ellas que sea útil, oportuno, seguro y confiable. Del mismo modo, para Anorte (2013) un “servicio de calidad debe incluir una serie de características, entre ellas: cumplir sus objetivos, servir para lo que se diseñó, solucionar las necesidades y proporcionar resultados”.

Así, una institución pública como la Policía siempre debe estar pensando en cómo atender cada vez mejor a su razón de ser, que es la sociedad en su conjunto. Pero para ello, como ya se ha dicho, es necesario contar con un personal capacitado, pero, a la vez, concentrado en sus funciones, que de por sí ya son complicadas y sacrificadas.

En ese sentido, los cambios permanentes de colocación del personal policial, si bien son un ingrediente indesligable de la función, también suponen un elemento perturbador para los efectivos que, hay que recordar, ofrecen un servicio público. Como lo advierte Sánchez (2013), estos cambios de colocación que se practican a nivel nacional en la PNP son cuestionados y llegan a causar malestar en el personal.

En tal sentido, y con el propósito de proponer algunas alternativas que permitan a la institución policial optimizar el proceso de cambios de colocación, con la finalidad de no mellar la motivación laboral del personal PNP, se ha formulado la presente Investigación.

CAPÍTULO 2: ESTUDIO DEL CASO

La ley 23284, de unión conyugal, se pone en marcha a partir del 18 de setiembre de 1981. Con ella, los servidores públicos tienen la oportunidad de desarrollar sus labores dentro del sector público al lado de sus familias. Lo que ofrece es que aquel funcionario que es trasladado lejos de su lugar de residencia habitual, pueda ser acompañado por su cónyuge.

La norma señala en su artículo 1 lo siguiente: “Todos los servidores públicos, cuyos cónyuges residan en un lugar distinto, tendrán prioridad en su traslado por reasignación o cambio de colocación al lugar de residencia de éstos”. La misma norma señala, en el artículo 3, que dicho traslado se hará solamente a solicitud de la parte interesada, en este caso a pedido del cónyuge que se quedó en el lugar de residencia. (Anexo 2).

En el caso de la Policía Nacional del Perú, tanto a nivel de oficiales y de suboficiales, existen deficiencias que no permiten -o dificultan- poner en práctica la presente ley por una serie de factores. Identificar estos factores es la principal tarea emprendida en esta investigación.

Para poder encontrar y analizar estos factores se ha realizado trabajo de campo a través de la metodología de los informantes clave, los mismos que según Marshall (1996) pueden definirse como “fuentes expertas de información” (ibíd.: 92). Asimismo, de acuerdo con Gilchrist y Williams (1999) estos informantes clave “poseen conocimiento y habilidades en determinadas materias que comparten a través de entrevistas o conversaciones más informales, permitiéndole al interesado obtener información a la que no podría acceder mediante otras vías” (ibíd.: 73).

En total se entrevistó a 10 personas, entre oficiales y suboficiales de la PNP. Todos ellos aceptaron ser grabados para poder transcribir con exactitud sus respuestas. Además, aceptaron ser citados por sus nombres y cargos. La lista completa con los nombres de las personas entrevistadas puede revisarse en el anexo de este trabajo.

A continuación, se expondrán los principales hallazgos derivados de las entrevistas. Se identificara, uno a uno, cada uno de los factores que impiden la aplicación adecuada de ley de unión conyugal.

a) Alta rotación

Lo que primero que debe entenderse es que dentro de la PNP existe siempre una alta rotación de efectivos, que son derivados de un lugar a otro anualmente. Al tratarse de una institución de alcance nacional, con infraestructura en todo el país, los efectivos de la PNP deben desempeñar a lo largo de sus respectivas carreras varias funciones. Estos traslados, como se mencionó, son de obligatorio cumplimiento.

Es comprensible que, ante dicho escenario, los policías sientan cierta inestabilidad que no permite realizar una planificación adecuada de proyectos personales. Al mismo tiempo, esta alta rotación genera un estrés muy intenso, el cual afecta la salud física y emocional del policía así como de su familia. La alta rotación impide que exista estabilidad en el núcleo familiar. Ello es observado por el coronel, Bonilla Prada Jorge, Jefe de la división de movimiento de personal de la PNP, cuando sostiene lo siguiente:

“Nosotros tenemos un esquema muy diferente (a otras instituciones públicas) por la alta rotación, por la misma institución que maneja más de 100 mil efectivos a nivel nacional; es una situación muy especial. En este caso de unión conyugal no es simplemente un trámite, el expediente hay que analizarlo”.

Tomando en consideración lo expuesto, esta situación de alta rotación no es muy deseable si lo que se busca es que la PNP cumpla adecuadamente con sus responsabilidades ante la sociedad. Los cambios constantes de puestos impiden varias veces que se desarrolle, por ejemplo, un trabajo a largo plazo en áreas decisivas. El comandante Jorge Cotito Huallanca, Jefe del departamento de cambios y destacados del personal de sub-oficiales y especialistas PNP, señala al respecto:

“Efectivamente, por la naturaleza del trabajo que realizamos nosotros los policías, siempre nos están rotando. Pero es necesario que los efectivos estén en un lugar cierto tiempo para que puedan efectuar bien su trabajo”.

En este punto, es importante examinar cuáles son las causales de asignación y reasignación de puestos dentro de la PNP, a fin de ofrecer el panorama lo más completo posible. Estas asignaciones y reasignaciones se producen por los casos siguientes, según el decreto legislativo 1149, Ley de Carrera de la Policía Nacional del Perú:

A. Al egreso de las escuelas de formación, por asimilación o reingreso a la institución: Así, el personal de armas egresado será asignado a unidades operativas a partir del nivel de comisarías y puestos fronterizos. Asimismo, el personal asimilado será asignado a unidades de acuerdo a la profesión o estudios técnicos que originó su alta. El personal que haya pasado a la situación de disponibilidad por medida disciplinaria o sentencia judicial, y que reingrese a la institución, no deberá ser asignado a la unidad donde pasó a disponibilidad. Para su asignación debe seguir un curso de actualización a cargo de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina - Escuela de Educación Continua.

B. Por necesidad del servicio: Es la acción de comando que en uso de su facultad discrecional dispone el cambio de cargo al personal, en atención al cumplimiento de la misión asignada.

C. Por ascenso: Se realiza cuando el personal es promovido al grado inmediato superior y el cargo que desempeña no corresponde al cuadro de personal.

D. Por la especialidad funcional: Se realiza en atención a la especialidad profesional o técnica del personal.

E. Por límite de permanencia en el cargo: Se presenta cuando se cumple el tiempo mínimo o máximo de permanencia en el cargo del personal. Así, los oficiales prestarán servicios en una misma unidad, por un período no mayor de dos años, aunque excepcionalmente y por necesidad del servicio debidamente justificada podrá extenderse por un período adicional de un año autorizado por resolución de la Dirección General. Los oficiales de servicios serán asignados, reasignados o destacados en cargos que tengan relación directa con la profesión con la que fueron dados de alta. El tiempo de permanencia estará sujeto a las necesidades del servicio. Mientras tanto, los suboficiales prestarán servicios en una misma unidad, por un período no mayor de cinco años, pudiendo ser reasignados por necesidad del servicio a cualquier otra unidad a nivel nacional. Excepcionalmente, para el caso de unidades especializadas, este plazo podrá extenderse por un período adicional que no será mayor de cinco años, por causa debidamente justificada.

F. Por solicitud del interesado: Esta se ejecuta previa evaluación cuando el personal, por conducto regular y con la debida justificación, solicita su asignación o reasignación de cargo.

G. Por permuta: Se produce cuando dos oficiales de la misma categoría y grado o dos suboficiales de la misma categoría o jerarquía, solicitan intercambio de unidades de origen para prestar servicios.

H. Por medidas preventivas, establecidas en la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

Así, estas normas evidencian que el personal de la Policía Nacional del Perú se enfrenta a una inestabilidad que no se observa en ningún otro servidor público. Como se ha visto, la propia norma vigente establece, por ejemplo, que los oficiales prestarán servicios en una misma unidad, por un período no mayor de dos años (revisar letra E). Esto obliga a que los efectivos tengan que separarse de sus familias.

b) Deficiente capacitación del personal

En la actualidad, trabajan en la Policía Nacional del Perú cerca de 120,000 efectivos, por lo cual es indispensable tener un soporte administrativo acorde con las necesidades que demanda un personal de tal magnitud. Sin embargo, uno de los factores por los cuales no se aplica -como se debe- la ley de unión conyugal

es porque existen deficiencias en la capacitación del personal que trabaja en la Dirección Ejecutiva de Personal de la Policía Nacional.

El suboficial superior, Caro Mejía Sabino Victoriano, es alguien con mucha experiencia en dicha oficina, clave dentro de la organización administrativa de la PNP. Él señala:

“No he sido capacitado para el tema de manejo de personal. El conocimiento y la experiencia que tengo los he adquirido de manera personal, por preocupación personal, me he tenido que actualizar con las diferentes normas que salen a diario, reglamentos, normas legales. Es una preocupación mía la que me ha permitido permanecer y mantenerme hasta el momento en esta oficina (...) Somos empíricos (los trabajadores) porque no tenemos cursos. Yo creo que para una buena administración se tiene que captar personal profesional, para que pueda manejar bien lo que es el trabajo”.

Efectivamente, el suboficial Caro explica que el personal encargado de evaluar los diferentes expedientes que contienen los pedidos para poner en ejecución la ley de unión conyugal no se encuentra lo suficientemente capacitado para esa actividad, ni en realidad para muchas otras de similar naturaleza. Como él mismo señala, los destacados en las oficinas de la Dirección Ejecutiva de Personal se valen, en buena cuenta, de la experiencia que han podido obtener en

sus cortas o largas carreras en la administración policial o, en todo caso, aprendiendo de otros efectivos policiales que los antecedieron en los cargos.

Muchos de los sub oficiales que colaboran en tareas de administración de personal logran obtener conocimientos debido a su propio interés, en el deseo de seguir mejorando en su actividad laboral. Esta mejora no es, casi nunca, producto de algún tipo de capacitación programada. La suboficial Flor Díaz Vigo, que también labora en la oficina de personal PNP, comenta lo siguiente:

“En mi opinión, nos falta mucho por aprender. Sobre todo, debemos recibir capacitación por parte del comando institucional”.

Esta opinión corrobora que el personal que evalúa los expedientes de los efectivos de la PNP, que invocan entre otras cosas la ley de unión conyugal, no está preparado ni capacitado como debería. Es, asimismo, preocupante que el personal que labora haciendo esas labores administrativas de gran importancia para el funcionamiento de la estructura interna de la PNP, no prosiga ningún programa de capacitación. Lo anterior es corroborado por el general Miguel Villanueva Benavides, ex director de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP:

“Realmente cuando estuve en la Dirección de Personal no teníamos un personal calificado que se dedique a evaluar cada caso de acuerdo a ley y a la carrera profesional. Es un personal que realiza diferentes actividades”.

Definitivamente, la asignación permanente de personal especializado para áreas administrativas es muy difícil, toda vez que es política del gobierno sacar todo el personal policial posible a la calle para labores operativas, como fortalecer las comisarias o el patrullaje. En ese escenario, la tendencia debería ir hacia la sistematización de los procesos. Así lo señala el general Villanueva Benavides:

“Sí pues somos más de 120 mil efectivos y realmente la administración se hace un poco pesada, por eso es que nosotros tenemos que tender a la automatización de los procedimientos administrativos. Eso tiene que ir de la mano, por ejemplo, con la ley de la carrera del oficial, de tal manera que no sea una sorpresa para un oficial que se vaya cambiado a un lugar determinado. Con la ley él ya podría planificarse”.

La capacitación de personal debe abarcar muchos campos. Según Billikopf (2003), un programa de capacitación, para resultar eficaz, debe establecer cuáles son los temas adecuados a las necesidades. El autor añade que el entrenamiento práctico es, por lo general, más eficaz que el teórico, porque existe una gran diferencia entre mera la explicación de una tarea y la transmisión de los conocimientos prácticos adquiridos.

c) No existe interconexión interinstitucional

En estos tiempos, la interconexión interinstitucional es básica para ofrecer servicios de calidad. Y se usa en todos los campos e instituciones. Por ejemplo, la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), en un estudio exploratorio sobre la salud de los migrantes en Centroamérica, elaborado en el 2015, precisa que una vez que ya se cuenta con toda la información sobre los migrantes la fase más importante que sigue consiste en integrar todo el conocimiento obtenido en las políticas públicas, programas y proyectos a fin de mejorar las condiciones de salud de los migrantes, a través del fortalecimiento de la conexión interinstitucional.

Lo señalado pone en evidencia la importancia de la interconexión interinstitucional que le permitiría a la PNP contrastar información con otras instituciones públicas y, de esta manera, agilizar los trámites administrativos, incluyendo las solicitudes de aplicación de la ley de unión conyugal. Pero esto, que ayudaría a que los efectivos de la PNP reciban un servicio de calidad dentro de su propia institución, no ocurre así. El coronel PNP Jorge Bonilla Prada, ex Jefe de cambios de colocación de la Dirección Ejecutiva de Personal, dice lo siguiente:

“En una oportunidad, en el Ministerio del Interior se realizó una reunión a nivel multisectorial para ver las coordinaciones a nivel de RENIEC, de la Policía Judicial, pero más que todo como algo informativo. Sería indispensable (la interconexión con otras instituciones públicas) para evitar, de repente, que hubiera información falsa”.

Efectivamente, como señala este oficial superior de la Dirección Ejecutiva de Personal, la interconexión ayudaría a verificar los documentos que los efectivos presentan para sus respectivos trámites. En segundo lugar, así se podrían simplificar los trámites internos. Por ejemplo, si a un efectivo policial se le decidiera trasladar fuera de su lugar habitual de residencia, antes se podría observar su carga familiar rápidamente, de tal forma de orientar las acciones administrativas necesarias para que este traslado lo afecte en lo mínimo necesario. Asimismo, con la conexión interinstitucional ya no sería necesario pedir documentos adicionales (que muchas veces son de trámite engorroso y demoran todo), como las verificaciones o las acreditaciones notariales.

Lamentablemente, tal como señala el comandante Luis Zerpa García, Jefe del Departamento de Sub Oficiales de Servicios y Empleados Civiles de la Dirección Ejecutiva de Personal, la situación de interconexión interinstitucional entre la PNP con otras instituciones públicas es, apenas, precaria:

“Es muy precaria, porque solamente se hacen pedidos de información por casos puntuales. Que haya acceso vía internet a la base de datos de RENIEC, de las municipalidades, del Poder Judicial para poder cruzar información y agilizar todo sería algo bueno de que se proyecte”.

El comandante Zerpa García advierte con claridad lo que está ocurriendo hoy por hoy en la Dirección Ejecutiva de Personal con relación a la falta de conexión interinstitucional necesaria para acceder a la información que es generada por el propio Estado.

d) Desconocimiento de la norma

Finalmente, un cuarto elemento detectado en el trabajo de campo y que impide la adecuada implementación de la ley de unión conyugal es el desconocimiento de la norma de parte de los propios policías, que son los llamados a invocarla cuando les convenga hacerlo en el caso de un traslado por funciones.

Se trata de una situación un poco irónica, porque, al menos en teoría, los policías están obligados a conocer las leyes. Por supuesto, es imposible estar al tanto de todas, no obstante sería de esperar que los efectivos de la PNP al menos estuvieran al tanto de aquellas normas que, bien empleadas, les facilitan el desempeño de sus funciones.

El personal de la PNP tiene funciones y atribuciones definidas por leyes y reglamentos, que norman los procedimientos y el comportamiento de sus efectivos. Aparte de dichas normas específicas, se encuentran las normas de carácter general, como la Constitución Política del Estado, el Código Penal, el Código Civil, el Código de Procedimientos Penales, entre otros, que proveen de gran cantidad de información útil para realizar las tareas encomendadas.

Pero, al mismo tiempo, el personal de la Policía suele ignorar algunas normas que posibilitan que el efectivo mismo y su familia obtengan mayores beneficios y facilidades, producto de convenios y de mejoras que busca brindar en forma permanente la Dirección de Bienestar PNP.

Por ejemplo, el sub oficial técnico de primera, Carlos Sánchez Palomino, quien se ha desempeñado como asesor del Director Ejecutivo de Personal, confirma que en el caso de la ley de unión conyugal no son muchos los policías que la evocan, debido a que no tienen conocimiento de que exista:

“En principio son pocos los que conocen la norma. Si bien es cierto que la norma es de conocimiento público, hay personal que desconoce sobre ella. Son pocos los que evocan esa norma para poder solicitar su reasignación”.

Y acá es cuando se puede observar uno de los lados débiles de la administración policial, al que muchas veces se le pasa por alto: el hecho de que los policías –es decir, el cuerpo de personal que le da vida a la institución- pueden estar desinformados respecto de aquellas normas que podrían ayudarles a tener un mejor desempeño profesional. El caso de la unión civil conyugal es un claro ejemplo al respecto.

Por ese motivo, es sumamente necesario que la PNP siempre brinde información sobre beneficios y diversas facilidades para todos los trabajadores de la institución. Obviamente que después de asegurar su propio bienestar y el de su propia familia, el servidor policial se encontrará más motivado y con una mejor predisposición para brindar sus servicios de seguridad en favor de la ciudadanía en general.

De los principales problemas detectados en este trabajo que impiden la correcta aplicación de la ley de unión conyugal, tenemos: la alta rotación de los efectivos policiales, la deficiente capacitación del personal administrativo, la falta de coordinación interinstitucional y el desconocimiento de la norma de parte de los propios policías que son los llamados a invocarla.

La identificación de estos factores, en resumen, puede permitir mejorar la implementación de esta norma que, como se ha defendido a lo largo del presente trabajo de investigación, es un eslabón relevante en la política pública de seguridad ciudadana, porque está pensada para facilitar el desempeño profesional de los efectivos policiales quienes, por la naturaleza misma de su trabajo, deben ser trasladados de manera permanente de un lugar a otro, muchas veces dejando atrás a sus familias, lo cual genera inestabilidad. Una Policía concentrada en su trabajo, sin distracciones de índole familiar motivadas por la lejanía, puede ser un impulso importante para una mejor labor.

Estos factores identificados en el trabajo de campo realizado son los que influyen de manera decisiva en la escasa aplicación de la norma de unión conyugal. Las cifras oficiales demuestran, por cierto, que esta ley, que pretende ser una herramienta útil para el mejor desempeño de la labor policial, es utilizada por escasas personas. Efectivamente, en el año 2014 se realizaron 230 traslados por esta modalidad. En el 2015 se realizaron 158. Y en lo que va del año 2016 se han ejecutado 115 (Anexo 3). Si se tiene en cuenta que el personal policial supera las 120 mil personas, es perfectamente posible darse cuenta de que la aplicación de la ley de unión conyugal dentro de la Policía es muy limitada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existe una ley, la 23284, de unión conyugal creada con la finalidad de permitir que los trabajadores del sector público puedan mantener su familia unida a fin de que el desempeño de los empleados sea el óptimo, con los mejores índices de calidad y de excelencia, siempre en favor de los ciudadanos.

Esta ley es muy importante sobre todo en el ámbito de la PNP. Tal como se ha explicado en las páginas anteriores, la Policía es una institución pública de alcance nacional, con oficinas e infraestructura (desde comisarías hasta escuelas de formación) en todas las regiones.

Por ese motivo, el personal adscrito a la PNP suele desempeñar funciones fuera de su lugar de residencia habitual. Anualmente, es ya una tradición para los efectivos esperar sus cambios de colocación, los cuales, además, deben ser obedecidos por tratarse de una orden superior.

Este trabajo ha insistido en un hecho fundamental: la ley de unión conyugal, bien aplicada, puede servir, precisamente, a que los policías puedan desempeñar mejor su trabajo. Es decir, si un policía tuviera que ser trasladado lejos de su hogar y su familia, invocando al cumplimiento de esta norma podría tener a su cónyuge (e hijos) cerca. Esto, como resulta obvio, tendría como resultado que el efectivo traslado no se desconcentre y cumpla con sus importantes responsabilidades.

Dicho de otro modo, la norma de unión conyugal, cuando es aplicada en beneficio del personal policial, puede ayudar a mejorar su desempeño profesional. Es claro que la inseguridad ciudadana es un problema público que necesita ser enfrentado y que la Policía es una de las instituciones responsables al respecto. Para ello, se requiere contar con elementos humanos concentrados en dicha labor tan importante. La ley de unión conyugal, en resumen, podría ayudar a mejorar las condiciones laborales de los policías peruanos, pero, lamentablemente, no es aplicada como debería.

El trabajo de campo realizado, que incluye la realización de entrevistas a profundidad a informantes clave, ha permitido entender cuáles son los problemas en la aplicación de la norma de unión conyugal. Como queda claro, al tratarse de

una ley vigente, este trabajo de investigación pretende colaborar identificando aquellas causas que son las que impiden su adecuada implementación. La evaluación de esta norma y su mejora en ciertos aspectos cruciales puede ayudar a mejorar las condiciones laborales de los policías peruanos, lo cual, al mismo tiempo, puede traer beneficios a favor del combate contra la inseguridad. De ahí la importancia del tema.

Se ha demostrado, gracias al trabajo de campo realizado, que el personal que integra las diferentes oficinas de la Dirección Ejecutiva de Personal de la PNP carece de la capacitación adecuada. En segundo lugar, se ha señalado que se carece de interconexión básica entre la PNP y otras instituciones públicas que podría ayudar a hacer que los trámites sean más rápidos y menos engorrosos. Finalmente, se ha discutido que, curiosamente, los propios policías no invocan el cumplimiento de la ley de unión conyugal cuando son trasladados porque no conocen de su existencia.

Frente a esto, ¿qué es lo que se puede hacer para mejorar la implementación de esta norma, pensada para incentivar el correcto desempeño del servidor público en favor de los ciudadanos?

A lo largo de esta maestría, unas de las cosas que nos han enseñado es que las políticas públicas siempre se encuentran en constante evaluación para ser mejoradas a fin de que puedan ofrecer los resultados esperables. En ese sentido, y luego de la investigación realizada, una medida que podría ayudar a mejorar la implementación de la ley de unión conyugal pasa por realizar cursos de capacitación al personal que se encuentra realizando tareas administrativas en la Dirección Ejecutiva de Personal.

Estos empleados muchas veces generan responsabilidades administrativas (incluso hasta penales) debido a un inadecuado tratamiento de la documentación personal que suele ser de carácter confidencial. Pero, al mismo tiempo, la administración policial debería preocuparse por dotar a quienes laboran en las diferentes áreas de la Dirección Ejecutiva de Personal de toda la tecnología y herramientas necesarias a fin de que puedan brindar servicios de calidad a los efectivos policiales, simplificando los trámites engorrosos.

BIBLIOGRAFIA

Aniorte, N. (2013). Servicios de Calidad. Recuperado el 29 de agosto de 2013.

Consultado el 13 de Enero del 2016. <http://www.aniorte-nic.net/apunt_gest_serv_sanit_4.htm>

Bardach, Eugene (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica. México: Porrua.

Congreso de la República del Perú (1993). Constitución Política del Perú. Lima: Congreso de la República.

Congreso de la República del Perú (2012): Decreto Legislativo N°1148, Ley de la Policía Nacional del Perú. Lima: Congreso de la República.

Congreso de la República del Perú (2012): Decreto Legislativo N°1149, Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú. Lima: Congreso de la República.

Congreso de la República del Perú (2001): Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Lima: Congreso de la República.

Díaz, Cristina (1998). "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción" en Venecia, Juan Carlos (Comp.): Políticas públicas y desarrollo local. Rosario: Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

DPA de Universidad ESAN, El problema de la alta rotación de empleados, Gerencie. Com. Consultado el 15 de Enero del 2016.
<http://www.gerencie.com/el-problema-de-la-alta-rotacion-de-empleados.html>.

Dye, Thomas R. (2008). "Understanding Public Policies", 12th Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Gilchrist, Valerie y Williams, Robert (1999). "Key informant interviews", en Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), *Doing qualitative research*, London, Sage, pp.71–88.

Gregorio Billikopf Encina (2003). Universidad de California. Administración Laboral Agrícola, cultivando la productividad del personal. Consultado el 13 de Enero del 2016. <<https://nature.berkeley.edu/ucce50/agro-laboral/7libro/05s.pdf>>

Jordán César, José Villar y Julio Lujan (2002). "Innovación estratégica en las especialidades policiales y su aplicabilidad en la Policía Nacional del Perú".

Kumar, Nirmalya; Stern, Louis W.; Anderson, James C. (1993). "Conducting interorganizational research using key informants", *The Academy of Management Journal*, vol.36, núm.6, pp.1633–1651.

Marshall, M. N. (1996). "The key informant technique", *Family Practice*, vol. 13, núm.1, pp.92–97.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones), presenta hallazgos del estudio exploratorio sobre la salud de los migrantes en Centroamérica. Consultado el 15 de Enero del 2016. <https://www.iom.int/es/news/la-oim-presenta-hallazgos-del-estudio-exploratorio-sobre-la-salud-de-los-migrantes-en>

Pizzo, M. (2013). Construyendo una definición de Calidad en el Servicio. Recuperado el 29 de agosto de 2013. Consultado el 05 de Enero del 2016. <<http://comoservirconexcelencia.com/blog/construyendo-una-definicion-de-calidad-en-el-servicio/.html>>

Pompeyo, Sánchez (2013). "Influencia del cambio de colocación en la motivación laboral del oficial de la policía nacional del Perú".

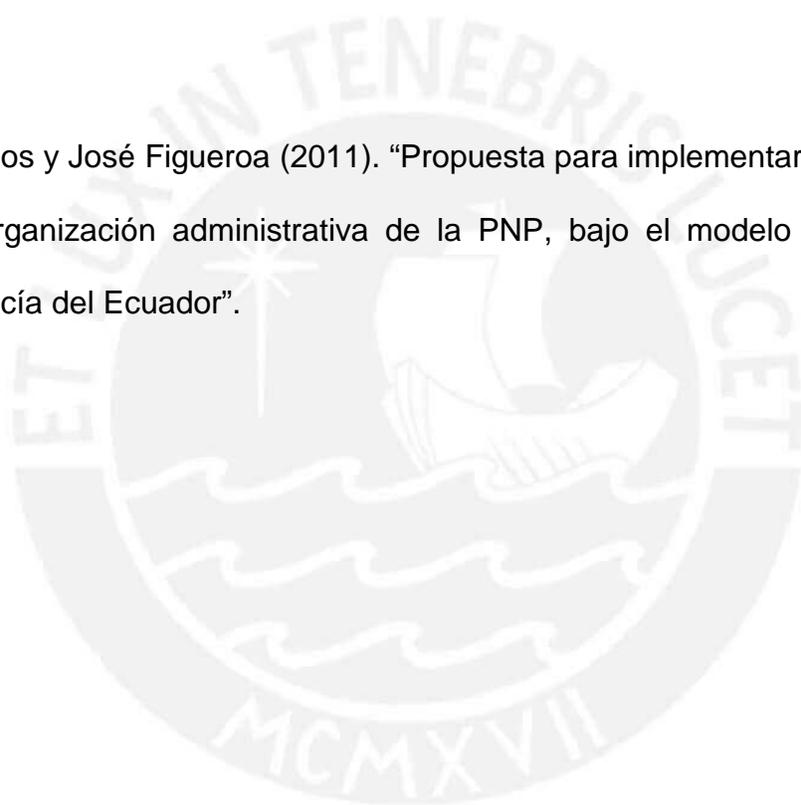
Seidler, John (1974). "On using informants: A technique for collecting quantitative data and controlling measurement error in organization analysis", *American Sociological Review*, vol.9, núm.6, pp.816–825.

Stein, Ernesto (2006). La Política de las Políticas Públicas. México.

Tracy, Prieto (2013). “Elementos a tomar en cuenta para implementar la política de Mejor Atención al Ciudadano a nivel nacional”.

Tremblay, Marc–Adelard (1957). “The key informant technique: A nonethnographic application”, *American Anthropologist*, vol.59, núm.4, pp.688–701.

Tuse, Carlos y José Figueroa (2011). “Propuesta para implementar en el Perú una reorganización administrativa de la PNP, bajo el modelo aplicado en la Policía del Ecuador”.

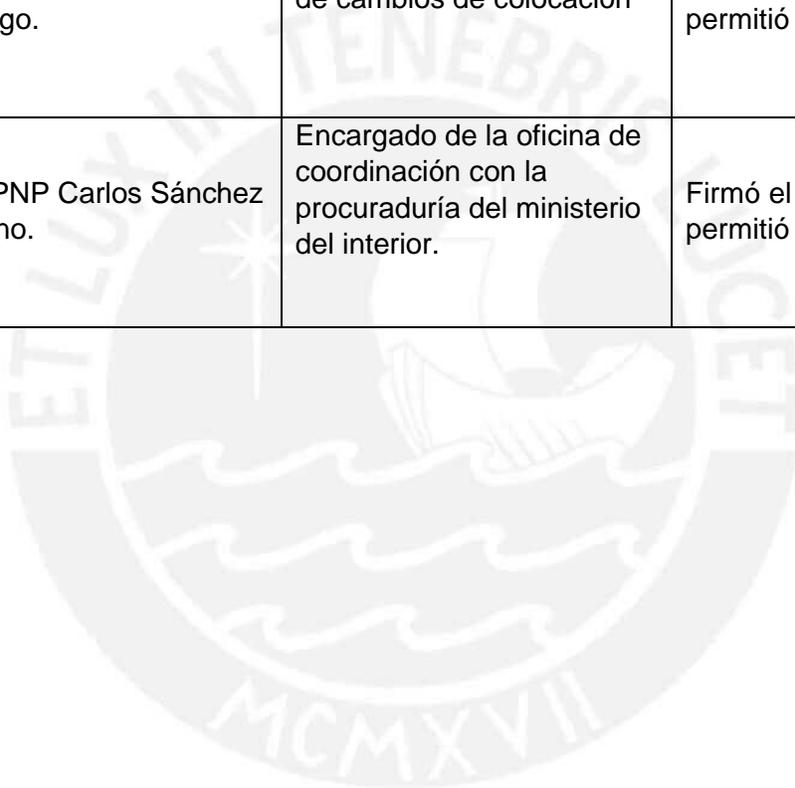


ANEXO 1

RELACIÓN DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	OBSERVACIONES
General PNP Miguel Antonio Villanueva Benavides.	Ex Director de Personal de la Policía Nacional del Perú.	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
Coronel PNP Jorge Bonilla Prada.	Jefe de la división de movimiento de personal de la Policía Nacional del Perú.	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
Comandante PNP Sifuentes Yañez Víctor.	Jefe del departamento de cambios y destacados del personal de oficiales PNP.	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
Comandante PNP Jorge Cotito Huallanca.	Jefe del departamento de cambios y destacados del personal de sub-oficiales y especialistas PNP.	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
Comandante PNP Zerpa García Luis.	Jefe del departamento de sub-oficiales de servicios y de empleados civiles PNP.	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
Mayor PNP Mijichich Vergara Martín.	Oficial de la policía que solicitó la aplicación de la ley de Unión Conyugal	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
SOS PNP Sabino Caro	Sub-oficial trabajador y referente en la oficinas administrativas de cambios	Firmó el consentimiento y

Mejía.	de colocación	permitió ser grabado.
SOB PNP Marilda Navarrete Carrillo.	Sub-oficial de la policía que solicitó la aplicación de la ley de Unión Conyugal	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
SOT1 PNP Flor Violeta Díaz Vigo.	Sub-oficial trabajadora en la oficinas administrativas de cambios de colocación	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.
SOT1 PNP Carlos Sánchez Palomino.	Encargado de la oficina de coordinación con la procuraduría del ministerio del interior.	Firmó el consentimiento y permitió ser grabado.



ANEXO 2

TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS, CUYOS CONYUGES RESIDAN EN LUGAR DISTINTO, TENDRAN PRIORIDAD EN SU TRASLADO POR REASIGNACION O CAMBIO DE COLOCACION AL LUGAR DE RESIDENCIA DE ESTOS

LEY Nº 23284

POR CUANTO:

El Congreso ha dado la ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU

Ha dado la ley siguiente:

Art. 1º— Todos los servidores públicos, cuyos conyuges residan en lugar distinto tendrán prioridad en su traslado por reasignación o cambio de colocación al lugar de residencia de éstos.

Art. 2º— Los servidores públicos viudos, tendrán también preferencia para su traslado por reasignación o cambio de colocación, al lugar donde residen sus hijos.

Art. 3º— El traslado respectivo al lugar donde trabaja el cónyuge reasignado se hará únicamente a solicitud de la parte interesada; en este caso a pedido del cónyuge que se quedó en el antiguo lugar de residencia.

Art. 4º— El Poder Ejecutivo dictará las normas reglamentarias para el cumplimiento de la presente ley.

Art. Adicional.— La autoridad administrativa respectiva dará cumplimiento a lo dispuesto en esta ley trasladando al servidor reasignado a su lugar de residencia anterior o donde se encuentra el familiar solicitante

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

Por Tanto: Mando se publique y cumpla.

Lima, 18 de Setiembre de 1981

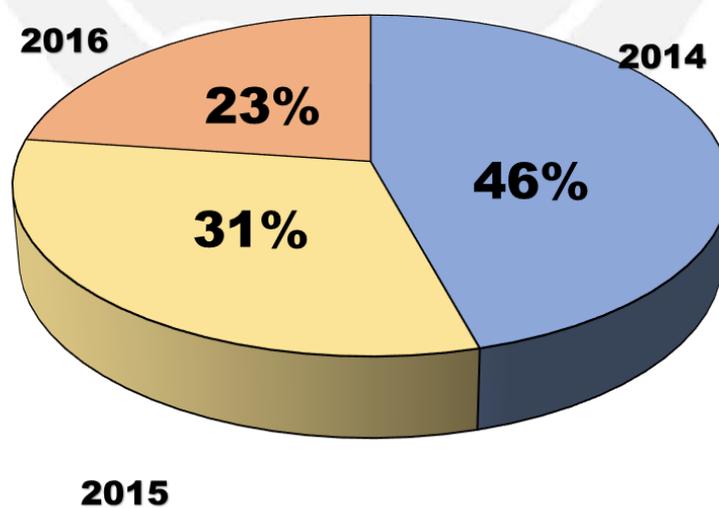
Fernando Belaúnde Terry, Presidente Constitucional de la República.

Manuel Ulloa Elías, Presidente del Consejo de Ministros.

ANEXO 3

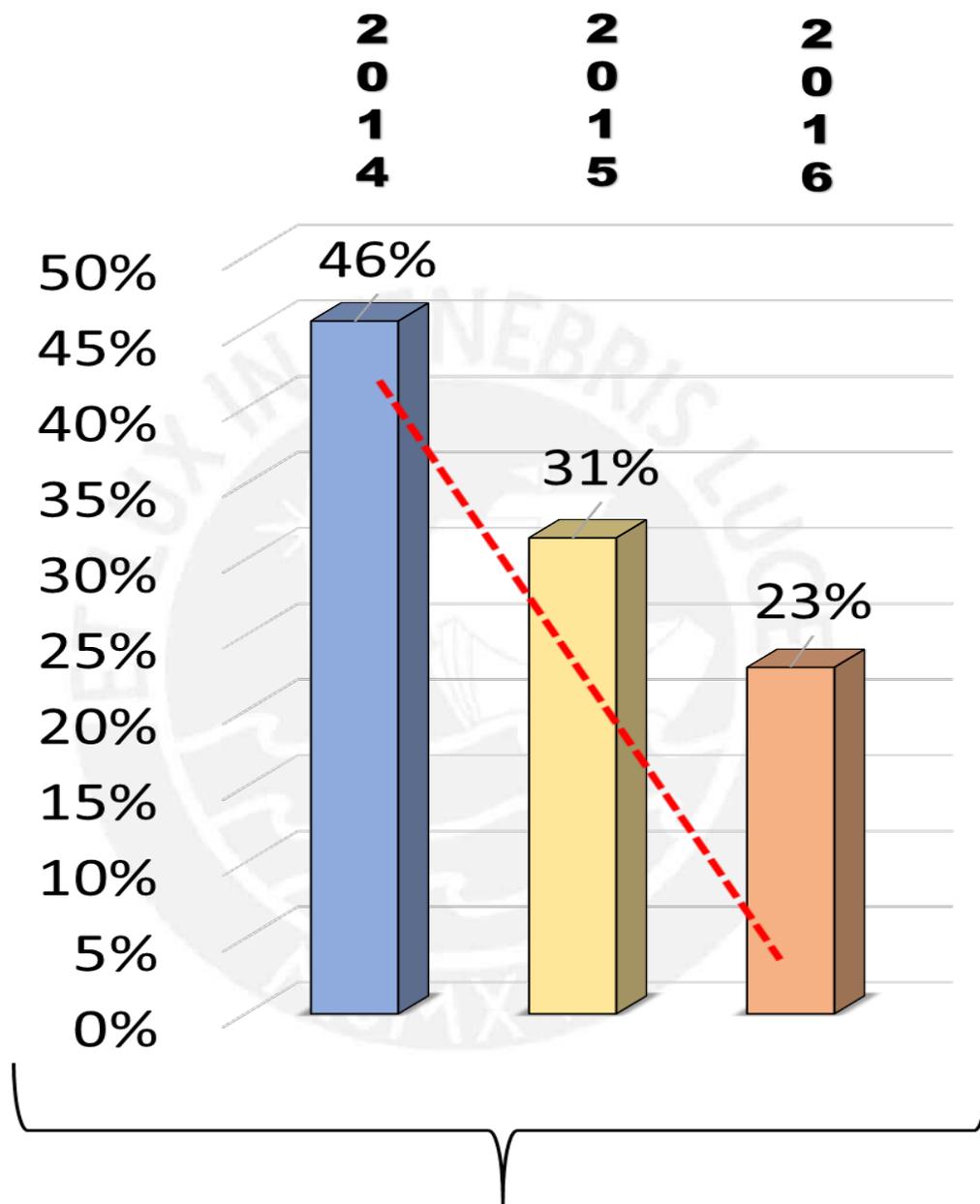
**PERSONAL POLICIAL QUE SOLICITO SU CAMBIO POR
UNIÓN CONYUGAL EN LOS AÑOS 2014-2016**

AÑOS	CANT. PERSONAL PNP	%
2014	230	46%
2015	158	31%
2016	115	23%
TOTAL	503	100%



FUENTE DIREJEPER PNP

ANEXO 4



CANT. TOTAL DE PERSONAL PNP

124,209

FUENTE DIREJEPER PNP

ANEXO 5

CUADRO NUMERICO DEL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ								
N°	DEPARTAMENTOS	CATEGORIAS						TOTAL
		OF.ARM	OF.SERV	EST.OFI	SSOO.ARM	SSOO.SERV	PERS.CIV	
1	AMAZONAS	45	9	0	1163	15	2	1234
2	ANCASH	151	19	1	3822	22	8	4023
3	APURIMAC	54	9	0	1652	6	4	1725
4	AREQUIPA	224	170	1	6066	105	94	6660
5	AYACUCHO	127	25	0	1705	14	8	1879
6	CAJAMARCA	122	23	0	2873	23	23	3064
7	PROV.CONST.DEL CALLAO	334	33	8	4471	151	103	5100
8	CUSCO	209	46	1	5956	42	33	6287
9	HUANCAVELICA	62	2	0	1308	4	0	1376
10	HUANUCO	110	17	1	2292	15	4	2439
11	ICA	166	40	0	2422	42	36	2706
12	JUNIC	177	40	1	4327	32	30	4607
13	LA LIBERTAD	211	52	1	4636	85	27	5012
14	LAMBAYEQUE	200	78	1	3942	116	51	4388
15	LIMA	3961	2072	20	41389	2717	1733	51892
16	LORETO	74	6	1	2841	12	5	2939
17	MADRE DE DIOS	38	2	0	696	7	2	745
18	MOQUEGUA	64	9	0	859	2	5	939
19	PASCO	40	2	0	753	0	5	800
20	PIURA	187	27	0	4684	36	29	4963
21	PUNO	109	19	0	3657	18	115	3918
22	SAN MARTIN	88	12	1	2826	11	3	2941
23	TACNA	99	19	0	1608	10	13	1749
24	TUMBES	63	7	0	1266	12	3	1351
25	UCAYALI	61	5	0	1390	10	6	1472
	TOTAL GENERAL	6976	2743	37	108604	3507	2342	124209

FUENTE DIREJEPER PNP