



Por un acceso justo y
oportuno a la pensión:
Aportes para una
mejor gestión de la ONP

Informe Defensorial N° 135

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1 - Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: [http:// www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, julio del 2008
800 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del
Perú N° 2008-08481

El presente informe ha sido elaborado por la Adjuntía para
la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo agradece el apoyo de la
Cooperación Técnica Belga (CTB) que hizo posible la
presente publicación.

ÍNDICE

Presentación	9
1. INTRODUCCIÓN	13
2. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	19
3. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	27
4. EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES	31
4.1. Decreto Ley N° 19990	31
4.2. Decreto Ley N° 18846	34
4.3. Bonos de Reconocimiento	36
5. SISTEMATIZACIÓN DE LAS QUEJAS CONTRA LA ONP	39
5.1. Universo de la muestra	39
5.2. Casos Presentados	42
5.2.1. Decreto Ley N° 19990	42
5.2.1.1. Clasificación por tipo de riesgo protegido	42
5.2.1.2. Clasificación por motivación del reclamo	43
5.2.2. Decreto Ley N° 18846	48
5.2.2.1. Clasificación por tipo de riesgo protegido	49
5.2.2.2. Clasificación por motivación del reclamo	50

5.2.3. Bono de Reconocimiento	54
5.3. Problemas más frecuentes a nivel de quejas presentadas	54
5.3.1. Marco general	54
5.3.2. Demora en la tramitación	54
5.3.3. Desconocimiento de aportes	60
6. ESTRUCTURA Y REGULACIÓN DE PROCESOS EN LA ONP	77
6.1. Estructura	77
6.2. Regulación de procesos	80
6.2.1. Proceso de calificación de expedientes	80
6.2.2. El proceso de las “11 etapas”	81
6.2.3. La Segunda Instancia Administrativa	85
7. LA TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS EN LA ONP	87
7.1. La tercerización de servicios	87
7.2. La tercerización de servicios en el sector público	91
7.3. La tercerización de servicios en la ONP	92
7.3.1. Orientación y Recepción de Expedientes	93
7.3.2. Verificación de aportes pensionarios	117
7.3.3. Calificación de derechos pensionarios	128

8.	ESCASA MOTIVACION DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS	139
9.	EXPERIENCIAS EXITOSAS IMPLEMENTADAS EN OTROS SISTEMAS PREVISIONALES	143
10.	CONCLUSIONES	153
11.	RECOMENDACIONES	169

PRESENTACIÓN

Diariamente, un número significativo de ciudadanos acude a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para realizar un trámite vinculado al reconocimiento del derecho a su pensión. Se trata, en su mayoría, de adultos mayores que, luego de años de aportaciones al Estado, esperan recibir la ansiada pensión que les permita vivir con dignidad los últimos años de su vida.

Sin embargo, estas visitas se convierten en muchos casos en largas esperas sin resultado, en trámites engorrosos y en respuestas denegatorias que a los usuarios les cuesta comprender. Ante esta situación, es explicable que la ONP se haya convertido en una de las instituciones más quejadas ante la Defensoría del Pueblo con un número acumulado de 31,289 quejas desde 1999 hasta el año 2007.

De ahí la importancia de la ejecución del presente estudio, en el cual la Defensoría del Pueblo busca de manera proactiva identificar los principales nudos críticos en la gestión de la ONP, así como posicionar en la agenda pública del país el tema de las pensiones, el funcionamiento de la administración de éstas y la necesidad de conferir un contenido humano al derecho constitucional a la seguridad social.

A este respecto, debemos tener presente que el Tribunal Constitucional ha señalado con acierto que el Derecho a la Pensión tiene la naturaleza de derecho social y de contenido económico, lo cual impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas con la finalidad de subvenir

sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la “procura existencial”. En ese sentido, para el referido Órgano de Control de la Constitución, el Derecho a la Pensión constituye una concreción del derecho a la vida, que permite alcanzar el desarrollo de la dignidad de los pensionistas,¹ concepto que la Defensoría del Pueblo comparte.

De este modo, con la finalidad de alcanzar un sistema previsional justo y de hacer efectivo el derecho a la seguridad social, se requiere que la dotación de recursos y funciones a la ONP sea administrada de la manera más eficiente y sencilla posible, con la celeridad que este tipo de trabajo demanda. Sólo así se podrá garantizar que la ONP esté al servicio de las personas y la sociedad, de conformidad con el principio de servicio al ciudadano que inspira la reforma del Estado.

En rigor, el sometimiento a reglas y exigencias que hacen difícil y tortuoso el acceso a la pensión, sin duda, resulta una carga muy pesada de llevar cuando se supera la edad de 65 años. Por esa razón, en tanto los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable de particular relevancia, la Defensoría del Pueblo ha intervenido en miles de casos concretos, solicitando a la ONP la correcta aplicación de las normas previsionales y la pronta resolución de los expedientes pensionarios presentados.

Con esa misma visión y sobre la base de las quejas atendidas —asumiendo su rol de colaborador crítico del Estado—, la Defensoría del Pueblo ha elaborado el

¹ STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados. Fundamentos 74 y 76.

Informe Defensorial N° 135, denominado “Por un acceso justo y oportuno a la pensión: Aportes para una mejor gestión de la ONP”, en el cual formula recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a la ONP, al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo para que, en cumplimiento de sus funciones y competencias, contribuyan a resolver de una manera integral este problema, que nos involucra a todos.

Finalmente, debo expresar el más cordial agradecimiento a la Cooperación Técnica Belga (CTB) por su valioso apoyo al desarrollo de la presente investigación y su correspondiente publicación.

Lima, julio del 2008.

BEATRIZ MERINO
Defensora del Pueblo

1. INTRODUCCIÓN

Entre las labores cotidianas que la Defensoría del Pueblo realiza cuando recibe quejas del ciudadano, en lo concerniente al incumplimiento de los deberes de la administración estatal, no ha dejado de llamar la atención el elevado número de reclamos referidos a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), la cual se ha convertido en una de las instituciones más quejadas ante la Defensoría del Pueblo.²

Precisamente, este número de quejas en contra de la ONP, que se eleva constantemente, motivó que en julio del 2007 se diera inicio a una investigación con la finalidad de analizar el funcionamiento de la Oficina Nacional Previsional y los nudos críticos que impiden brindar un servicio rápido y de calidad a sus afiliados y pensionistas. Para tal efecto se adoptó la decisión de efectuar una revisión exhaustiva de las quejas presentadas contra la ONP, tramitadas en la Defensoría del Pueblo, cuyos contenidos se exponen ampliamente en el capítulo 5 de este Informe. De este modo se decidió trabajar con un universo de 2,318 expedientes de quejas presentadas entre enero del 2004 y junio del 2007, las cuales representaban el 20% de las quejas presentadas contra la ONP durante dicho período.

En dicha sistematización se determinó que el grueso de las quejas presentadas contra la ONP estaban vinculadas a la demora en la tramitación de los expedientes pensionarios, en la resolución de los recursos presentados y en el otorgamiento de los Bonos de Reconocimiento

² En el 2006, la Defensoría del Pueblo registró 3,447 quejas en contra de la ONP, en tanto que en el 2007 el número de quejas aumentó a 5,262.

(46% del total de las quejas analizadas), así como al desconocimiento de los aportes pensionarios (24% del total de las quejas analizadas).

Las razones que explican estos hallazgos se pueden deber a múltiples factores. Sin embargo, en el curso del análisis realizado se ha identificado la existencia de cinco puntos críticos: 1) la inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes pensionarios; 2) el traslado de la carga de la prueba de los años de aportación a los afiliados; 3) la escasa motivación de las resoluciones administrativas; 4) la utilización de complejos procesos para el otorgamiento de pensiones; y 5) la insuficiente supervisión que se ejerce sobre el proceso de tercerización de las diferentes etapas del proceso de otorgamiento de pensiones.

Con relación al primero de dichos puntos críticos se ha verificado que la inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes pensionarios genera demora en la acreditación de los 20 años de aportes que se requiere para obtener una pensión de jubilación. Para cumplir dicha labor, la ONP y la empresa que contrata para la verificación de aportes pensionarios deben verificar más de 40 millones de documentos sin digitalizar, los que le trasladó el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).³ Además, los verificadores deben revisar documentos que se encuentran en poder de terceras personas, tales como los archivos de planillas de las empresas en funcionamiento, los documentos con los que cuentan las empresas liquidadoras de aquellas que ya no están en el mercado, las planillas que se encuentran en poder de contadores y ex propietarios de empresas ya liquidadas, etc.

³ Entidad que se encargaba –hasta la creación de la ONP– de la administración de la seguridad social en salud y pensiones.

Un segundo nudo crítico, íntimamente ligado al anterior, es el traslado de la carga de la prueba de los años de aportación a los afiliados. En la actualidad, la prueba de los aportes no constituye una obligación del Estado, en tanto receptor y administrador de los aportes pensionarios, sino del afiliado, lo que trae consigo problemas debido a que carece de las herramientas que le permitan conocer los aportes efectivamente pagados por su empleador al IPSS y luego a la ONP (puesto que en sus boletas de pago consta la retención del aporte, pero no la realización del pago efectivo de éste).

Asimismo, el afiliado al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) administrado por la ONP tampoco cuenta con mecanismos que le permitan verificar la inscripción que debía hacer su empleador en los registros que administra la ONP, lo que se ve agravado por su nulo acceso y/o control sobre la custodia y estado de las planillas de pago en las que constaban sus aportes. Esta problemática se manifiesta en el alto porcentaje de casos en los que los afiliados no pueden probar los 20 años de aportes necesarios para obtener una pensión o, habiendo comprobado dichos 20 años, no se le ha reconocido el total de años aportados.

Un tercer problema, identificado que se aborda en el capítulo 8, es la escasa motivación de las resoluciones administrativas denegatorias que emite la ONP. Ello genera dificultades al administrado en su ejercicio al Derecho de Defensa toda vez que las resoluciones administrativas que deben impugnar no contienen, en detalle, las observaciones que motivaron la denegatoria de su derecho. Así, por ejemplo, cuando en una resolución se señala como argumento para la denegatoria de la pensión que “no se han acreditado fehacientemente”

los años de aportes alegados, el afiliado desconoce si el motivo de la falta de acreditación reside en la inexistencia de las planillas o en la existencia de éstas, pero sin el registro de su nombre, o en la falta de los requisitos legales con los que se debían emitir esas planillas, entre otras posibles razones.

Esta deficiencia le impide al afiliado plantear un recurso que permita levantar las observaciones presentadas y genera la presentación de recursos manifiestamente improcedentes en la medida en que el afiliado mantiene dudas respecto de los argumentos utilizados para la denegatoria del derecho. Este problema se agrava debido a la carencia de una verdadera revisión en sede administrativa, puesto que la empresa a la que se le ha transferido la calificación de los expedientes se encarga de proyectar las resoluciones de primera y segunda instancia administrativas.

Un cuarto punto álgido en la ONP es la existencia de procesos complejos respecto de los cuales no existe información clara ni base normativa que permita al usuario conocer los tiempos de cada una de las etapas que conforma el proceso. Así, respecto al proceso de “11 etapas” que se encuentra detallado en la página Web de la entidad, no se consigna la norma ni el detalle del servicio y el tiempo necesario que cada etapa supone dentro del proceso, lo que impide que el usuario conozca anticipadamente las gestiones que dicha etapa implica, o el tiempo necesario que el expediente permanecerá en ésta. En el capítulo 6 del presente Informe se aborda este tema con más detalle.

El quinto punto crítico que se ha identificado es la ausencia de una supervisión adecuada respecto de

la gestión de las etapas del proceso de otorgamiento de pensiones por parte de las empresas privadas o consorcios. Al respecto, es de precisar que no existe cuestionamiento alguno al proceso de tercerización como una modalidad de optimizar recursos y obtener mejores niveles de competitividad. Lo que se pretende analizar en el capítulo 7 es si dicho proceso de tercerización, para el caso concreto del servicio de otorgamiento de derechos pensionarios, ha sido el mejor, y si es lo adecuadamente eficiente.

Finalmente, en la medida en que la tercerización en el sector público constituye un mecanismo poco desarrollado y sobre el cual existe escasa doctrina y poca normatividad, se ha acudido a las Bases que regularon los concursos públicos con los que se tercerizaron los servicios de la ONP. Así, para la elaboración del presente Informe se han analizado los tres principales servicios tercerizados:⁴ los servicios de atención al público y recepción de expedientes, el de verificación de plantillas de aportes pensionarios y el de calificación de los expedientes de solicitudes de otorgamiento de pensión. Nuestra decisión se debe a que estos tres servicios integran lo que la ONP ha denominado ‘Macro Proceso de Otorgamiento Pensionario’, es decir, el proceso cuyo resultado será el otorgamiento o denegación de la pensión solicitada.

Asimismo, con la finalidad de profundizar aún más en el análisis, en el capítulo 9 se explica el éxito de dos experiencias de administración de pensiones (en Argentina y Uruguay) que han permitido reducir los

⁴ En la ONP existen otros servicios tercerizados como los servicios de archivo y custodia de expedientes, atención de consultas telefónicas, desarrollo de sistemas informáticos, control de calidad, entre otros.

tiempos de espera en la tramitación de los expedientes pensionarios, así como medidas que mejoran la gestión de la seguridad social en pensiones.

2 ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A fines de los años ochenta, la crisis internacional de los sistemas de pensiones generó la adopción de un conjunto de medidas destinadas a obtener la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y la creciente reducción de las tasas de natalidad, así como la elevación de la expectativa de vida de los ciudadanos. Los mecanismos utilizados fueron la realización de estudios actuariales permanentes, la elevación de la edad para la jubilación, la capitalización individual de los aportes pensionarios, así como la privatización de la administración de los fondos de pensiones.

En el Perú, la crisis se hizo visible en el incremento del aporte con cargo a fondos públicos necesarios para el pago de las pensiones derivadas de los regímenes de los Decretos Leyes N° 19990 y 20530 que, luego de varios intentos fallidos, culminó con la aprobación de la Ley N° 28389 de Reforma Constitucional para el cierre del régimen del Decreto Ley N° 20530.⁵

Esta crisis del SNP motivó que se adoptasen nuevas estrategias para reducir la carga que representaba, para el presupuesto del Estado, el pago y la administración de las pensiones públicas. De esta manera, el Estado peruano adoptó a inicios de los años noventa el modelo chileno de Administradora Privada de Fondos de

⁵ La Ley N° 28389 fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de noviembre del 2004. Para más detalles sobre la crisis del sistema de pensiones se puede revisar el Informe Defensorial N° 85, “La Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones de los Decretos Leyes N° 19990 y 20530: los Derechos Adquiridos, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Necesidad de una Reforma Integral”, en <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>

Pensiones (AFP), es decir, el Estado trasladó a empresas privadas y altamente especializadas los fondos de pensiones de los afiliados que solicitaron su traspaso.

A pesar de las múltiples ventajas que el diseño legal otorgó al Sistema Privado de Pensiones administrado por las AFP, muchas personas optaron por permanecer en el SNP, motivadas principalmente por la seguridad que representaba para ellos el hecho de que sea el propio Estado el que garantice el otorgamiento de sus pensiones.⁶

En estas circunstancias se creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP),⁷ institución que, a partir del 1º de junio de 1994, asumió la función de administrar el SNP y el Fondo de Pensiones del Decreto Ley N° 19990.⁸

⁶ Según información disponible de la página Web de la ONP (www.onp.gob.pe), la ONP contaba en 1995 con 315.044 pensionistas y un número representativo de afiliados.

⁷ En la actualidad, la ONP tiene a su cargo la administración de los fondos del régimen del Decreto Ley N° 19990, mas no las que corresponden al régimen del Decreto Ley N° 20530. Sin embargo, por disposición del Decreto Supremo N° 149-2007-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 207-2007-EF, a partir del 1º de julio del 2008, la ONP también administrará las pensiones del régimen del Decreto Ley N° 20530, al cual pertenece un grupo de funcionarios públicos que en 1996 ascendía a 60,247 trabajadores activos y 261,525 pensionistas. Por tratarse de un régimen cerrado, el número total de afiliados y pensionistas no ha variado sustancialmente. El régimen del Decreto Ley N° 19990 beneficia a los trabajadores de la actividad laboral privada, obreros y servidores públicos que no pertenecen al Decreto Ley N° 20530.

⁸ El Fondo de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 fue creado en 1973, bajo el sistema de reparto, en el que el sistema se financia por solidaridad intrageneracional (los que ganan más benefician a los que ganan menos) e intergeneracional (los trabajadores activos benefician a los que se jubilaron). Inicialmente se encontraba administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), el cual también estaba encargado de las prestaciones de seguridad social en salud.

En adelante, la nueva institución se empezó a organizar con criterios novedosos en la administración pública, como dar a favor de empresas privadas organizadas en consorcios la prestación de los servicios de atención al público, la recepción de solicitudes de derechos pensionarios, la calificación de solicitudes, la verificación de aportes pensionarios, la atención de consultas telefónicas, o el desarrollo de programas informáticos, entre otros.⁹

Proveedor	Servicio
Proveedor 1	Orientación y Recepción al cliente
Proveedor 2	Verificación de aportes pensionarios
Proveedor 3	Calificación de derechos pensionarios
Proveedor 4	Administración y custodia de expedientes
Proveedor 5	Mantenimiento y desarrollo del NSP
Proveedor 6	Administración del centro de cómputo

Fuente: Bases de los Concursos Públicos de adjudicación que figuran en la página Web del CONSUCODE (www.consucode.gob.pe).

En este esquema de tercerización, donde el núcleo de la actividad es realizada por terceros, la ONP conservó la función de supervisión con la finalidad de asegurar su adecuado funcionamiento.

Ahora bien, no obstante los mecanismos definidos para superar el problema de embalse, la labor de la ONP es permanentemente cuestionada por los usuarios del sistema, la opinión pública, los medios de comunicación

⁹ En el año 2007, los gastos de personal y obligaciones sociales de la ONP ascendieron a 25'418,842 nuevos soles, mientras que los principales servicios tercerizados representaron para la ONP 26'788,865 nuevos soles para el mismo año (www.onp.gob.pe).

y diversos funcionarios de otras entidades del aparato estatal. En la actualidad, las quejas en contra de la ONP continúan siendo las más numerosas al interior de la Defensoría del Pueblo, lo que ha convertido a la ONP en una de las entidades más quejadas, conjuntamente con el sector Educación, conforme se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total de quejas	4,022	14,028	20,083	17,133	18,799	20,920	24,100	28,297	32,920
Quejas contra ONP	2,860	3,128	5,948	3,031	2,423	2,664	2,526	3,447	5,262
Posición en ranking de instituciones más quejadas	1	1	1	1	2	2	1	2	2

Fuente: Base de datos de la Defensoría del Pueblo.

La existencia de un problema a partir de la definición del grado de insatisfacción del usuario que acude a la Defensoría del Pueblo para presentar una queja es corroborada con información de la ONP, que da cuenta de la demora en la atención de recursos. En efecto, en mayo del 2008, en una presentación de la Jefatura de la ONP ante la Comisión de Seguridad Social del Congreso se brindó información referida al número de expedientes de otorgamiento de pensiones (propias y derivadas), así como de recursos (reconsideraciones y apelaciones) y otros trámites que tienen más de 180 días (6 meses) sin resolver.

Antigüedad en días para los trámites de no pensionistas

Categoría	De 181 a 210 días	De 211 a 240 días	De 241 a 270 días	De 271 a 360 días	De 360 a MÁS
PENSIÓN	138 exp.	110 exp.	132 exp.	585 exp.	2,082 exp.
RECURSOS	993 exp.	1,120 exp.	795 exp.	1,777 exp.	8,893 exp.
OTROS	710 exp.	937 exp.	483 exp.	1,112 exp.	4,538 exp.
TOTAL	1,841 exp.	2,167 exp.	1,410 exp.	3,474 exp.	15,513 exp.

Fuente: Presentación de la Jefatura de la ONP ante la Comisión de Seguridad Social del Congreso. Mayo, 2008.

Demora similar se registra en la tramitación de los expedientes dispuestos para calificación. Al respecto, según información también proporcionada por la Jefatura de la ONP en la presentación ante la Comisión de Seguridad Social del Congreso en febrero del 2008, se da cuenta de la existencia de más de 90,000 expedientes administrativos pendientes de calificar, de acuerdo al siguiente detalle.

Expedientes en Espera de Calificación

Categoría	Total
PENSIÓN	13,532
RECURSOS	33,678
OTROS	49,087
TOTAL	96,297

Ahora bien, adicionalmente a los problemas de demora en la tramitación de recursos y en la calificación de expedientes, se ha registrado un número significativo de procesos judiciales en trámite en contra la ONP, los cuales

en su mayoría tardan largos períodos,¹⁰ lo que contribuye a la percepción de crisis en el sistema pensionario.

**Estadística Procesos Judiciales Previsionales y
Penales - ONP
(al 31 de marzo del 2008)**

Grupo de Procesos	Archivados	En Trámite			TOTAL
	SUBTOTAL	ONP como Demandado	ONP como Demandante	SUBTOTAL	
D.L. 19990	36,641	86,221	151	86,372	123,013
D.L. 20530	5,622	4,639	79	4,718	10,340
D.L. 18846	3,415	11,006	27	11,033	14,448
Electrolima	347	420	0	420	767
Nulidad Incorporación	1,434	0	770	770	2,204
Penal como Denunciado	3,499	1,802	0	1,802	5,301
Penal como Denunciante	1,682	0	2,193	2,193	3,875
Totales	52,640	104,088	3,220	107,308	159,948

Fuente: Presentación de la Jefatura de la ONP ante la Comisión de Seguridad Social del Congreso. Mayo, 2008.

Otro dato relevante es que a diciembre del 2005 sólo había 60,063 expedientes judiciales en trámite, mientras que en el 2006 y el 2007 se presentaron 27,074 y 20,171 demandas, respectivamente. Ello explicaría los elevados costos que la ONP está asumiendo en la contratación de estudios de abogados para su defensa judicial, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro.

¹⁰ Según el Informe Defensorial N° 121 “Propuestas para una reforma de la justicia contencioso administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia” el tiempo promedio de duración de los procesos contencioso—administrativos (vía en la que se tramitan los procesos contra la ONP), es de cinco (5) años.

Gastos Principales	1995	2004	2005	2006	2007 (*)
Estudio de abogados	221,813	12'595,211	21'479,549	17'178,718	14'010,482
Atención+ Calificación +Verificación +18846 +Bonos	1'338,987	24'400,100	23'207,192	24'715,249	26'788,865
Personal y obligaciones sociales	622,720	21'084,280	22'775,979	23'601,367	25'418,842

Fuente: www.onp.gob.pe Información General/ Estadísticas ONP/ Miscelánea / Ratios ONP Administradora¹¹. El cuadro permite comparar el gasto en estudios de abogados con los costos del personal y de la tercerización de servicios.

(*) La información del año 2007 no estaba actualizada a diciembre. Las cifras del 2007 podrían ser mayores.

Cabe precisar que, para el año 2008, la ONP ha previsto que gastará la suma de S/.14'880,624 por concepto de honorarios de estudios de abogados, conforme a la información proporcionada en su página Web (Ratios de ONP Administradora).

Finalmente, una de las variables importantes que se debe tener en cuenta al medir el nivel de insatisfacción del usuario de la ONP es el número de las resoluciones que se impugnan en la vía administrativa. En efecto, según el sistema informático de seguimiento de casos de la ONP, de las 77,055 solicitudes presentadas entre el 1º de enero de 2007 y el 25 de febrero de 2008, el 27.7% del total corresponde a recursos (apelaciones, reconsideraciones, solicitudes de nulidad), es decir, a impugnaciones de personas que no están de acuerdo con el primer pronunciamiento emitido por la ONP. En

¹¹ La referida información ha sido retirada de la Web de la ONP antes de su actualización. Ahora, en la Web sólo se proporciona información del año 2008.

el año 2006, los recursos presentados ascendieron al 33.4% de las 60,467 solicitudes presentadas.

Las cifras expuestas demuestran que la gestión de la ONP no está siendo todo lo eficiente que se espera de una institución encargada de la administración de las pensiones correspondientes a 466,942 pensionistas y 546,771 afiliados aportantes.¹²

Los problemas de gestión que revelan las cifras presentadas no permiten que la ONP cumpla con dar atención de calidad al pensionista y al afiliado al SNP, muy a pesar de los esfuerzos que se hacen para reducir los tiempos de espera en la tramitación de los expedientes pensionarios. En efecto, según lo informado por la ONP, durante el año 2007, el 82% de los expedientes se resolvieron en los primeros 89 días, con pensiones previsionales definitivas o denegatorias, mientras que el 95% de los expedientes se resolvió en 140 días.¹³

A partir de esta información, la Defensoría del Pueblo decidió analizar de manera minuciosa los factores que afectan el desempeño de la ONP, especialmente aquellos que generan demora en el trámite y el desconocimiento de años de aportes, conforme a los resultados del estudio de casos que se ha realizado. El objetivo no pretende ser otro que el de aportar elementos de análisis objetivos e imparciales a un debate necesario y urgente sobre el sistema pensionario en el Perú, del cual son beneficiarios personas adultas mayores, que tienen derecho a un trato especial y preferente en la administración pública.

¹² Información proporcionada por la ONP a febrero del 2008.

¹³ Información presentada a la Comisión de Seguridad Social del Congreso en febrero del 2008.

3. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Conforme a lo previsto en el artículo 162° la Constitución Política del Perú, corresponde a la Defensoría del Pueblo proteger los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Asimismo, de conformidad con el artículo 9°, inciso 1) de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, ésta se encuentra facultada a iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, irregular, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

El artículo 13° de la Ley N° 26520 establece que “cuando el Defensor del Pueblo constate la existencia de quejas dirigidas en un mismo sentido o relacionadas con aspectos o temas vinculados, dispondrá su procesamiento conjunto”. Asimismo, el artículo 25° dispone que si el Defensor, como consecuencia de la investigación, llegase al convencimiento de que el cumplimiento de una norma legal o de lo resuelto en un procedimiento administrativo ha de producir situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, deberá ponerlo en conocimiento del órgano legislativo y/o administrativo competente para que adopte las medidas pertinentes.

Por su parte, el artículo 26° de la citada Ley Orgánica confiere a la Defensoría del Pueblo atribución para emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones, a efectos de formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración del Estado, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

En este marco, corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por la vigencia del derecho de acceso a la pensión, contemplado en el artículo 11° de la Constitución Política, así como supervisar la labor del Estado en el cumplimiento de las obligaciones que demande la satisfacción de este derecho, con especial atención a lo dispuesto en el artículo 10°, según el cual el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

El artículo 11° de la Constitución, por otro lado, consagra obligaciones para el Estado en lo referente a garantizar la libertad de afiliación y de prestaciones, así como el de supervisión del funcionamiento de los distintos sistemas previsionales al disponer expresamente que *“El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento”*.

En cuanto al contenido del derecho a la seguridad social, se tiende a considerar que este derecho abarca un sistema integral de protección de la persona humana frente a contingencias definidas por las leyes, tales como enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad, entre otras.

El Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión *“tiene la naturaleza de derecho social de -contenido económico-. Surgido históricamente en el tránsito del Estado liberal al Estado social de derecho, impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir sus necesidades vitales y satisfacer los estándares de la ‘procura existencial’*”.¹⁴

En ese sentido, el derecho a obtener y gozar de una pensión es una de las expresiones del derecho a la seguridad social, siendo éste un concepto que se trata con amplitud en la legislación comparada, resultando consustancial a la concepción de Estado social y democrático de derecho, régimen de organización previsto por nuestra carta constitucional en su artículo 43°.

De este modo, en razón de la contingencia que cubre, la pensión de jubilación constituye hoy en día una de las prestaciones sociales básicas que goza de jerarquía constitucional y, si bien su gestión se puede dar a través de diversos sistemas previsionales a cargo de entidades públicas o privadas, este derecho no puede ser suprimido ni desconocido por ninguna autoridad pública, sea esta legislativa, judicial o administrativa.

En el marco general señalado, la labor de protección del derecho constitucional a la seguridad social, así como la permanente labor de supervisión defensorial del funcionamiento del régimen regulado por el Decreto Ley N° 19990 a cargo de la ONP, ha permitido detectar diversos problemas vinculados al reconocimiento de

¹⁴ Exp. STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI, acumulados, Fundamento 74.

derechos. Por ello, la Defensoría del Pueblo ha dispuesto la realización de esta investigación con el propósito de determinar los nudos críticos en la labor de la ONP y, de ser el caso, formular las recomendaciones pertinentes, conforme a su mandato institucional.

4. EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

4.1 Decreto Ley N° 19990

El Decreto Ley N° 19990,¹⁵ reglamentado por el Decreto Supremo N° 011-74-TR, creó el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) con la pretensión de unificar los distintos regímenes previsionales existentes a dicha fecha, disponiendo como asegurados obligatorios, entre otros, a los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares; a los que estaban al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley N° 11377 o de la actividad privada, incluyendo al personal que a partir de la vigencia del mencionado Decreto Ley ingresó a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio; a los de empresas de propiedad social, cooperativas y similares; a los empleados o empleadas del hogar; y a los artistas.

Asimismo, en dicha norma se ha considerado como asegurados facultativos a las personas que realizan una actividad económica independiente y a los asegurados obligatorios que, al cesar su prestación de servicios, opten por la continuación facultativa.

Este régimen opera bajo la lógica de un sistema de reparto, es decir mediante aportes de los activos a un fondo colectivo que sirve para financiar las pensiones de los jubilados. La solidaridad es uno de los principios fundamentales que orientan este sistema, toda vez que las personas que aportaron más al sistema favorecerán

¹⁵ Promulgado el 24 de abril de 1973.

las pensiones de quienes aportaron menos. Por esta razón, en este régimen, el derecho a una pensión de jubilación se obtiene en base a dos elementos: la edad del afiliado y el período de aportación. De igual forma, este sistema supone necesariamente la existencia de pensiones máximas y mínimas a efectos de mantener su equilibrio financiero.

Adicionalmente, el sistema otorga pensiones de invalidez cuando el asegurado se encuentre en una situación de incapacidad física o mental prolongada, o presuntamente permanente, que le impida desarrollar normalmente sus actividades laborales. También forman parte de las prestaciones otorgadas por este régimen las prestaciones de sobrevivencia otorgadas a la viuda, a los hijos menores o a los padres del asegurado.

Con relación a los requisitos legales que se exigen a los asegurados del SNP para acceder a una prestación de jubilación, el Decreto Ley N° 25967, publicado el 19 de diciembre de 1992, dispuso en su artículo 1° que ningún asegurado de los distintos regímenes pensionarios que administraba el IPSS puede obtener el goce de pensión de jubilación si no acredita haber efectuado aportaciones por un período no menor de 20 años completos, sin perjuicio de los otros requisitos establecidos en la Ley.

Desde entonces quedó establecido como un requisito, concurrente con otros, el número mínimo de aportaciones para acceder a una prestación de jubilación dentro del SNP, vinculándose luego dicho requisito al

establecimiento de una pensión mínima y a la pensión previsional.¹⁶

Por otro lado, la Ley N° 26504,¹⁷ que modificó el Régimen de Prestaciones de Salud, el SNP, el Sistema Privado de Fondos de Pensiones y la estructura de contribuciones al FONAVI, dispuso en su artículo 9° que la edad de jubilación en el SNP a que se refiere el Decreto Ley N° 19990 es de 65 años, sin hacer ninguna distinción entre hombres y mujeres, señalando expresamente su no aplicación a aquellas personas que ya contasen con la edad y el período de aportaciones necesarias para jubilarse.¹⁸

Asimismo, de acuerdo con el artículo 25° del Decreto Ley N° 19990, también se puede generar derecho a pensión de invalidez cuando ésta es dictaminada por las distintas Comisiones Médicas bajo las condiciones contractuales establecidas por la ONP.

¹⁶ Así, por ejemplo, la Ley N° 27585, Ley de simplificación administrativa de las solicitudes de pensión del SNP regulado por el Decreto Ley N° 19990, publicada el 12 de diciembre del 2001, dispuso en su artículo 1° la obligación de otorgar una pensión previsional, la que será equivalente al monto mínimo de pensión establecido para cada prestación, tales como invalidez, jubilación y sobrevivientes, si dentro de los 90 días de haber sido presentada la ONP no se pronuncia sobre la solicitud de derecho a prestación. Posteriormente, el Artículo Único de la Ley N° 27655, publicada el 29 de enero del 2002, precisó que el monto de la pensión mínima en el Régimen del Decreto Ley N° 19990, a que se refiere la Única Disposición Transitoria de la Ley N° 27617, recae sobre las pensiones percibidas con un mínimo de 20 años de aportación al SNP.

¹⁷ Publicada el 18 de julio de 1995.

¹⁸ Al respecto, el artículo 38° del Decreto Ley N° 19990 disponía que “tienen derecho a pensión de jubilación los hombres a partir de los sesenta años de edad y las mujeres a partir de los cincuenta y cinco, a condición de reunir los requisitos de aportación señalados en el presente Decreto Ley”.

Por otra parte, este régimen pensionario establece el pago de pensión de sobrevivencia mediante el otorgamiento de las pensiones de viudez,¹⁹ orfandad²⁰ y ascendientes.²¹

4.2. Decreto Ley N° 18846

El Decreto Ley N° 18846 del 28 de abril de 1971, reglamentado mediante Decreto Supremo N° 002-72-TR, dispuso la regulación del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del personal obrero. El propósito de la norma ha sido promover niveles superiores de vida y una adecuada política social de protección, unificando la cobertura de los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales dentro de la organización de seguridad social.

¹⁹ Tienen derecho a pensión de viudez, la cónyuge del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge inválido o mayor de 60 años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla 60 años de edad si fuese hombre, o 55 años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante y en caso de haberse celebrado el matrimonio a edad mayor de las indicadas.

²⁰ Tienen derecho a la pensión de Orfandad:

Los hijos menores de 18 años del asegurado o pensionista fallecido.

Los hijos hasta los 21 años, siempre y cuando sigan estudios básicos—superiores en forma ininterrumpida.

Los hijos inválidos mayores de 18 años, incapacitados para el trabajo.

²¹ Tiene derecho a pensión de ascendiente el padre o la madre del asegurado o pensionista fallecido siempre que a la fecha de fallecimiento reúna las siguientes condiciones:

Ser inválido o tener 60 o más años de edad el padre y 55 la madre.

Depender económicamente del causante.

No percibir rentas superiores al monto de la pensión.

No existir beneficiarios de pensión de viudez u orfandad o, en el caso de existir estos, quede saldo disponible de la pensión del causante, deducidas las pensiones de viudez y orfandad.

Este régimen otorga prestaciones de salud y de pensiones, abarcando asistencia médica general y especial, asistencia hospitalaria y de farmacia, aparatos de prótesis y ortopédicos, reeducación y rehabilitación, y dinero. Asimismo, en cuanto a las prestaciones económicas, éstas incluyen subsidios temporales o pensiones vitalicias.

El artículo 35° del Decreto Supremo N° 002-72-TR definía a la incapacidad temporal como toda lesión orgánica o funcional que impida el trabajo y requiera asistencia médica durante un tiempo determinado, y la incapacidad permanente, como la merma física u orgánica definitiva e incurable del asegurado.

Sin embargo, la segunda disposición complementaria de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, derogó dicho régimen, sustituyéndolo por el régimen del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (artículo 19° de la Ley N° 26790).

En ese sentido, el primer párrafo de la tercera disposición complementaria de la Ley N° 26790, estableció que las reservas y obligaciones por prestaciones económicas del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, regulado por el Decreto Ley N° 18846, fueran transferidas al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo administrado por la ONP. Dicha transferencia fue regulada mediante el Decreto de Urgencia N° 067-98, del 15 de enero de 1999.

De esta manera se dispuso que EsSalud brinde las prestaciones por enfermedades profesionales, entre otras contingencias, y que las reservas y obligaciones por prestaciones económicas del Seguro de Accidentes

de Trabajo y Enfermedades Profesionales sean transferidas al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo administrado por la ONP.

Posteriormente, con la aprobación de las Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, mediante el Decreto Supremo N° 003-98-SA, las prestaciones económicas que otorga son: a) pensión de sobrevivencia; b) pensión de invalidez, y c) gastos de sepelio.²²

4.3. Bonos de Reconocimiento

El bono de reconocimiento, como título representativo de una obligación del Estado, está constituido básicamente por el reconocimiento de los aportes previsionales efectuados por el titular del bono durante su permanencia en el SNP, a fin de que estos, conjuntamente con las aportaciones que efectúe en el Sistema Privado, sirvan de base para adquirir su derecho a una pensión.

Las disposiciones para la emisión de los bonos de reconocimiento se dieron inicialmente mediante el Decreto Supremo N° 180-94-EF, del 31 de diciembre de 1994, y la Resolución Ministerial N° 139-95-EF/10, del 1° de septiembre de 1995, que dictan disposiciones referidas al procedimiento administrativo para la emisión y redención de bonos de reconocimiento. Estos dispositivos regulaban el denominado Bono 1992.

²² Conforme a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 0842-2005-AA/TC, dicha regulación evidencia que la pensión de invalidez constituye la prestación equivalente a la pensión por incapacidad para el trabajo que otorgaba el Decreto Ley N° 18846; y que los términos “incapacidad temporal”, “incapacidad permanente parcial” e “incapacidad permanente total” se han sustituido por los de invalidez temporal, invalidez parcial permanente e invalidez total permanente, para definir y cubrir, de la misma forma, el riesgo de incapacidad para el trabajo.

Posteriormente se dieron dispositivos adicionales para el otorgamiento de los Bonos 1996 y 2001:

- Decreto Supremo N° 180-94-EF
- Resolución Ministerial N° 139-95-EF/10
- Resolución Ministerial N° 525-2002-EF
- Decreto Legislativo N° 817
- Decreto Legislativo N° 874
- Decreto Supremo N° 054-97-EF
- Resolución Jefatural N° 029-98-JEFATURA/ONP
- Resolución Jefatural N° 016-2000-JEFATURA/ONP
- Ley N° 27617
- Decreto Ley N° 25897

5. SISTEMATIZACIÓN DE LAS QUEJAS CONTRA LA ONP

5.1. Universo de la muestra

Para la elaboración del presente capítulo se conformó un equipo de investigación que revisó un total de 2,813 quejas presentadas contra la ONP, ingresadas por las mesas de partes de la Oficina Defensorial de Lima y de las demás Oficinas Defensoriales descentralizadas del país, desde enero del 2004 hasta junio del 2007. Dicha muestra representaba el 20% del total de las quejas presentadas contra la ONP durante dicho período.

Para ello, el equipo de trabajo definió como metodología de investigación la evaluación exhaustiva de cada una de las quejas contenidas en los 2,813 expedientes, y clasificadas en cuatro grupos de quejas referidas a los siguientes temas pensionarios:

1. Decreto Ley N° 19990;
2. Decreto Ley N° 18846;
3. Bonos de Reconocimiento.

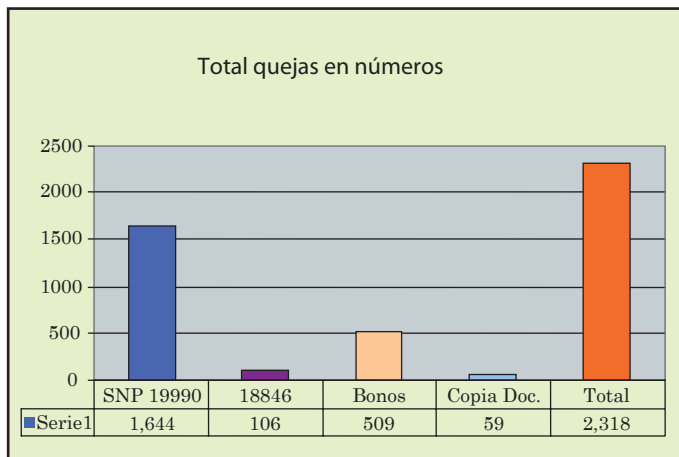
De esta manera se diseñó una ficha para el levantamiento de información, la cual contenía en su estructura casillas y/o celdas que permitirían extraer información válida respecto del contenido de cada una de las quejas. Así, los rubros considerados fueron los siguientes:

- **N° QUEJA.**- Permite la identificación del expediente de acuerdo con la información consignada en la Base de Datos de la Defensoría del Pueblo.
- **LEY/RIESGO.**- Ayuda a identificar el régimen

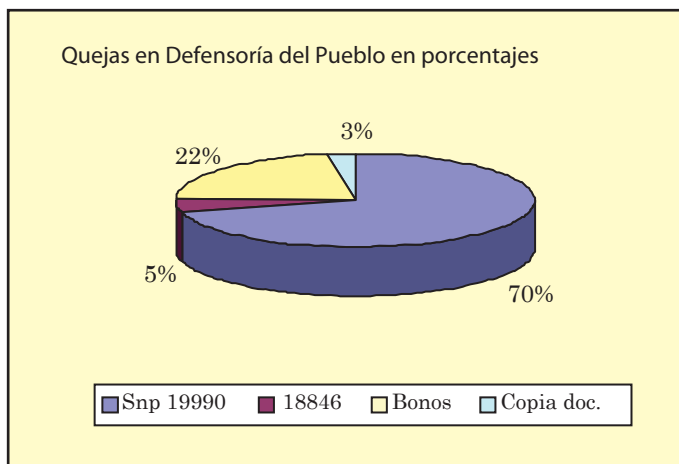
legal que tiene mayor incidencia en las quejas, así como el tipo de prestación.

- **PROCEDENCIA.-** Determina el lugar de origen de la queja planteada.
- **ÁREA.-** Determina la competencia de la División de Calificaciones o de la Gerencia de Operaciones de la ONP.
- **MOTIVO.-** Principal reclamo (o reclamos) del ciudadano contenido en cada expediente.
- **OBSERVACIONES.-** Anotaciones del Equipo Investigador referentes a temas de relevancia en la evaluación.
- **FECHA DE SOLICITUD EN ONP/ DEFENSORÍA.-** Determina el tiempo de demora en absolver los reclamos contra la ONP.

Como se ha indicado, la muestra total estuvo integrada por 2,318 quejas presentadas, de las cuales 1,644 (70%) estuvieron vinculadas al régimen del Decreto Ley N° 19990, 509 (22%) al otorgamiento de Bonos de Reconocimiento, 106 (5%) al régimen del Decreto Ley N° 18846, y 59 (3%) contenían un reclamo sobre otorgamiento de copias de documentos que administra la ONP.



En términos porcentuales, la muestra se graficaría de la siguiente manera:

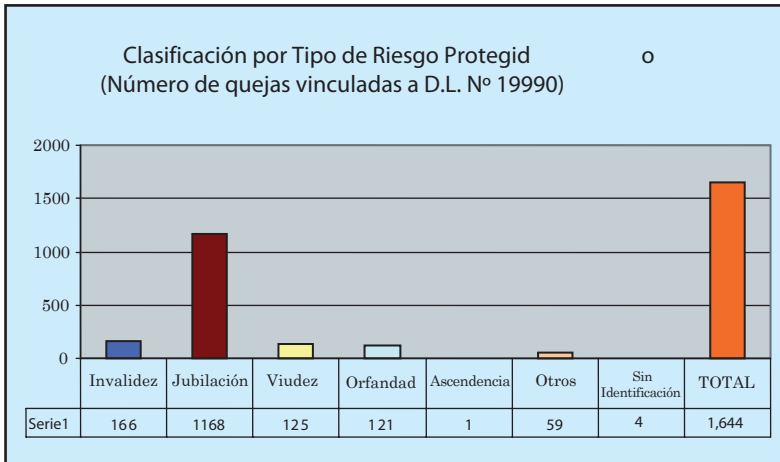


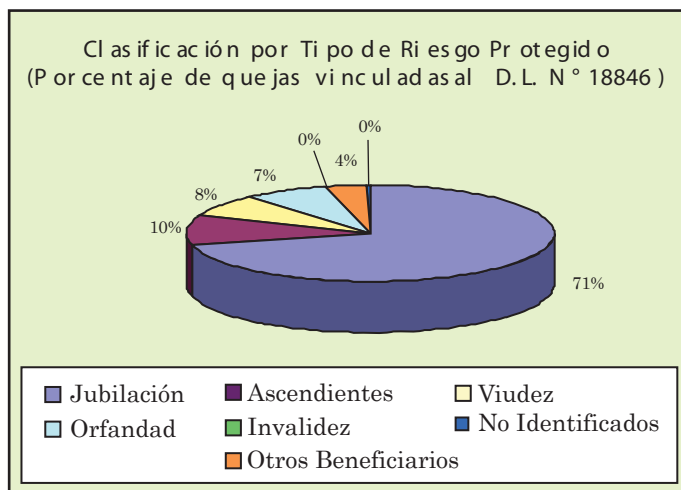
5.2. Casos presentados

5.2.1. Decreto Ley N° 19990 (1.644 quejas)

5.2.1.1. Clasificación por tipo de riesgo protegido

Para efectos prácticos y a fin de obtener una clasificación óptima de las 1,644 quejas evaluadas vinculadas al régimen del Decreto Ley N° 19990, se efectuó una primera clasificación por tipo de riesgo protegido. El resultado fue el siguiente:





En los cuadros precedentes se advierte que, respecto del 100% de quejas ingresadas relacionadas con el régimen del D.L. N° 19990, un 71% (es decir, 1,168 quejas) corresponde a aspectos vinculados a trámites para la jubilación.

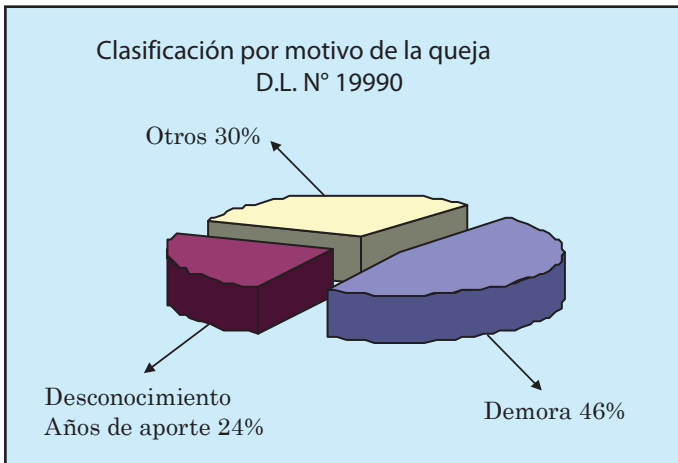
Además de este alto porcentaje de quejas vinculadas a la jubilación se registraron 166 quejas vinculadas a las pensiones por invalidez, las cuales representan el 10% del total. Similar porcentaje se encuentra en las quejas registradas por pensiones de viudez y orfandad, las cuales ascienden a 125 y 121 quejas, respectivamente.

Por otro lado, aun cuando no haya sido representativo para la investigación, es preciso mencionar el registro de una queja correspondiente al derecho por ascendencia, el cual es reconocido a los padres de afiliados o pensionistas fallecidos.

En la misma línea se debe precisar la existencia de cuatro quejas en las cuales no fue posible identificar el riesgo vinculado al reclamo, en razón de la nula documentación adjunta a la queja. Asimismo, en el rubro “otros beneficiarios”, aparecen las solicitudes presentadas por peticionantes que reclamaron a la ONP un derecho ya reconocido, en vía administrativa o judicial, derivado de su causante (59 quejas, 4%).

5.2.1.2. Clasificación por motivación del reclamo

Tras producirse la adecuada clasificación de las quejas por el riesgo previsional materia de reclamo se efectuó una segunda clasificación en razón de las distintas motivaciones que conducían al asegurado a presentar un reclamo o solicitud a la ONP y, consecuentemente, una queja ante la Defensoría del Pueblo. En lo referente al grupo de 1,644 quejas presentadas sobre temas vinculados al régimen del Decreto Ley N° 19990, la clasificación fue la siguiente:



- 732 quejas, que representan el 46% del total, reportan demora en el trámite. Esta motivación es el principal y más recurrente motivo de queja y da cuenta de la demora en que incurre la administración pensionaria de la ONP en la respuesta a un reclamo y/o solicitud de otorgamiento de algún derecho pensionario dentro del SNP.
- 398 quejas, que representan el 24% del total, están vinculadas al desconocimiento de años de aportación. Esta motivación consiste en la renuencia expresa o tácita por parte de la administración pensionaria de la ONP a reconocer años de aportación a un afiliado, pensionista o no pensionista, y que genera una negativa incidencia sobre el derecho que reclama o sobre el monto de su pensión.

Rubro Otros (30%)

- 102 quejas (6%) vinculadas al pago de reintegros y pensiones devengadas. Este tipo de quejas da cuenta de beneficiarios de un pensionista fallecido, a quien en vida la administración pensionaria le supo reconocer una suma de pensiones devengadas y reintegros en su favor, como resultado de un proceso administrativo o judicial, y por quien reclaman el correspondiente pago extensivo a ellos.
- 81 quejas (5%) dan cuenta de la disconformidad con el monto de la pensión. A esta clasificación responden los casos de asegurados pensionistas de derecho propio (invalidez o jubilación) o de derecho derivado (viudez, orfandad u ascendientes) que

cuestionan el monto de la pensión otorgada, ya sea por el tope de pensión o por no la no consideración por parte de la administración del total de sus remuneraciones por el período que forma parte de la remuneración de referencia.

- 71 quejas sobre caducidad de pensión que suponen que aluden básicamente a los casos de riesgos de Invalidez y Orfandad por Invalidez y Estudios, cuyas pensiones se encuentran caducas al haber excedido el plazo de Ley sin que la Administración se haya pronunciado sobre la solicitud de prórroga que fue presentada oportunamente, o cuando al estar percibiendo una pensión de invalidez definitiva, ésta ha sido paralizada hasta que se verifique la continuidad del estado de invalidez.
- 20 quejas por activación de pago referidas a quejas planteadas por pensionistas que pidieron la suspensión de sus pensiones por reinicio de actividad laboral, existiendo una demora en la reactivación del pago de su pensión.
- Tres (3) quejas por pago de intereses en las cuales un pensionista reclama a la administración el pago de los intereses legales que se han generado por la demora en el otorgamiento oportuno de sus derechos pensionarios.
- 28 quejas por la Ley N° 27561, norma por la cual se autorizó la revisión, de oficio o a pedido de parte, de las pensiones de jubilación de aquellos asegurados pertenecientes al régimen exclusivo del Decreto Ley 19990, y a quienes se les aplicó

indebidamente el sistema de cálculo y/o tope del Decreto Ley N° 25967.²³

- 21 quejas basadas en la Ley N° 23908 que requieren la aplicación del otorgamiento de tres sueldos mínimos vitales sobre el monto de su pensión de jubilación, conforme a la interpretación que dan los solicitantes al artículo 1° de la referida Ley.
- 11 quejas vinculadas a la Ley N° 27803 sobre ceses colectivos que obedecen a solicitudes planteadas por aquellos beneficiarios comprendidos en alguna de las tres listas de cesados durante la década de los noventa —tema regulado por la mencionada Ley N° 27803—, y que se acogieron al beneficio de la jubilación adelantada ante el SNP.
- 40 quejas vinculadas a la Ley N° 28407, referidas a la solicitud de afiliados o pensionistas, ex obreros, con relación al reconocimiento de aportaciones indebidamente invalidadas debido a que la ONP les aplicó el criterio administrativo de pérdida de validez.
- Siete (7) quejas referidas a __, en donde a la Administración pensionaria le ha generado un adeudo a un asegurado pensionista o ex pensionista,

²³ Norma modificatoria del Sistema Nacional de Pensiones, publicada el 18.12.1992 por la cual se modificó considerablemente al Decreto Ley N° 19990, introduciendo un nuevo requisito de años de aportación para jubilación (20 años), un nuevo sistema de cálculo (menos beneficioso) y un exiguo tope pensionario. Fue declarado inaplicable por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente N° 006-1996-AI/TC de fecha 23.04.1996, ordenando que dicha norma solo debía aplicarse a aquellos asegurados que al 19.12.1992 no hayan reunido los requisitos exigidos por el Decreto Ley N° 19990 para obtener una jubilación.

a favor del Estado, que es materia de cobranza o descuento sobre su pensión.

- 130 quejas que responden a un conjunto de variables de menor índice de recurrencia, como el otorgamiento de la Bonificación por gran invalidez, Bonificación por edad avanzada, Incremento por cónyuge, entre otros.

Como se puede colegir a partir de la información precedente, dentro del régimen del D.L. 19990, la clasificación de las quejas por motivo o razón del reclamo básicamente se circunscribe a dos tipos: demora en el trámite y desconocimiento de años de aporte, las cuales en conjunto representan el 76% del total de las quejas.

5.2.2. Decreto Ley N° 18846 (106 quejas)

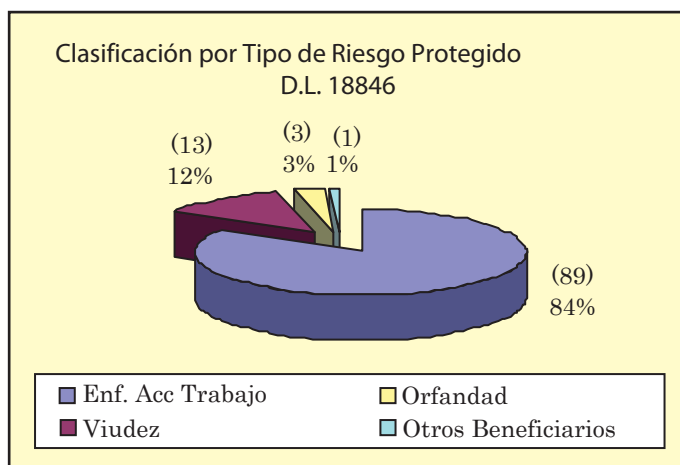
Este subuniverso de quejas agrupa a todas aquellas que se presentaron como consecuencia de solicitudes y/o reclamos presentados a la administración pensionaria, respecto de los beneficios de la Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Decreto Ley N° 18846, el cual es administrado por la ONP. Cabe precisar que para este tipo de prestaciones es imprescindible contar con el respectivo Dictamen Médico, el cual determina el porcentaje del menoscabo permitiendo diferenciar cuándo se procede a otorgar una Indemnización²⁴ y cuándo una Renta Vitalicia.²⁵

²⁴ Pago Único que se otorga por dos anualidades cuando el porcentaje de menoscabo es menor a 40%.

²⁵ Pago de carácter permanente que se otorga a los asegurados cubiertos por el régimen legal del Decreto Ley N° 18846, cuando el porcentaje de menoscabo es superior al 40%

Para efectos del análisis en la presente investigación, las 106 quejas vinculadas a la aplicación del D.L. N° 18846, debido a su complejidad, especialización de sus beneficios y contingencias, también fueron clasificadas por riesgos y por motivos.

5.2.2.1. Clasificación por tipo de riesgo protegido



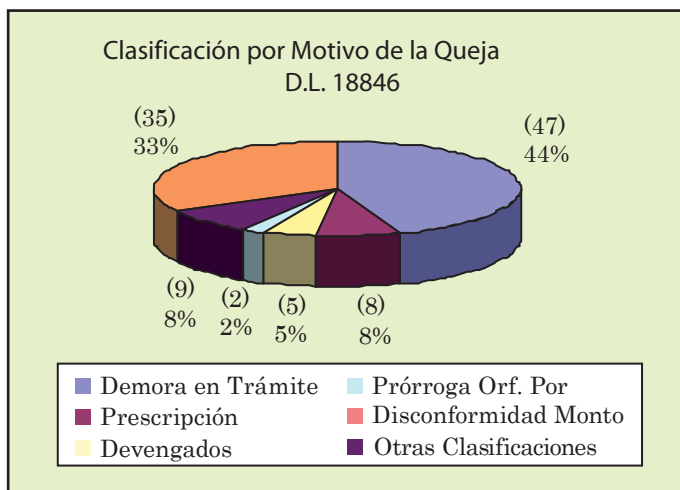
Como se advierte en el cuadro, la mayoría de las quejas vinculadas al D.L. N° 18846 están referidas a enfermedades o accidentes de Trabajo. En efecto, 89 de las 106 quejas (que representan el 84% del total) responden a reclamos por la prestación económica reconocida a aquellos trabajadores obreros que, a consecuencia de la actividad laboral que desempeñan (actividades de riesgo), sufrieron alguna lesión que disminuyó su capacidad para laborar, o evidenciaron una enfermedad profesional ocasionada por agentes químicos, físicos, etc.

En un porcentaje menor (12%) se encuentran las 13 quejas recibidas por pensiones de viudez que corresponden al cónyuge supérstite cuyo causante haya sido pensionista de una renta vitalicia o haya logrado generar su derecho a percibirla.

Finalmente, en menor proporción se encuentran las quejas por orfandad (3%), que corresponden a los hijos menores de edad o mayores de edad —siempre que se encuentren cursando estudios superiores—, cuyos causantes hayan sido pensionistas de una renta vitalicia o hayan logrado generar su derecho a percibirla.

5.2.2.2. Clasificación por motivación del reclamo

Al igual que en el caso de las quejas vinculadas al D.L. N° 19990, las quejas referidas al D.L. N° 18846 presentan no sólo distinta naturaleza, sino distinta motivación. Como se podrá advertir en el cuadro siguiente, la mayoría de las quejas revela problemas con los plazos de tramitación al interior de la ONP. En efecto, poco menos de la mitad de las quejas se debe a la demora en el trámite para resolver peticiones del asegurado, ya sea a través de un primer requerimiento a la ONP (apertura de expediente administrativo), a una solicitud de activación de expediente o a agilización en el pronunciamiento sobre un recurso de reconsideración o apelación planteado.



Cabe precisar que la demora en el trámite en el reconocimiento del derecho al beneficio del D.L. N° 18846 a un asegurado se puede producir, a su vez, por distintos sub motivos que aluden a la falta de respuesta de la ONP —pese a que se cuenta con evaluación médica (30 quejas)—, o en otros casos a la demora en resolver un recurso impugnativo (16 quejas).

Al margen de las quejas referidas a la demora en el trámite se encuentra un conjunto de quejas que no por una menor recurrencia no son igualmente importantes. Existen nueve (9) quejas registradas por disconformidad con el monto, las cuales corresponden a pensionistas que no estuvieron conformes con el monto de la renta vitalicia otorgada o con el monto de la indemnización, ya sea por el jornal considerado para el cálculo o por el porcentaje del menoscabo que determinó el correspondiente certificado médico.

Por otro lado se registran ocho (8) quejas por prescripción referidas a la denegación a los asegurados de su derecho a percibir el beneficio del D.L. N° 18846, en razón de que la ONP les aplicó el criterio administrativo de prescripción para el reclamo de un derecho de acuerdo con esta norma, al haber excedido éste el plazo de tres años previsto en el artículo 13° del Decreto Ley N° 18846, pese a que el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia constitucional²⁶, ha establecido la inaplicabilidad de dicho plazo prescriptorio, así como la imprescriptibilidad de un derecho pensionario.

En menor proporción se registran cinco (5) quejas referidas a la solicitud del abono de las pensiones devengadas de causantes a quienes ya se les reconoció el derecho a una pensión en vía administrativa o judicial, así como dos (2) quejas por prórroga de orfandad por estudios planteadas por beneficiarios de causantes pensionistas o con derecho a una renta vitalicia.

Finalmente, existen 35 quejas que representan el 33%, que se encuentran paralizadas en razón de que los asegurados han iniciado procesos judiciales contra la ONP, los cuales se encuentran pendientes de resolver o en trámite, por lo que la ONP no atiende la solicitud del asegurado hasta que no se resuelva la materia objeto del litigio. En este subgrupo se encuentra una queja en la que a un asegurado se le ha requerido toda la documentación que obre en su poder para reconstruir el expediente administrativo, debido a que la ONP ha extraviado su expediente.

²⁶ Sentencia N° 00141-2005-AA/TC, publicada el 16/01/2007, y Sentencia N° 04998-2006-AA/TC, del 07/08/2007.

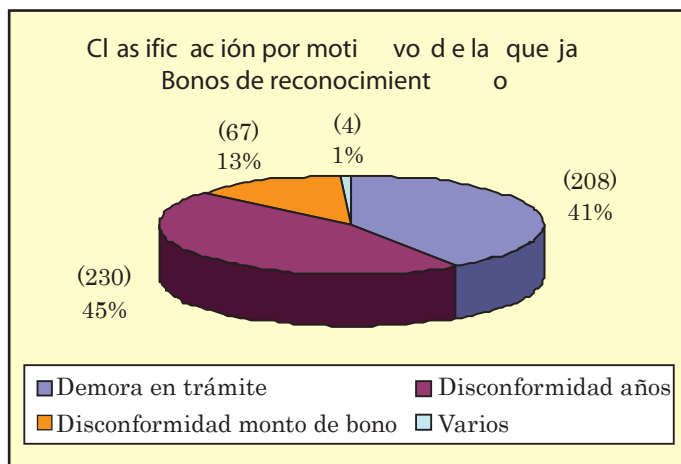
5.2.3.- Bono de Reconocimiento (509 quejas)

En este tercer subgrupo de quejas se reúne a todas aquellas presentadas como consecuencia de la problemática generada en la tramitación, ante la ONP, del bono de reconocimiento que le corresponde a un ex asegurado del SNP afiliado a una Administradora de Fondos de Pensiones del SNP.

El total de quejas relacionadas con esta norma es bastante alto y asciende a la cantidad de 509, lo que constituye el 22% del universo de quejas evaluadas.

Cabe precisar que el bono de reconocimiento de un ex asegurado del SNP constituye un instrumento necesario para que éste pueda acceder a una pensión de jubilación dentro del SNP al cual pertenece en la actualidad.

De esta manera, siendo dicho riesgo el único que puede derivarse de esta categoría, para efectos de la evaluación sólo correspondió efectuar una clasificación por los motivos de la queja.



Nuevamente, el mayor porcentaje de quejas está constituido por la demora en el trámite (208 quejas, 41%) de los bonos de reconocimiento, su redención, o por el retardo en resolver algún requerimiento del afiliado.

Este porcentaje es seguido por 67 quejas referidas a la disconformidad con el monto del Bono y que representan el 13%. En estos casos se trata de afiliados que no se encuentran conformes con el monto reconocido en la constancia de Bono de Reconocimiento expedido por ONP.

5.3. Problemas más frecuentes en el ámbito de quejas presentadas

5.3.1. Marco general

Como se ha señalado anteriormente, para elaborar el presente informe se ha revisado un universo de 2,318 quejas presentadas contra la ONP, respecto de trámites vinculados a los diferentes regímenes que ésta administra. De este universo de casos, una mayoría significativa se sustenta en el reclamo por la demora en la tramitación de los expedientes, seguido por los casos derivados del desconocimiento de aportes pensionarios.

5.3.2. Demora en la tramitación

La demora en el trámite constituye el principal motivo de las quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo, respecto de la administración que efectúa la ONP de aquellas solicitudes relacionadas con el SNP, así como del Decreto Ley 18846, e incluso con el Bono de Reconocimiento, todas las cuales, sumadas, llegan a la cifra de 987 quejas por dicho motivo, lo que constituye el 42.57 % del total de quejas evaluadas (2,318 quejas).

Pese al consenso generalizado en la opinión pública respecto a la demora excesiva en la tramitación de las solicitudes ante la ONP, hasta la fecha no se han implementado medidas correctivas al respecto. Por el contrario, se ha persistido en las mismas políticas administrativas que han ocasionado y engrosado el problema que ahora se describe.

Así, por ejemplo, resulta pertinente citar cinco de las 987 quejas analizadas en las cuales se configuró una demora excesiva en el tiempo de tramitación.

Nº de Queja	Fecha de presentación de reclamo ante ONP	Fecha de resolución en la ONP	Tiempo de demora
Queja Nº 1363-2007	Septiembre 2005	Septiembre 2007 (infundado)	2 años
Queja Nº 6414-2007	Marzo 2005	Enero 2008 (infundado)	3 años
Queja Nº 1842-2006	Septiembre 2001	Marzo 2007 (fundado parcialmente)	6 años
Queja Nº 442-2006	Junio 2005	Diciembre 2007 (infundado)	2 años

Un caso emblemático es del Sr. C.R.A.B., quien el 6 de junio del 2005 presentó un recurso de reconsideración contra la ONP, el cual, mediante Resolución Nº 53804-2007-ONP/DC/DL 19990 del 20 de junio del 2007, fue declarado infundado.

Este caso se habría convertido en un caso más de retraso o demora de la ONP si no fuera porque su recurso de reconsideración fue declarado infundado al amparo de la modificación del artículo 54º del Reglamento del Decreto

Ley N° 19990,²⁷ introducida mediante el Decreto Supremo N° 063-2007-EF del 29 de mayo del 2007, que eleva los requisitos para la probanza de los años de aportes. Es decir, luego de casi dos años de inacción, la ONP resolvió el recurso de reconsideración del recurrente al amparo de una norma aprobada poco antes de emitir su resolución, la que establece requisitos que no se encontraban vigentes al momento de presentarse el recurso.

En este caso, la ONP no sólo excedió el plazo de 30 días prescrito a las entidades de la administración pública para emitir sus resoluciones, conforme lo establece el artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sino que aplicó una norma que exigía mayores requisitos que el recurrente no tenía, la cual entró en vigencia 23 meses después de presentado el recurso.

Además de la demora en la atención de los recursos, los plazos para la tramitación de un expediente administrativo se han extendido usualmente más allá del plazo de 90 días establecido en la Ley N° 27585, Ley de Simplificación Administrativa de las Solicitudes de Pensión del SNP.²⁸

“La entidad encargada de declarar y otorgar el derecho pensionario en el Régimen del Decreto Ley N° 19990, que dentro de los 90 (noventa) días calendario contados a partir de la presentación de la solicitud no se ha pronunciado reconociendo o rechazando la solicitud, está obligada a otorgar una pensión previsional, la misma que será equivalente al monto mínimo de pensión establecido para cada prestación, tales como invalidez, jubilación y sobrevivientes”.

²⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-74-TR.

²⁸ Vigente desde el 1° de abril del 2002.

Casos vinculados al Decreto Ley N° 18846

Estos casos se refieren a la demora injustificada en que incurre la administración pensionaria para resolver una solicitud de otorgamiento del derecho solicitado. Se observan tres constantes en las quejas revisadas.

Una de las constantes está referida a que, pese a contar con evaluación médica, no reciben respuesta de la ONP. Este es sin duda el más numeroso sub motivo encontrado y se debe a la demora de la ONP en la resolución de una solicitud de renta vitalicia, a pesar de que el asegurado solicitante ya cuenta con el dictamen de la comisión médica evaluadora de EsSalud, el cual había sido requerido por la propia ONP para la continuación de su trámite administrativo.

Esta demora en la que incurre la ONP resulta a todas luces injustificada, toda vez que el expediente administrativo de dicho asegurado, al contar con dictamen médico emitido por la comisión encargada de EsSalud, ya se encuentra completo para la calificación del derecho solicitado.

Una segunda constante en las razones de la demora se da por no tener evaluación médica. En estos casos se aprecia que el retardo se da en razón de que la administración pensionaria no ha cumplido con emitir la orden al asegurado para que se someta a la evaluación médica de EsSalud, lo que evidentemente entrapa el trámite. Situación similar se ha reportado en localidades donde no existe un hospital de EsSalud, o donde, si es que existe, no cuenta con una comisión médica evaluadora para dichos efectos, lo que obliga al asegurado a trasladarse a la ciudad capital de su

departamento para someterse a la evaluación médica, lo que evidentemente retarda el trámite.

Si bien este problema puede parecer ajeno a la ONP, en realidad no lo es, toda vez que ésta puede celebrar convenios con los hospitales del Ministerio de Salud para la expedición de los dictámenes médicos correspondientes.

Finalmente se ha identificado una tercera constante, producida por la demora de la resolución de los recursos impugnativos. Aquí se encuentran los casos que fueron resueltos por la ONP en primer trámite, ya sea denegando u otorgando el derecho de la renta vitalicia, pero en donde se impugna precisamente el motivo de la denegatoria, o el porcentaje del menoscabo señalado por la comisión médica evaluadora o el correspondiente monto de renta fijada.

Se debe tener en cuenta que la tramitación y solución de un recurso impugnativo sobre un derecho regulado por el Decreto Ley N° 18846, en el que se cuestiona el porcentaje del menoscabo dictaminado por la comisión médica evaluadora y se acompaña nuevo certificado médico de parte, ocasiona una nueva orden de evaluación médica para ratificar o descartar la anterior, con la consecuente tramitación del expediente por las diferentes áreas de calificación.

A propósito de esta consideración, se debe tener en cuenta que las solicitudes de derechos del Decreto Ley N° 18846, así como sus respectivas impugnaciones, al igual que las vinculadas al Decreto Ley N° 19990, siguen la misma línea o cadena de calificación de la ONP; esto es, ingresan por Orientación y Recepción, luego pasan por Verificación, y finalmente pasan a Calificación.

En consecuencia, la solución de la demora encontrada en estos tres sub motivos requiere asimismo la necesaria reforma del procedimiento de otorgamiento de pensiones en la ONP.

Es necesario tener en cuenta, por otro lado, que cuando es necesaria la expedición de certificados de las Comisiones Médicas, los trámites pueden sufrir mayores demoras debido a los siguientes factores:

- Excesiva carga de pacientes que diariamente atiende EsSalud.
- Labores adicionales de los integrantes de las Comisiones Médicas.
- Necesidad de contar con la opinión del médico tratante, de ser el caso.
- Necesidad de revisar detenidamente la documentación para evitar incorporaciones indebidas, como las de los falsos trabajadores del hogar.
- Costo de algunas evaluaciones médicas, especialmente cuando se requiere apoyo de equipos sofisticados.
- Costo de las evaluaciones para los no asegurados en EsSalud.
- Ausencia de historia clínica del asegurado en algunos de los hospitales que conforman la red de salud a la que pertenece la Comisión Evaluadora.

Casos vinculados al trámite de Bonos de Reconocimiento

Respecto a los trámites de Bonos de Reconocimiento, el afiliado deberá solicitarlo por medio de su Administradora Privada de Fondo de Pensiones (AFP),

para que la ONP se encargue de la verificación de las aportaciones y luego proceda a la aprobación y emisión correspondiente.

En un plazo no mayor de 90 días, la ONP deberá emitir la Constancia de Bono en el cual se consigna un valor nominal, que en ningún caso excederá la suma de S/.60,000.00, y que está sujeto a reclamo en caso de que exista disconformidad con su contenido.

Su importancia radica en que, de lograrse la verificación y reconocimiento de los aportes declarados al SNP, ello permitirá que el afiliado incremente su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) para el otorgamiento de las prestaciones que brinda el SPP.

Es necesario precisar que el valor del Bono de Reconocimiento se redime o transfiere a la CIC cuando el afiliado cumple la edad de jubilación, fallece, se le declara con invalidez total permanente o se aprueba su jubilación anticipada, en tanto ello no ocurra, la AFP encarga su custodia a una entidad especializada.

A pesar del plazo de 90 días otorgado para la emisión de los referidos bonos, la demora en el trámite constituye uno de los principales motivos de las quejas referidas a la emisión de los Bonos de Reconocimiento.

5.3.3. Desconocimiento de aportes

El segundo motivo con mayor incidencia en las quejas evaluadas es el desconocimiento total o parcial de los años de aportación efectuados por los asegurados al SNP. En efecto, la cifra de 398 quejas sobre este motivo en las quejas relacionadas con el SNP (sin contar con que

este mismo motivo se presenta en las quejas relativas al Bono de Reconocimiento) revela una situación particularmente delicada.

La consecuencia del desconocimiento de aportes es, indefectiblemente, el recorte o disminución del record de años de aportación que un asegurado tiene o señala tener, ocasionando la correspondiente denegatoria de la pensión solicitada, al no haber cumplido con el mínimo de años de aportación exigido y, en el caso de cumplir con dicho requisito, generará una pensión disminuida en su monto. En ambos se configura una afectación directa al Derecho a la Pensión.

Tras el análisis de cada una de las 398 quejas mencionadas se puede colegir que el desconocimiento de años de aportes por parte de la ONP, y/o que alega el quejoso haber sufrido en el trámite de su solicitud, responden a la aplicación del criterio de Zona Afecta (obreros y empleados), a casos de empleadores no ubicados o trabajadores que no figuran registrados en los libros de planillas, entre otros, conforme se detalla a continuación.

Desconocimiento de aportes por aplicación de Zona Afecta o tabla referencial de inicio de aportaciones

El desconocimiento de aportaciones por aplicación de Zona Afecta se genera a partir de un criterio administrativo que la ONP aplica a los asegurados obreros por los años de aportación válidos y efectivamente efectuados a la antigua Caja del Seguro Social Obrero, la cual fue asumida a partir del 1º de mayo de 1973 por el SNP. Este desconocimiento no tendría sustento legal, toda vez que se trata de aportaciones retenidas

de las remuneraciones de los trabajadores obreros por sus empleadores y que incluso figuran como aporte en los Libros de Planillas.

La justificación para dicho desconocimiento de aportes, según el criterio de la ONP, es la instauración tardía de las oficinas de recaudación de la Caja del Seguro Social Obrero en las distintas zonas del país, pese a que dicha Caja funcionaba desde el año 1936 con la dación de la Ley N° 8433. Por dicha razón, la ONP sólo reconoce como aportaciones válidas a aquellas efectuadas a partir de la fecha de apertura de la oficina recaudadora en la ciudad en donde laboró el asegurado, por cuanto la entidad pensionaria considera que antes de esas fechas las aportaciones retenidas a los obreros no fueron abonadas por los empleadores.

Con este criterio, la ONP desconoce que los empleadores realizaban la retención correspondiente a sus obreros y consignaban dichos descuentos en los libros de planillas, e inclusive en muchos casos se efectuaba el pago correspondiente en sedes diferentes al domicilio del empleador, lo que también es desconocido por la ONP. En vista de ello, la aplicación de la Tabla Referencial de Aportes por Zonas que maneja la entidad pensionaria, como instrumento para la aplicación del cuestionable criterio, cuando menos colisiona con lo dispuesto en el artículo 70° del Decreto Ley N° 19990 (antes de la modificatoria introducida por la Ley N° 28991 del 27.03.2007) y desconoce expresamente lo establecido en el artículo 56° del Reglamento del Decreto Ley N° 19990, aprobado por Decreto Supremo N° 011-74-TR.

En efecto, el artículo 70° del Decreto Ley N° 19990, antes de su modificatoria por la Ley N° 28991, consagraba la

ausencia de responsabilidad del trabajador asegurado cuando su empleador no había pagado las aportaciones previamente retenidas, señalando expresamente lo siguiente:

*“Artículo 70°.— Para los asegurados obligatorios son períodos de aportación los meses, semanas o días en que presten o hayan prestado servicios que generen la obligación de abonar las aportaciones a que se refieren los artículos 7° al 13°, **aún cuando el empleador, o las empresas de propiedad social, cooperativa o similar, no hubiese efectuado el pago de las aportaciones.** Son también períodos de aportación los de licencia con goce de remuneración otorgados por enfermedad o maternidad a los trabajadores del Sector Público Nacional regidos por la Ley N° 11377.”*

El incumplimiento del pago de las aportaciones constituye un problema de carácter tributario—laboral entre el ente recaudador de la ONP —ahora, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)— y el mismo empleador, para lo cual la normatividad aplicable (Ley N° 27334²⁹ y su Reglamento, aprobado

²⁹ Ley 27334, Ley que amplía las Funciones de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, publicada el 30.07.2000, introduce como nueva función de la SUNAT ejercer la recaudación y cobranza de los aportes previsionales de la ONP, conforme al Código Tributario. Así, dicha Ley en su artículo 1°, adiciona al Artículo 5° del Decreto Legislativo N° 501 (Ley General de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), el siguiente párrafo:

“Artículo 5°.- Funciones de la SUNAT
(...)

La Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) ejercerá las funciones antes señaladas respecto de las aportaciones al Seguro Social de Salud (EsSalud) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a las que hace referencia la Norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF. (...).”

por Decreto Supremo N° 039-2001-EF) le asigna a la SUNAT mecanismos y procedimientos para exigir dicha cobranza, como es el procedimiento de cobranza coactiva por sus propios funcionarios coactivos.

Del mismo modo, el artículo 56° del Decreto Supremo N° 011-74-TR, Reglamento del Decreto Ley N° 19990, señala expresamente que se considera como aportaciones al SNP a todas aquellas surgidas de prestaciones anteriores al 1° de mayo de 1973 y que generaron la obligación de pagar aportaciones por riesgos diferidos a la ex Caja Nacional del Seguro Social (Caja del Seguro Social Obrero) y la ex Caja del Seguro Social del Empleado, aun cuando no se hubiere efectuado su pago.

A la luz del análisis de las normas citadas, el criterio de la ONP para el desconocimiento de aportaciones por Zona Afecta, antes de la modificatoria del artículo 70° del Decreto Ley N° 19990, sería ilegal. En consecuencia, aquellos aportes efectuados por los asegurados obreros en los años cincuenta y sesenta, con mayor razón si éstos figuran en el Libro de Planillas, no tendrían por qué desconocerse y, en consecuencia, la administración pensionaria debería cambiar dicho criterio sin esperar a que el asegurado afectado tenga que obtener una sentencia judicial que disponga la validación del íntegro de sus aportaciones.

En ese mismo sentido, el propio Tribunal Constitucional ha establecido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0155-2004-AA/TC, la posibilidad de validar tales aportaciones, no sólo por la existencia de los Libros de Planillas que acreditan la existencia de la retención efectuada, sino también por el sólo mérito del Certificado de Trabajo, en estricto cumplimiento del Artículo 70°

del Decreto Ley N° 19990 (en su redacción anterior) y el artículo 56° de su Reglamento. Sin embargo, a pesar de tales pronunciamientos jurisprudenciales, la ONP únicamente procede al reconocimiento de los aportes en tanto exista una sentencia favorable para el asegurado.

Es importante establecer la diferencia que existe entre la aplicación de la Tabla Referencial de Aportes por Zonas y la llamada Pérdida de Validez de Aportaciones que se encontraba regulada por la Ley N° 8433 y el Reglamento de la Ley N° 13640, que hoy en día se encuentra debidamente regulada conforme a lo dispuesto por los artículos 56° y 57° del Decreto Ley N° 19990, ratificado por la Ley N° 28407, que se refería al supuesto de aquellos aportes de obreros que dejaron de cotizar la mitad o la tercera parte del período aportado, procediéndose a la caducidad de éstos, siempre y cuando exista una resolución administrativa que así los declare y que haya sido emitida con anterioridad al 1o de mayo de 1973.

La modificación del artículo 70° del Decreto Ley N° 19990 y el criterio del aporte efectivo

Desde el 27 de marzo del 2007, con la dación de la Ley N° 28991, Ley de Libre Desafiliación,³⁰ a través de su Cuarta Disposición Transitoria y Final se modificó el artículo 70° del referido Decreto Ley N° 19990, estableciendo el condicionamiento para el reconocimiento del período aportado a la necesaria verificación del pago efectivo del aporte por parte del empleador. El artículo en mención ha sido redactado de la siguiente manera:

³⁰ En principio, dicha norma debió regular únicamente el procedimiento de libre desafiliación y no alterar ningún artículo del Decreto Ley N° 19990.

*“Para los asegurados obligatorios son períodos de aportación los meses, semanas o días en que presten o hayan prestado servicios que generen la obligación de abonar las aportaciones a que se refieren los artículos 7° al 13°. Son también períodos de aportación las licencias con goce de remuneraciones otorgadas por ley o por el empleador, así como los períodos durante los cuales el asegurado haya estado en goce de subsidio. Corresponde al empleador cumplir con efectuar la retención y el pago correspondiente por concepto de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones de sus trabajadores. **La ONP, para el otorgamiento del derecho a pensión, deberá verificar el aporte efectivo, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento para dichos efectos”.***

De esta disposición se desprende claramente que las aportaciones retenidas, pero no pagadas al SNP, no serían computadas para determinar el total de años de aportación de un asegurado o pensionista, lo que terminaría legitimando el cuestionado criterio administrativo de ONP de la Zona Afecta, y agravaría la situación de aquellos asegurados que, acreditando la retención, pero no el aporte efectivo, no puedan acceder a la tan ansiada pensión o a mejorar su monto pensionario.

Al analizar el texto de la norma modificatoria se advierte con preocupación la afectación al trabajador asegurado en el trámite de su pensión por un problema atribuible a su empleador, como es el hecho de no haber efectuado el pago de aquellas aportaciones previamente retenidas. Además se considera que la no verificación del aporte efectivo es un problema tributario entre el empleador y la SUNAT, teniendo esta última sus propias herramientas para exigir su cobro.

La situación descrita reviste gran importancia porque permite advertir que los asegurados y pensionistas están siendo objeto de una grave vulneración de su derecho a la seguridad social (en el caso de los pensionistas), consagrado en la Constitución Política, y de sus expectativas de acceder a una mejor calidad de vida (en el caso de los no pensionistas).

Desconocimiento de aportes de empleados

No sólo los trabajadores obreros afrontan el problema del desconocimiento de sus aportes, sino también los trabajadores empleados, a quienes la ONP sólo les reconoce sus aportaciones desde el 1° de octubre de 1962, fecha de creación del Seguro Social del Empleado, mediante Ley N° 13724.

Con este criterio administrativo, la ONP desconoce aportaciones acreditadas incluso con Certificados de Trabajo originales que son anteriores al 1° de octubre de 1962, por el hecho de que la Caja del Empleado recién fue creada a partir de esa fecha, desconociendo que con anterioridad a ella existían trabajadores empleados debidamente asegurados, por los cuales se registraban aportaciones en los correspondientes Libros de Planillas de sus empleadores.

Es evidente que el actual criterio administrativo también resultaría ilegal, y aún más grave que el criterio de Zona Afecta aplicado para los obreros, toda vez que se desconocen aportaciones que sí fueron efectivamente pagadas, lo que vulnera expresamente lo dispuesto en el artículo 56° del Decreto Supremo N° 011-74-TR (Reglamento del Decreto Ley N° 19990), que obliga a la entidad pensionaria el reconocimiento de todas

las aportaciones efectuadas con anterioridad al 1° de mayo de 1973, además de los distintos pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre este tema.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que resulta cuestionable el criterio de la ONP respecto de que los empleados coticen recién a partir del 1° de octubre de 1962, por cuanto los antecedentes normativos de la Ley N° 13724 que reorganizó el Sistema de Seguridad Social para los Empleados³¹ dispusieron la creación del Seguro Social del Empleado Particular y establecieron el porcentaje de contribución del Estado y retención al trabajador. Dicha contribución debía ser abonada por los empleadores a la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones, con lo que se acredita la existencia de un ente recaudador de las aportaciones con anterioridad a octubre de 1962.

Sobre este tema en particular se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, estableciendo que el estudiado criterio administrativo de ONP respecto de los aportes de los empleados carece de sustento legal y desconoce un conjunto de preceptos normativos y constitucionales, resultando vulnerador de los derechos pensionarios de los asegurados. Al respecto se puede citar la sentencia recaída en el Expediente N° 6239-2005-PA/TC, en el cual se reclama el reconocimiento de aportaciones efectuadas por un empleado entre los años 1946 a 1956, en cuyos fundamentos 6 y 7 señala lo siguiente:

³¹ Los antecedentes normativos son la Ley N° 10807 y el Decreto Ley N° 10941, del 15 de abril de 1947 y del 1° de enero de 1949, respectivamente.

“a) Con fecha 15 de abril de 1947 se publicó la Ley N.º 10807, que creó el Seguro Social del Empleado Público y Particular, constituyendo dicha norma el antecedente legislativo y punto de partida de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Social en el país, el cual se materializó a partir de las contribuciones efectuadas por el Estado, empleadores y empleados, conforme a lo establecido por la Ley N.º 10941, del 1º de enero de 1949.

b) Mediante la Ley N.º 13724, del 20 de noviembre de 1961, se reorganizó el Sistema de Seguridad Social en el país, actualizando procedimientos administrativos y órganos de dirección, así como estableciendo nuevamente su campo de aplicación, el sistema de cotizaciones (o aportaciones) y su administración, y los deberes y derechos del asegurado y empleadores; así, el artículo VI de las Disposiciones Transitorias dispone que “El Seguro Social del Empleado creado por esta ley asumirá el activo y el pasivo de la Caja Nacional del Seguro Social del Empleado [...]”.

7.- Consecuentemente, conforme al considerando 6 de la cuestionada resolución, y al certificado de trabajo obrante a fojas 4, el demandante efectuó aportaciones entre el 31 de mayo de 1946 y el 31 de diciembre de 1956, las cuales mantienen su validez, a tenor del artículo 57º del Reglamento del Decreto Ley N.º 19990. Siendo así, al no existir resolución consentida o ejecutoriada que haya declarado su caducidad, tales aportaciones deben ser consideradas para el cálculo de la pensión, en aplicación del artículo VI de las Disposiciones Transitorias de la anteriormente citada Ley N.º 13724”.

Como se puede apreciar en los fundamentos transcritos, para el Tribunal Constitucional dicho criterio administrativo de la ONP resulta insostenible e ilegal, advirtiendo también la trasgresión del artículo 57° del Decreto Supremo N° 011-74-TR, Reglamento del Decreto Ley N° 19990, el cual establece que los aportes anteriores al 1° de mayo de 1973 no pierden validez, salvo que exista una resolución administrativa que así los declare y haya sido emitida con anterioridad a dicha fecha.

Los derechos pensionarios de los empleados son vulnerados con la aplicación de este criterio administrativo, razón por la cual la ONP debe reevaluar la aplicación de dicho criterio y no esperar a que el asegurado tenga que recurrir a la vía judicial para que se haga efectivo su derecho.

Es necesario agregar que el vigente artículo 72° del Decreto Ley N° 19990 señala que:

“Las semanas o meses de prestación de servicios como asegurado de la Caja de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y de la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado se computarán sin excepción como semanas o meses de aportación al Sistema Nacional de Pensiones, para los efectos de las prestaciones que éste otorga, aún cuando el empleador o la empresa de propiedad social, cooperativa o similar no hubiere efectuado el pago de las aportaciones”.

Dicho artículo rescata lo establecido en la redacción del artículo 70° del mismo Decreto Ley, al determinar que todos los períodos se computan sin excepción. Asimismo, respecto del presente caso de Zona Afecta, dispone que no se tendría por qué desconocer dichos aportes, ya que de

la interpretación literal se infiere que todos los aportes anteriores a la creación del SNP, esto es, hasta el 30 de abril de 1973, son completamente válidos sin requerirse que hayan sido cancelados por los empleadores.

En razón de ello, la modificación establecida por la Ley N° 28991 regiría para los aportes realizados a partir del primero de mayo de 1973.

Desconocimiento de aportes por no ubicación del empleador o del Libro de Planillas

La no ubicación de los Libros de Planillas por parte de los verificadores de ONP a cargo del extracto o levantamiento de la información de los libros es la principal razón del desconocimiento de aportes y el más recurrente entre los asegurados afectados. Esta situación resulta particularmente compleja en tanto la ONP no es la única responsable, ni lo es en ninguna medida el asegurado.

En la realidad pensionaria del Perú —debido a la ausencia de un verdadero registro de aportaciones por parte del Estado—, los Libros de planillas se constituyen en la principal evidencia o medio de prueba que permite acreditar la veracidad de los aportes efectuados por los trabajadores. A ello se suma luego la posibilidad de acreditar las aportaciones con la presentación de pruebas supletorias (certificados de trabajo, boletas de pago, liquidación de beneficios sociales, etc.). Sin embargo, no todos los asegurados se han preocupado diligentemente para conservar a buen recaudo tal documentación. En caso de conservarlas, muchas veces éstas pruebas fueron emitidas en concordancia con los requisitos legales propios de la época en la que fueron generadas, sin la

adecuada formalidad que ahora se exige y, por dicha razón, su validez es desconocida por la ONP.

De ahí la necesidad y urgencia de tratar este tema con la finalidad de procurar la mejor solución, en este caso. Por ello es necesario revisar la normatividad laboral aplicable a las obligaciones de los empleadores respecto de conservar los Libros de Planillas y la expedición de boletas de pago.

La primera norma laboral que introduce la obligación de los empleadores respecto de llevar Libros de Planillas se dio con el Decreto Supremo N° 015-72-TR del 28 de septiembre de 1972. Esto significa que, antes de dicho año, no existía dicha obligación. En consecuencia, un empleador podía no contar con dicho documento, lo que ha ocasionado como consecuencia inevitable que algunos asegurados que laboraron en esos años carezcan del documento formal que les ayude a acreditar sus aportaciones ante la ONP.

Fue a partir de enero de 1998, con la expedición del Decreto Supremo N° 001-98-TR, que se derogó el antiguo Decreto Supremo N° 015-72-TR, al introducir en su artículo 21³² la obligación de los empleadores de conservar los libros de planillas, el duplicado de las boletas de pago y las constancias correspondientes, hasta cinco años después de efectuado el pago respectivo, luego del cual la prueba de los derechos que se pudieran

³² Decreto Supremo N° 001-98-TR, artículo 21°.— Los empleadores están obligados a conservar sus planillas, el duplicado de las boletas de pago y las constancias correspondientes, hasta cinco años después de efectuado el pago.

Luego de transcurrido el indicado plazo, la prueba de los derechos que se pudieran derivar del contenido de los citados documentos será de cargo de quien alegue el derecho.

derivar del contenido de los citados documentos será de cargo de quien alegue el derecho. En la práctica, dicha modificatoria no significó mayor herramienta para que el trabajador asegurado pudiese lograr la acreditación de sus aportaciones ante la ONP, toda vez que el empleador tenía como obligación un plazo reducido para conservar sus planillas, pudiendo deshacerse de dichos documentos —tras vencerse dicho plazo—, lo que haría imposible que cualquier trabajador pudiese conseguir una prueba de sus aportaciones.

Sólo a partir del 4 de mayo del 2001, con la expedición del Decreto Supremo N° 083-2001-EF, se dispuso como obligación de las empresas en disolución y liquidación la entrega de sus Libros de Planillas a la ONP, para que ésta las custodie en un Archivo Central de Planillas, haciéndose extensiva dicha obligación a cualquier tercero que mantuviese en su custodia dichos documentos. Esta medida serviría para el cumplimiento del proceso de calificación de los derechos pensionarios de los regímenes a su cargo.

No obstante ello, es necesario precisar que antes de la entrada en vigencia de dicha norma no existía tal obligación, y aunque muchas empresas que cerraron sus operaciones en años anteriores entregaron voluntariamente sus correspondientes Libros de Planillas al Ministerio de Trabajo, no sucedió lo mismo con otras empresas y particulares que, al no tener un mandato expreso que los obligara, se deshicieron de las planillas, generando buena parte de la actual problemática en este terreno.

Cabe aclarar que el referido Decreto Supremo N° 083-2001-EF, si bien intenta corregir un problema con la

introducción de la obligatoriedad de la entrega de los Libros de Planillas, no establece un procedimiento coercitivo y/o sancionador que obligue a aquella persona renuente a entregar dichos documentos, ni mucho menos sanciona su renuencia.

Este hecho sigue generando desconocimiento de aportaciones, en razón de que un verificador de planillas de la entidad pensionaria no levantará información de aquel libro que no se encuentre en custodia legal, es decir, en manos de la ONP o del Ministerio de Trabajo.

El análisis de las normas anteriormente citadas, reviste capital importancia, por cuanto recientemente se ha expedido el Decreto Supremo N° 063-2007-EF (Reglamento de la Ley 28991, Ley de la Libre Desafiliación), el cual en su artículo 3° modifica al artículo 54° del Reglamento del Decreto Ley N° 19990 (aprobado por Decreto Supremo N° 011-74-TR), prescribiendo que las aportaciones anteriores al mes de julio de 1999 se acreditarán con los Libros de Planillas, y en caso de no contar con dicho documento se considerará supletoriamente la inscripción del asegurado en la Oficina de Registro de Cuentas Individuales Nacional de Empleadores y Asegurados (ORCINEA), el cual contiene a su vez el Sistema de Cuenta Individual de Empleadores y Asegurados (SCIEA), entre otros documentos.

Sin embargo, la norma reglamentaria del procedimiento desafiatorio excede sus competencias al establecer que los registros de ORCINEA servirán como prueba, en ausencia de Libros de Planillas, para acreditar períodos de aportación, desconociendo que el citado Registro se encuentra incompleto y desfasado y —por

consiguiente— no resulta ser una confiable fuente supletoria de acreditación ante la falta de Libros de Planillas.

Finalmente cabe señalar que se han presentado muchos casos en que los trabajadores no conservan sus boletas u otros documentos que acrediten su vínculo laboral y, sobre todo, el total del período laborado, lo que dificulta mucho más la acreditación de sus aportes. Este fenómeno, en el que el trabajador debe probar los aportes realizados para obtener una pensión, constituye una transferencia de la carga de la prueba, puesto que —en principio— la prueba del pago de los aportes debería estar en manos de la empresa que estaba en la obligación de recaudarlos.

Un caso emblemático al respecto es el caso de la señora M.E.L.G.O., quien inició su trámite de jubilación el 23 de julio del 2003 y obtuvo una primera resolución denegatoria de la pensión el 9 de diciembre de ese mismo año. La razón esgrimida por la Administración para denegar la pensión fue que no se acreditaron fehacientemente los años de aportes necesarios para obtener una pensión. La recurrente interpuso un recurso de reconsideración que fue declarado infundado el 11 de junio del 2004.

El 23 de junio del 2004, la recurrente interpuso un recurso de apelación. Al día siguiente, acompañada por un funcionario de la Defensoría del Pueblo, pudo ingresar al Archivo Central de Planillas y revisar los Libros de Planillas de las entidades en las que señaló que había trabajado, localizando aportes por períodos mayores a los reconocidos por la ONP. La razón de la omisión del verificador, para encontrar estos aportes,

fue que había sido consignada con su tercer nombre en lugar del primero. Una diligencia ligeramente más detallada hubiera permitido al verificador, por lo menos, reportar a sus superiores la coincidencia del apellido y del tercer nombre de la recurrente.

Finalmente, mediante Resolución del 5 de agosto del 2004, su apelación fue declarada fundada, accediendo finalmente a su pensión.

Otro caso que mereció la intervención de la Defensoría del Pueblo fue el del señor J.E.B.V, a quien se le había denegado la pensión por supuestas irregularidades en las planillas en las que figuraban sus aportes.

Gracias a una consulta que efectuó la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Trabajo se pudo determinar que no había irregularidad alguna en las planillas, a las cuales se estaba exigiendo el cumplimiento de normas que habían entrado en vigencia con posterioridad a su última fecha de uso.

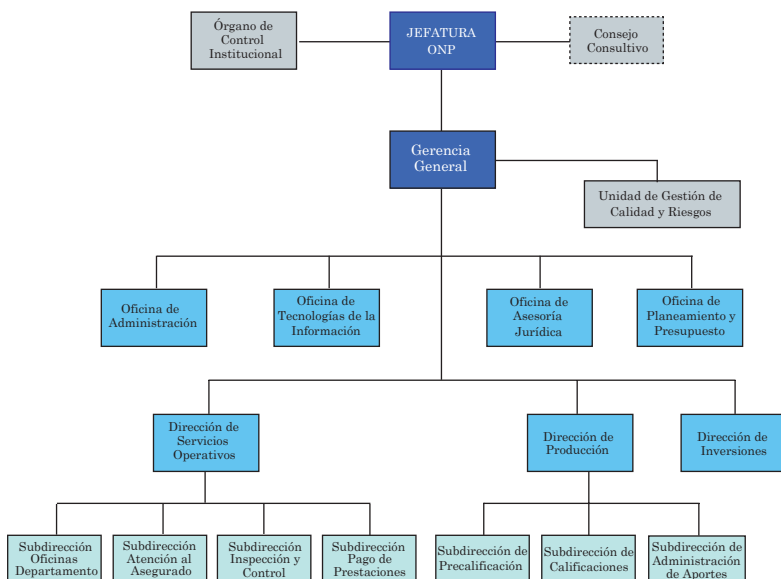
La solicitud de pensión del señor J.E.B.V. está fechada el 13 de junio del 2005 y la resolución que finalmente le concedió el derecho es del 12 de diciembre del 2007.

6. ESTRUCTURA Y REGULACIÓN DE PROCESOS EN LA ONP

6.1. Estructura

La ONP es un Organismo Público Descentralizado que se encuentra dentro del sector Economía y Finanzas. Constituye pliego presupuestal y cuenta con autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera.³³

Según su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) vigente, La estructura de la ONP es la siguiente:



³³ Artículo 1° de la Ley N° 28352, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, publicada el 26 de mayo del 2005.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 027-2008-EF, la ONP tiene a su cargo la administración del SNP del Decreto Ley N° 19990, así como del régimen del Decreto Ley N° 18846, referido a Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y otros regímenes previsionales que le sean encargados conforme a Ley. En esa línea, por disposición del artículo 9° del Decreto Ley N° 25897,³⁴ la ONP —al asumir las competencias en materia de pensiones del IPSS— tiene también a su cargo el otorgamiento de los Bonos de Reconocimiento de los aportes efectuados por los afiliados al Sistema Privado de Pensiones que realizaron aportes previos al Sistema Nacional. Asimismo, a partir del 1° de julio del 2008, la ONP pasará a administrar las pensiones derivadas del régimen del Decreto Ley N° 20530, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 149-2007-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 207-2007-EF.

Dentro de dicha estructura organizacional, la ONP cuenta con tres Órganos de Línea que, de acuerdo a los Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones por parte de las entidades de la Administración Pública,³⁵ tienen por función ejecutar y “realizar las actividades técnicas, normativas y de ejecución necesarias para cumplir con los objetivos de la entidad en el marco de las funciones que las normas sustantivas atribuyen a ésta”. Los tres órganos de línea están conformados por la Dirección de Servicios Operativos, la Dirección de Producción y la Dirección de Inversiones.

³⁴ Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 6 de diciembre de 1992.

³⁵ Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, del 21 de julio del 2006.

La Dirección de Producción es la encargada de conducir y controlar los procesos de precalificación, calificación, recaudación y verificación de los aportes de los asegurados de acuerdo a las normas legales vigentes.³⁶ Para tal efecto, dicha Dirección cuenta a su vez con tres Subdirecciones: Precalificación, Calificaciones y Administración de Aportes.

Por otra parte, la Dirección de Servicios Operativos es la encargada de conducir, coordinar y controlar los procesos de orientación y recepción de solicitudes, atención de reclamos y quejas, acciones de fiscalización y control y pago de derechos pensionarios, Bonos de Reconocimiento, Bonos Complementarios y Pensiones Complementarias.³⁷ Para el desarrollo de las funciones que le corresponden, esta Dirección se encuentra organizada en cuatro Subdirecciones: Oficinas Departamentales, Atención al Asegurado, Inspección y Control, y Pago de Prestaciones.

Finalmente, la Dirección de Inversiones es la encargada de gestionar, con fines de renta, los activos de los fondos administrados por el Directorio del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), así como gestionar otros recursos encargas por la Alta Dirección de la ONP.

De las tres Direcciones, cobra particular importancia el trabajo realizado por la de Producción y por la de Servicios Operativos, toda vez que sus funciones son aquellas que inciden directamente en la razón de ser de la institución, es decir, en el proceso de otorgamiento de derechos pensionarios de la ONP.

³⁶ Artículo 46° del Reglamento de Organización y Funciones de la ONP. D.S. 027-2008-EF.

³⁷ Artículo 55° del Reglamento de Organización y Funciones de la ONP. D.S. 027-2008-EF.

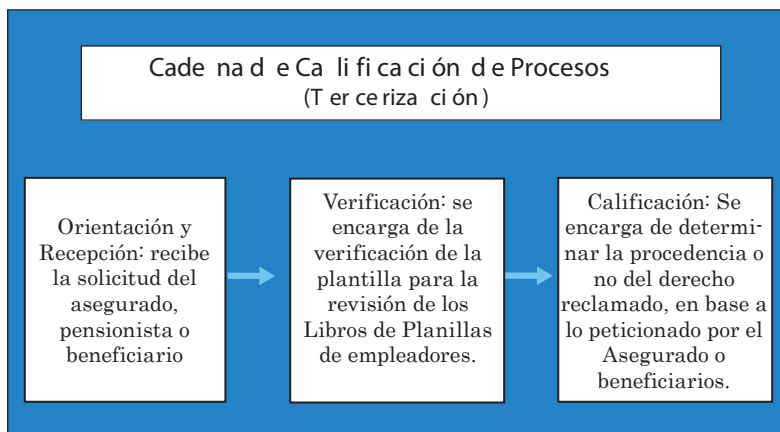
6.2. Regulación de procesos

6.2.1. Proceso de calificación de expedientes

Conforme al ROF de la entidad, la Dirección de Producción es el órgano de línea encargado de conducir y controlar los procesos de precalificación, calificación y verificación de los aportes de los asegurados. Para tal efecto, la Dirección de Servicios Operativos se encarga de recibir las solicitudes de trámite relacionadas al régimen del Decreto Ley N° 19990, la Subdirección de Calificaciones se encarga de conducir los procesos de calificación, reconocimiento, otorgamiento y cancelación de derechos pensionarios, y la Subdirección de Administración de Aportes se encarga de conducir los procesos de verificación de aportes para fines pensionarios.

Sin embargo, la labor que realizan dichos órganos de la ONP concierne más al control de los procesos de recepción de expedientes, precalificación, calificación y verificación de aportes, los cuales han sido tercerizados.

En ese sentido, el expediente pasa del proveedor del servicio de Orientación al Cliente y Recepción de Expedientes al proveedor del servicio de Calificación de Expedientes Pensionarios, empresa que emite las plantillas de verificación de aportes que un tercer proveedor se encarga de verificar en las planillas de la empresa indicada por el afiliado en su solicitud. Si todo está en orden y se dispone el pago de la pensión, otra proveedora se encarga del archivo final del expediente.






El avance en este proceso no siempre es lineal porque el expediente podría regresar a etapas previas del proceso si, por ejemplo, faltasen algunos documentos necesarios para el análisis del expediente por parte del proveedor del servicio de calificación o si se detectase un error en la plantilla de verificación de aportes.

6.2.2. El proceso de las “11 etapas”

Sin perjuicio de la cadena de procesos determinada por el ROF de la entidad y la tercerización de servicios, la página Web de la entidad regula un proceso de 11 etapas para el otorgamiento del derecho pensionario, que más que aclarar el asunto para los usuarios genera confusiones.

Defensoría del Pueblo

	Etapas	Procesos	Oficina a cargo
		El Cliente presenta expediente	Oficina de Atención al público ONP
	Etapa 1	Registro en el sistema	Oficina de Atención al público ONP
	Etapa 2	Control de Calidad de documentos presentados	Área Interna de la ONP
	Etapa 3	Impresión de Plantillas de verificación de años de aportación	Área Interna de la ONP
	Etapa 4	En espera de labor de verificación de años de aportación	En el campo (Empresas, Instituciones)
	Etapa 5	Anexado de documentos al expediente	Área Interna de la ONP
	Etapa 6	Precalificación del expediente (clasificación)	Área Interna de la ONP
	Etapa 7	Calificación propiamente dicha del expediente	Área Interna de la ONP
	Etapa 8	Control de calidad de la calificación realizada	Área Interna de la ONP
	Etapa 9	Programación de pago (sólo para aprobados)	Área Interna de la ONP
	Etapa 10	Envío de resultado por mensajería	Servicio de correo externo
	Etapa 11	Archivo del expediente	Área Interna de la ONP

Las 11 etapas que conforman este proceso constituyen actividades permanentes de la ONP, como lo es el control de calidad, el anexado de documentos o la precalificación de expedientes. Sin embargo, algunas de ellas están tercerizadas. Más allá de lo señalado, es relevante señalar que al usuario interesado por conocer el estado de su expediente se le informa de acuerdo a su ubicación en alguna de las etapas, sin que haya información suficiente respecto a lo que supone cada una de ellas en la tramitación de su expediente.

En una visita que realizaron funcionarios de la Defensoría del Pueblo a la ONP, en mayo del 2008, se les brindó información referida a las 11 etapas señaladas.

En la primera etapa del servicio, el proveedor recibe los expedientes y los registra en los sistemas de la ONP. La labor que realizan tiene un doble control de calidad: uno a cargo de su propio personal y otro en manos del personal de la ONP. Si el control de calidad es conforme, los expedientes son derivados a la sede central de la ONP para continuar con los otros pasos del trámite. A este respecto se tiene conocimiento de que, como producto de un último concurso, el proveedor de este servicio ha cambiado y de que, en el mes de julio, un nuevo proveedor se hará cargo de esta actividad sensible, con todos los problemas que el cambio de un proveedor conlleva, como la eventual pérdida de personal capacitado y el embalse de expedientes por el proceso de adaptación del nuevo proveedor.

La *impresión de las plantillas* (para la verificación de planillas de pago) y la verificación de éstas se encuentran en manos de empresas proveedoras diferentes que no están relacionadas con la empresa proveedora del

servicio de recepción de expedientes. Según lo publicado por el diario *El Comercio* el 4 de diciembre del 2006 y el Diario Oficial *El Peruano* el primero de junio del 2005, existen 40 millones de documentos que contienen aportes pensionarios realizados entre 1970 y 1992 que no han sido incorporados a la base de datos de la ONP. En esas condiciones, la revisión de planillas de pago es sumamente lenta.

Según manifestara el representante de la ONP en la nota periodística de *El Comercio*, trasladar todos esos documentos a una base de datos digitalizadas costaría 100 millones de soles, aunque según una última estimación efectuada por el Jefe de la ONP en sesión de la Comisión de Seguridad Social del Congreso, realizada en febrero del 2008, la cifra podría ascender a US\$ 50 millones.³⁸

Un dato adicional a tomar en cuenta es que, para la verificación de documentos dudosos, la ONP sólo cuenta con tres peritos grafotécnicos. En una actividad en la que no se presume la veracidad de los documentos presentados por los usuarios, el número de peritos constituye un cuello de botella que retrasa la labor.

El servicio de *anexado de documentos* funciona en la sede central y está en manos de la empresa que presta el servicio de *calificación* y de *impresión de plantillas de verificación*. Aquí se reciben los cargos de notificación de dictámenes médicos, cartas y otros documentos que se deben anexar a los expedientes. Los documentos que recibe este servicio se remiten a dos archivos diferentes: el de expedientes pasivos en control de una empresa

³⁸ Proyecto denominado Registro Individual de Afiliados (RIA), no implementado aún.

diferente y el de expedientes activos que se mantiene en la sede central.

En la *precalificación* —a cargo de la empresa proveedora que se encarga de la calificación de expedientes—, se verifica si éstos cuentan con todos los elementos necesarios para la labor de calificación. Si un expediente carece de todos los elementos necesarios, lo indica en un memorando y lo registra en una herramienta de control.

El servicio de *control de calidad* lo realiza la propia ONP sobre la labor de recepción de expedientes, sobre la calidad de información documentaria que ingresa y el registro de la información en los sistemas (NSP, NSTD, Bono de Reconocimiento). También se realiza control de calidad sobre la labor de calificación propiamente dicha, así como para la firma de los documentos que proyecta el proveedor del servicio de calificación, tales como resoluciones de denegatoria de derechos, las de reconocimiento de derecho, las que resuelven recursos y las notificaciones.

El servicio de *archivo y mensajería* está en manos de otro proveedor de servicios, y se encarga de dar a conocer al afiliado las resoluciones y documentos que se emiten en el proceso dentro de los plazos establecidos, anexar al expediente los cargos de recepción y registrar en el sistema (NSTD) las fechas de recepción y envío.

6.2.3. La Segunda Instancia Administrativa

El Decreto Supremo N° 085-2001-EF, publicado el 3 de mayo del 2001, estableció que, en los procesos administrativos seguidos ante la ONP, las divisiones

de calificaciones y pensiones resolverían en primera instancia administrativa, mientras que el Tribunal Administrativo Previsional –creado por dicha norma– resolvería en segunda y definitiva instancia administrativa los recursos de apelación planteados.

En vista de que el Tribunal nunca fue implementado y conforme a la anterior estructura administrativa de la ONP, la Gerencia de Operaciones ejercía el papel de segunda instancia administrativa respecto de las apelaciones que se interponían contra las resoluciones de la División de Calificaciones.

No obstante ello, al haberse otorgado en manos de una empresa privada el servicio de calificación de los expedientes pensionarios, las resoluciones de primera y segunda instancia están siendo proyectadas por la empresa proveedora de dicho servicio tercerizado.

Esta mecánica de trabajo ha provocado que, en la práctica, no haya una revisión objetiva e imparcial de las resoluciones de primera instancia, utilizándose en ambas instancias argumentos similares, lo que genera en parte la elevada carga judicial de los Juzgados Contencioso-Administrativos que tramitan las demandas contra la ONP.

7. LA TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS EN LA ONP

7.1. La tercerización de servicios

La tercerización, también conocida como *outsourcing*, es una herramienta utilizada comúnmente en el mundo empresarial. Consiste en la adquisición o contratación total o parcial —mediante proveedores externos— de bienes o servicios necesarios para el funcionamiento operativo de una empresa. Lo que permite identificar una tercerización es que los bienes o servicios hayan sido previamente producidos por la empresa o que ésta se encuentre en condiciones de hacerlo.

El término *outsourcing* se utilizó originalmente para referirse a la contratación de empresas especializadas en la prestación de servicios de informática. Luego, con el transcurso del tiempo y con el traspaso de la ejecución de actividades periféricas para concentrarse en las nucleares, surgió la necesidad de acuñar un nuevo término para identificar esta nueva forma de organización empresarial, denominada “descentralización productiva”.³⁹

Como señala Antonio Martín Valverde,⁴⁰ la descentralización productiva o tercerización debe cumplir los siguientes requisitos:

- i) disponer de una organización con existencia autónoma;

³⁹ Cornejo Vargas, Carlos. “Del Outsourcing a la Descentralización Productiva y a la Tercerización de Servicios. Algunas Consideraciones Teóricas”. En *Advocatus*. Revista de los Estudiantes de la Universidad de Lima, N° 14, Lima, 2006-I., p. 209 y ss.

⁴⁰ Cornejo. Op. cit., p. 216.

- ii) contar con los medios materiales y personales necesarios para el desarrollo de su actividad;
- iii) desarrollar una actividad propia específica, diferente a la ejecutada por la empresa principal, aunque complementaria y de colaboración con aquella;
- iv) organizar, dirigir y controlar el desarrollo de su propia actividad; y
- v) asumir las responsabilidades y los riesgos propios de la ejecución de una actividad empresarial.

Ante la confusión de conceptos en los que usualmente se incurre, es preciso diferenciar entre tercerización e intermediación laboral. Así, en la tercerización, las tres manifestaciones del poder de dirección del empleador —el poder de dirección en sentido estricto, el poder de fiscalización y el poder de sanción— se mantienen en manos de la empresa que ofrece el servicio. En cambio, en la intermediación laboral, sólo el poder de sanción permanece en manos de la empresa intermediaria, mientras que el poder de dirección y fiscalización pasa a la empresa contratante.

De esta manera, la tercerización constituye una herramienta que permite a la empresa concentrarse en el núcleo de su negocio, el **core business**, cediendo a terceros la realización de actividades complementarias, de alta tecnología, que dicho tercero —debido a su especialización— puede realizar de una mejor manera. Asimismo, concentrarse en sus “actividades distintivas” permite a las empresas mostrar sus ventajas competitivas para posicionarse en el mercado, racionalizar su producción, mejorar su rentabilidad o, simplemente, crecer.

Una de las ventajas que ofrece este modelo, que consiste en pagar a una tercera compañía especializada en la prestación de un servicio, es el abaratamiento de costos en tanto permite a la empresa controlar costos laborales, así como el acceso a avances tecnológicos sin una gran inversión. Igualmente, permite liberar recursos para otros fines.

Ahora bien, no obstante sus ventajas, su empleo también ofrece dificultades a la empresa porque puede perder el control de una parte del proceso productivo, poniendo en riesgo el nivel de calidad y la satisfacción del cliente. En efecto, si la visión de la empresa se concentra fundamentalmente en la reducción de los costos, fácilmente se puede perder el control sobre esa parcela del negocio, así como del control de la información que ésta produce.

Por esta razón, en la doctrina se encuentran definidas reglas que permiten identificar si efectivamente se está frente a una tercerización o no. Una de las reglas y característica esencial consiste en que las actividades o funciones a tercerizar hayan sido producidas anteriormente por la empresa o que ésta deba estar en condiciones de asumir su producción o ejecución.

Una segunda regla prescribe limitar la tercerización de actividades fundamentales de la empresa, es decir el denominado *core business*. Así, por ejemplo, una empresa que se caracteriza en el mercado por la programación y desarrollo de *software* no podría tercerizar esta actividad, pero sí el pago de planillas, la cobranza de las deudas de difícil recuperación, algunos asuntos legales como los procesos judiciales, la investigación de mercados, el servicio de limpieza, el de vigilancia, entre otros.

Finalmente, según una tercera regla, las actividades o procesos a tercerizar deben ser desempeñados en forma más eficiente por el tercero que se contrata. Bajo esta premisa, constituye un error de decisión el hecho de que las operaciones o procesos tercerizados hayan empeorado su desempeño pues, de verificarse el caso —teniendo en cuenta la primera de las reglas citadas—, la empresa debería reasumir las actividades transferidas.

Conforme se establece en la Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización,⁴¹

“Se entiende por tercerización la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación.

Constituyen elementos característicos de tales actividades, entre otros, la pluralidad de clientes, que cuenten con equipamiento, la inversión de capital y la retribución por obra o servicio. En ningún caso se admite la sola provisión de personal”.

Así, salvo en el tema de la pluralidad de clientes, la definición legal de la tercerización coincide con la definición doctrinaria.

⁴¹ Publicada el 24 de junio del 2008.

7.2. La tercerización de servicios en el sector público

En el sector público, la responsabilidad en la prestación del servicio público permanece en manos del Estado a pesar de que la provisión de dicho servicio se encuentre en manos de una entidad privada. De esta manera, continuarán bajo la administración del Estado las facultades de planificación y diseño, así como las de control y evaluación,⁴² las cuales se manifiestan mediante la elaboración de las bases del proceso de contratación, el modelo de contrato, las especificaciones y los términos de referencia del personal de la empresa proveedora, estándares de servicios, mecanismo de control, evaluación y penalidades por incumplimiento.

A este respecto, la Ley N° 29245 regula la tercerización desde un punto de vista empresarial privado, razón por la cual no incide en las actividades de planificación, diseño, control y evaluación que debe ejecutar la entidad pública que terceriza servicios.

Al margen de ello, cabe precisar que los mecanismos de **control** son relevantes porque con ellos se busca corregir las distorsiones que se pueden presentar en la ejecución del contrato, con el propósito de que la administración cumpla con los objetivos trazados al momento de decidirse por la tercerización. Con la **evaluación** se persigue obtener información que permita a la administración determinar si con la tercerización se logró mejorar la eficiencia en la prestación del servicio con la consiguiente mejora en el nivel de satisfacción del administrado usuario.

⁴² Tomado de Ramió Carles y García Oriol. “La Externalización de los Servicios Públicos en España: la Necesidad de Repensar una Nueva Gestión Pública Planificada, Controlada y Evaluada”. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 35 Junio, 2006.

Corresponde entonces revisar si, en la ONP, el proceso de tercerización implementado ha mejorado la eficiencia con que dicha institución realiza su labor. Para ello es necesario analizar las etapas del denominado Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios y cuáles de dichas etapas se encuentran tercerizadas en la actualidad.

7.3. La tercerización de servicios en la ONP

Conforme se ha detallado en el capítulo precedente, la ONP se encuentra organizada —de acuerdo con las funciones que realiza y conforme lo establecen los Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del ROF— en órganos de línea, órganos de apoyo, órganos descentralizados y órganos de asesoramiento.

Ahora bien, en tanto la labor de los órganos de línea está vinculada a la esencia misma de la institución y que, por consiguiente, justifica su creación y permanencia en el aparato estatal, resulta relevante analizar el funcionamiento y eficacia del proceso de tercerización que se ha establecido para el manejo de procesos esenciales de otorgamiento de derechos pensionarios.

A este respecto, en la ONP existe el Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios por el cual, luego de un proceso de verificación y calificación de solicitudes, la ONP otorga los derechos pensionarios que administra a un beneficiario. Para tal efecto, se han establecido las siguientes etapas básicas:⁴³

⁴³ Las etapas del Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios están desarrolladas en las Bases del Concurso Público N° 004-2004-ONP sobre tercerización del servicio de calificación de solicitudes de derechos pensionarios.

1. Orientación y Recepción de Expedientes;
2. Verificación de aportes pensionarios; y
3. Calificación de Solicitudes de Derecho Pensionario.

En la actualidad, estas etapas se encuentran administradas por empresas privadas que obtuvieron la buena pro en los concursos públicos realizados en el marco del proceso de la tercerización. Asimismo, sobre la base de las reglas de tercerización,⁴⁴ cada una de estas etapas es administrada por empresas distintas. En la práctica, ello significa que las diferentes etapas del proceso son manejadas por diferentes empresas proveedoras, no relacionadas entre sí, dando lugar a un “proceso” segmentado, el cual —por definición— debería estar integrado.

7.3.1. Orientación y Recepción de Expedientes

La etapa de Orientación y Recepción de Expedientes es aquella en la que se orienta a los asegurados y se recibe sus solicitudes. En esta etapa se ingresa la información relevante a los sistemas de información y se da inicio a los expedientes administrativos de los nuevos solicitantes del derecho pensionario.

Al encontrarse tercerizada esta etapa, el proveedor del servicio es quien se encarga de la entrega de la documentación sustentatoria y/o adicional requerida para el inicio del trámite de su expediente al proveedor del servicio de calificación. A ello se suma la obligación

⁴⁴ Según el punto 8 de las Generalidades de las Bases del Concurso Público N° 004-2004-ONP, en lo que concierne a la contratación del Servicio de Calificación de Solicitudes de Derechos Pensionarios, las empresas no pueden ser proveedoras de dos o más servicios tercerizados al interior de una misma institución.

del proveedor de entregar los documentos, boletas y constancias de pago a los usuarios, así como la elaboración de notificaciones respecto de las solicitudes de otorgamiento de derecho pensionario y de las resoluciones en lo concerniente a la inscripción en el SNP.

Conforme a las Bases del Concurso Público N° 001-2004-ONP, la tercerización de este servicio tiene una duración de 36 meses y su valor referencial fue fijado en S/. 35'400,000.00, incluido los gastos en recursos humanos, materiales, equipos, servicios, gastos generales, la utilidad e impuestos de ley.

La buena pro del concurso se otorgó el 7 de abril del 2004. La propuesta económica ganadora ascendió a S/. 26'550,000.00, es decir S/. 9'000,000 menos de los que la ONP estimó en el precio base.

A este respecto, si bien es cierto que en los procesos de contrataciones existe un margen de flexibilidad de las propuestas económicas,⁴⁵ no deja de resultar un factor de preocupación y cuestionamiento a la calidad del servicio cuando la prestación de éste ha sido adjudicada por nueve millones de soles menos de los que la ONP estimó que costaba prestar el servicio.

⁴⁵ El artículo 33° del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 083-2004-PCM, señala que el Comité devolverá las propuestas superiores al 10% del valor referencial. Las propuestas inferiores al 70% del valor referencial, en los casos de bienes y servicios, también serán devueltas. El artículo 216° del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 084-2004-PCM, establece que si la propuesta económica fuese inferior al valor referencial en más del diez por ciento (10%) de éste, en los procesos de selección para la contratación de servicios, junto a la garantía de fiel cumplimiento el postor deberá presentar una garantía adicional por un monto equivalente al 25% de la diferencia entre el valor referencia y la propuesta económica.

Ahora bien, actualmente, las Bases establecen que el objeto del servicio es “lograr el bienestar del cliente principal a través de un trato amable con procesos eficientes y altos estándares de calidad; todo ello sustentado en la experiencia y valor agregado que brinde la empresa”.

Asimismo, cuando se define al asegurado y/o pensionista, se señala que éste “constituye la razón de ser del servicio, ya que es el beneficiario directo del proceso. La empresa debe concentrar todos sus esfuerzos y recursos a brindar al asegurado y/o pensionista un servicio de alta calidad en todos los aspectos, es decir, atender sus requerimientos en forma rápida, oportuna y eficiente. Debe desarrollar acciones y estrategias para que el servicio que se brinde supere las expectativas del cliente principal y sean percibidas de manera tangible por el mismo”.

De todo ello se colige que el propósito de la ONP, más allá del proceso de tercerización, es la mejora de la calidad en la prestación del servicio para la satisfacción del usuario del referido servicio. Por dicha razón, de manera acertada, las Bases han incluido mecanismos de medición del nivel de satisfacción del usuario, previendo para ello la realización de encuestas de satisfacción al cliente, capacitación y evaluaciones al personal del proveedor, la emisión de reportes sobre tiempo de espera, tiempo de atención, número de usuarios atendidos y ocurrencias por errores de proceso y por disconformidad en la atención.

Asimismo, en dichas Bases se estipula la captura de información para estrategias de servicio al cliente, la realización de reuniones de estandarización de criterios entre los encargados de la empresa proveedora y la

ONP, establecimiento de ratios máximos de rotación de personal, penalidades por proporcionar información errada, por pérdida de documentos, por errores de fondo, por superar el índice de rotación de personal, etc.

En atención a estos mecanismos de seguimiento de la calidad del servicio que brinda el personal a cargo del servicio tercerizado, y en atención —por otro lado— a la información estadística de la Defensoría del Pueblo respecto al nivel de quejas en contra de la ONP, se requirió información⁴⁶ más detallada para conocer la situación del personal a cargo del proceso de Orientación y Recepción de expedientes.

De este modo se tomó conocimiento⁴⁷ de que, para el servicio de Orientación y Recepción de expedientes, el proveedor cuenta con 305 personas⁴⁸ para Lima (178) y provincias (127). Asimismo se supo que para los cargos de supervisión de plataforma de atención y orientador no se requiere experiencia previsional previa, y que para el cargo de orientador y de precalificador de expedientes no se requiere título profesional ni tener la calidad de egresado.

Con la finalidad de superar cualquier consecuencia o efecto negativo que pudiera tener la flexibilidad en los requisitos del perfil del personal a cargo del servicio de Orientación y Recepción de expedientes, se ha previsto la capacitación del personal. Así, desde septiembre del 2005

⁴⁶ Oficio N° 571-OD/LIMA-DLP del 17 de julio del 2007, dirigido a la Gerencia de Operaciones de la ONP

⁴⁷ La ONP contestó al requerimiento de información formulado mediante Oficio N° 522-2007-GO/ONP, de fecha 7 de agosto del 2007.

⁴⁸ De acuerdo a las bases, el personal mínimo requerido era de 270 personas, con lo cual, la empresa proveedora se encuentra por encima de la exigencia.

hasta agosto del 2007 se realizaron 22 capacitaciones, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Fecha	Tema
AGO 07	Libre desafiación (procedimiento operativo)
JUL 07	Libre desafiación
MAY 07	Libre desafiación
MAY 07	Libre desafiación
NOV 06	Jubilación e invalidez
MAY 06	Seguro facultativo
MAY 06	Ley 20530
ABR 06	FONAHPU
ENE 06	ORCINEA
OCT 05	Seguro Complementario de Trabajo Riesgo (tasas y actividades)
OCT 05	Seguro Complementario de Trabajo Riesgo
JUL 05	Integración NSP y NSTD (<i>software</i>)
OCT 05	FONAHPU (bonificación)
OCT 05	Requerimientos de empleadores
OCT 05	Registro de derecho habientes
SET 05	Alimentistas y módulo alimentista NSP (<i>software</i>)
AGO 06	Capacitación sobre derecho derivado
AGO 06	Consulta única de trámites y consulta por proceso
SET 05	Comisiones médicas – DL 19990 y 18846
AGO 05	Bonos de reconocimiento
SET 05	Teleatento: módulo de citas
SET 05	Teleatento: servicio de almacenamiento y consulta de resoluciones digitalizadas

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP

Evaluación al personal

Dentro de los mecanismos de seguimiento y control de calidad de servicio, la evaluación al personal resulta ser la herramienta más clara para determinar los avances o deficiencias. A este respecto, desde diciembre del 2004 hasta julio del 2007 se han realizado las siguientes evaluaciones al proveedor del servicio:

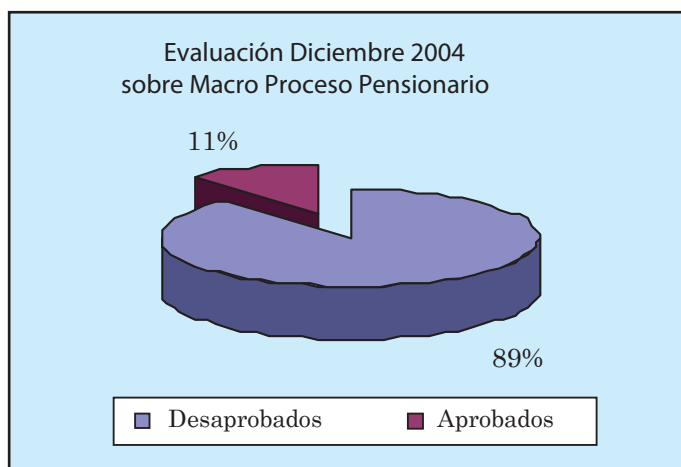
Por	Fecha	Tipo	Tema	Cant.
ONP	JUL 07	Conocimientos	Libre desafiación	1
ONP	JUN 07	Conocimientos	Macro proceso de pensionamiento	1
ONP	JUN 07	Conocimientos	Libre desafiación	1
ONP	JUN 07	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	MAY 07	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	ABR 07	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	MAR 07	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	FEB 07	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	ENE 07	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	DIC 06	Conocimientos	Macro proceso de pensionamiento	1
ONP	DIC 06	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	NOV 06	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	OCT 06	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	SEP 06	Perfil de competencias	Competencias genéricas o institucionales	1
ONP	ABR 05	Conocimientos	Macro proceso de pensionamiento	1
ONP	DIC 04	Conocimientos	Macro proceso de pensionamiento	1

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP

Del total de las evaluaciones realizadas, existe información de los resultados de seis de ellas.

1. En la evaluación de conocimiento del personal del servicio, realizada en diciembre del 2004, se midió el conocimiento sobre el Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios. De un total de 226 personas evaluadas, 201 fueron desaprobadas (89% del total), mientras que sólo 25 aprobaron la evaluación (11% del total).

Evaluación	Departamental	Lima	Total
Desaprobados	99	102	201
Aprobados	3	22	25
Total	102	124	226



Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP.

Como se señaló anteriormente, el Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios es el proceso por el cual la ONP otorga los derechos pensionarios que administra. Por ello, estas cifras resultan preocupantes, toda vez que afectan la calidad y rapidez del servicio al usuario.

2. En abril del 2005 se realizó una segunda evaluación sobre el Macro Proceso de Derechos Pensionarios, dirigida a 96 personas contratadas por el proveedor en el Departamento de Lima.

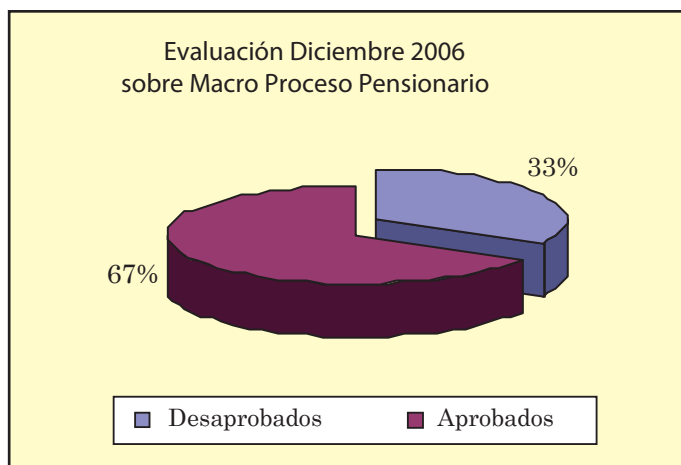
De esta evaluación se obtuvo información cualitativa referida a que un 44% del personal evaluado no interpreta correctamente el estado del proceso.

Por otra parte, en la información proporcionada al usuario sobre qué trámites o pasos debe seguir en su consulta, se verificó que un 52% del total (es decir, 50) dio información correcta al usuario, en tanto el 26% del total proporcionó información incorrecta, y un preocupante 21% simplemente no dio información al respecto.

Esto resulta especialmente grave pues a gran parte de los usuarios que asisten a las oficinas de atención al público de la ONP se le está proporcionando información insuficiente o incorrecta respecto del estado de su proceso. Los asistentes se retiran de estas oficinas sin obtener conocimiento de los pasos a seguir o, lo que es peor, con información inexacta del estado de su proceso.

3. En diciembre del 2006 se evaluaron nuevamente los conocimientos del personal de la empresa proveedora del servicio sobre el Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios, obteniéndose como resultado que, de un total de 189 personas evaluadas, 126 fueron aprobadas (67% del total) y 63 desaprobadas (33% del total). Sin embargo, cabe precisar que, de este total de aprobados, el promedio de la nota aprobatoria fue de 11.7 en el ámbito nacional, lo que resulta no sólo bajo sino, sobre todo, una expresión de conocimiento deficiente.

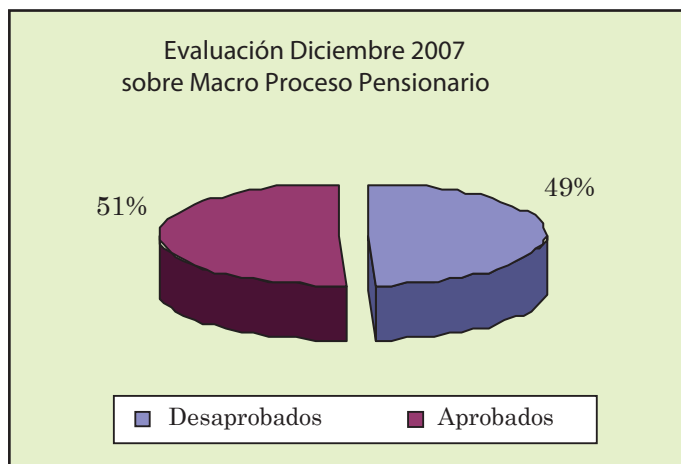
Coordinación	Departamental	Lima	Total
Desaprobados	36	27	63
Aprobados	43	83	126
Total	79	110	189



Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP

4. En junio del 2007 se realizó otra evaluación sobre Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios, dirigida a 212 personas. De ese total, 104 resultaron desaprobadas (49%) y 108 aprobadas (51% del total). Cabe precisar que, en esta evaluación, el 52% del total de desaprobados laboraba en las oficinas ubicadas en el Departamento de Lima, donde el volumen mensual promedio de usuarios recibidos es superior al promedio del resto del país.

Evaluación	Departamental	Lima	Total
Desaprobados	46	58	104
Aprobados	65	43	108
Total	111	101	212



Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP

5. Por otra parte, en el tema de Libre Desafiliación se realizó la primera evaluación en junio del 2007. Al respecto, si bien el promedio nacional⁴⁹ fue de 12.75, es necesario precisar que el promedio alcanzado por las oficinas ubicadas en el Departamento de Lima fue de 8.75, es decir, cuatro puntos menos que el promedio nacional. Si se toma en cuenta que el 58% del personal del proveedor labora en las oficinas ubicadas en Lima, se podría afirmar que el promedio nacional, calculado en función de las notas obtenidas individualmente por los evaluados, podría ser menor a 12.75, aún cuando la ONP informa que previamente a la evaluación se realizaron dos capacitaciones sobre el tema.

6. Finalmente, en la segunda evaluación sobre Libre Desafiliación realizada en julio del 2007, el promedio de notas nacional fue de 17. La evaluación coincide con las tres capacitaciones que se realizaron entre mayo y julio de 2007 sobre el tema, tal como se puede corroborar con la información de las capacitaciones detalladas al inicio de este ítem.

⁴⁹ En esta evaluación sólo se obtuvo información respecto a las notas promedio obtenidas por cada oficina en el ámbito nacional y no el promedio de las notas individuales.

Inspecciones y verificaciones realizadas por la ONP

El siguiente cuadro detalla las inspecciones realizadas por la ONP al proveedor del servicio en el ámbito de las provincias.⁵⁰

Año	Area / Personal Onp	Mes	Plataforma	Nº
2007	Jefatura de la DCD	Julio	La Libertad	1
	Supervisor Nacional de O y R	Abril	Arequipa	1
	Supervisor Nacional de O y R	Marzo	Ica	1
	Supervisor Nacional de O y R	Febrero	La Libertad	1
	Jefatura de la DCD	Febrero	Arequipa	1
	Supervisor Nacional de O y R	Enero	Lambayeque	1
	Supervisor Nacional de O y R	Enero	Ica	1
	Supervisor Nacional de O y R	Enero	La Libertad	1

⁵⁰ De acuerdo con la información proporcionada por la ONP, las inspecciones y visitas en el departamento de Lima se realizan con periodicidad mensual.

2006	Jefatura de la DCD	Febrero	Junín	2
	Jefatura de la DCD	Marzo	Junín	1
	Jefatura de la DCD	Mayo	Arequipa/ Moquegua/ Tacna	2
	Jefatura de la DCD	Julio	Puno /Arequipa	2
	Jefatura de la DCD	Octubre	Cajamarca	1
	Jefatura de la DCD	Diciembre	Tumbes/Piura	2
	Supervisor Nacional de O y R	Febrero	Junín	2
	Perito grafotécnico	Marzo	Ica	1
	Supervisor Nacional de O y R	Abril	Ica	1
	Supervisor Nacional de O y R	Mayo	Piura	1
	Perito grafotécnico	Mayo	Piura	1
	Supervisor Nacional de O y R	Junio	Lambayeque	1
	Perito grafotécnico	Junio	Lambayeque	1
	Supervisor Nacional de O y R	Agosto	Huacho	1
	Supervisor Nacional de O y R	Septiembre	La Libertad	1
	Perito grafotécnico	Septiembre	La Libertad	1
	Supervisor Nacional de O y R	Noviembre	Huanuco	1
	Supervisor Nacional de O y R	Diciembre	La Libertad	1
2005	Supervisor Nacional de O y R	Mayo	Áncash	1
	Supervisor Nacional de O y R	Septiembre	Huacho	1
	Supervisor Nacional de O y R	Junio	Junín	1
	Supervisor Nacional de O y R	Junio	La Libertad	1
	Supervisor Nacional de O y R	Noviembre	Piura	1

2004	Supervisor Nacional de O y R	Noviembre	Áncash	1
	Supervisor Nacional de O y R	Noviembre	Arequipa	1
	Supervisor Nacional de O y R	Diciembre	Huacho	1
	Supervisor Nacional de O y R	Diciembre	Ica	1
	Supervisor Nacional de O y R	Diciembre	Pasco	1
	Supervisor Nacional de O y R	Noviembre	Piura	1
TOTAL				42

Fuente: División de Coordinación Departamental de la ONP (DCD)

La información consignada en el cuadro precedente permite colegir que la función de supervisión y control que ejerce la ONP sobre el proveedor del servicio no se cumple con una frecuencia de por lo menos una vez al año a todas las oficinas descentralizadas. De la información proporcionada se desprende, inclusive, que algunas oficinas no han recibido visitas desde que entró en vigencia el contrato con el proveedor del servicio, tales como las oficinas de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cañete, Cusco, Huancavelica, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

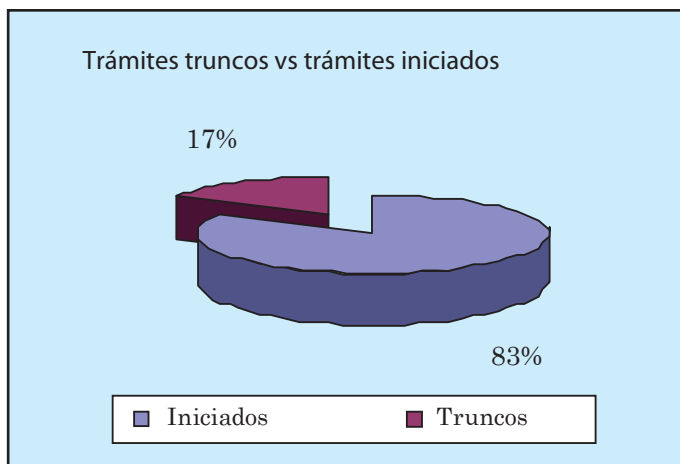
Este problema podría revelar que la ONP no cuenta con el personal suficiente para la supervisión de todas las oficinas descentralizadas.

Trámites truncos versus trámites iniciados

Se debe tener en cuenta, a este respecto, que uno de los criterios consignados en las Bases para medir la provisión de un servicio de calidad por parte del

proveedor, es la evaluación del porcentaje de aperturas de trámite trucas,⁵¹ debido a que el usuario presentó información y/o documentos incompletos. Ello se debe a que la falla en la génesis del trámite impide que el expediente pueda ser concluido satisfactoriamente o genera que éste regrese como una nueva solicitud de inicio de trámite.

	Iniciados	Trucos	Total
Nº Expedientes	116,203	23,754	139,957



Fuente: División de Coordinación Departamental de la ONP

La información proporcionada por la ONP permite apreciar que, entre agosto del 2004 y junio del 2007, las oficinas de atención al público prestaron servicio a 139,957 usuarios por apertura de trámite. En 23,754 de los casos, las aperturas de trámite (17% del total) quedaron trucas por la presentación de información y/

⁵¹ Páginas 23 y 24 de las Bases.

o documentos incompletos,⁵² lo que evidencia una falla en la información u orientación al usuario.

Si bien en las Bases no se precisa a partir de qué porcentaje se debe considerar que existe una disminución en la calidad del servicio ofrecido, 17% es un porcentaje elevado que —sin duda— afecta necesariamente la calidad de la prestación del servicio porque con información incompleta dichos trámites no se pueden concluir.

Pese a la responsabilidad que pueda corresponder al personal a cargo de la etapa de Orientación y Recepción de expedientes por información no oportuna y poco clara, es necesario precisar que, en no pocos casos, el inicio de expedientes que posteriormente quedan truncos se hace a insistencia de los propios administrados.

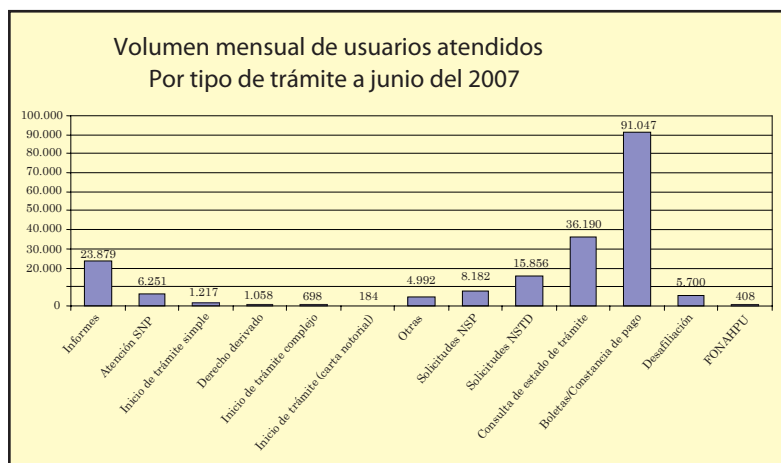
Volumen de usuarios por tipo de trámite

En los últimos años, el número de usuarios atendidos por el proveedor a cargo del servicio de Orientación y Recepción de expedientes ha aumentado considerablemente. Con la finalidad de ejemplificar dicho crecimiento. A continuación se presenta información comparativa de agosto del 2004 y de junio del 2007.

⁵² En los meses de mayo y junio del 2007, el porcentaje de aperturas de trámite truncos ascendió a 11% y 10%, respectivamente.

Tipo de trámite	Ago-04	Jun-07
Informes	8,635	23,879
Atención SNP	2,557	6,251
Inicio de trámite simple	3,093	1,217
Derecho derivado	697	1,058
Inicio de trámite complejo	541	698
Inicio de trámite (carta notarial)	0	184
Citas	0	4,992
Solicitudes NSP	4,525	8,182
Solicitudes NSTD	13,872	15,856
Consulta de estado de trámite	25,210	36,190
Boletas/constancia de pago	69,288	91,047
Desafiliación	0	5,700
FONAHPU	179	408
Total mensual	128,597	195,662

Fuente: División de Coordinación Departamental de la ONP



Los cuadros adjuntos dan a conocer que el grueso de la labor se ha concentrado en la entrega de las boletas y constancias de pago de las pensiones. No obstante, un número significativo de personas acude a las oficinas de atención al público para consultar el estado de su expediente (36,190 en junio del 2007). La atención fue brindada por empleados del proveedor que, como se ha visto, no se encuentran capacitados en niveles óptimos respecto al Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios (49% de desaprobados en la evaluación de junio del 2007), no interpretan correctamente el estado del proceso (44% de los evaluados en abril del 2005), dan información incorrecta sobre los trámites a seguir (26% de los evaluados en abril de 2005) o no dan información sobre los pasos a seguir (21% de los evaluados el 2005).

Tiempos de espera

Según información proporcionada por la ONP se registra una mejora sustancial en lo que respecta a los tiempos de espera para la atención y en los tiempos de la atención misma. El cuadro siguiente resume la información proporcionada:

Ciudad de lima	Tiempo de espera		Tiempo de atención	
	sep-04	jun-07	sep-04	jun-07
Informes	0:42:13	0:10:34	0:06:46	0:04:19
Atención SNP	0:50:31	0:15:05	0:09:42	0:10:34
Inicio de trámite Simple	0:56:18	0:12:05	1:17:31	0:45:57
Derecho derivado	0:30:12	0:11:27	0:26:14	0:18:53
Inicio de trámite Complejo	0:49:37	0:07:17	2:00:59	1:29:59
Citas	-	0:17:13	-	0:22:06
Solicitudes NSP	0:57:19	0:13:55	0:16:38	0:14:30
Solicitudes NSTD	0:55:09	0:09:36	0:15:32	0:06:52
Consulta de estado de trámite	0:55:03	0:11:09	0:06:54	0:04:05
FONAHPU	0:25:35	0:08:47	0:08:37	0:05:11

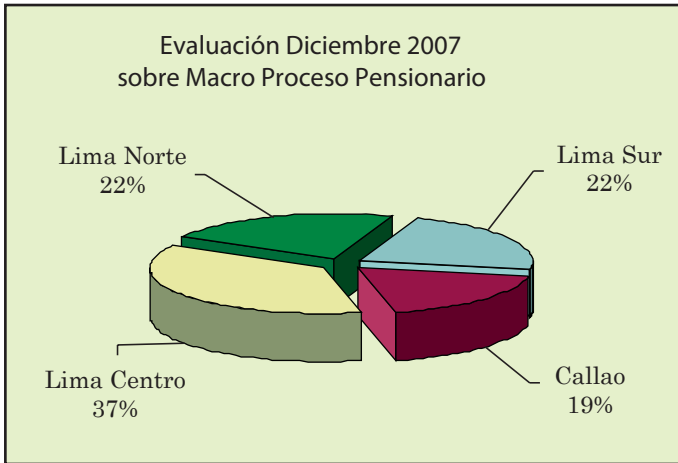
Fuente: División de Coordinación Departamental de la ONP

Encuesta realizada en agosto del 2007

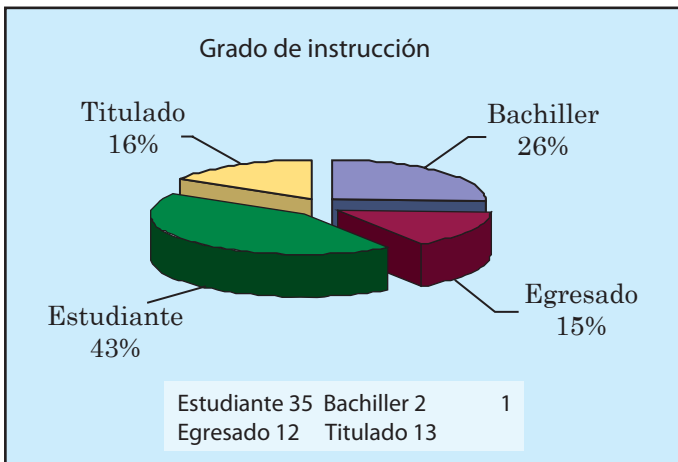
Paralelamente a la información obtenida de la ONP respecto a las evaluaciones del personal, la Defensoría del Pueblo realizó encuestas en agosto del 2007 a 81 trabajadores de la empresa contratista que presta el servicio de orientación al público con el fin de conocer su grado académico, conocimiento de la normativa pensionaria, entre otras informaciones que se consideraron relevantes.

Dicha encuesta fue realizada en la ciudad de Lima debido a que las oficinas de la capital atienden a la mayor cantidad de afiliados al sistema pensionario.

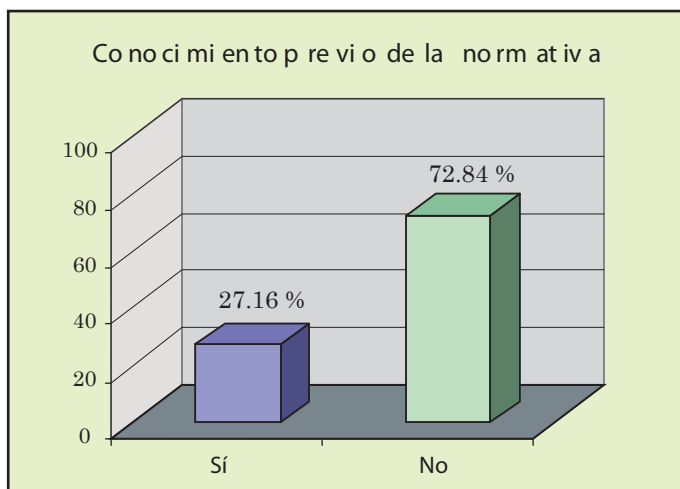
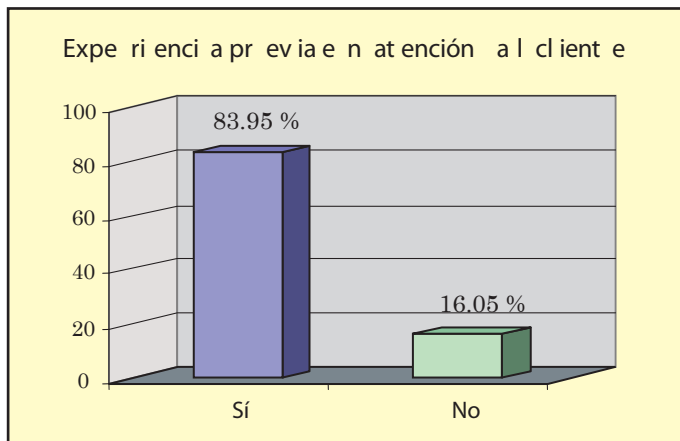
Dentro de la ciudad de Lima se trabajó en las cuatro oficinas en la siguiente proporción:



Del 100% del personal entrevistado, un 43% tenía la condición de estudiante. El personal restante mostraba diversos grados de instrucción:



Si bien un importante 83% del personal tenía experiencia previa en la atención al cliente, también es cierto que el 72% de los entrevistados señaló que, al momento de ser contratado, no tenía conocimiento previo de la normatividad previsional.

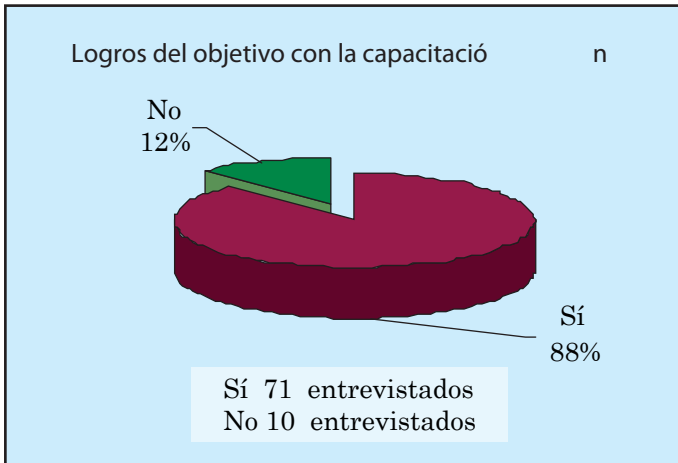


El 60% del personal señaló que la capacitación inicial recibida duró entre una y tres semanas, en tanto que

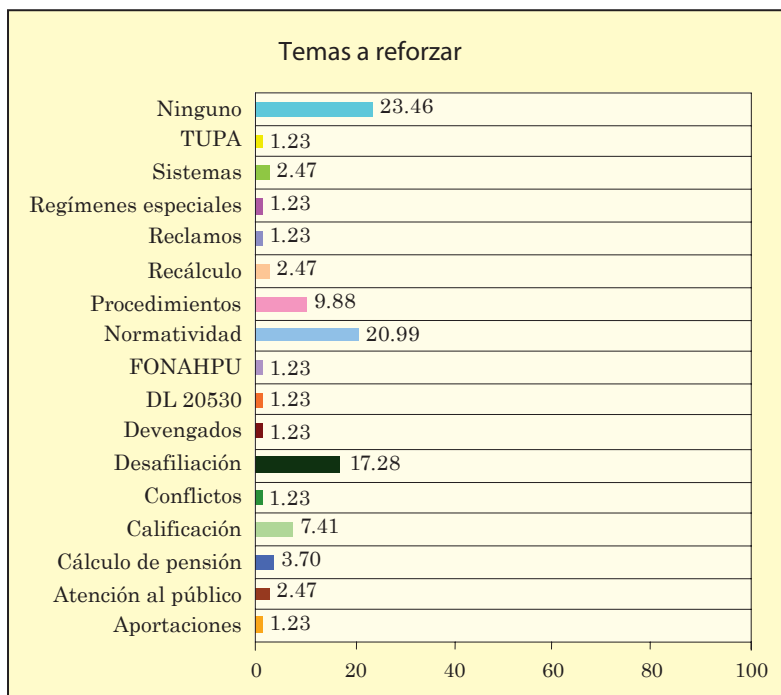
el 27% dijo que la capacitación inicial duró entre cuatro y seis semanas. La diferencia en las respuestas revela que la duración de la capacitación inicial no estaría estandarizada.

Por otra parte, el 77.78% del personal manifestó que fue capacitado únicamente por la empresa contratista. El 12.35% señaló que la ONP participó conjuntamente en la capacitación y sólo el 4.94% manifestó que la ONP se encargó de la capacitación.

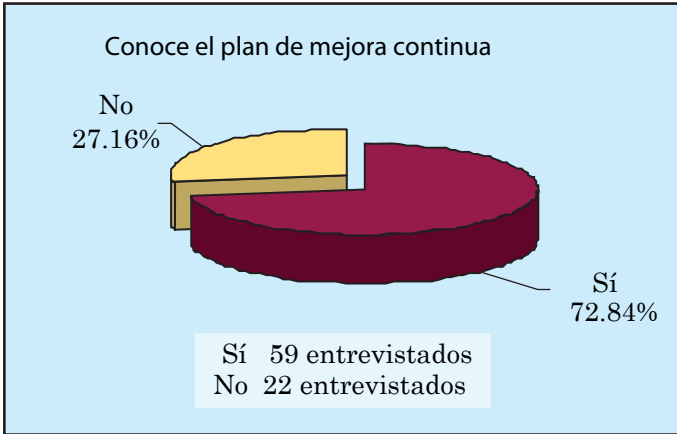
No obstante los esfuerzos de capacitación, existe un importante 12% del personal entrevistado que señaló que la capacitación recibida no alcanzó sus objetivos, es decir, prepararlo para la labor para la cual fue contratado.



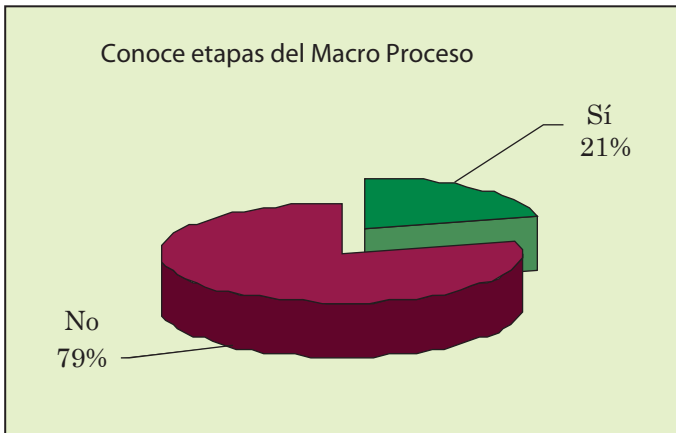
El personal manifestó que es necesario reforzar los niveles de especialización en las futuras capacitaciones, según las necesidades y requerimientos de la labor que ejercen. Así, proponen los siguientes temas de capacitación que deben ser reforzados:



Por otro lado, respecto al nivel de conocimientos de los programas y procesos al interior de la ONP, el 27% manifestó no conocer el Plan de Mejora Continua de la empresa, el cual es exigido en las Bases como un requisito para el personal de la empresa proveedora del servicio.

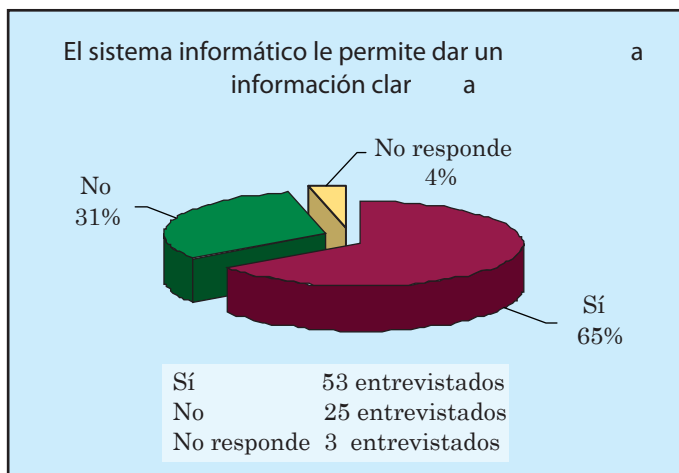


En la misma línea de lo anterior, un preocupante 79% de los entrevistados no supo indicar cuáles son las tres principales etapas básicas del Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios. Algunos conocían una o dos de ellas, pero no las tres.⁵³



⁵³ La pregunta formulada en la encuesta contenía tres espacios para llenar enumerados del 1 al 3, referido cada uno de ellos a las etapas del Macro Proceso.

Finalmente, un dato importante que se obtuvo fue el referido al sistema informático, el cual, según el 31% de los entrevistados, no brinda información clara al usuario sobre el estado del proceso, razón por la cual siempre tienen que requerir mayor información de parte del personal.



7.3.2. Verificación de Aportes Pensionarios

Esta etapa tiene por finalidad verificar la información brindada por el afiliado al inicio de su trámite, referente a los períodos laborales, las remuneraciones y aportaciones por él declaradas. Esta información es levantada en las plantillas de verificación, y se registra y/o actualiza en los sistemas de información. Esta información es requerida para el Proceso de Calificación.

La plantilla de verificación consiste en un formato impreso que consolida la información declarada en las solicitudes enviadas a la ONP por los asegurados solicitantes que laboren en una misma empresa. La

plantilla contiene los parámetros (nombre de la empresa, dirección, Registro Único de Contribuyentes, documento de identidad del asegurado, períodos a verificar, fecha de ingreso y cese, entre otros) a tener en cuenta por el verificador para obtener información relevante sobre períodos, remuneraciones, aportaciones, etc. Una plantilla incluirá tantos informes de verificación como asegurados tenga la plantilla y que hubiesen laborado en una misma empresa.

Las plantillas se verifican en campo, es decir, en los archivos de las empresas en funcionamiento o de las empresas inactivas⁵⁴ que no han remitido sus planillas a la ONP, en los archivos de la ONP —Archivo Central de Planillas, Archivo Físico del ORCINEA, Sistema de Consulta de Cuenta Individual SUNAT, Sistema de Consulta de Cuenta Individual de Empleadores y Asegurados (SCIEA) y archivo de expedientes administrativos—, y en otras entidades.

En otras palabras, en la actualidad existen diferentes archivos en los cuales puede estar la información laboral del afiliado, e inclusive se puede encontrar en manos de terceros. De todo ello se colige que no existe una base de datos única ni información ciento por ciento confiable respecto de los aportes pensionarios de los afiliados, como sí ocurre en países como Argentina y Uruguay, que han solucionado el problema de archivo con la construcción de la “Historia Laboral” de los afiliados a sus sistemas pensionarios.

⁵⁴ Ello se debe a que hace unos años no era obligación de los empleadores guardar las planillas de pago. Otra razón es el deficiente registro de aportes del IPSS, antecesor de la ONP en la administración de pensiones, o a la quiebra de muchas empresas en los años noventa.

Respecto al manejo de este servicio, en la actualidad se encuentra tercerizado⁵⁵ mediante contrato de 25 meses. El valor referencial del proceso ascendía a 18'610,452.00 nuevos soles, considerando 24 entregas mensuales de 8,365 plantillas verificadas.

A diferencia del servicio adjudicado en Orientación y Recepción, en este proceso de contratación hubo un único postor al cual se adjudicó el servicio por 20'471,497.20. La buena pro fue otorgada el 30 de mayo del 2006.

Conforme se establece en las Bases, los objetivos que la ONP espera alcanzar con la contratación de la empresa que se encargue del servicio son: verificar la autenticidad de la información (años de aportación y remuneraciones percibidas) declarada por el solicitante, que permita realizar la calificación de los expedientes de solicitud de pensión y de otorgamiento de bonos de reconocimiento y bonos complementarios; “obtener un servicio que atienda en forma veraz, eficaz, eficiente y oportuna los requerimientos de verificación de la información que la ONP necesita para poder procesar las solicitudes de pensionamiento, obtención del bono de reconocimiento, bono complementario, emisión de certificados, entre otros”.

El plazo máximo para la entrega de las plantillas verificadas es de 45 días calendarios, pero para ello se debe acreditar un 40% de avance a los 20 días respecto de los lotes de generación masiva. En el acápite referido a la facturación de los entregables por el proveedor no se establece ningún condicionamiento del pago al cumplimiento del porcentaje de avance a los 20 días; tampoco se establece una vinculación entre facturación

⁵⁵ La tercerización se configuró a partir de las Bases del Concurso Público N° 0001-2006-ONP.

y cumplimiento de metas. Conforme a las Bases, el monto de la facturación corresponde únicamente a todas aquellas plantillas verificadas, culminadas, digitadas y entregadas cada mes.

Conforme a las Bases, redactadas antes de la modificación del ROF de la entidad, la supervisión del servicio se encuentra a cargo de la División de Recaudación, dependiente de la Gerencia de Operaciones de la ONP. Los clientes del servicio son la División de Calificaciones, responsable de la calificación de solicitudes de pensión y la División de Reconocimientos, responsable del procesamiento de solicitudes de Bonos de Reconocimiento y Bonos Complementarios.

Las Divisiones de Reconocimientos y de Calificaciones son responsables de “implementar los controles de calidad que estimen conveniente, de manera que garanticen la eficacia y eficiencia del servicio”. Sin embargo, la ONP podría designar a un tercero para la revisión de las plantillas terminadas en aplicación del control de calidad.⁵⁶ Estos controles son distintos a los que deberá ejecutar el propio contratista y distintos al proceso de mejora continua que deberá implementar.

Con la finalidad de realizar la evaluación integral del servicio, su calidad y nivel de eficiencia se solicitó información a la ONP.⁵⁷ A continuación se analiza la información obtenida.

⁵⁶ En efecto, tal como sucedió más adelante, la ONP entregó en manos de otro contratista el servicio de control de calidad, tercerizando la función de fiscalización y control.

⁵⁷ Mediante Oficio N° 227-OD/LIMA-DLP se solicitó información a la Gerencia de Operaciones de la ONP. Dicho requerimiento de información fue absuelto mediante Oficio N° 531-2007-GO/ONP del 13 de agosto del 2007.

Personal de la empresa proveedora del servicio

En las Bases del proceso por el que se adjudicó el servicio al proveedor se sugiere una estructura de personal que contempla un mínimo de 219 personas para atender el servicio.

La ONP informó, mediante el siguiente cuadro, el número de personas que cubrirían el servicio para la empresa proveedora.

Mes y año	Cantidad de empleados	Altas de personal	Bajas de personal	Índice de rotación mensual
Ago-06	227	1	5	-1.76
Sep-06	230	3	1	0.87
Oct-06	226	3	4	-0.44
Nov-06	271	56	56	0
Dic-07	236	3	4	-0.42
Ene-07	238	6	10	-1.68
Feb-07	232	4	7	-1.29
Mar-07	229	7	9	-0.87
Abr-07	229	3	11	-3.49
May-07	221	9	8	0.45
Jun-07	215	2	2	0

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP.

Como se puede apreciar en el cuadro adjunto, el número de personas que atiende el servicio se acerca al número mínimo exigido inicialmente por la ONP al diseñar las Bases del proceso. Asimismo, el índice de rotación de personal ha sido bajo, salvo el salto estadístico registrado en noviembre del 2006.

Número de plantillas entregadas al proveedor del servicio

Las Bases contemplaron que, con periodicidad mensual, la ONP entregaría al contratista aproximadamente 8.365 plantillas para ser verificadas.

En el siguiente cuadro se presenta información proporcionada por la ONP en la cual se puede observar que el promedio mensual de plantillas entregadas al proveedor se acerca al promedio indicado en las Bases.

Mes	Total General
Ago-06	11,862
Sep-06	7,981
Oct-06	8,314
Nov-06	8,249
Dic-06	6,107
Ene-07	8,891
Feb-07	7,159
Mar-07	7,622
Abr-07	6,719
May-07	7,023
Jun-07	5,592
Jul-07	10,524
TOTAL	96,043

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP.

Cabe precisar, sin embargo, que en la información proporcionada también se incluyen las plantillas anuladas, es decir, aquellas que se anulan en razón de una generación indebida, a pedido de la ONP, y las devueltas, que son aquellas que el proveedor devuelve a

la ONP cuando detecta errores o información insuficiente en las referidas plantillas.

En cuanto al número de plantillas verificadas y facturadas por el proveedor del servicio a la ONP, se cuenta con la siguiente información:

Año	Mes	TOTAL Plantillas
2006	Ago-06	8,447
	Sep-06	8,062
	Oct-06	6,769
	Nov-06	9,349
	Dic-06	7,000
2007	Ene-07	8,057
	Feb-07	7,617
	Mar-07	8,109
	Abr-07	6,033
	May-07	7,179
	Jun-07	5,400
	Jul-07	7,300
Total		89,322

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP.

Si se comparan los últimos dos cuadros se advierte que, en el período que va entre agosto del 2006 y julio del 2007, la ONP entregó al proveedor 96,043 plantillas para ser verificadas y recibió sólo 89,322 plantillas verificadas. No se proporcionó información sobre las 6,721 plantillas de diferencia entre uno y otro cuadro, aunque se puede suponer que su entrega está pendiente.

Número de plantillas observadas

Según las Bases, son plantillas observadas las que, después de ser verificadas y entregadas a la ONP, en la línea de producción del proceso de calificación se determina que están mal verificadas por el contratista. Estas son devueltas para que el proveedor regularice las observaciones formuladas.

Aeste respecto, la ONP informó que entre agosto del 2006 y junio del 2007 se devolvieron las siguientes plantillas por encontrarse en ellas diversas observaciones:

Mes/Año	Total de plantillas observadas
Ago-06	46
Sep-06	37
Oct-06	28
Nov-06	92
Dic-06	26
Ene-07	69
Feb-07	17
Mar-07	50
Abr-07	18
May-07	27
Jun-07	12
TOTAL	422

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP

Las 422 plantillas observadas en un período en el que el proveedor del servicio entregó 82,022 plantillas verificadas no resulta una cifra impactante e incluso se podría afirmar que está por debajo de cualquier estimado

de error estadístico. Sin embargo, es necesario contrastar dicha cifra con el número de demandas surgidas a partir de verificaciones de plantillas mal efectuadas —por haber desconocido, indebidamente, años de aportes de los afiliados— que no fueron detectadas oportunamente por la ONP.

De igual manera, tampoco se ha encontrado problema alguno en lo que se refiere al plazo de entrega de las plantillas verificadas a la ONP. Sin embargo, también habría que contrastar dicha información con la registrada en todas aquellas plantillas que posteriormente originan procesos judiciales contra la ONP por desconocimiento de años de aportes.

Control de Calidad

Según la información proporcionada por su Gerencia de Operaciones, la ONP utiliza el siguiente procedimiento para ejecutar el control de calidad de las plantillas verificadas:

- a) *“La ONP determina la muestra a entregar al Proveedor de Control de Calidad en base a los criterios de segmentación establecidos en las Bases (principalmente cantidad e indicadores). La muestra es una data histórica de plantillas ya terminadas y entregadas a ONP, las cuales se encuentran anexadas a sus correspondientes expedientes administrativos.*
- b) *La ONP solicita al Archivo correspondiente los expedientes administrativos donde se encuentran anexadas las plantillas, a fin de entregarlos al Proveedor de Control de Calidad.*

- c) *El Proveedor de Control de Calidad fotocopía las plantillas indicadas en la muestra obtenida por la ONP y devuelve los expedientes al archivo correspondiente.*
- d) *El Proveedor de Control de Calidad envía las muestras obtenidas a labor de campo según las direcciones que figuran en las fotocopias de las plantillas y otras que se obtengan de medios alternos. El plazo de atención de las mismas es 30 días.*
- e) *El proveedor de Control de Calidad compara los resultados obtenidos de su labor de supervisión con los resultados registrados en las fotocopias –obtenidos por el Proveedor de Verificación– y determina el tipo de diferencia o posible error por parte de dicho proveedor.*
- f) *Transcurrido el plazo de atención, el Proveedor de Control de Calidad informa los resultados obtenidos a la ONP.*
- g) *La ONP evalúa los resultados obtenidos por el Proveedor de Control de Calidad y, de considerarlo necesario, solicita los descargos al Proveedor de Verificación.*
- h) *En base a los descargos presentados, la ONP determina si el error es atribuible al Proveedor de Verificación, o de una mala supervisión realizada por el Proveedor de Control de Calidad. En cualquiera de los casos, procede a gestionar la aplicación de la penalidad correspondiente.*

El procedimiento de control de calidad de plantillas (forma) lo efectúa la ONP considerando la Metodología de Inspección por atributos, con una revisión del 100% para plantillas de pensiones y de 15% para plantillas de bonos”.

Lamentablemente, no se ha informado cuál es el porcentaje de plantillas que se revisan por el fondo. Sin embargo, la primera observación que se debe hacer, luego de revisar el procedimiento, es que la ONP no realiza por sí misma la labor de control de calidad, sino que ha delegado en otro contratista la realización de dicha función.

Como se ha visto líneas arriba, la doctrina sobre utilización de la tercerización en el sector público no sacraliza lo que para el sector privado es un dogma: no tercerizar el núcleo o **core business** del negocio. No obstante, sí ha puesto énfasis en que la entidad no puede renunciar a sus funciones de fiscalización y control sobre las actividades tercerizadas y, bajo esa premisa, resulta cuestionable que la ONP no realice por sí misma la labor de control de calidad y que, por el contrario, dicha labor pueda poner en evidencia los errores en la labor del Proveedor del Servicio de Control de Calidad, tal como se advierte en el punto h) del procedimiento descrito.

Por otro lado, no se puede soslayar la duda que generan los resultados del control de calidad sobre el fondo de las plantillas cuando se sabe que la ONP carece de un archivo ordenado y completo de planillas de pago. Además, una parte significativa de los archivos se encuentra en manos de terceros, y otra simplemente no se encuentra registrada.

Por efecto de los mecanismos de control de calidad empleados se impusieron 115 penalidades entre los meses de agosto del 2006 y julio del 2007, motivadas por errores en el levantamiento de información en campo detectadas por el Proveedor del Servicio de Control

de Calidad. Asimismo, la ONP penalizó 77 plantillas por efecto de errores detectados durante el control de calidad que ella misma ejecuta.

Mes de aplicación de penalidad	Total (plantillas)
Ago-06	8
Sep-06	3
Oct-06	1
Nov-06	15
Dic-06	6
Ene-07	47
Feb-07	25
Mar-07	22
Abr-07	129
May-07	14
Jun-07	37
Jul-07	4
TOTAL	311

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP

7.3.3. Calificación de Derechos Pensionarios

El servicio o etapa de Calificación de Derechos Pensionarios tiene por finalidad atender los trámites relacionados con la obtención de prestaciones de derecho pensionario presentados tanto por los asegurados como por la ONP en el ámbito nacional. El servicio incluye los procesos, herramientas, recursos y actividades requeridos para su cumplimiento y ejecución, brindando al asegurado y/o pensionista un servicio de calidad en

la calificación de otorgamiento del derecho pensionario, atendiendo sus solicitudes y requerimientos en forma correcta, oportuna y eficiente.

Este servicio fue tercerizado y, de acuerdo con el contrato y las Bases,⁵⁸ tiene una duración de 36 meses y un valor referencial de S/. 34'840,000.00. Este monto incluyó los gastos en recursos humanos, materiales, equipos, servicios, gastos generales, la utilidad e impuestos de ley.

Cabe precisar que el valor referencial del servicio estaba compuesto por el valor del Tramo Base, que ascendía a S/. 24'760,000.00. El Tramo Base está referido a los 8,000 expedientes mensuales que el proveedor debía calificar, los que al final del contrato ascenderían a 288,000. El valor del tramo complementario ascendía a S/.10'080,000.00, tomando como referencia 180,000 expedientes adicionales a un precio unitario de S/. 56.00 por expediente.

La buena pro fue otorgada en agosto del 2004 a la propuesta que ascendía a S/. 27'854,386.84, es decir, casi siete millones de soles menos de los que la ONP estimó en el precio base.

Con la finalidad de obtener información de calidad para el análisis de los niveles de eficiencia de la etapa de Calificación de Derechos Pensionarios, al igual que en las dos etapas anteriores, se solicitó información⁵⁹ a la ONP,

⁵⁸ Según Concurso Público N° 004-2004-ONP.

⁵⁹ Mediante Oficio N° 224-OD/LIMA-DLP del 25 de julio del 2007, la Defensoría del Pueblo solicitó información a la Gerencia de Operaciones de la ONP, la que fue proporcionada mediante Oficio N° 558-2007-GO/ONP recibido el 24 de agosto del 2007.

la que permitió conocer que en la empresa proveedora del servicio laboran 206 personas, lo que supera en 71 personas el número requerido en las Bases.

Número de expedientes calificados por mes

Conforme se precisó líneas arriba, el Tramo Base del valor referencial del servicio de Calificación está referido a 8,000 expedientes mensuales que el proveedor debía calificar, los que al final del contrato ascenderían a un total de 288,000 expedientes calificados. Adicionalmente se contemplaba un tramo complementario en el valor referencial destinado a la calificación de un total de 180,000 expedientes adicionales (5,000 por mes), lo que da un total general de 468,000 expedientes (13,000 por mes), cuya calificación se esperaba durante los 36 meses del período de contratación.

Cabe precisar que las Bases referían que el anterior proveedor del servicio, durante el período comprendido entre septiembre del 2003 y abril del 2004, había atendido en promedio 9,141 expedientes de calificación.

Este promedio coincide con el promedio de expedientes calificados por el proveedor del servicio durante el período comprendido entre diciembre del 2004 y julio del 2007 que —conforme al cuadro adjunto proporcionado por la ONP— ascendió a 9,019 expedientes mensuales.

	Mes producción	Exp calificados	Bonos calificados	Total calificados
1	dic-04	4,104		4,104
2	ene-05	5,870		5,870
3	feb-05	6,898		6,898
4	mar-05	8,134		8,134
5	abr-05	8,433	76	8,509
6	may-05	9,115	142	9,257
7	jun-05	8,198	150	8,348
8	jul-05	7,753	118	7,871
9	ago-05	9,111	130	9,241
10	sep-05	8,342	144	8,486
11	oct-05	8,744	154	8,898
12	nov-05	10,390	172	10,562
13	dic-05	9,083	94	9,177
14	ene-06	9,623	130	9,753
15	feb-06	9,890	128	10,018
16	mar-06	12,327	164	12,491
17	abr-06	10,582	154	10,736
18	may-06	10,612	116	10,728
19	jun-06	9,086	101	9,187
20	jul-06	10,932	74	11,006
21	ago-06	9,701	92	9,793
22	sep-06	9,865	105	9,970
23	oct-06	11,275	115	11,390
24	nov-06	9,743	112	9,855
25	dic-06	9,220	81	9,301
26	ene-07	8,845	115	8,960
27	feb-07	8,274	46	8,320
28	mar-07	8,796	50	8,846
29	abr-07	7,820	206	8,026
30	may-07	8,185	54	8,239
31	jun-07	8,094	52	8,146
32	jul-07	8,406	101	8,507
		285,451	3,176	288,627

Promedio mensual durante los 32 meses: 9,019 expedientes.

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP.

Sin embargo, los 288,627 calificados hasta julio del 2007 distan mucho de la cifra de 468,000 expedientes cuya calificación se esperaba hasta la culminación del contrato. Esta cifra–meta no sólo permitiría atender los nuevos expedientes que se presentan día a día, sino que —principalmente— facilitaría la labor de calificar los 67,412 expedientes que la ONP tenía en “stock”⁶⁰ al momento de realizar el proceso de selección para elegir a la empresa proveedora.⁶¹

De esta manera, de acuerdo con el ritmo con el que la empresa proveedora ha venido calificando expedientes se necesitarían siete meses y medio para poner al día únicamente el stock de expedientes pendientes de calificar, dejando para después la atención de los expedientes que se presenten “día a día”.⁶² Asimismo, calificando mensualmente un promedio de 9,019 expedientes mensuales durante los 36 meses del período de contratación, la empresa proveedora calificará un

⁶⁰ Según el glosario contenido en las Bases del Proceso, expedientes del Stock son los expedientes administrativos pendientes de calificar con solicitud(es) anexada(s) y/o por anexar recibidas antes del inicio de la Fase Operativa del Servicio, los cuales se deberán calificar, en forma prioritaria, dentro de los primeros meses de la Fase Operativa.

⁶¹ Anexo N° 01-F: Calendario Programado de Producción de Expedientes Calificados Terminados, de las Bases del Concurso Público N° 0004-2004-ONP, convocado para la contratación del servicio de calificación de solicitudes de derecho pensionario

⁶² Conforme con lo señalado en las Bases, expedientes del Día a Día son los expedientes administrativos pendientes de calificar con solicitud(es) anexada(s) y/o por anexar que se reciben desde el inicio de la Fase Operativa del Servicio. También se denomina así a los nuevos expedientes o a los que se reactivan debido al ingreso de una nueva solicitud.

En caso de recibirse nuevas solicitudes que hagan referencia a un expediente administrativo del stock que aún se mantiene como pendiente de calificación, no se le considerará como un expediente del Día a Día. (Bases, p. 23).

total estimado de 324,684 expedientes, es decir, menos expedientes que los 468,000 expedientes que la ONP esperaba que calificase la empresa proveedora.

Expedientes en espera, en stock y calificados terminados

Si proseguimos examinando las Bases del contrato, expediente en espera es aquel expediente administrativo que luego de la revisión de las solicitudes y la documentación que obra en éste, se determina la falla de algún elemento necesario para dar término al trámite administrativo.

Por otro lado, expediente calificado terminado es el expediente administrativo que resulta luego de la emisión de la resolución o notificación que da término al trámite administrativo de todas las solicitudes en curso que hayan sido recibidas por la empresa al día hábil anterior a la fecha de calificación y que, consecuentemente, produce su archivamiento. En consecuencia, para que exista un expediente administrativo calificado terminado resulta necesario contar previamente con todos los elementos necesarios para realizar la labor de calificación. El expediente administrativo calificado terminado constituye la unidad de medida de producción de la empresa.

Al 31 de julio del 2007, la empresa manejaba 9,482 expedientes en espera, 6,420 expedientes en stock y 19,980 expedientes calificados terminados. Estas cifras dan un total de 35,882 expedientes manejados por la empresa a dicha fecha. Esta información no incluye los expedientes en stock en la misma ONP ni el stock del proceso de transferencia.

Evaluación de la ONP sobre el cumplimiento del criterio PEPS (primeras entradas, primeras salidas)

Las páginas 27 y siguientes de las Bases del proceso señalan que la empresa proveedora debe programar su producción de forma tal que el flujo de expedientes administrativos sea continuo, procurando mantener expedientes administrativos sin demora en sus áreas.

En la calificación de los expedientes administrativos se considerará el criterio PEPS (primeras salidas, primeras entradas), es decir, se calificarán los expedientes desde una perspectiva temporal—de los más antiguos a los más recientes—, siempre y cuando se reúnan los elementos necesarios para dicha calificación. Los expedientes administrativos referidos a casos de urgencia social se encuentran exceptuados del criterio PEPS.

A este respecto, la ONP señala que se evalúa el cumplimiento del criterio PEPS en función de la programación de la producción, que depende directamente de las siguientes variables.

- Expedientes urgentes: expedientes con ejecuciones de sentencia, expedientes pendientes de otorgamiento de pensión previsional, expedientes pendientes de calificación definitiva provenientes de pensión previsional, casos de urgencia social (pedido de la Defensoría del Pueblo, invalidez, riesgo de vida, etc.), denuncias penales, etc.
- Expedientes con plantillas completas (labor de verificación completa en expedientes de primer trámite y recursos de no pensionistas).
- Estado del expediente (según indicadores de esperas

del sistema NSTD).

- Disponibilidad física de los expedientes (por ejemplo, algunos están en el Poder Judicial, otros en consulta legal, otros en operativos especiales, etc.)⁶³
- Embalses de expedientes en diferentes etapas del proceso.
- Número de días hábiles disponibles del mes a producir.
- Categorías de expedientes a producir según Bases (nuevas pensiones, recursos, solicitud de pensionistas, solicitudes varias, etc.) y los balances de las líneas de producción como consecuencia de dicha categorización.
- Antigüedad del expediente.
- Respuesta de los administrados a los requerimientos realizados.
- Fechas de diversas solicitudes para un mismo expediente.
- Operativos especiales.

Para la ONP, el criterio PEPS se ve influido por las variables descritas y concurre con éstas en el normal proceso de calificación. La ONP evalúa mediante “coordinaciones” el cumplimiento del programa de producción mensual. A este respecto, no se precisó el contenido de las “coordinaciones”.

Sobre este punto se debe señalar que, si bien resulta saludable que, por ejemplo, los expedientes denominados

⁶³ “Consulta legal” y “operativos especiales” son momentos del proceso de otorgamiento de derechos pensionarios poco explicitados por la ONP. Podrían referirse a casos como aquellos en que la pensión se encuentra suspendida por una supuesta falsificación de documentos, por citar sólo una de sus formas.

urgentes se encuentren exceptuados del criterio PEPS, la antigüedad del expediente debería ser una variable a la cual las empresas proveedoras de servicios de la ONP deberían darle una mayor importancia.

Ello evitaría que se privilegie la atención de los casos sin complicaciones en detrimento de los casos complicados, en el afán de acercarse a la cuota mínima de expedientes calificados que exigen las Bases.

Evaluación del personal de la empresa proveedora

Conforme se establece en las Bases del proceso, el personal que realice las funciones de calificadores, revisores y supervisores directos deberá cumplir con un programa de evaluación de conocimientos que, adicionalmente a la prueba de ingreso, contenga pruebas de periodicidad semestral administradas por la empresa y supervisadas por la ONP con una nota aprobatoria mayor a 15.

Asimismo, las notas que van desde 11.00 hasta 14.90 puntos dan derecho a rendir una prueba sustitutoria y, en el caso de las personas que hayan sido reprobadas en los exámenes sustitutorios, no podrán continuar realizando las funciones de calificador, revisor o de supervisores de dichos exámenes. Por otro lado, las personas que en la prueba sustitutoria obtengan entre 11.00 y 14.90 puntos no podrán continuar realizando funciones de revisor o de supervisor de calificadores y revisores y, necesariamente, deberán obtener nota aprobatoria en el siguiente proceso de evaluación semestral. En caso contrario, tampoco podrán continuar realizando funciones de calificadores.

El promedio de notas de la última evaluación semestral efectuada a los trabajadores de la empresa proveedora, supervisada por la ONP, fue de 14.64, con un desvío estándar de 2.23. Lamentablemente no se obtuvo más información respecto a los resultados de las demás evaluaciones realizadas, ni de las sanciones impuestas a quienes obtuvieron menos de 15.00.

Penalidades impuestas a la empresa proveedora

Las Bases del proceso regulan un conjunto de penalidades por errores en el trabajo de la empresa proveedora, que consideran desde errores de forma en el trámite de los expedientes hasta problemas de mala aplicación de procedimientos.

Conforme a la información proporcionada,⁶⁴ las penalidades para cobranza son las siguientes:

Código de penalidad	Motivo	Penalidad concluida
001	Error de forma o material	22,122
002	Error en la aplicación de la normativa vigente	NO SE INFORMÓ
003	Error en la calificación de derechos pensionarios que ha generado un perjuicio para el asegurado o la institución	18
004	Error en el cálculo de pensión	34
005	Error en la utilización de los sistemas	8
006	Incumplimiento de Directivas y/o procedimientos operativos dados por la ONP	92
007	Error en la derivación	1

⁶⁴ La información proporcionada no incluye las penalidades que se encuentran en proceso de evaluación y comunicación a la empresa proveedora.

O	Por no ingresar o ingresar incorrectamente la información de empleadores en el NSTD para la generación de una plantilla	36
P	Por determinar incorrectamente un expediente en estado de espera	28
R	Incumplimiento de anexo de documentos	1
W	Por entrega de documentación a dirección incorrecta	3
Y	Mala Aplicación de procedimientos establecidos por la ONP o funciones establecidas en las presentes Bases Administrativas o en el Contrato del Servicio o durante su vigencia	111

Fuente: Gerencia de Operaciones de la ONP

Estadísticamente hablando, resulta relevante observar el alto número de penalidades impuestas por errores materiales, que se refieren normalmente a errores ortográficos, gramaticales, de concordancia, o a mala calidad de impresión, entre otros.

El elevado número de las penalidades por errores materiales resulta mucho más importante si tomamos en cuenta que, hasta hace pocos meses, los paquetes de expedientes que la empresa proveedora remitía para control de calidad y que contenían errores eran devueltos en su totalidad para ser revisados nuevamente. Ello provocaba demora no sólo en el trámite de los expedientes de los documentos que contenían errores, sino también demora en el trámite de los expedientes de los documentos que no contenían errores, pero que se encontraban en el mismo paquete de expedientes. Conforme a la información proporcionada por personal de la Gerencia de Operaciones de la ONP, estarían adoptando medidas para solucionar el problema.

8. ESCASA MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

Durante la investigación se ha corroborado que uno de los problemas más recurrentes en la tramitación de las pensiones es la escasa motivación de las resoluciones administrativas denegatorias. En efecto, en la revisión de los expedientes se aprecia que las resoluciones carecen de suficiente explicación respecto de las razones fácticas y/o jurídicas referidas al porqué del incumplimiento de requisitos por los cuales se deniega un derecho.

Esta situación es particularmente evidente y delicada en las resoluciones denegatorias de reconocimiento de derecho pensionario por años de aportación. En ellas se registran argumentos generales carentes de una explicación respecto de los motivos por los cuales se ha llegado a una determinada conclusión. Asimismo, no se precisa con claridad el resumen del informe del verificador pensionario que se apersonó al centro de trabajo o a los archivos de planillas para efectuar su labor de verificación y, en algunos casos, dicho informe no se menciona.

A este respecto se utilizan frases como “no ha acreditado fehacientemente el derecho invocado” sin que se explique las razones de dicha afirmación, las cuales podrían tener sustento en, por ejemplo: 1) inexistencia de planillas de pago donde se alega que figuran los aportes; 2) ausencia del registro del solicitante en las planillas encontradas; 3) duda respecto a la legitimidad de las planillas, entre otras. Es frecuente, asimismo, la referencia a documentos que se encuentran en determinado folio del expediente sin que se detalle a qué documento se refieren.

En ese mismo sentido también se observa que las resoluciones administrativas denegatorias incurren en una inadecuada sustentación jurídica aplicada al caso concreto. En efecto, al identificar un incumplimiento de la norma pensionaria, las resoluciones se limitan a citar el cuerpo legal utilizado, sin precisar el artículo y el análisis correspondientes.

Las descritas falencias en la redacción o emisión de las resoluciones administrativas denegatorias por parte de la ONP reflejan un tratamiento colectivo que hace presumir el manejo de formatos que no permiten la incorporación de aspectos inherentes a cada caso concreto.

Este problema resulta perjudicial para la propia ONP, ya que si existen muchos casos en los que efectivamente corresponde denegar un derecho solicitado, la insuficiente motivación resolutoria generará indefectiblemente insatisfacción en el asegurado o pensionista y lo habilitará para impugnar la resolución administrativa por la falta de motivación o para reclamar judicialmente un derecho que no le corresponde gozar, con los correspondientes problemas de sobrecarga administrativa y judicial.

Por otro lado, si se trata de un derecho mal denegado, una motivación defectuosa generará los mismos problemas detallados en el párrafo precedente, con el agravante de que se recorta el derecho de defensa del asegurado o pensionista, a quien, al no exponérsele debidamente las razones de la mala denegatoria, no podrá ejercitar cabalmente su derecho de impugnación administrativa o su eventual acción judicial.

Efectivamente, este grave problema transgrede seriamente el principio constitucional del Debido Proceso en lo que respecta al deber de motivación de las resoluciones administrativas, así como al Derecho a la Defensa del asegurado o pensionista, ambos contenidos en el Artículo 139º, incisos 5 y 14 respectivamente, de la Constitución Política del Perú.

Criterios jurisprudenciales no aplicados en sede administrativa

Otro problema detectado es la permanente inobservancia de los criterios jurisprudenciales en materia pensionaria que expide el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de la República. A este respecto se advierte que dichos criterios no son tomados en cuenta en la tramitación de los distintos reclamos pensionarios, obligando de esta forma a que el asegurado o pensionista que busca el otorgamiento de un determinado derecho pensionario, y cuyo pedido se encuentra sustentado en la jurisprudencia constitucional de un caso idéntico al suyo, tenga que recurrir a un nuevo proceso judicial a fin de obtener una sentencia que se aplique a su caso concreto.

Se debe tener en cuenta que cuando se habla de criterios jurisprudenciales en materia pensionaria no aplicados por la ONP se alude a aquellos casos en los que existe una línea de jurisprudencia marcada y uniforme en un mismo sentido. Si bien, en teoría, la referida línea solo vincula a la parte que obtuvo dicho pronunciamiento favorable y no constituye un precedente vinculante, ello no obsta que deje de ser considerada como fuente de derecho para la administración pública pensionaria y deba ser recogida para sus procedimientos administrativos,

máxime si se tiene en cuenta que, cuando se trata de una jurisprudencia pensionaria negativa, ésta si es recogida por la ONP, lo que resulta una contradicción.

A su vez, este problema genera una sobrecarga en el Poder Judicial en acciones de garantía y contencioso—administrativas en materia pensionaria, toda vez que se obliga al asegurado a recurrir al fuero judicial cuando su caso pudo ser resuelto en una instancia administrativa.

En este caso, la cerrada defensa que hace la ONP a nivel judicial en las contestaciones de demanda, en abierta contradicción de la jurisprudencia pensionaria vigente, desnaturaliza el objeto de la defensa judicial del Estado, cual es el de defender los intereses del Estado procurando un resultado favorable para éste.

La solución de este problema puede depender de que la ONP aplique los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional, además de la expedición de una norma que autorice a los defensores del Estado, específicamente a los abogados de ONP, a que se puedan allanar en aquellos emplazamientos en los que se estime que lo reclamado se ajusta a derecho y a la jurisprudencia vigente. De este modo se puede evitar un innecesario proceso judicial respecto de un reclamo que se va a perder, lo que incluso le ahorraría dinero al Estado en estudios de abogados.

9. EXPERIENCIAS EXITOSAS IMPLEMENTADAS EN OTROS SISTEMAS PREVISIONALES

Con el fin de verificar, in situ, mecanismos que facilitan la labor de los sistemas de pensiones en otros países, respecto de la atención a sus pensionistas y afiliados, la Defensoría del Pueblo, que contó con la colaboración de la Cooperación Belga, comisionó a dos funcionarios para que sostuviesen un conjunto de reuniones con las entidades que administran los sistemas previsionales de Uruguay y Argentina.

De esta manera se concertaron reuniones con las siguientes instituciones en Uruguay:

- Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Directorio del Banco de Previsión Social (BPS).
- Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

Asimismo, se sostuvieron las siguientes reuniones en Argentina:

- Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP).

Siendo plenamente conscientes de las diferencias económicas y sociales con dichos países, así como de las dificultades en la aplicación de recetas que funcionan en otras realidades, pero que podría ser difícil implementar

en la realidad peruana, resulta oportuno detallar ciertos aspectos en materia previsional que sería factible aplicar en el país.

Debate nacional previo a la implementación de nuevas políticas previsionales

En el año 2007, el Gobierno uruguayo implementó el Diálogo Nacional de Seguridad Social, con el objetivo de evaluar el actual sistema de seguridad social y generar insumos para delinear eventuales modificaciones. Este diálogo, al que fueron convocados diferentes actores sociales y gubernamentales, fue inaugurado por el Presidente de la República. El acceso de las propuestas ciudadanas estuvo facilitado mediante una página Web.

La labor de las mesas de trabajo fue recogida en un documento denominado “Diálogo Nacional Sobre Seguridad Social. Informes y Documentos” y constituye un valioso instrumento para la implementación de reformas en materia de seguridad social.

Rectoría en materia de seguridad social

A diferencia del sistema peruano, en el que no existe un articulador del trabajo que realizan la ONP, las AFPs y EsSalud, en Argentina, el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social argentino fija las políticas públicas y coordina con los diferentes entes que administran aportes previsionales, como la ANSES y la SAFJPs.

Por su parte, en Uruguay, el BPS administra la mayoría de las prestaciones de seguridad social (pensiones,

asignaciones familiares, beneficios de maternidad, entre otras) y ello genera per se un trabajo articulado en la gestión de la seguridad social del país.

Adicionalmente, cuentan con una novísima Dirección Nacional de Seguridad Social en el Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social uruguayo, además de la Comisión Sectorial de Seguridad Social, creada en abril del 2005 y dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia, que está integrada por el Ministerio de Salud, de Desarrollo Social, de Trabajo, de Economía y por el Banco de Previsión Social, entre otros actores sociales y gubernamentales. De esta manera la gestión de la seguridad social (en la que se incluyen las pensiones) se desarrolla de forma articulada y con políticas que se dictan para todos los entes vinculados a dicha labor.

Historia laboral

Desde 1996, en Uruguay, y desde 1994, en Argentina, se han desarrollado serios esfuerzos por construir la historia laboral de los afiliados a sus sistemas de pensiones y garantizar el acceso vía Web de los usuarios. Esta labor incluye la reconstrucción de la historia laboral anterior a dichos años.

Para las administraciones previsionales de dichos países, la historia laboral constituye un pilar básico para un otorgamiento de pensiones dentro de plazos razonables, así como una herramienta importante en la lucha contra la corrupción en el trámite de las pensiones.

Según lo manifestado por el Director Técnico de Prestaciones del Banco de Previsión Social uruguayo,

la labor de construcción de aproximadamente 1'500,000 historias laborales se hizo al interior de la entidad y los gastos que generó la labor estuvieron determinados por el pago de horas extras al personal encargado del trabajo, la contratación de digitadores y personal de apoyo para revisar las planillas e ingresar los datos al sistema.⁶⁵ En Argentina, para un número mayor de historias laborales, la inversión no fue significativamente mayor.

Esta medida se utiliza conjuntamente con otras que permiten a los afiliados estar informados sobre los aportes previsionales que pagan sus empleadores como, por ejemplo, la notificación anual del record laboral a sus domicilios, estando facultados a hacer las observaciones que crean convenientes.

El ingreso a la historia laboral de cada trabajador se hace a través de la página Web del BPS uruguayo, donde existe un link para el registro del usuario. Una vez ingresada la contraseña proporcionada por la institución, el usuario puede ingresar a su record laboral general y, si desea, a un período laboral específico en el que podrá tener acceso a la remuneración declarada por su empleador, los montos retenidos por las prestaciones de la seguridad social y el aporte efectivamente pagado por su empleador.

⁶⁵ En el Perú, la Jefatura de la ONP ha estimado la implementación de dicho sistema en US\$ 50 millones.



REPARTICION PRESTACIONES

Oficina Emisora: DIRECTOR REPRESENTANTE DE TRABAJADORES
 FERRARI IBARRA
 13/05/2008 11:57:57 AM

WALTER ARIEL

Consulta de Servicios

Datos de la Persona

Documento DO 40746585
 Nombre MARIANELA - FERNANDEZ VILLA

SERVICIOS

Empresa	Aportación	Vinc. Func.	CE	Desde	Hasta	Estado	T. Prueba	Origen
BADITOR S.A.	1	12	99	01/09/1995	31/03/1996	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
BADITOR S.A.	1	12	99	01/04/1996	01/06/1996	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
PUBLIBUS SA	1	12	99	08/07/1996	28/11/1996	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
CENTRAL APICOLA COOPERATIVA AGRARIA DE RESP LTDA	1	12	99	01/02/1997	10/04/1997	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
AUGE PUBLICIDAD LTDA	1	12	99	23/03/1998	15/06/1998	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
BADITOR S.A.	1	12	99	24/08/1998	31/03/1999	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
GALIX SA	1	12	99	20/12/1999	31/05/2001	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
EL AGORA COM SA	1	12	99	12/12/2001	05/05/2003	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
UNIOTEL SA	1	12	99	15/06/2004	28/03/2005	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	FAX - SERVER
TEOMAC SA	1	12	99	29/03/2005	30/03/2005	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	FAX - SERVER
CENTRO CAIF COMPROMISO	1	12	99	01/12/2005	30/04/2006	PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE
BAY SA	1	12	99	01/02/2006		PROBADO	PRUEBA DOCUMENTAL	RACT - ONLINE



REPARTICION PRESTACIONES

Oficina Emisora: DIRECTOR REPRESENTANTE DE TRABAJADORES
 13/05/2008 11:57:38 AM

Detalle de Sueldos

Datos de la Persona

Documento DO 40746585
 Nombre MARIANELA - FERNANDEZ VILLA

Servicio:

Empresa: BADITOR S.A.
 Aportación: INDUSTRIA Y COMERCIO
 Desde: 01/04/1996
 Hasta: 01/06/1996

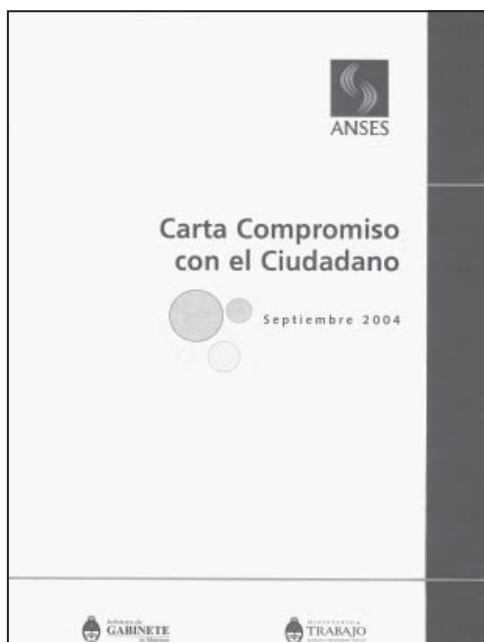
Sueldos

Tipo Remuneración	Año/Mes de Cargo	Días Trabajados	Concepto	Monto Total	Monto BPS	Monto AFAP	Moneda	Origen
1	199604	30	1	810	406	60,76	5	14
1	199605	30	1	926	463	69,45	5	14
1	199606	30	1	926	463	69,45	5	14
1	199606	0	2	544	272	40,8	5	14

Carta Compromiso Ciudadano

Es un documento donde se explicitan los compromisos de la entidad con la ciudadanía de tal manera que los usuarios del servicio toman conocimiento tanto de las funciones de la entidad, los canales de comunicación de ésta, las metas estipuladas en la atención de los expedientes presentados, así como los tiempos de demora en la tramitación de cada uno de los procesos que regulan.

Este mecanismo genera transparencia en la gestión de la entidad y predictibilidad en los tiempos de espera. Además, permite un control ciudadano más eficiente y genera un mejor nivel de confianza ciudadana en la labor de las entidades públicas que cuentan con dicha Carta Compromiso.



El monitoreo del cumplimiento de los compromisos con el ciudadano se efectúa en forma periódica.

Directorio con participación de los jubilados, trabajadores y empleadores

Desde 1992 se integraron al Directorio del Banco de Previsión Social uruguayo los representantes de los trabajadores, empleadores y de los jubilados (directores sociales), los cuales fueron elegidos mediante voto universal entre las asociaciones de jubilados, las asociaciones de empleadores y el PIT-CNT, que es la central sindical uruguaya.

A este respecto se tiene conocimiento de que los directores sociales han implementado medidas para ordenar la gestión de la entidad, eliminando mecanismos como el del “pronto despacho”, por el cual se otorgaban pensiones sin mayor sustento.

Esto es posible gracias a que los directores sociales tienen voz y voto (el Directorio en su conjunto tiene facultades ejecutivas) y cuentan con un equipo técnico de apoyo que potencia su gestión. Además, el Directorio resuelve en segunda instancia las impugnaciones presentadas contra las denegatorias de pensiones, convirtiéndose en un ente de revisión de las resoluciones emitidas por la primera instancia administrativa.

Por su parte, el vigente Reglamento de Organización y Funciones de la ONP incorpora en el organigrama de la entidad un Consejo Consultivo⁶⁶ cuyo rol es absolver las

⁶⁶ La figura del Consejo Consultivo fue introducida en la Ley N° 28532, que estableció la reestructuración integral de la ONP, publicada el 26 de mayo del 2005.

consultas y brindar asesoramiento en los asuntos que sean sometidos a su consideración por la Alta Dirección. El Consejo Consultivo está integrado por los mismos miembros que integran el Directorio del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), es decir, por el Ministro de Economía, el Jefe de la ONP, el Gerente General del Banco Central de Reserva del Perú y dos representantes de los pensionistas, a propuesta del Consejo Nacional de Trabajo, y nombrados por el Poder Ejecutivo.

El Consejo Consultivo tiene como funciones brindar asesoramiento y emitir opinión en los asuntos que el Jefe de la ONP someta a su consideración, y proponer la adopción de políticas orientadas a la consecución de los fines de la institución.

La figura del Consejo Consultivo constituye un avance respecto de la participación de los pensionistas en la gestión de la ONP. Sin embargo, la forma de elección de los representantes de los pensionistas no garantiza su representatividad respecto del número total de pensionistas. Asimismo, nada obliga a la ONP a someter los asuntos de interés de la institución al Consejo Consultivo ni a implementar las políticas que éste proponga. Finalmente, el Consejo Consultivo no incorpora a los representantes de los trabajadores activos aportantes, quienes tienen un legítimo interés en la mejora de la gestión de la entidad.

Cultura previsional

El Banco de Previsión Social uruguayo trabaja con alumnos del nivel primario y secundario en la difusión de los derechos de la seguridad social y en el fomento de una cultura previsional.

En la difusión de su material informativo utiliza un lenguaje de fácil entendimiento para su público objetivo. De esta forma, para el caso de los alumnos de primaria, el mensaje se transmite mediante el formato de historieta para captar la atención de los estudiantes. Al final de la historieta se señalan cuáles son los “poderes” que el protagonista posee como trabajador, es decir, los derechos que le corresponden como tal.



Esta labor de difusión también se realiza al interior de los sindicatos que, por lo general, cuentan con una oficina de seguridad social para brindar información y orientación a los afiliados sobre sus derechos.

El conocimiento de los deberes y derechos que implica la seguridad social en pensiones genera una mejor relación entre los beneficiarios del sistema y la administración previsional mejora los índices de cobertura en razón de la constante fiscalización que realizan los propios trabajadores y sus sindicatos, además de disminuir los riesgos de reclamos y/o litigios por desconocimiento de los requisitos para el acceso a las prestaciones previsionales.

10. CONCLUSIONES

1. Desde la creación y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en 1996, la ONP ha sido y es una de las instituciones más quejadas, habiéndose presentado contra dicha institución 31,289 quejas desde 1999 y, sólo en el 2007, un total de 5,262 quejas. En estos totales no se consideran las orientaciones y mediaciones que se han dado respecto a trámites ante la ONP.
2. El elevado número de quejas recibidas motivó que en julio del 2007 se iniciara la investigación que concluye con el presente Informe Defensorial. El primer paso en dicho informe fue la sistematización de 2,318 quejas presentadas entre enero del 2004 y junio del 2007, que representaban el 20% de las quejas presentadas contra la ONP durante dicho período.
3. De las 2,318 quejas analizadas, 1,644 (70%) están vinculadas al régimen del Decreto Ley N° 19990, 509 (22%) al otorgamiento de Bonos de Reconocimiento, 106 (5%) al régimen del Decreto Ley N° 18846, y 59 (3%) contenían un reclamo sobre otorgamiento de copias de documentos o constancias que otorga la ONP.
4. En dicha sistematización se determinó que el mayor número de las quejas presentadas contra la ONP estaba vinculado a la demora en el trámite de los expedientes pensionarios (46% del total de las quejas analizadas), así como al desconocimiento de los aportes pensionarios (24% del total de las quejas analizadas).

5. Estas cifras concuerdan con la siguiente información proporcionada por la ONP:
 - A febrero del 2008 contaban con 96,297 expedientes pensionarios en espera de calificación, es decir, en espera de que se evalúe el expediente para el otorgamiento del derecho pensionario solicitado o para la denegatoria del mismo.
 - A mayo del 2008, de los 45,198 expedientes para otorgamiento de pensión y recursos impugnatorios que se encontraban en trámite, 15,513 (34% del total) tenían más de 360 días de antigüedad
 - A marzo del 2008, había 104,088 demandas judiciales en trámite contra la ONP.
 - Según el sistema informático de la ONP, entre el 1º de enero del 2007 y el 25 de febrero del 2008, del total de las 77,055 solicitudes presentadas, el 27.7% corresponde a recursos de apelación, de reconsideración o nulidades. Es decir, de personas que no están de acuerdo con las resoluciones de primera instancia emitidas por la ONP.
6. Las cifras expuestas son relevantes si se tiene en consideración que, a febrero del 2008, la ONP contaba con 466,942 pensionistas y 546,771 trabajadores aportantes regulares, es decir, un universo relativamente pequeño de administrados. Estas cifras deben leerse teniendo en cuenta, además, que la edad de jubilación es de 65 años en tanto que el promedio de edad de los pensionistas es de 75 años.

7. El análisis realizado señala la existencia de cinco puntos críticos en la gestión de la ONP, que explicarían la demora en el trámite de los expedientes pensionarios y los problemas con el desconocimiento de aportes. Estos puntos críticos son: la inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes pensionarios, el traslado de la carga de la prueba de los años de aportación a los afiliados, la escasa motivación de las resoluciones administrativas, la utilización de procesos complejos para el otorgamiento de pensiones y la ausencia de una supervisión eficiente que garantice una gestión adecuada en las etapas del proceso de otorgamiento de pensiones que se encuentran tercerizadas.

INEXISTENCIA DE UN REGISTRO ACTUALIZADO E INDIVIDUALIZADO DE APORTES PENSIONARIOS

8. En los archivos de la ONP existen aproximadamente 40 millones de documentos para el reconocimiento de aportes previsionales sin digitalizar, trasladados por el IPSS. Desde la entrada en funcionamiento de la ONP en 1994, los referidos documentos permanecen en dicha situación.
9. Para verificar los aportes previsionales, la empresa contratada por la ONP debe revisar los archivos de planillas sin digitalizar que administra la ONP, los archivos de las empresas en actividad, los archivos de las empresas liquidadoras, e incluso visitar las casas de contadores y ex propietarios de empresas que no han cumplido con trasladar el acervo documentario a la ONP.

10. Con la expedición del Decreto Supremo N° 083-2001-EF se dispuso que las empresas en disolución y liquidación estaban obligadas a entregar sus Libros de Planillas a la ONP, haciéndose extensiva dicha obligación a cualquier tercero, como los contadores de empresas liquidadas que mantuviera en custodia dichos documentos. No obstante ello, hasta la fecha, terceros no autorizados mantienen en su poder las planillas que debería custodiar la ONP.
11. La verificación de aportes pensionarios se complica en razón de la utilización de planillas y boletas de pago falsas para tramitar pensiones de quienes no han cumplido los requisitos legales para obtener una pensión o, de quienes habiendo cumplido con tales requisitos, no pueden probarlo.
12. Esta labor, larga y tediosa, se evitaría si se reconstruyese la historia laboral de los afiliados al SNP, a partir de la información con la que cuenta la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), en su condición de ente recaudador de los aportes previsionales desde 1999, priorizando los casos de aquellos ciudadanos que se encuentran próximos a jubilarse.
13. Este sistema, que la ONP ha denominado Registro Individual de Afiliados (RIA) y que es un proyecto no implementado aún, funciona satisfactoriamente en Uruguay y Argentina, países en los cuales los trabajadores tienen acceso on line a sus historias laborales y en los que se están reconstruyendo las historias laborales de quienes contaban con aportes anteriores a los años noventa, sin que ello represente mayores costos para sus presupuestos.

TRASLADO DE LA CARGA DE LA PRUEBA DE LOS APORTES PENSIONARIOS A LOS AFILIADOS

14. Tanto la ONP como el IPSS, en su momento, se encargaron de la recaudación de los aportes pensionarios de los trabajadores. Sin embargo, no se implementó un registro adecuado de los aportes realizados, como lo demuestran los 40 millones de documentos sin digitalizar que trasladó el IPSS a la ONP.
15. Frente a la falta de información actualizada en los archivos de la ONP, ésta exige, para reconocer los años de aportes, que el solicitante se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Cuenta Individual Nacional de Empleadores y Asegurados (ORCINEA) y en otros registros administrados por la ONP. Asimismo, exige como prueba la presentación de boletas de pago e información contenida en otros libros llevados por el empleador debiendo, para tal efecto, informar la ubicación de los libros de planillas en los que figuren sus aportes si éstos no estuvieran en poder de la ONP.
16. Por otra parte, con la modificación del artículo 70° del Decreto Ley N° 19990 mediante la Ley N° 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínimas y Complementarias, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada, para el reconocimiento de los años de aportación se exige –además– que los aportes retenidos hayan sido efectivamente pagados por el empleador.
17. Este traslado de la carga de la prueba resulta perjudicial para el afiliado al SNP, que no tiene

control alguno sobre la custodia de las planillas de pago de su empleador, ni recibe reportes sobre los aportes retenidos que han sido pagados por su empleador al recaudador previsional.

18. La historia laboral de acceso on line y/o la notificación periódica de dichos aportes retenidos y pagados permitirían al afiliado conocer el pago de sus aportes retenidos.

ESCASA MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

19. Otro de los aspectos críticos en la labor de la ONP es la escasa motivación de las resoluciones denegatorias de derechos pensionarios. Esta labor, encargada a una empresa privada y refrendada por los funcionarios de la ONP, se caracteriza por la falta de información suficiente que permita a los afiliados el adecuado uso de su derecho de defensa. Esto genera la presentación de recursos mal planteados, que no absuelven las observaciones efectuadas por la ONP.
20. El problema se agrava por la falta de una adecuada revisión de las resoluciones en sede administrativa, puesto que la empresa a la que se le ha transferido la calificación de los expedientes se encarga de proyectar las resoluciones de primera y segunda instancia administrativa.
21. A ello se debe agregar el empleo de un lenguaje excesivamente técnico en las resoluciones administrativas, el cual resulta poco inteligible para el solicitante de derechos pensionarios.

En esa misma línea se han verificado en las resoluciones de la ONP la no aplicación en la vía administrativa de los criterios vinculantes establecido por el Tribunal Constitucional, como el referido al desconocimiento de aportes pensionarios efectuados antes de 1962 (Expediente 0155-2004-AA/TC), o a la inaplicación del plazo prescriptorio contenido en el artículo 13° del Decreto Ley N° 18846 (Expediente 00141-2005-PA/TC).

22. Además, estas falencias generan sobrecarga procesal del Poder Judicial, los procesos previsionales pueden demorar un promedio de cinco (5) años, tal como lo señaló la Defensoría del Pueblo en el Informe Defensorial N° 121, denominado “Propuestas para una reforma de la justicia contencioso-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia”.

UTILIZACION DE PROCESOS COMPLEJOS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES

23. Conforme al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ONP, la Dirección de Producción es el órgano de línea encargado de conducir y controlar los procesos de precalificación, calificación y verificación de los aportes de los asegurados.
24. Esta labor tiene como paso previo la que realiza la Dirección de Servicios Operativos, que se encarga de recibir las solicitudes de trámite relacionadas con el régimen del Decreto Ley N° 19990. Asimismo la Subdirección de Calificaciones, se encarga de conducir los procesos de calificación,

reconocimiento, otorgamiento y cancelación de derechos pensionarios, en tanto que la Subdirección de Administración de Aportes, se encarga de conducir los procesos de verificación de aportes para fines pensionarios.

25. Sin embargo, al haberse tercerizado las etapas de atención al público y recepción de expedientes, verificación de planillas de aportes y calificación de expedientes pensionarios, se crea un flujo de procesos en el que necesariamente deben pasar los expedientes de una empresa proveedora a otra.
26. Por otra parte, quien visite la página Web de la ONP encontrará que ya se ha regulado un proceso de 11 etapas sin que se explicita la vinculación entre este proceso y el determinado por el ROF de la entidad, lo cual genera poca claridad en el proceso de otorgamiento de derechos pensionarios, incertidumbre en el solicitante y demora en el trámite de los expedientes que deben transitar estos procesos.

LA TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS EN LA ONP

27. La tercerización de servicios u **outsourcing** es una herramienta de gestión utilizada en la actividad privada para transferir a terceros altamente especializados el desarrollo de actividades complementarias al núcleo del negocio o **core business** de la empresa tercerizadora.
28. La tercerización se utiliza para mejorar la eficiencia de la empresa, en el entendido de que la empresa

especializada puede hacer mucho mejor y a menor costo las actividades transferidas. Sin embargo, la empresa que transfiere sus actividades debe mantener un permanente control y evaluación de las actividades transferidas para implementar, eventualmente, las correcciones necesarias y, de ser el caso, reasumir dichas actividades si no se cumplen las metas que motivaron la decisión.

29. En el sector público, la tercerización se utiliza para transferir actividades complementarias, como el servicio de vigilancia o limpieza, aunque algunas veces una actividad es asumida íntegramente por la empresa privada, como el servicio de limpieza pública en la Municipalidad de Lima. Sin embargo, el Estado sigue siendo el obligado frente a los ciudadanos cuando se trata de la prestación del servicio público transferido.
30. En el caso de la ONP, ésta ha transferido las etapas del proceso de otorgamiento de derechos pensionarios a diferentes empresas y consorcios. Entre las principales actividades tercerizadas se pueden enumerar la de Orientación al Público y Recepción de Expedientes, la de Calificación de Expedientes Pensionarios y la de Verificación de Planillas de Aportes.
31. En Iberoamérica no existen otros ejemplos similares en los que se haya tercerizado el total de las etapas de otorgamiento de derechos pensionarios. Normalmente, los servidores y funcionarios públicos de carrera asumen las actividades del proceso de otorgamiento de derechos pensionarios.

32. Tras analizar las Bases de la contratación de los procesos por los que se tercerizaron las actividades de la ONP, la información proporcionada por dicha institución y las encuestas realizadas al personal de la empresa proveedora del servicio de orientación al público, se han encontrado problemas en la planificación y diseño de la tercerización que afectan la gestión de la ONP. Estos problemas son los siguientes:
- La contratación de proveedores diferentes para cada etapa del proceso genera problemas de comunicación interna en un proceso que se supone integrado.
 - Los proveedores compiten por precio y no por mejores estándares de calidad para adjudicarse el servicio.
 - No se requiere ser egresado universitario para ser contratado como orientador o precalificador en el servicio de orientación al público.
 - No se condiciona el pago de la facturación del servicio al cumplimiento de las metas acordadas, resultando, además que el sistema de penalidades establecido no ha asegurado el cumplimiento de las metas contractuales.
 - Se sobreestima la capacidad de entrega de productos o “entregables” de los contratistas.
 - No se encuentra estandarizada la duración de la capacitación inicial del personal, que es dictada por la propia empresa que brinda el servicio de orientación al público, y no por la ONP.

- El 31% del personal entrevistado señaló que el sistema informático no brinda al usuario información clara respecto al estado de su proceso.
 - El cambio de proveedor genera problemas en la prestación de los servicios, tales como el incremento de solicitudes cuya calificación está pendiente. Por ejemplo, el pico estadístico en las quejas tramitadas el 2001 por la Defensoría del Pueblo se debió al cambio del proveedor del servicio de calificación, tal como se señala en el Informe presentado al Congreso en dicho año.
33. En lo referente al control y evaluación que debe ejecutar la ONP sobre los servicios tercerizados, se han identificado los siguientes problemas:
- El control de calidad del servicio de verificación de las planillas de aportes lo realiza un tercero, no la ONP.
 - Se encarga al propio proveedor del servicio de calificaciones el desarrollo del **software** para el control de gestión de las calificaciones. Esto podría generar problemas con la veracidad de la información proporcionada a la ONP por el proveedor.
 - Existe un deficiente servicio de inspección a las oficinas descentralizadas de atención al público, puesto que no se realiza por lo menos una visita al año a todas las oficinas. Incluso, de la información proporcionada se desprende que algunas oficinas no han recibido visitas desde que entró en vigencia

el contrato con el proveedor del servicio, tales como las oficinas de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cañete, Cusco, Huancavelica, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

- Las penalidades cobradas no corresponden a la complejidad de los errores encontrados.
34. Las consecuencias de las deficiencias en el diseño y el incumplimiento de la obligación de control y evaluación que debe ejercer la ONP sobre las actividades transferidas son las siguientes:
- Los resultados de las evaluaciones al personal de la empresa encargada de la atención al público son deficitarios. Por ejemplo, en la evaluación de diciembre del 2004 sobre el proceso de otorgamiento de pensiones, el 89% del personal salió desaprobado. Dos años después, en una evaluación sobre el mismo tema, el 33% del personal fue desaprobado, pero el promedio nacional por oficinas fue de 11.7. Se trata de un promedio bajo, que pone en duda la confiabilidad de la información que se está proporcionando a los usuarios de la ONP.
 - El 44% del personal de dicho servicio, evaluado en abril del 2005, no interpretaba correctamente el estado del proceso y, en consecuencia, no podía ofrecer una orientación correcta al usuario.
 - El contratista de atención al público atiende un número de solicitudes menor de las que se estimaba, pero atiende un número mayor de personas de las que se estimaba que acudirían en busca de orientación, al momento del diseño de las Bases.

- El 43% del personal entrevistado de la empresa encargada del servicio de orientación al público está constituido por estudiantes. En total se entrevistó a 81 personas.
- El 72% del personal entrevistado no tenía conocimiento previo sobre la normativa previsional.
- El 12% del personal entrevistado consideró que la capacitación no cumplió los objetivos trazados.
- El 79% del personal entrevistado no conoce las tres etapas del Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios (conoce una, o dos, pero no las tres básicas).
- El 27.16% del personal entrevistado no conoce el plan de mejora continua que debe ser elaborado por el proveedor del servicio.
- Entre agosto del 2006 y julio del 2007, el proveedor del servicio de verificación de planillas de aportes entregó verificadas 6,721 plantillas, menos de las que recibió para verificación.
- El proveedor del servicio de calificación calificó 288,627 expedientes en 32 meses; la meta estimada a 36 meses –según las Bases– ascendía a 488,627 expedientes. Esto explicaría los 96,297 expedientes que están pendientes de trámite, según información proporcionada por la propia ONP.
- Según las Bases, al momento de seleccionarse a la empresa proveedora del servicio de calificación,

la ONP tenía un stock de 67,412 expedientes cuya calificación estaba pendiente.

- El embalse en la tramitación de los expedientes y la demora en el cumplimiento de metas genera incentivos para que las empresas proveedoras atiendan principalmente los expedientes de baja complejidad.

EXPERIENCIAS EXITOSAS IMPLEMENTADAS EN OTROS SISTEMAS PREVISIONALES

35. La experiencia de países como Argentina y Uruguay demuestra que sí es posible implementar un sistema de historias laborales de acceso vía Internet. Este sistema garantiza rapidez en la tramitación de los expedientes pensionarios.
36. Asimismo, la creación de un ente rector para los organismos encargados de las prestaciones de la seguridad social contribuye a la optimización del servicio.
37. De la experiencia uruguaya es necesario rescatar los modelos de debate nacional previo a la introducción de cambios en la seguridad social; los mecanismos de difusión de derechos a la seguridad social, así como la implementación en el Banco de Previsión Social, de un Directorio con participación de representantes, los jubilados, los trabajadores activos y empleadores, que cuentan con facultades ejecutivas y que son elegidos mediante voto universal.

38. De la experiencia argentina se debe considerar la utilización de las Cartas Compromiso con el Ciudadano, en las que las entidades que las tienen explicitan sus metas de gestión con relación a los usuarios.

11. RECOMENDACIONES

A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL

1. **IMPLEMENTAR** en el menor plazo y al menor costo posible el proyecto Registro Individual de Afiliados (RIA), que permita a los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) el acceso a sus historias laborales vía la página Web de la ONP, priorizando la construcción de las historias laborales de aquellos que se encuentran próximos a la edad de la jubilación.
2. **CELEBRAR** convenios con las administraciones previsionales de países que cuenten con sistemas de historia laboral en funcionamiento, con el propósito de aprender de sus fortalezas y debilidades para, de esta manera, facilitar su pronta implementación en el país.
3. **REQUERIR** a las entidades del Estado, empresas en funcionamiento, empresas liquidadoras y particulares, la información sobre planillas y aportes laborales que mantengan en custodia para facilitar la implementación del RIA, para cuyo efecto será necesario definir mecanismos legales coercitivos para la consecución de dicho propósito.
4. **GARANTIZAR** la conservación de los documentos que mantienen en sus archivos y que fueran transferidos por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) en malas condiciones.

5. **PRIORIZAR** la atención, mientras se implementa el RIA, de aquellos afiliados al SNP que están próximos a la edad de la jubilación, a quienes se deberá notificar —con una anticipación mayor a un año— para que coordinen con la ONP la revisión y reconstrucción de los años de aporte necesarios para obtener una pensión.
6. **DIFUNDIR** la competencia de la Dirección de Servicios Operativos para la atención de reclamos y quejas presentadas contra la ONP, conforme a lo establecido en el ROF de la entidad.
7. **ELABORAR** una cartilla informativa que contenga un manual de procedimientos que explique los trámites necesarios para la atención de reclamos y quejas, los canales de recepción y los tiempos de respuesta máximos con los que cuenta la entidad para absolverlos.
8. **CELEBRAR** convenios con el Ministerio de Salud para ampliar el número de Comisiones Médicas encargadas de otorgar los certificados de invalidez.
9. **NOTIFICAR** mediante su página Web y mediante publicación en el Diario Oficial *El Peruano* el listado de cada uno de sus afiliados que no se encuentran inscritos en el ORCINEA y demás registros que administra la ONP, y que requieran de dicha inscripción para obtener una pensión en el futuro.
10. **PERMITIR** a los afiliados el acceso al registro de los aportes declarados y pagados por los empleadores con el que cuenta la SUNAT como recaudador de

los aportes previsionales para la ONP. El acceso se puede verificar vía la página Web de la ONP y mediante notificación con periodicidad semestral o anual. De esta forma, los afiliados podrán hacer las observaciones que correspondan.

11. **IMPLEMENTAR** una segunda instancia administrativa que resuelva por sí misma los recursos de apelación planteados, para que no dependa esta decisión del proveedor del servicio de calificación de expedientes pensionarios.
12. **PUBLICITAR** vía la página Web de la entidad las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa, así como los criterios de observancia obligatoria.
13. **APLICAR** en la vía administrativa los criterios emitidos por el Tribunal Constitucional con calidad de observancia obligatoria en materia previsional.
14. **REDEFINIR** los procesos que se deben seguir para la obtención de los diferentes derechos pensionarios, eliminando etapas que constituyen actividades internas de la entidad, como las de control de calidad y precalificación. Asimismo es necesario establecer procedimientos específicos para cada tipo de trámite que se realiza.
15. **IMPLEMENTAR** en el menor tiempo posible el acceso en línea a información sobre el estado del proceso o trámite, conforme se encuentra anunciado en su página Web.
16. **ELEVAR** las exigencias contenidas en los perfiles del personal de las empresas proveedoras,

estableciendo mínimos remunerativos que permitan contratar personal idóneo para la labor.

17. **INTEGRAR** etapas altamente vinculadas para la tercerización de los servicios a un solo proveedor, como por ejemplo, las etapas de calificación de expedientes y verificación de plantillas de aportes.
18. **IMPLEMENTAR** un mecanismo contractual por el cual se garantice el cumplimiento total de las metas establecidas en las Bases.
19. **ESTABLECER** un sistema de penalidades que garantice el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos celebrados con las empresas proveedoras.
20. **PROPORCIONAR** una capacitación inicial estándar al personal de las empresas contratadas, así como capacitaciones periódicas a cargo de la propia ONP, que garanticen un adecuado desempeño del personal.
21. **ESTABLECER** mecanismos que permitan resolver el contrato del personal de las empresas proveedoras que, habiendo recibido capacitación, no supere las evaluaciones tomadas por la ONP.
22. **MEJORAR** los servicios de inspección y de control de calidad, los cuales no deberían ser tercerizados.
23. **IMPLEMENTAR** un plan de emergencia para el stock de expedientes pendientes de calificar.

24. **EVALUAR** con periodicidad anual los contratos de tercerización de servicios, e introducir los ajustes que sean necesarios, tales como el establecimiento de metas alcanzables o el incremento del número de personal necesario, y disponer su resolución en caso de que existan deficiencias en el servicio.

AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

25. **INCORPORAR** a los diferentes actores sociales en los debates sobre las modificaciones a las prestaciones de la Seguridad Social.
26. **MODIFICAR** el artículo 70° del Decreto Ley N° 19990, volviendo a la redacción original, de modo que no se exija el pago efectivo de los aportes para el reconocimiento de los años de aportación. Esta medida se debe adoptar mientras no se establezcan mecanismos eficaces para que el afiliado esté informado de los aportes retenidos que son efectivamente pagados.
27. **DISCUTIR Y APROBAR** una ley que regule el uso de la tercerización en la administración pública, estableciendo mecanismos diferenciados de contratación que privilegien la propuesta técnica sobre la económica.

A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

28. **EVALUAR** la creación de un Consejo Nacional de la Seguridad Social que se encargue de definir las políticas nacionales en la materia, y de la coordinación entre los diferentes entes encargados de las prestaciones de la Seguridad Social.

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

29. **EVALUAR** la modificación de las normas reglamentarias para la acreditación de aportes previsionales que permitan a quienes cuentan con los años de aportación necesarios acceder a una pensión a través de mecanismos probatorios idóneos y razonables.

