

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERU  
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



**TITULO DE LA TESIS**

“El sistema previsional de los suboficiales de la Policía Nacional: problemas y soluciones para mejorar su implementación”

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

**AUTOR**

Luis Alberto Olivero Chumpitaz

**ASESOR**

Enrique Patriau Hildebrandt

Lima, abril del 2016

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Introducción                                      | 2  |
| Capítulo I  | 5  |
| 1. El sistema previsional como política pública   | 5  |
| 1.1. Problema Público                             | 7  |
| 1.2. Políticas Públicas Previsionales             | 9  |
| 2. Implementación de las Políticas Públicas       | 11 |
| 3. Trabajos Previos                               | 13 |
| Capítulo II                                       | 15 |
| 1. Estudio del caso                               | 15 |
| 2. Problemas detectados                           | 20 |
| 2.1. Personal insuficiente                        | 20 |
| 2.2. Alta Rotación y falta de capacitación        | 21 |
| 2.3. Déficit en las tecnologías de la información | 22 |
| 3. Buenas Prácticas                               | 23 |
| Conclusiones y Recomendaciones                    | 25 |
| Bibliografía                                      | 30 |
| Anexos  | 36 |

## INTRODUCCIÓN

La seguridad social es concebida como un deber de los Estados para con las personas y las sociedades. Su finalidad fundamental es ayudar a afrontar cualquier riesgo. En la Constitución Política del Perú, en su artículo 10, se establece que el Estado peruano reconoce el derecho universal y progresivo que tiene todo ciudadano a la seguridad social, como parte de su protección frente a las contingencias y mejorar su calidad de vida.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional de Perú son aportantes y beneficiarios de la Caja Militar Policial, creada por Decreto Ley N° 21021 del 02 enero 1974. La misma que cerró la Ley de Montepío Militar de 1850, disponiendo que las pensiones serán reguladas en base a un ciclo laboral de 30 años para el personal masculino y 25 años para el femenino. También estableció la nivelación de las pensiones del personal en situación de retiro con las remuneraciones correspondientes a los de su grado en situación de actividad, pero solamente a quienes hubieran completado el ciclo laboral (cédula viva).

Sin embargo, el problema que vienen afrontando los jubilados de la PNP es que no reciben el pago oportuno de sus pensiones. Muy por el contrario, los trámites demoran meses. Así, lo que se aprecia es que el personal policial en situación de retiro continuamente acude a las oficinas de la Dirección de Pensiones de la Policía Nacional de Perú (DIRPEN), para solicitar que se agilicen sus trámites de reconocimiento de sus derechos pensionarios. Estas visitas se convierten en esperas infructuosas por la existencia de trámites burocráticos lentos y engorrosos.

Esta situación genera malestar y desilusión en el personal de la Policía Nacional del Perú, el cual -a pesar de haber trabajado durante muchos años en el combate contra flagelos de la sociedad como la delincuencia, el crimen organizado, el terrorismo o el narcotráfico- tiene que pasar meses de angustia hasta que, finalmente, se regularice el pago de sus pensiones.

¿Por qué demora la entrega oportuna de las pensiones a favor del personal policial jubilado?. El presente trabajo se enfoca en el caso de los suboficiales PNP. Para responder a esta pregunta y poder proponer mejoras en la política pública pensionaria de la PNP, se ha realizado un trabajo de campo que incluye catorce entrevistas a informantes claves, como trabajadores expertos de la Dirección de Pensiones y también a suboficiales de la PNP (ya en calidad de pensionistas). Producto de estas entrevistas, se han identificado tres problemas que influyen directamente en los procesos administrativos de la Dirección de Pensiones de la PNP.

El primer factor, es el insuficiente número de personal que labora en la Dirección de Pensiones para poder desarrollar adecuadamente sus actividades, lo que provoca una alta carga laboral. En segundo lugar, hay una alta tasa de rotación del personal asignado, lo cual conlleva a tener nuevo personal, con deficiente capacitación y bajo rendimiento. Y en tercer lugar, hay un limitado uso de herramientas tecnológicas que podrían ayudar a optimizar los procesos administrativos de modo que puedan realizarse una manera más rápida (que permitiría disminuir los tiempos en los trámites de los pensionistas).

Esta investigación se justifica porque al detectarse estos problemas se puede ofrecer soluciones que contribuyan a brindar un servicio oportuno y de calidad a los suboficiales pensionistas de la PNP. En ese sentido, es un aporte para mejorar el proceso de implementación de la política pública previsional dentro de la PNP.

El trabajo está dividido en tres partes. La primera aborda el marco teórico, mientras que en la segunda se desarrolla el estudio de caso. Finalmente, la tercera ofrece las principales conclusiones del estudio y las recomendaciones que se derivan de ellas.

## CAPÍTULO I

### 1. EL SISTEMA PREVISIONAL COMO POLITICA PÚBLICA

Las políticas públicas son las acciones de los Estados que están destinadas a atender a un problema social específico.

En un régimen democrático los procesos de adopción e implementación de las políticas tienen lugar en las arenas políticas donde participan diversos actores formales e informales, que van desde el Presidente de la Republica, los Ministros, los Congresistas, los jueces, los partidos políticos, los medios de comunicación, personalidades influyentes y los empresarios (Stein, 2006).

En el proceso de la formulación de políticas públicas tiene que tenerse en cuenta su calidad. Estas deben ser adaptables y ejecutables y deben adoptarse en favor del interés público. Estos procesos se relacionan con el funcionamiento de las instituciones como los partidos políticos, el Congreso, el Poder Judicial y una administración pública fuerte y competente (Stein, 2006)

El proceso de elaboración de políticas públicas se centra en la solución de los problemas. Para su análisis suele separarse su proceso de elaboración en distintas fases: aparición del problema y priorización en la agenda de decisiones del gobierno; diseño de la política como respuesta al problema; implementación de las decisiones; y, finalmente, la evaluación (Lindblon, 1991).

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público, reconocido como tal en la agenda gubernamental. Así, una política pública es la respuesta del sistema político administrativo a una situación de la realidad social que se considera que debe ser modificada. Las políticas públicas son un conjunto de acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados con la finalidad de alcanzar objetivos de interés público. Si bien los objetivos de las políticas públicas acostumbran a estar definidos desde el inicio, en su desarrollo pueden irse modificando esos mismos objetivos originales (Subirats, 1992).

Pero no solo los objetivos iniciales. Las propias políticas públicas pueden ser objeto de evaluación y cambio. En el caso de la presente investigación, se va a analizar cómo se desarrolla el proceso de implementación de la política previsional dentro de la PNP. El proceso de implementación viene a ser la puesta en práctica de las políticas públicas (Aguilar, 1993). El objetivo de este trabajo, por tanto, es contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo

en evidencia los factores que explican el mal funcionamiento de la política previsional dentro de la PNP.

El Estado peruano ha aprobado un conjunto de políticas de Estado que constituyen el Acuerdo Nacional. Uno de los objetivos de estas políticas es la equidad y justicia social, para garantizar “el acceso universal a la jubilación y a la seguridad social” para la protección contra las privaciones económicas y sociales de los ciudadanos que dejan de laborar por su edad o por una discapacidad.

Las distintas políticas de protección para los riesgos de la vejez se han materializado a través de la creación de fondos de pensiones, los mismos que se encuentran protegidos por las legislaciones nacionales e internacionales. Por cierto, las jubilaciones y pensiones constituyen un ingrediente fundamental dentro las políticas de seguridad social. En ese sentido, el Estado debe garantizar la entrega oportuna de las pensiones a los jubilados. Asimismo, la seguridad social es considerada como una política pública, resultado de innumerables luchas sociales a lo largos de los años por parte de los trabajadores.

### 1.1 PROBLEMA PÚBLICO

Para que una situación sea considerada un problema público tiene que haber sido aceptada en la agenda de los gobiernos como tal, teniendo presente



que no todas las situaciones que producen insatisfacciones pueden ser considerados problemas públicos.

No todos los problemas sociales se convierten en problemas públicos, es decir, en objetos de debate político. Los problemas públicos son una prolongación de los problemas sociales toda vez que se debaten dentro de un espacio político. En este sentido, un problema público es esencialmente político, lo que significa que un problema se convierte en público cuando es incluido en la agenda política (Gusfield, 1981). Por lo tanto, diversas situaciones sociales problemáticas no acaban considerándose problemas públicos que requirieran una intervención estatal (Vassopoulou, 1990).

Para poder calificar un problema social como problema público se deben identificar tres condiciones: en primer lugar una demanda que nace de determinados grupos sociales; en segundo lugar, el desarrollo de un debate público; y en tercer lugar debe existir un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas (Garraud, 1990).

Que un sistema previsional no funcione adecuadamente, perjudicando a sus beneficiarios, supone un problema público que exige atención. En este caso particular, el personal de suboficiales de la PNP, que pasa al retiro por cualquier modalidad descrita en la Ley, queda –en la práctica– en el

desamparo por espacios que pueden llegar a los seis meses porque, por los problemas que se explicarán más adelante, los procesos administrativos demoran y se quedan sin cobrar ningún tipo de pensión para cubrir sus necesidades básicas.

## 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISIONALES

La seguridad social es considerada como el conjunto de políticas públicas dedicadas a la protección de las personas por la pérdida del trabajo y sus emolumentos, como consecuencia de enfermedades, desempleo, invalidez o vejez. Por eso, los Estados deben diseñar e implementar políticas para garantizar dicho suministro económico a los ciudadanos.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la pensión corresponde a la cantidad de dinero que percibe el pensionista después de culminar con su actividad laboral como consecuencia de invalidez, incapacidad, vejez o muerte. La jubilación se obtiene al cumplir con el límite de edad, que fluctúa entre los 60 y 65 años, o el periodo de empleo, que oscila entre los 30 y 40 años de servicios. Estos límites son determinados en cada país. En un mundo globalizado, los regímenes pensionarios de vejez constituyen el procedimiento actual que se emplea para garantizar el nivel de vida de las personas en edad avanzada (Auditoría Superior de la Federación de Estados Unidos de México; Cámara de Diputados, 2013). Los sistemas previsionales, de esta forma, se dirigen a las personas que necesitan de una fuente estable de ingresos para cubrir sus gastos básicos, por ejemplo durante la vejez. En

ese sentido, “las pensiones de jubilación son un bien preferente, un bien que el propio Estado impone a los ciudadanos para su propio bien” (Centro de Investigación Parlamentaria del Perú, 2003:pp 3).

El personal policial (y el militar) cuenta con su propia legislación pensionaria, el Decreto Ley 19846, el cual establece y norma sus derechos a las pensiones por los servicios prestados al Estado.

Las pensiones que se otorgan al servidor son por disponibilidad, retiro, invalidez e incapacidad y sobreviviente. Para que el servidor tenga derecho a recibir una pensión debe acreditar un mínimo de quince años de servicios, en el caso de los varones, y doce años y medio en el caso de las mujeres. Las pensiones de retiro, de disponibilidad y de sobrevivientes son reguladas en base al ciclo de los treinta años de servicios policiales para el personal masculino y de veinticinco años para el personal femenino.

Las pensiones de retiro, disponibilidad, invalidez e incapacidad se otorgan de oficio y son autorizadas mediante una resolución emitida por la Dirección de Pensiones de la PNP. Teóricamente y de conformidad a la Ley, el pago debería realizarse al mes siguiente que el servidor dejó de trabajar en la Policía Nacional del Perú (Decreto Ley 19846, artículo 37), pero esto no ocurre así.

El Decreto Ley N° 19846 es considerado un régimen especial de pensiones para los militares y policías porque las nivela con las remuneraciones de los trabajadores en actividad que ostentan el mismo rango; esto es lo que se conoce como “cedula viva” o “efecto espejo”.

## 2. IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS

El presente trabajo analiza la política pública previsional en la PNP. Tal como se ha explicado, lo que se pretende es encontrar qué factores perjudican su adecuada implementación, que termina perjudicando a miles de policías que pasan al retiro. En este punto, por lo tanto, es necesario detenerse un momento para desarrollar un concepto clave para este trabajo: el referido a la implementación de las políticas públicas.

La implementación es parte de lo que se conoce como el ciclo de las políticas públicas. En realidad, no existe un esquema único del proceso de políticas. Los diseños varían entre un autor y otro. Por ejemplo, Subiratas et al. (2008: 44) proponen las siguientes etapas: 1) La fase de surgimiento y percepción del problema, cuando se cae en cuenta de la diferencia que existe entre una situación actual y la situación deseable (aunque no todo problema deviene política pública); 2) La incorporación del problema aludido a la agenda política por delante de otras demandas de los diversos sectores sociales; 3) La formulación de la política, etapa en la que los distintos actores sociales tratan de influenciar. Aquí es cuando se seleccionan los objetivos, instrumentos y procesos a ponerse en práctica a fin de resolver el problema identificado; 4) La

implementación, es decir, la ejecución de la política; 5) La evaluación, que busca determinar los resultados y los efectos de la política ejecutada, en términos de cambios en la conducta del grupo–objetivo y en el grado de solución del problema.

Para Pressman y Wildavsky (1976), la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas; para Bardach (1978), es un proceso de ensamblaje de componentes que son requeridos para producir un resultado programático. Así, se puede concluir que la implementación es el proceso que se produce entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado (Revue, 2007).

Muchas veces hay un conjunto de factores que suelen intervenir negativamente en la implementación de las políticas; estas pueden ser incumplidas por incompetencia de la burocracia, corrupción, desorden en los encargados de llevar a cabo las decisiones gubernamentales, entre otros. En este sentido, existe un problema de implementación cuando a pesar de haber aptitud técnica, consenso en torno a los objetivos y los medios el desarrollo de la política se desvía, se atrasa y se frena, con un resultado final que deriva en el incumplimiento o fracaso de la política (Aguilar, 1993)

La existencia de un problema en la implementación en la política previsional en la PNP ha impedido el cumplimiento de los objetivos y metas

establecidos, al no poderse brindar una adecuada atención en la entrega oportuna de los derechos pensionarios a los Suboficiales PNP que se jubilan, conforme lo establece la legislación previsional vigente. Esto se verá más adelante, en el capítulo correspondiente al estudio de caso.

### 3. TRABAJOS PREVIOS

En esta sección se han tomado en cuenta algunas publicaciones que han estudiado el tema previsional. Si bien para el Perú no hay trabajos que aborden directamente lo relacionado con las pensiones del personal de la Policía Nacional del Perú, es útil su exploración.

Alfaro (2004), en su trabajo “El Sistema Previsional Peruano y la necesidad de plantear una nueva reforma” explica que el sistema pensionario en el país es mixto y goza de una cobertura nacional obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia y voluntaria para los trabajadores autónomos. Añade que el régimen público funciona bajo la lógica del esquema de reparto y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional, mientras que el sistema privado funciona bajo la lógica del esquema de capitalización individual y es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

La Oficina de Normalización Previsional (ONP), a través de la División de Calificaciones de la Gerencia de Operaciones, es la encargada de conducir los procesos de calificación de las solicitudes de derechos pensionarios. Dentro

de sus funciones está la de atender al público solicitante de un derecho pensionario, verificar las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, así como emitir la resolución correspondiente resultante de la calificación de la solicitud. Las etapas del proceso de calificación de expedientes incluyen: inicio del trámite, verificación, calificación, control de calidad, firma de resolución y etapa de mensajería. Este trabajo es útil para entender cómo se llevan los procesos administrativos para el otorgamiento de las pensiones en el Perú.

Por su parte, Florián (2009) en su trabajo titulado “Una alternativa financiera para sostenibilidad de la Caja de Pensiones Militar Policial” señala que se debe asegurar, para los policías y militares, una pensión que les permita vivir adecuadamente en la última etapa de su vida. Esta pensión, añade, debe tener en cuenta los años de servicios prestados en diferentes ciudades del territorio nacional. Luego, detalla una propuesta que permita dar sostenibilidad al Sistema Pensionario de los Policías y Militares.

En tanto, Torres (2005) se refiere a la experiencia de Colombia en su trabajo “El sistema pensional de la Policía Nacional de Colombia y su AFP: La Caja de Sueldos de Retiros de la Policía Nacional”. Señala que la política general de la Caja de Sueldos (CASUR) es la de velar por el bienestar integral de sus afiliados y sus núcleos familiares, reconociendo el pago oportuno de las asignaciones de retiro a los afiliados y atendiendo con diligencia los requisitos de bienestar social, así como ampliando las coberturas.

## CAPÍTULO II

### 1. ESTUDIO DE CASO

Este capítulo tiene por objetivo explorar a profundidad las actividades centrales de la Dirección de Pensiones de la PNP (DIRPEN), sus procesos administrativos e identificar las causas que no permiten la entrega oportuna de los derechos y beneficios pensionarios del personal que pasa al retiro.

Para tal fin, se ha realizado un trabajo de campo a través de la metodología de informantes claves (Marshall, 1996), con entrevistas a expertos que laboran en la DIRPEN. La utilización de esta metodología ha permitido obtener información relevante sobre los procesos administrativos en dicha dirección, lo que ha permitido identificar problemas y posibles soluciones para mejorar el sistema en beneficio de los pensionistas.

Se seleccionó a trece personas que laboran en la Dirección de Pensiones de la PNP y a dos pensionistas. Ellos accedieron a que las entrevistas fueran grabadas con la finalidad de poder transcribir sus respuestas de la forma más exacta posible.

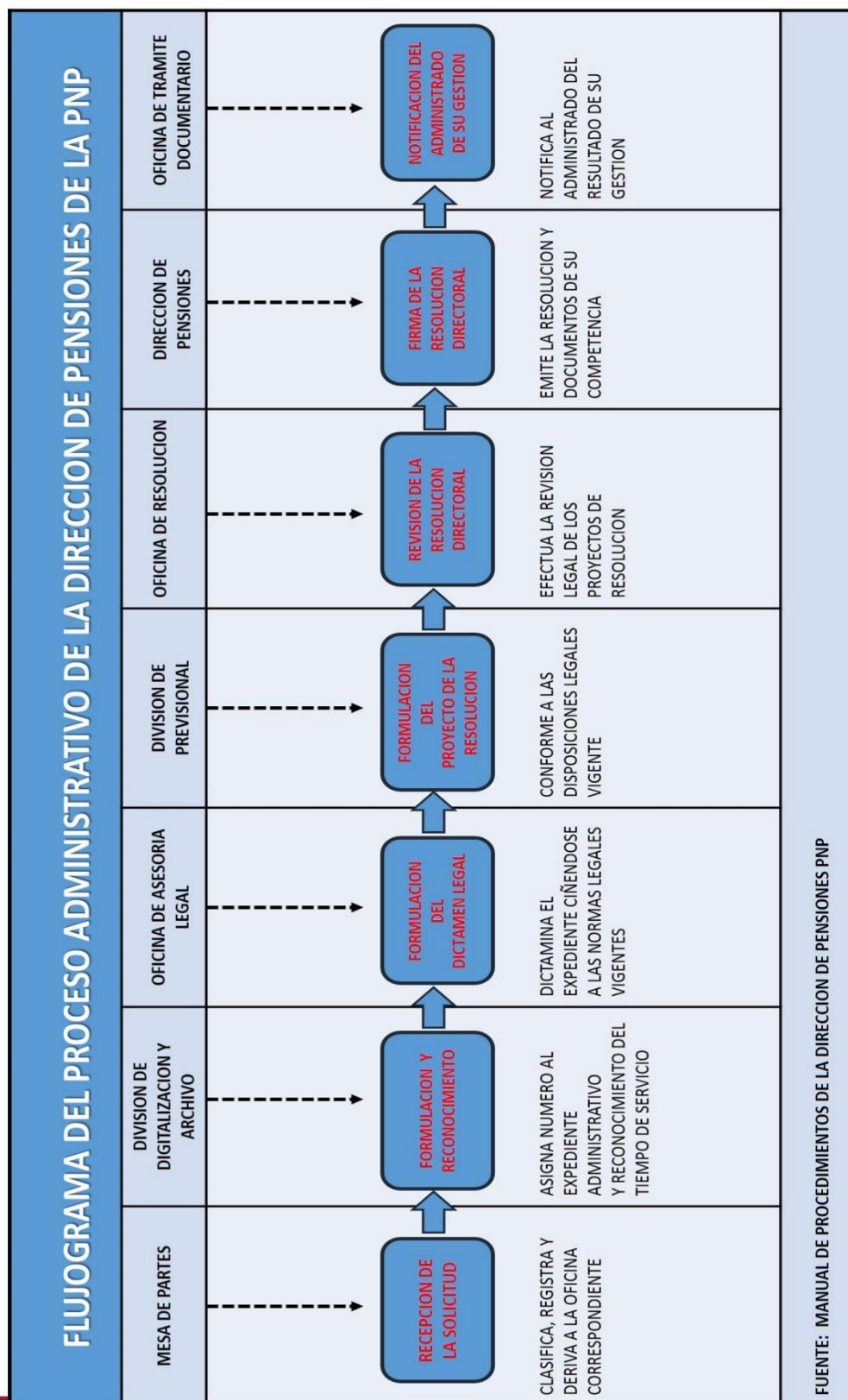


Cabe recordar que la DIRPEN tiene como misión reconocer y otorgar en forma oportuna y eficaz los derechos y beneficios del personal perteneciente a la Policía que sale de baja por cualquier circunstancia de conformidad con la legislación vigente. Asimismo, para el cumplimiento de su misión y funciones, la DIRPEN coordina sus acciones con la Dirección Ejecutiva de Personal a través de la División de Legajos y la División de Altas y Bajas (que proveen documentos esenciales para dar inicio al proceso administrativo) y con la Dirección de Economía y Finanzas.

El proceso administrativo para el reconocimiento y el otorgamiento de las pensiones a los suboficiales de la PNP incluye las siguientes etapas:

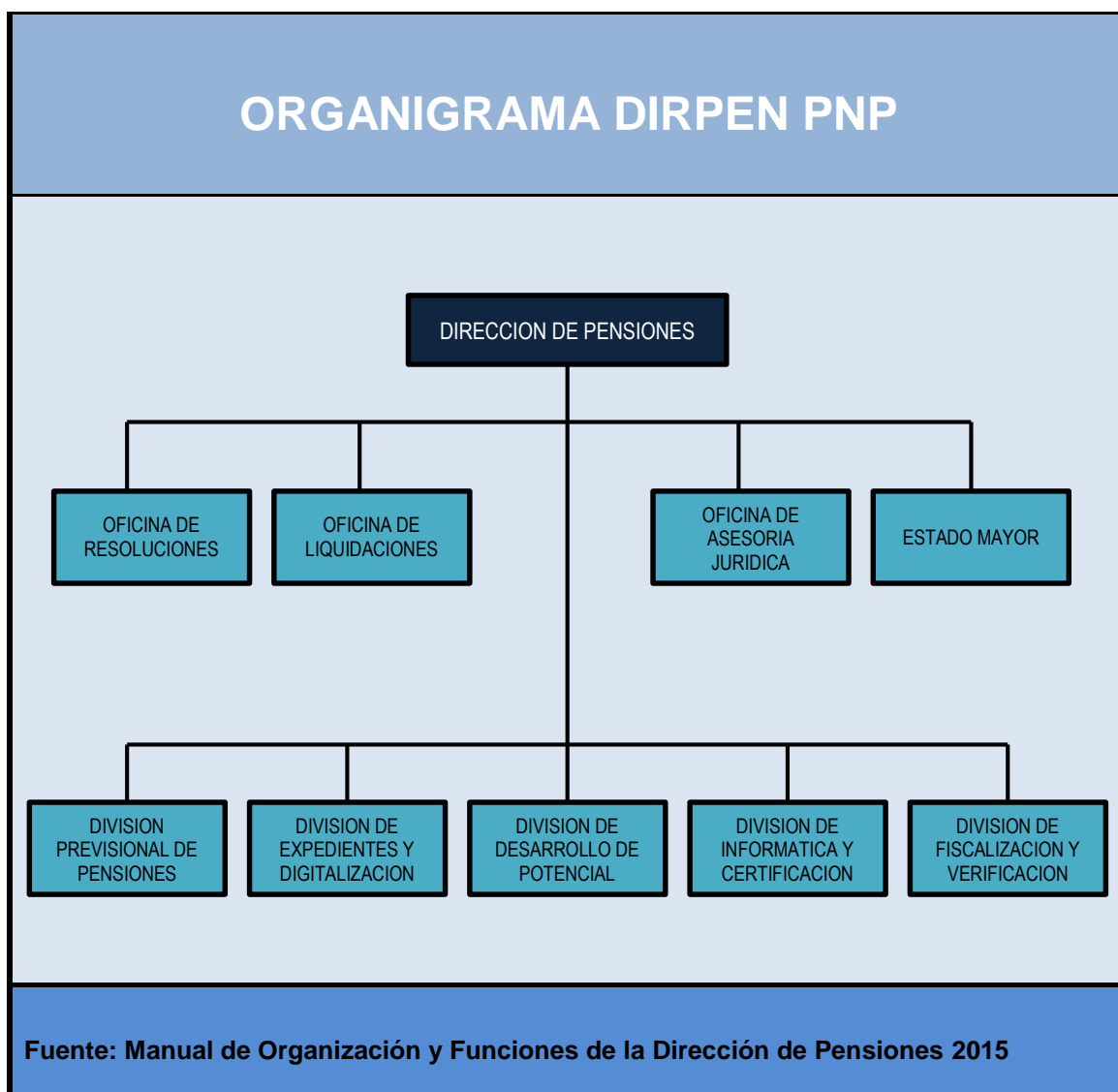
- Mesa de partes: Recepción, clasificación, registro y derivación de la solicitud y anexos.
- Archivo: Asignación de número de expediente administrativo y formulación del reconocimiento de tiempo de servicio
- Oficina de Asesoría Legal: Formulación del dictamen legal.
- División de Previsional: Formulación del proyecto de resolución
- Oficina de Resolución: Revisión de la resoluciones directorales
- Dirección de Pensiones: Firma de las resoluciones directorales
- Oficina de Trámite documentario: Notifica al administrado el resultado de su gestión y tramita el expediente administrativo a la Caja de Pensiones Militar Policial o MONTEPIO (Régimen de Pensiones administrado por el Estado) para su programación y correspondiente pago.

En el siguiente grafico se muestra los procesos administrativos actuales de la Dirección de Pensiones de la Policía Nacional del Perú.



FUENTE: MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA DIRECCION DE PENSIONES PNP

El presente grafico muestra el organigrama actualizado de la Dirección de Pensiones de la Policía Nacional del Perú.



De las entrevistas realizadas se desprende que el proceso administrativo diseñado para el trámite pensionario en la PNP sufre una serie de problemas que redundan en demoras, que perjudican al personal suboficial que ha pasado al retiro. Por ejemplo, una suboficial describe en detalle la situación:

“Desde que presenté mi solicitud en mesa de partes y me dijeron que vuelva dentro de 40 días empecé a vivir una pesadilla con constantes visitas y colas realizadas en la Dirección de Pensiones, recibiendo maltrato por parte del personal que labora y atiende. Ese personal no te da explicación ni orientación sobre por qué es la demora en la expedición de tu resolución directoral para que se pueda cobrar la pensión. La pensión fue entregada después de cuatro meses de iniciado mi trámite y durante ese tiempo, créame, me quedé totalmente desamparada sin medios económicos, en la pobreza total, sin ningún medio de ingreso. Tuve que pedir préstamos a personas y a entidades bancarias con los respectivos intereses de ley, que hasta la fecha todavía pago, porque se tiene que cumplir con los alimentos del hogar, con los estudios de los hijos, con el pago de los servicios básicos del hogar, con las cuotas del préstamo por la compra del departamento, entre otros. Mire todo el trauma psicológico y de salud que tuve que pasar. En ese momento me arrepentí de haber solicitado mi pase al retiro. Por eso, yo creo que la DIRPEN no está trabajando bien. Su personal no es calificado ni preparado para este tipo de trabajo. Si quieres que te atiendan rápido, tienes que venir recomendado por alguien de alta jerarquía o buscarte amigos o personas que te aceleren el trámite, previa recompensa. Creo que es necesario y urgente que se mejoren los servicios y los procesos que se brindan en la DIRPEN”.

Gracias a las entrevistas se ha podido determinar que estas demoras se vienen presentando desde varios años atrás. El problema, incluso, se agudizó en el año 2014 por el masivo pase al retiro de 1 423 efectivos, entre oficiales y suboficiales, debido a un proceso de renovación de cuadros. Se puede decir que la DIRPEN entró en una etapa crítica, situación que motivó a que se adopten medidas de urgencia para acelerar los procesos. Así, se tomó la decisión de emplear a todo el personal de la unidad previsional policial para la formulación de las resoluciones directorales. Como segunda medida, se inauguró una oficina de pensión rápida. Se obtuvo resultados algo alentadores, pero lo cierto es que continúan las limitaciones, por una serie de razones que se explicarán a continuación.

## 2. PROBLEMAS DETECTADOS

De las entrevistas al personal que labora en la DIRPEN se han podido identificar las principales limitaciones y dificultades que se presentan en el proceso administrativo que no permiten formalizar los trámites a tiempo para la entrega oportuna de las pensiones a favor de los suboficiales de la PNP. Estos problemas son de fondo y, si no se solucionan, será muy complicado que la situación actual pueda revertirse.

### 2.1 Personal Insuficiente

La DIRPEN, como ente rector del Sistema Previsional Pensionario de la PNP, no cuenta con el número suficiente de personal. En vez de aumentar, cada año se va reduciendo. Esto se debe a que existe una política del Comando de la PNP según la cual el personal policial debe estar en el servicio operativo y no en labores administrativas. Ello ha motivado que los suboficiales que laboran en esta dirección hayan sido reasignados a unidades operativas.

En su reemplazo, lamentablemente, se suele incorporar a personal policial que tiene discapacidad psicosomática, personal policial que no tiene conocimiento ni preparación sobre legislación previsional o que tiene un limitado conocimiento en el uso de herramientas informáticas. Estos detalles son importantes para poder evacuar, en forma rápida, las resoluciones que otorgan las pensiones y otros beneficios. Todos los entrevistados coincidieron que este punto. Un suboficial que labora en la DIRPEN lo explicó del siguiente modo:

“Un problema que existe es la falta de personal en la DIRPEN. Si aumentáramos (el personal) con efectivos calificados y debidamente capacitados en cada una de las oficinas y departamentos de la DIRPEN, las resoluciones se harían dentro del tiempo establecido como máximo, que son treinta días”.

## 2.2 Alta rotación y falta de capacitación

En la DIRPEN existe una alta tasa de rotación de los oficiales, como es el caso del director y de los jefes de las oficinas y divisiones. Su permanencia en la unidad es por periodos muy cortos (un año) lo que trae consigo serios efectos negativos. Por ejemplo, cuando se incorporan no tienen conocimientos de la legislación previsional. Y cuando ya empezaron a entender el tema, se deben ir a cumplir otras funciones. Una suboficial que trabaja en la DIRPEN lo expresa con estas palabras:

“Desde que se incorporaron el nuevo director de Pensiones y los oficiales jefes de oficinas y divisiones ha tenido que pasar un periodo para que se adapten a este servicio administrativo y para tomar conocimiento de las leyes previsionales, toda vez que son normas muy especiales que no todos conocen bien. Hasta que se adecúan hay un retroceso en los procesos. Lo peor es que cuando ya están consolidando sus conocimientos, ya pasó un año y son cambiados a otras unidades”.

Otro problema es que el personal que llega a la DIRPEN debe ser capacitado en el camino, lo cual también genera demoras porque el personal más antiguo y acostumbrado a los procesos debe dejar su trabajo para ayudar a los recién llegados. Así lo señala un suboficial entrevistado que cuenta con 16 años de experiencia en la dirección:

“Es un problema que se viene dando en la DIRPEN. El personal que es asignado y se incorpora a trabajar de inmediato es sentado frente a una computadora con un determinado número de expedientes para que empiece a redactar las resoluciones. Nosotros, los más antiguos, tenemos que indicarles qué es lo que tienen que hacer, dejando de lado nuestros trabajos. Eso también da un poco de temor porque puede acarrear problemas administrativos y judiciales, por el atraso en la tramitación de los documentos”.

En temas de políticas públicas es pertinente, siempre, capacitar permanentemente a los encargados de implementarlas (Trefogli 2013). Esto debería contemplarse en la DIRPEN, porque traería como beneficio una mejor calidad en el servicio brindado.

### 2.3 Déficit en las tecnologías de la información

En la DIRPEN existe una carencia de computadoras de última generación y tampoco hay acceso a internet de alta velocidad para tramitar, recibir y enviar la información en línea hacia la RENIEC y la SUNAT.

Tampoco existen equipos tecnológicos -como escaners- suficientes para la digitalización de los casi 90 000 archivos físicos existentes en la unidad. Esta situación influencia en el bajo desempeño del personal. Un suboficial entrevistado lo dice así:

“Las computadoras que tenemos son antiguas no son veloces, el internet es muy lento. Cuando tenemos que tramitar un expediente a otra oficina el sistema colapsa y no se puede derivar el documento generando un retraso en la tramitación”.

En su trabajo titulado “Elementos a tomar en cuenta para implementar la política de mejor atención al ciudadano a nivel nacional”, Prieto (2013) señala que para una administración eficiente y eficaz que satisfaga las necesidades de los ciudadanos es necesario el uso óptimo de la tecnología. Esta ayuda, señala, a mejorar las coordinaciones entre las entidades de la administración pública. Es necesario tomar en cuenta esto con la finalidad de optimizar los procesos administrativos en el otorgamiento de las pensiones a los suboficiales PNP.

Cabe añadir que también existen problemas en el registro de la información en la hoja administrativa de los suboficiales PNP, que administra la División de Administración de los Legajos. Esto dificulta el trabajo que desarrolla la DIRPEN, al tener que rectificar resoluciones directorales ya expedidas, lo que recarga los procesos.

### 3. BUENAS PRÁCTICAS

Luego de identificar los problemas de fondo que perjudican los procesos administrativos en la DIRPEN (y que perjudican directamente a los pensionistas de la PNP), es conveniente revisar brevemente un caso de buenas prácticas en otro país, porque puede ayudar a extraer valiosas ideas.

La Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) tiene como misión cubrir la necesidad de previsión y salud a los carabineros de ese país.



Para garantizar la entrega de los servicios, se implementó una aplicación web que permite contar con información provisional de manera más rápida y libre. Esto se refleja, por ejemplo, en una rebaja en los tiempos de la tramitación de las pensiones y demás beneficios previsionales (DIPRECA 2008).

Asimismo, la DIPRECA ha optimizado la tramitación de pensiones vía web con la implementación de un software para una mayor agilidad en los procesos (Revista Gerencia, 2005). Este es un ejemplo de cómo la tecnología puede ayudar a mejorar el servicio público en favor de los ciudadanos. La revisión del caso chileno en profundidad podría ser de utilidad para mejorar la situación que actualmente se vive en la DIRPEN.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El propósito del siguiente estudio fue examinar el funcionamiento de los procesos administrativos que se llevan en Dirección de Pensiones de la PNP, con la finalidad de identificar los nudos críticos que impiden brindar una atención rápida y de calidad a los suboficiales de la PNP, lo que ha permitido llegar a las siguientes conclusiones.

Los sistemas previsionales buscan garantizar un adecuado nivel de vida para las personas que, por diferentes motivos (vejez y discapacidad por ejemplo) deben verse obligados a dejar de trabajar. Si un sistema previsional funcional mal, eso supone un problema público, porque perjudica a los ciudadanos que esperan recibir de manera oportuna sus ingresos mensuales y vivir sin contratiempos. En el caso de la PNP, se ha demostrado que la implementación del sistema previsional presenta una serie de problemas estructurales que deben ser revisados y solucionados.

Como se ha mencionado, este trabajo de investigación se ha enfocado en el proceso de implementación de la política previsional dentro de la PNP. La

implementación es parte del proceso de las políticas públicas. De acuerdo con Subirats (1993), la finalización de una política no es tan frecuente como su modificación o reemplazo por otra. En realidad, una política pública no suele mantenerse inalterable a lo largo del tiempo. Más bien, evoluciona y cambia constantemente. Es un error comprender al ciclo de políticas como una cadena lineal inamovible, rígida. Una de las principales características de este modelo radica, por el contrario, en su flexibilidad, en que se encuentra abierto a la posibilidad de retroacción. Desde ese punto de vista, esta investigación pretende proponer cuáles deberían ser los cambios necesarios para que la implementación de la política pública previsional de la PNP mejore en beneficio del personal.

Una de las dificultades que viene afrontando la Dirección de Pensiones de la PNP es el insuficiente número de personal para llevar a cabo todas sus labores administrativas, lo que exige un esfuerzo mayor de todos los trabajadores, lo que conduce al agotamiento y al estrés. En consecuencia, esto conlleva a la entrega fuera de los tiempos establecidos con demoras significativas de las resoluciones directorales para el otorgamiento de los derechos pensionarios.

La alta rotación del personal representa un verdadero problema. El nuevo personal policial que se incorpora a laborar a la DIRPEN, tienen que pasar por un proceso de adaptación y capacitación; esto trae como consecuencia un periodo de bajo desempeño del personal. De hecho, el

personal nuevo que se incorpora es el más propenso a cometer errores, lo que retrasa las labores de las oficinas y divisiones. Este personal nuevo presenta problemas para adaptarse y entender el trabajo, porque carece de un conocimiento previo de las responsabilidades y deberes. Si bien este personal puede ser capaz de completar sus labores diarias, su rendimiento por lo general es limitado en comparación con los oficiales y suboficiales de experiencia, que muchas veces tienen que dejar de lado sus responsabilidades para fungir de profesores para los de reciente incorporación, repitiendo constantemente este ciclo de alta rotación.

Se ha identificado que otro de los grandes problemas que enfrenta la DIRPEN es que no moderniza sus soportes tecnológicos, es decir, no tiene una buena política de implementación digital de una plataforma sistematizada que haga más viable los procesos administrativos. Asimismo, no cuenta con acceso a internet de alta velocidad que permita a los usuarios acceder a diferentes contenidos, aplicaciones y servicios útiles para su labor. También se detectaron serios problemas en el registro de la información en la hoja administrativa de los suboficiales PNP.

Hoy en día todas las organizaciones, para estar en condiciones de competir, apuntan a la consolidación de sus recursos humanos, logísticos y técnicos (Aguilar 2004), siendo necesario que todo el personal que se incorpore (y el que ya viene laborando en la DIRPEN) reciba capacitación constante para poder alcanzar las metas y objetivos trazados.

En ese sentido, la Policía Nacional no está dando la debida importancia a la labor que viene desarrollando la DIRPEN. Es recomendable que se le asigne personal capacitado, con conocimientos previos sobre regímenes previsionales (de preferencia, que posean o se encuentren realizando estudios universitarios en derecho) y que conozcan el uso de equipos y medios informáticos, con la finalidad de garantizar una atención especializada y de calidad al personal de la Policía Nacional del Perú, familiares y deudos.

Las tecnologías de la información han llegado a ser la base en los procesos administrativos. De hecho, las TICs han revolucionado la manera de trabajar y gestionar, siendo elementos clave para un trabajo más productivo. En ese sentido, se podrían replicar las buenas prácticas llevadas a cabo por la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) que ha conseguido una mayor rapidez y agilidad en sus procesos. Esto permitiría a la DIRPEN obtener importantes beneficios como mejorar sus operaciones, optimizar sus recursos y brindar servicios de mejor calidad.

También es recomendable que se implemente la banda ancha de internet. Por cierto, el Estado peruano expidió la resolución suprema N° 063-2010-PCM que dispuso la creación de la Comisión Multisectorial para elaborar el “Plan Nacional para el desarrollo de la banda ancha en el Perú”. Este es un elemento que debería ser aprovechado.

La División de Administración de Legajos debe optimizar sus soportes informáticos para mejorar la recolección, almacenamiento, acceso, uso, manipulación y disposición de la información de los Suboficiales de la PNP. Los integrantes de la Policía Nacional del Perú tienen derecho a que su información personal sea debidamente protegida mediante todas las medidas disponibles.

La DIRPEN de la Policía Nacional tiene que avanzar hacia la modernización de su administración para hacerla más eficiente, de calidad y oportuna, tal como lo exige la política de “Modernización de la Gestión Pública al 2021”, aprobada con la Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM del 16 de mayo 2013, y cuya finalidad es la de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.

Finalmente, debe insistirse en que si un sistema previsional no funciona adecuadamente, perjudica a sus beneficiarios, supone un problema público que exige atención. Lo que está ocurriendo es que el personal de suboficiales de la PNP que pasa a la situación de retiro queda en el desamparo económico durante meses por la demora de los procesos administrativos. Es de esperar que el presente trabajo colabore a reevaluar el sistema y mejorar su implementación, siempre en beneficio de la familia policial.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Luis

1993 La implementación de las Políticas. Distrito Federal - Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

1993 Problemas Públicas y agenda de gobierno. Distrito Federal: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR, Alfonso

2004 Capacitación y desarrollo de personal, Cancún, editorial Limusa.

ALFARO, Eduardo

2004 El sistema previsional peruano y la necesidad de plantear una nueva reforma. Tesis para optar el grado académico de Magister en Administración de Negocios. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Auditoría Superior de la Federación Estados Unidos de México (Cámara de Diputados)

2013 Evaluación de la Política Pública de Pensiones y Jubilaciones. Ciudad de México: consulta: 13 de diciembre 2015.

[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_1203\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1203_a.pdf)

BARDACH, Eugene

1978 The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law, Massachusetts Institute of Technology Press.

BENAVIDES, Paula y JONES Ingrid.

2012 Sistema de Pensiones y otros Beneficios Pecuniarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile: Situación actual y proyecciones fiscales 2012-2050, un volumen. Santiago de Chile: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

2003 Sistemas Previsionales en el Perú – Panorama y Situación. Lima: Centro de Investigación Parlamentaria (Congreso)  
Consulta el 14 noviembre de 2015.  
[http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/nafps/doc\\_cip.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/nafps/doc_cip.pdf)

CORDOVA, Miguel.

2015 Problemática en el diseño de las políticas públicas sobre ciencia y tecnología en el Perú; Estudio de caso para analizar los factores políticos que dificultan la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el servicio de Agregaduría Científica-Tecnológica; Tesis para optar el grado de Magister en ciencia Política, Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.



Dirección de Previsión de Carabinero de Chile

2008 Balance de gestión integral Año 2008, N° 592, 4955500, mayo. Santiago de Chile: DIPRECA. Consulta: 30 de octubre de 2015.  
<http://www.dipreca.cl>

FLORIAN, Marco

2009 Una alternativa financiera para la sostenibilidad de la Caja de Pensiones Militar Policial. Tesis para optar el grado académico de Magister con Mención en Finanzas. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Económicas.

LINDBLOM, Charles

1991 Procesos de Elaboración de Políticas Públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

NAVARRETE, Bernardo y FIGUEROA, Pamela

2013 Los Problemas de la Implementación Top Dow a Nivel Local. Año 13, N° 20. Santa Fe.

Organización Internacional del Trabajo Convenio N° 102

1959 Convenio sobre la Seguridad Social (Norma mínima) – trigésima quinta reunión 1952. Ginebra: consulta el 21 de diciembre 2015

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12>

[100 INSTRUMENT ID:312247](#)

PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY, Aarón

1973 Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRIETO, Tracy

2013 Elementos a tomar en cuenta para implementar la política de mejor atención al ciudadano a nivel nacional. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

REPETTO Fabian

2004 Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina, Documento de trabajo I-52, julio. Washington DC: BID-INDES

Revista Gerencia

2005 Optimizan la tramitación de pensiones vía web con software desarrollado por américa XXI, diciembre. Santiago de Chile; Consulta 04 de enero del 2016. <http://www.emb.cl/gerencia/revista.mvc?edi=55>

ROFMAN Rafael y LUCCHETTI Leonardo

2006 Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura. SP Discussion Paper N° 0616 – noviembre; Consulta: el 07 de noviembre 2016.

<<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>>

SCHILLAGUI, Carolina.

2011 Problemas públicos, casos resonantes y escándalos: Algunos elementos para una discusión teórica, Polis 30: 2011. Buenos Aires; consulta: 15 de diciembre de 2015.

<https://polis.revues.org/2277//problemas-publicos-casos-resonantes-y-escandalos.pdf>

STEIN, Ernesto

2006 La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

SUBIRATS, Joan

1992 Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric  
(2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

TORRES, Ángel

2005 El sistema pensional de la Policía Nacional de Colombia y su AFP: la Caja de sueldos de retiros de la Policía Nacional. Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de economista. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración.

TREFOGLI, Guillermo

2013 Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público: Estudio de caso sobre el Desarrollo de Evaluaciones de Conocimientos en el Servicio Civil Peruano (2008-2012). Tesis para obtener el Título Profesional de Licenciado en Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

|      |                          |                                    |
|------|--------------------------|------------------------------------|
| 1.-  | 20 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 2.-  | 20 de noviembre del 2015 | Reconocimiento tiempo de Servicios |
| 3.-  | 20 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 4.-  | 20 de noviembre del 2015 | Oficina de Resoluciones            |
| 5.-  | 20 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 6.-  | 24 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 7.-  | 24 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 8.-  | 24 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 9.-  | 24 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 10.- | 24 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 11.- | 24 de noviembre del 2015 | Reconocimiento tiempo de Servicios |
| 12.- | 24 de noviembre del 2015 | Proyectista de Resoluciones        |
| 13.- | 09 de febrero del 2016   | Pensionista                        |
| 14.- | 09 de febrero del 2016   | Pensionista                        |