

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
Escuela de Posgrado**



Percepciones de los servidores civiles sobre las competencias transversales del directivo público y valores en la práctica laboral: caso Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, durante el periodo 2016-2019

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que presenta:

Rossella Guilianna Leiblinger Carrasco

Asesora:

Maria Rosa Alayza Mujica

Lima, 2021

RESUMEN:

La presente investigación plantea el análisis sobre el ejercicio de las competencias transversales que caracterizan al segmento directivo en la Dirección de Gracias Presidenciales (DGP) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos durante los años 2016 al 2019. Se empleó metodología cualitativa enfocada en las percepciones de sus servidores, respecto al desenvolvimiento directivo y en relación a los lineamientos vigentes del Estado peruano. Entre los hallazgos se destacan la progresiva consolidación institucional impulsada por algunos directores, a través del fomento de sentido de unidad de grupo para afrontar altas cargas laborales, concatenación de distintos sentidos de valor público sobre el impacto en la ciudadanía, y estandarización de procedimientos, en un contexto de riesgos de politización. Respecto al ejercicio de la competencia orientación a resultados, los directivos han orientado su gestión en base al impacto en la ciudadanía y logro de metas. Sobre la competencia vocación de servicio, el impacto en la ciudadanía representa el factor que orienta el trabajo directivo, y el liderazgo para el manejo de situaciones complejas en la atención de casos de presidiarios y cuestiones sobre la reinserción a la vida ciudadana. Respecto a la competencia trabajo en equipo, se reconoce un rol del segmento directivo por promover cohesión interna y capacidades de respuesta integradoras, promoción de interdisciplinariedad y diálogo, el fortalecimiento de competencias y capacidades del personal, así como el establecimiento y consolidación de nexos institucionales. Se concluye que el modelo directivo de la DGP se vincula al modelo de gestión gerencial, caracterizado por la prevención de la politización, medidas para la eficacia y eficiencia, rotación de cargos directivos; pero tiene algunas características que coinciden con el modelo de gestión burocrática, y cierta discrecionalidad en la contratación de directivos.

Palabras clave: gestión pública, Ley SERVIR, segmento directivo, competencias transversales, modelo gerencial, gestión gerencial, práctica laboral, valores organizacionales, valor público.

ABSTRACT:

This research raises the analysis on the exercise of the transversal competences that characterize the executive segment in the Directorate of Presidential Graces of the Ministry of Justice and Human Rights during the years 2016 to 2019. A qualitative methodology was used focused on the perceptions of its servers, with respect to managerial development and in relation to the current guidelines of the Peruvian State. The findings include the progressive institutional consolidation promoted by some directors, through the promotion of a sense of group unity to face high workloads, concatenation of different senses of public value on the impact on citizens, and standardization of procedures, in a context of politicization risks. Regarding the exercise of the results-oriented competence, the managers have oriented their management based on the impact on citizens and achievement of goals. Regarding the vocation of service competence, the impact on citizenship represents the factor that guides the managerial work, and the leadership for the handling of complex situations in the attention of cases of inmates and questions about the reintegration into citizen life. Regarding the teamwork competence, a role of the executive segment is recognized for promoting internal cohesion and integrative response capacities, promoting interdisciplinarity and dialogue, strengthening the skills and capacities of the staff, as well as the establishment and consolidation of institutional links. It is concluded that the managerial model of the DGP is linked to the managerial management model, characterized by the prevention of politicization, measures for effectiveness and efficiency, rotation of managerial positions; but it has some characteristics that coincide with the bureaucratic management model, and a certain discretion in hiring managers.

Keywords: public management, SERVIR Law, executive segment, transversal competences, managerial model, managerial management, labor practice, organizational values, public value.



A mi madre Rosa Emilia, quien me brinda apoyo incondicional todos los días de su vida. A mi esposo Jean Paul e hijos amados Ariela Fernanda y Matías Gonzalo, mi justo soporte emocional, de quienes recibo siempre su amor inmenso y me motivan a perseguir mis propósitos.

Agradecimientos

A mi madre, esposo e hijos por su amor, paciencia y apoyo incondicional, por acompañarme a lo largo de este proceso y darme la fuerza e impulso necesario para lograr un objetivo académico, esperado por muchos años.

A profesionales abogados emblemáticos, a quienes, en algún momento de mi desempeño laboral, tuve por jefes y que marcaron profundamente mi trayectoria de vida:

A la Dra. Delia Muñoz Muñoz, ex Ministra de Justicia y Derechos Humanos, ex Procuradora especializada supranacional, primera Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y actual Coordinadora de la Maestría en Solución de Conflictos de la Universidad San Martín de Porres.

A la Dra. Sylvia Cáceres Pizarro, ex Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, ex Viceministra de Trabajo y ex Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Al Dr. Fernando Castañeda Portocarrero, ex Ministro y Viceministro de Justicia y Derechos Humanos, ex adjunto en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, ex Secretario Técnico de la Comisión para la Reforma de Justicia y del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia y ex presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales.

Al Dr. Alex Rueda Borrero, ex Viceministro de Justicia y Derechos Humanos, ex presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales, ex presidente de la Comisión

Oficial de Extradiciones y Traslado de Personas Condenadas, ex director General de Justicia, ex director General de Seguridad Ciudadana, ex jefe de Área de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

Al Dr. Yuri Chessman Olaechea, ex Director General de Asuntos Criminológicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, funcionario del Gobierno Regional de Tacna, de la Secretaría de Descentralización de la PCM, ex Secretario General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, asesor ad honorem de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República y Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.

A ellos por apostar, confiar y siempre creer en mí.

A mis entrañables amigas y compañeras de trabajo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de quienes aprendí muchísimo sobre el valor intrínseco del servidor público, a través de la prestación de servicios al Estado, que busca y crea bienestar en la sociedad: Karina Chávarry Jiménez (actual directora de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), Jovanna González Vásquez, Patricia Zanabria Castillo, Katalina Avalos Cordero, Diana Milla Vásquez y una larga lista de directivos y servidores a quienes llevo siempre presente en la mente y en el corazón.

A mis permanentes consejeros: Francis Toykin Minaya y Giancarlo Espinoza Delgado por decirme siempre que todo es posible, de quienes sigo aprendiendo que la constancia todo lo puede.

Finalmente, a mi asesora, la Dra. María Rosa Alayza Mujica, por su soporte y acompañamiento técnico durante el proceso de investigación de la presente tesis.



ÍNDICE

	Pág.
Resumen	ii
Dedicatoria	iv
Agradecimientos	v
Índice	viii
Índice de tablas	xi
Introducción.....	1
CAPÍTULO 1: SOBRE LA DIRECCIÓN DE GRACIAS PRESIDENCIALES	6
1.1 Antecedentes	6
1.2 Comisión Permanente de Calificación de Indulto	8
1.2.1 Comisión Especial de Alto Nivel, encargada de calificar y proponer al Presidente de la República, en forma excepcional, la concesión del derecho de gracia a los internos procesados.....	9
1.2.2 Comisión de Indulto, Derecho de Gracia y Conmutación de Penas - Ley N° 27234	10
1.2.3 Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena (CIDGRH y CP).....	12
1.3 Comisión de Gracias Presidenciales.....	14
1.4 Gracias Presidenciales.....	16
1.5 Evaluación y calificación de las solicitudes de gracias presidenciales	17
1.5.1 Disposiciones de orden legal	18
1.5.2 Criterios para el análisis y calificación.....	19
1.5.3 Estricto cumplimiento de criterios establecidos por el Tribunal Constitucional	23
1.6 Metodología de trabajo.....	25
1.6.1 Periodicidad de las sesiones.....	25
1.6.2 Duración de las sesiones	26

	ix
1.6.3 Solicitudes a evaluar	28
1.6.4 Formas de evaluación de los expedientes	28
1.6.5 Suscripción de los informes de la Comisión	29
1.6.6 Remisión de expedientes al Señor Presidente de la República	30
1.7 Relación con el Instituto Nacional Penitenciario INPE.....	30
1.8 Atención de solicitudes de gracias presidenciales	32
1.9 Directivos a cargo en la DGP durante el periodo 2016 - 2019.....	34
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	36
2.1 Modelos directivos	36
2.2 Valores y modelos de gestión directiva	38
2.3 Creación de valor público y ciudadanía.....	41
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA.....	43
3.1 Preguntas.....	43
3.2 Objetivos	44
3.3 Unidad de observación y unidad de análisis	46
3.4 Sobre el enfoque cualitativo y concepto de percepción.....	47
3.5 Matrices de investigación	49
3.6 Descripción de instrumentos de recojo de información	52
CAPÍTULO 4: ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	57
4.1 El proceso de reforma del Servicio Civil en el Perú.....	57
4.2 Evaluaciones comparadas del proceso de Reforma del Servicio Civil	58
4.3 Problemática nacional: politización y profesionalización del segmento directivo.....	60
CAPÍTULO 5: HALLAZGOS.....	65
5.1 Actores cuyas percepciones fueron recogidas	65
5.2 Principales hallazgos en ex autoridades y servidores públicos.	67
5.2.1 Sobre las ex autoridades	67

	x
5.2.2 Sobre los servidores públicos	70
5.3 Las percepciones sobre los valores en la práctica laboral de la DGP	72
5.3.1 Percepciones de las ex autoridades.	72
5.3.2 Percepciones de los servidores públicos	75
5.4 Las percepciones sobre el segmento directivo de la DGP	77
5.4.1 Percepciones de las ex autoridades.	77
5.4.2 Percepciones de los servidores públicos	80
5.5 Sobre la competencia Orientación a resultados	81
5.5.1 Percepciones de las ex autoridades.	81
5.5.2 Percepciones de los servidores públicos	83
5.6 Sobre la competencia Vocación de servicio	89
5.6.1 Percepciones de las ex autoridades	90
5.6.2 Percepciones de los servidores públicos	91
5.7 Sobre la competencia Trabajo en equipo	94
5.7.1 Percepciones de las ex autoridades	95
5.7.2 Percepciones de los servidores públicos	96
CAPÍTULO 6: DISCUSIÓN DE HALLAZGOS	100
6.1 Aspectos condicionantes y tensiones centrales de la DGP	100
6.2 Modelos Directivos	101
6.3 Valores y modelos de gestión	103
6.4 Creación de valor público y ciudadanía	108
6.4.1 Definición del valor público	108
6.4.2 Gestión política y operativa	110
Conclusiones	116
Recomendaciones	123
Bibliografía y referencias	126
Anexos 1: Guías de entrevistas y grupo focal	131

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tipos de gracias presidenciales.....	16
Tabla 2. Marco legal respecto a gracias presidenciales	18
Tabla 3. Normatividad y directivas.....	19
Tabla 4. Solicitudes de gracias presidenciales registradas.....	32
Tabla 5. Solicitud de gracias presidenciales atendidas y calificadas	33
Tabla 6. Solicitud de gracias presidenciales concedidas.....	33
Tabla 7. Directivos en el período 2016-2019.....	34
Tabla 8. Matriz de operacionalización de variables	49
Tabla 9. Matriz de consistencia	50
Tabla 10. Directivos según periodo de labores.....	53
Tabla 11. Cuadro operativo de entrevistas y grupo focal.....	54

Introducción

La presente tesis de investigación se elaboró en el marco de los estudios en la Maestría de Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y consecuente obtención del posgrado. Básicamente, plantea el análisis sobre el ejercicio de las competencias transversales que caracterizan al segmento directivo público, desde la perspectiva de los propios servidores públicos, en base al desenvolvimiento directivo y en relación a los lineamientos y regulaciones vigentes del Estado peruano sobre la materia.

En el año 2008, el Decreto Legislativo N° 1023 creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, cuyo principal objetivo es el fomento del desarrollo profesional de los servidores públicos e impulso a la meritocracia y eficiencia en la labor estatal, que permite proporcionar un mejor servicio a la ciudadanía en base a políticas nacionales sobre el servicio civil.

Como parte de sus funciones, SERVIR emitió la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 186-2016-SERVIR-PE (19.10.2016) aprobando la Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos, cuyo objetivo principal consiste en la evaluación de las competencias transversales (aplicables a todos los servidores) y específicas (relacionadas directamente con el puesto) de los directivos. Y permite

la identificación de necesidades de capacitación, ubicación en el puesto adecuado, necesidades para la mejora del desempeño en los puestos mediante la identificación de las brechas laborales, entre otros.

En tal sentido, las competencias transversales del directivo público que se buscan analizar en la guía mencionada son tres (03): a) orientación a resultados, que considera el impacto de la labor pública en el bienestar del ciudadano; b) la vocación de servicio, que implica la orientación del servidor por generar cambios que persigan la satisfacción de las necesidades del ciudadano; y c) el trabajo en equipo, que considera la generación de relaciones que coadyuven a establecer nexos de confianza y colaboración entre las personas y las instituciones para una mejor y más efectiva respuesta, evitando dobles e ineficientes esfuerzos, y superando el concepto de islas.

Específicamente, el tema de investigación consiste en el análisis de las percepciones y valoraciones del servidor civil respecto al contexto institucional en que desempeña sus funciones y la correspondiente influencia en su práctica laboral; y sobre las cualidades del directivo público en base a las competencias transversales que describe SERVIR en su Guía de Evaluación, y sus implicancias en la gestión laboral institucional. Para estos fines, el estudio de caso se inscribe en la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos durante el período directivo contemplado entre los años 2016 y 2019.

El planteamiento de la investigación se inició con la revisión bibliográfica de los manuales y guías de evaluación de SERVIR para la comprensión del marco teórico y metodológico de esta política normativa, además de consultas de bibliografía especializada en temas de gestión pública y segmento directivo, para el establecimiento del marco teórico, conceptos y variables de análisis. Luego, se implementó la metodología de investigación con enfoque cualitativo, que consideró la ejecución de catorce (14) entrevistas y un (01) grupo focal a servidores civiles comunes y directores que prestaron servicios en la DGP durante el período señalado. Y finalmente, se sistematizaron y analizaron los datos obtenidos mediante el planteamiento de hallazgos y conclusiones.

Se resalta que el planteamiento define al enfoque cualitativo como parte sustantiva de la metodología de investigación, cuya importancia radica en el desarrollo de conceptos, intelecciones y comprensión a partir de la recolección de datos para la evaluación de modelos, hipótesis o teorías. Además, busca la comprensión holística sobre las personas y escenarios, en situaciones del pasado y presente, a partir del marco referencial de ellas mismas, lo cual requiere capacidades de empatía e identificación para localizarse en su situación y tratar de aprehender la forma en que interpretan su realidad (Taylor y Bogdan, 1984).

El cuerpo del texto está organizado en seis (06) capítulos principales. El primero ofrece la descripción sobre la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, considerando su trayectoria, funciones, lineamientos, desempeño y recursos humanos. Luego, el segundo capítulo establece el marco teórico que guía el análisis, a partir de modelos directivos, modelos y valores en la gestión pública, creación del valor público y ciudadanía. Consiguientemente, el tercer capítulo señala los criterios metodológicos de la investigación, respecto al enfoque cualitativo, preguntas, objetivos y características de los sujetos de estudio. Después, el cuarto capítulo se enfoca en una revisión panorámica sobre el estado de la investigación respecto al tema, versa sobre los procesos de reforma del Servicio Civil en el Perú, luego plantea comparaciones del servicio civil en el ámbito latinoamericano, y establece un diagnóstico sobre la problemática nacional del segmento directivo a partir de casos estudiados. El quinto capítulo se centra en el perfil de los servidores, la presentación de los datos obtenidos y plantea hallazgos significativos en citas de sus testimonios y percepciones. Después, el sexto capítulo ofrece una discusión y análisis de los hallazgos señalados previamente en base a los marcos analíticos establecidos. Además, se brinda una sección final de conclusiones, en el que se abstraen las principales discusiones y hallazgos. Y, por último, se esbozan recomendaciones en base a los hallazgos y conclusiones más importantes, en base a una propuesta de mejora para la problemática identificada

Cabe resaltar que el resultado de esta investigación, además de constituir una tesis de posgrado académico, representa la oportunidad de generar conocimiento y

sugerencias conducentes a fortalecer el desempeño laboral institucional y las competencias transversales de los directivos a cargo de la DGP, y también contribuye al enriquecimiento de los estudios sobre experiencias de implementación de la norma SERVIR en los diversos contextos institucionales del Perú, que aún son escasos.



CAPÍTULO 1: SOBRE LA DIRECCIÓN DE GRACIAS PRESIDENCIALES

En esta primera sección se describen datos específicos de la Dirección de Gracias Presidenciales (DGP) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se inicia con los antecedentes sobre su creación, funciones de sus dependencias, lineamientos principales, especificidades sobre las gracias presidenciales, métricas en la atención de casos, metodología de trabajo y relación con el Instituto Nacional Penitenciario (INPE).

1.1 Antecedentes

La Constitución Política del Perú reconoce en el Presidente de la República la potestad de conceder indultos y conmutar penas, desde el 28 de julio de 1980, año que entró en vigencia la Constitución de 1979, la misma que señaló lo siguiente:

“Artículo 211° Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

Inc. 23° Conceder indultos y conmutar penas, salvo los casos prohibidos por la ley”.

Posteriormente, dicha atribución se reguló en el inc. 21 del artículo 118 de la Constitución Política de 1993:

“Artículo 118° Corresponde al Presidente de la República:

Inc. 21° Conceder indultos y conmutar penas. Ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria”.

Es decir, la concesión de una gracia presidencial es una acción limitada, excepcional y discrecional, una facultad única del Presidente de la República. Se emplea en casos específicos y considerada una potestad con control jurisdiccional.

En tal sentido, el proceso está condicionado por el cumplimiento de requerimientos y una evaluación pormenorizada por parte del órgano competente, la Comisión de Gracias Presidenciales, que pondera las disposiciones del Presidente de la República y establece una decisión final¹.

Es importante precisar que, en el año 2010, se publicó el **Decreto Supremo N° 008-2010-JUS**, el mismo que fusionó las comisiones encargadas de evaluar y proponer el otorgamiento de gracias presidenciales, según el siguiente detalle:

¹ Exp. N° 3660-2010-PHC/TC: Caso José Enrique Crousillat, Fundamento de Voto del magistrado Vergara Gotelli.

- Comisión Permanente de Calificación de Indulto (normada por el Decreto Ley N° 25993);
- Comisión Especial de Alto Nivel, encargada de calificar y proponer al Presidente de la República, en forma excepcional, la concesión del derecho de gracia a los internos procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria (creada por la Ley N° 26329);
- Comisión de Indulto, Derecho de Gracia y Conmutación de Penas (normada por la Ley N° 27234) ;
- Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena (creada por el Decreto Supremo N° 004-2007-JUS),

Dichas Comisiones se fusionaron en la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena, la que ejerce las funciones de cada una de las comisiones fusionadas y cuya denominación cambió a Comisión de Gracias Presidenciales.

1.2 Comisión Permanente de Calificación de Indulto

Esta Comisión tiene su antecedente normativo más antiguo en el artículo 29, de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, aprobado mediante Decreto Legislativo N°117 (15.06.1981), en el cual se señala que la Comisión Permanente de Calificación de Indultos es la encargada de evaluar los expedientes de los

sentenciados que cumplen condena en los Centros de Readaptación Social y de proponer al Presidente de la República, a los que sean merecedores de indultos.

Es importante precisar que, esta Comisión se reunía en forma ordinaria y permanente el 1 de julio y el 1 de diciembre de cada año, toda vez que constituía una costumbre tradicional que, el señor Presidente de la República conceda la gracia del indulto con motivo del aniversario de la independencia nacional y de la festividad universal de la Navidad.

En el año 1992, se publicó el Decreto Ley N° 25993, que modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, el mismo, que también hace referencia a la Comisión Permanente. Posteriormente, se publicó el Reglamento que establece la competencia, funciones y organización de la mencionada Comisión, mediante Decreto Supremo N° 07-95-JUS, de fecha 26.06.1995.

1.2.1 Comisión Especial de Alto Nivel, encargada de calificar y proponer al Presidente de la República, en forma excepcional, la concesión del derecho de gracia a los internos procesados

Esta Comisión tiene como antecedente la Comisión Técnica Especial de Calificación de Indultos para Procesados, que se creó mediante Decreto Supremo N° 017-90-

JUS (01.10.1990), con la finalidad de reducir el excesivo número de internos que se encontraban sin condena dentro de los establecimientos penitenciarios.

Posteriormente, se crea la Comisión Especial de Alto Nivel cuya función radica en proponer al Presidente de la República el otorgamiento excepcional de gracias a internos cuyo proceso implique una etapa de instrucción que sobrepase el doble del plazo y su ampliatoria, en correspondencia a la Ley N° 26329 (Vallejo, 2012). Esta gracia presidencial estaba dirigida a aquellos internos que hubieran incurrido en delitos de escasa gravedad y hayan evidenciado, con su comportamiento en prisión, su voluntad de reinserirse a la sociedad (art. 4 y 5 de la Ley N° 26329).

1.2.2 Comisión de Indulto, Derecho de Gracia y Conmutación de Penas - Ley N° 27234

A inicios de la década de los noventa se constituye un marco normativo por parte de jueces anónimos y tribunales militares que, en un sentido permitió la aprobación de condenas a diversos participantes de organizaciones subversivas, sin embargo, puso en grave riesgo los procedimientos legales en el marco de normas nacionales e internacionales (Defensoría del Pueblo, 2018).

Tal situación propició la promulgación de la Ley N° 26655, que reglamenta la creación de la Comisión Ad Hoc², cuyo mandato consistía en la evaluación, calificación y propuesta, del derecho a gracia presidencial o concesión del indulto en casos extraordinarios, para sujetos procesados o condenados por traición a la patria y terrorismo, en función a medios probatorios exiguos y sin correlación a facciones terroristas. En tal sentido, la Comisión Ad Hoc fue instaurada como órgano consultivo de alto nivel con prerrogativas temporales y excepcionales, con el objeto de brindar consensos y argumentos para el logro de acuerdos en relación a casos de inocentes en situación de presidiarios. Así, su objetivo consistió en la conducción de decisiones presidenciales para la concesión de derecho a gracia e indulto a procesados y condenados por terrorismo por medio de sugerencias escritas. (Defensoría del Pueblo, 2018)

Cabe señalar que, esta Comisión determinaba que existía insuficiencia probatoria como requisito para la concesión de la gracia presidencial, lo que involucra la imposibilidad de determinar que existió la comisión de un ilícito penal. Asimismo, este indulto *sui generis* lo que hacía era reconocer que desde el Estado no existió el respeto a las garantías procesales, ya que se llegó a condenar a determinadas personas sin existir una adecuada valoración probatoria.

² Se precisa que la Comisión Ad Hoc se instaura el 20 de agosto de 1996, integrada por el doctor Jorge Santistevan de Noriega como presidente, e integrada por el Padre Hubert Lanssiers Dirix, representante del Presidente de la República. Su actividad se extendió hasta el 19 de diciembre de 1999, fecha de promulgación de la Ley N° 27234 que cesa sus funciones (Defensoría del Pueblo, 2018)

Es importante indicar que la Ley N° 26940 (13.04.1998) amplia *“las facultades de la Comisión Ad Hoc, creada por la Ley No. 26655 y prorrogada su vigencia por la Ley No. 26895, para conocer, evaluar, calificar y proponer al Presidente de la república, en forma excepcional, la concesión del beneficio de la conmutación de pena para quienes, habiéndose acogido a los beneficios del Decreto Ley No. 25499, Ley de Arrepentimiento, se encuentren privados de libertad”* (El Peruano, 1988, p. 158965).

Finalmente, en el año 1999, se publicó la Ley N° 27234 que asignó las funciones y atribuciones establecidas en la Ley N° 26655 y la Ley N° 26940, al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

1.2.3 Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena (CIDGRH y CP)

La CIDGRH y CP tiene como antecedente la Comisión de Conmutación de la Pena (D.S. N° 004-2007-JUS) y la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias (D.S. N° 010-2004-JUS).

Es importante precisar que, la Comisión de Conmutación de la Pena, era la encargada del procedimiento para la evaluación, calificación y propuesta al Presidente de la República de la concesión de dicha gracia, la misma que, tenía por finalidad la reducción de la pena privativa de libertad impuesta o su reemplazo por

una de prestación de servicios a la comunidad, de acuerdo a lo señalado por su Reglamento Interno, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 170-2001-JUS.

La Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias regulaba la presentación, tramitación, evaluación y calificación de solicitudes y, además, establecía las condiciones y pautas necesarias para la formulación de las propuestas de concesión del Indulto y del Derecho de Gracia por razones humanitarias al Presidente de la República, de acuerdo a lo señalado en su Reglamento Interno, aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 593-2004-JUS.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 004-2007-JUS, de fecha 01.04.2007, dichas Comisiones se unificaron con la finalidad de que una sola comisión reconduzca adecuadamente las peticiones, y evitar la duplicidad de trámites y funciones, creándose la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena.

Es necesario recalcar que mediante Decreto Supremo N° 008-2010-JUS (22.06.2010), se realiza la fusión por absorción de todas las comisiones encargadas de evaluar y calificar las solicitudes de gracias presidenciales, en la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias, cuya denominación cambia en virtud a dicha norma a “Comisión de Gracias Presidenciales”.

Posteriormente, se publicó su Reglamento Interno, mediante Resolución Ministerial N° 0162-2010-JUS (13.07.2010), que señala como finalidad de dicha Comisión *“conocer, evaluar, calificar y proponer al Presidente de la República la concesión de gracias presidenciales, respecto de las solicitudes presentadas por los sentenciados que cumplan condena en los Establecimientos Penitenciarios o que se encuentren bajo regímenes de beneficios penitenciarios³, o por los procesados, según sea el caso”* (Artículo 2).

1.3 Comisión de Gracias Presidenciales

La Comisión de Gracias Presidenciales se crea mediante Decreto Supremo N° 008-2010-JUS (14.07.2010) y se regula mediante su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial N° 0162-2010-JUS, como órgano colegiado multisectorial, de alcance nacional, encargado de conocer, evaluar, calificar y recomendar al Presidente de la República, mediante el correspondiente informe, *“la concesión de gracias presidenciales respecto de las solicitudes presentadas por los sentenciados que cumplen condena, estén bajo regímenes de beneficios penitenciarios o por procesados”* (Andina, 2010). La Comisión se encuentra adscrita al Ministerio de

³ Estímulos que se otorgan a los procesados y sentenciados siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el Código de Ejecución Penal, su Reglamento y demás normas complementarias.

Tipos de beneficios penitenciarios: Permiso de salida (enfermedad grave, muerte cónyuge o concubino, padres, hijos o hermanos, nacimiento de hijo; hasta por 72 horas); Redención de la pena por el trabajo y la educación (2x1; 7x1); Semilibertad (1/3 condena); Liberación condicional (2/3 condena); Visita íntima.

Justicia, su operatividad está a cargo del Pliego Presupuestal de dicho Sector y reporta sus actividades al Despacho Ministerial.

La Comisión está integrada por cinco (05) miembros de los cuales cuatro (04) son designados por Resolución Ministerial del Ministro de Justicia y uno (01), en representación del Despacho Presidencial, es designado por Resolución Ministerial del Presidente del Consejo de Ministros. Es presidida por uno de los miembros designados por el Ministro de Justicia, y cuenta con una Secretaría Técnica (ST) que le brinda apoyo técnico y administrativo para el desempeño de sus funciones.

Cabe indicar que la función de Secretaría Técnica recae en la Dirección de Gracias Presidenciales, unidad orgánica de la Dirección General de Asuntos Criminológicos del Viceministerio de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, función regulada en el literal g) del artículo 62º de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS.

No obstante, el Decreto Supremo N° 011-2012-JUS (ROF MINJUSDH) que modificó el artículo 7º del Decreto Supremo N° 004-2007-JUS, que creó la Comisión de Indulto y Derecho de Gracia por Razones Humanitarias y Conmutación de la Pena, señalaba que esta Comisión contaba con una Secretaría Técnica encargada de brindar apoyo técnico y administrativo, la misma que estaba a cargo de la Dirección de Gracias Presidenciales del MINJUSDH.

De esta manera, desde el año 2007, la Comisión -aunque con otra denominación- ya contaba con una ST y es en el año 2013, mediante la RM N° 0014-2013-JUS, que se designó al primer Director de Gracias Presidenciales.

1.4 Gracias Presidenciales

Es una prerrogativa del Presidente de la República, consagrada en el Artículo 118° inciso 21 de la Constitución Política del Perú, y regulada en el artículo 3° del Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales. Las gracias presidenciales se otorgan bajo la figura del indulto, conmutación de pena o derecho de gracia, en beneficio de sentenciados o procesados, según sea el caso; así tenemos:

Tabla 1. Tipos de gracias presidenciales

GRACIAS PRESIDENCIALES	TIPOS	DEFINICIÓN
GRACIAS COMUNES	CONMUTACION DE LA PENA (Condenado)	Potestad del presidente de la República para reducir la pena privativa de libertad efectiva impuesta a la persona solicitante
	INDULTO COMUN (Condenado)	Potestad del Presidente de la República para perdonar la condena impuesta al solicitante y disponer su libertad
	DERECHO DE GRACIA COMÚN (Procesado)	Potestad del Presidente de la República para extinguir la acción penal en los procesos en los que se excede el doble del plazo de

		instrucción o investigación más su ampliatoria
GRACIAS HUMANITARIAS	INDULTO POR RAZONES HUMANITARIAS (Condenado)	Potestad del Presidente de la República para perdonar la condena impuesta al solicitante y disponer su libertad por razones de salud
	DERECHO DE GRACIA POR RAZONES HUMANITARIAS (Procesado)	Potestad del Presidente de la República para extinguir la acción penal en el proceso y disponer la libertad de la persona procesada por razones de salud

Fuente: Elaboración propia, según planteamientos del Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales, aprobado por la Resolución Ministerial Nro. 0162-2010-JUS.

Para el otorgamiento de las gracias presidenciales deben cumplirse una serie de requisitos legales previstos en la Constitución Política del Perú, Leyes y Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales, los cuales son sometidos a exhaustivas y rigurosas evaluaciones - técnicas y jurídicas - a cargo de los Comisionados (miembros de la Comisión)- quienes toman decisión y emiten su voto en estricto cumplimiento de la normativa vigente y reiterada jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional que señala que su concesión debe realizarse conforme a la Constitución Política del Perú, con una motivación poderosa y de manera excepcional, sin dejar de lado los fines de prevención de la pena que gozan de protección constitucional, valorando no sólo que las medidas no resulten contrarias a los derechos fundamentales de las personas, sean estas procesadas o condenadas, sino también teniendo en cuenta el bienestar general de la sociedad.

1.5 Evaluación y calificación de las solicitudes de gracias presidenciales

1.5.1 Disposiciones de orden legal

En principio, debemos señalar que la Comisión de Gracias Presidenciales tiene en cuenta las disposiciones de orden legal, que imposibilitan la concesión de Gracias Comunes y resultan ser de obligatorio cumplimiento, detalladas a continuación:

Tabla 2. Marco legal respecto a gracias presidenciales

TIPO DE GRACIA CON IMPEDIMENTO LEGAL	DELITOS	ARTÍCULOS	NORMAS⁴
a) Indulto común b) Conmutación de la pena c) Derecho de gracia	Violación de menor de edad	173 y 173 A	Ley N° 28704
	Extorsión	200	Ley N° 28760
	Secuestro	152	
	Sicariato - Conspiración y ofrecimiento para el sicariato	188 C - 108 D	D. Leg. N° 1181
Indulto común	Robo Agravado	189	Ley N° 26630
Indulto común	Tráfico ilícito de drogas	296 - 297	Ley N° 23490
			Ley N° 24388

⁴ - La Ley N° 28704 modifica los artículos 170, 171, 172, 173, 173 – A, 174, 176, 176 – A y 177 del Código Penal, relativos a los delitos contra la libertad sexual y excluye a los condenados de los derechos de gracias, indulto y conmutación de la pena.

- La Ley N° 28760 modifica los artículos 147, 152 y 200 del Código Penal, y el artículo 136 del Código de Procedimientos Penales, y señala las normas a las que se sujetarán los beneficios penitenciarios en el caso de sentenciados por el delito de secuestro.

- La Ley N° 26630 modifica artículos 152 y 189 del Código Penal y que establece la no concesión del indulto a los procesados o sentenciados por la comisión de secuestro y robo en su forma agravada.

- La Ley N° 23490 que proscribe la posibilidad de otorgar indultos a condenados por delitos por tráfico ilícito de drogas.

- La Ley N° 24388, Ley de Despenalización que modificaba los artículos 20, 67, 68, 72, 77, 79, 80, 83, 84, 87, 88, 90, 105, 136, 196, 201, 220, 221 y 225 del Código de Procedimientos Penales.

- Decreto Legislativo N° 1181 que incorpora en el Código Penal el delito de sicariato.

- Decreto Legislativo N° 824 que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

			D. Leg. N° 824
Indulto común	Prevaricato	418	Ley N° 23490

Fuente: Elaboración propia, según los planteamientos de las Leyes, N° 28704, N° 28760, N° 26630, N° 23490 y N° 24388; y Decretos Legislativos N° 1181 y N° 824.

Asimismo, con la finalidad de adoptar una mejor decisión al momento de evaluar las solicitudes graciables, la Comisión de Gracias Presidenciales tiene en cuenta normas internas del Sector, que le permitirá obtener información acertada, oportuna y relevante, tales como:

Tabla 3. Normatividad y directivas

NORMA/DIRECTIVA	DENOMINACION
RM N° 0162-2010-JUS,	Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales
RD. 001-2015/DGPCP	Protocolo de visita a los Establecimientos Penitenciarios y otras dependencias
RD. 003-2015/DGPCP	Protocolo para la elaboración de informes de condiciones carcelarias, intentos o existencia de fuga, gracias presidenciales concedidas y beneficios penitenciarios otorgados o en trámite
RD. 002-2016/DGPCP	Protocolo para la elaboración de documentos médicos en casos de gracias por razones humanitarias

Fuente: Elaboración propia, según las normas y directivas mencionadas.

1.5.2 Criterios para el análisis y calificación

Resulta pertinente señalar que, en virtud al artículo 30° del Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales, la Comisión analiza y califica las

solicitudes de gracias presidenciales, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Forma, circunstancias, grado de participación y lesividad al bien jurídico protegido realizadas por el solicitante en el evento delictivo.
- b) Calificación jurídica que se hubiera hecho de tales circunstancias para la determinación de la pena.
- c) Pena impuesta, sus modificatorias y las circunstancias de su imposición.
- d) Tiempo de condena cumplida por el solicitante.
- e) La conducta observada por el solicitante durante su internamiento penitenciario; así como el esfuerzo demostrado por éste en participar en actividades que coadyuven a la reinserción social.
- f) La situación personal, familiar y social del solicitante que emane de los informes emitidos por el Órgano Técnico de Tratamiento; así como el proyecto de vida indicado por el solicitante para su reinserción social: esta información podrá ser contrastada con la entrevista personal al interno solicitante.

Dichos criterios se aplican para la evaluación de las solicitudes de gracias presidenciales comunes (conmutación de la pena, indulto común y derecho de gracia común).

Para los casos de gracias presidenciales por razones humanitarias (indulto o derecho de gracia por razones humanitarias), en adición a los criterios antes mencionados, la Comisión evalúa muy rigurosamente, los supuestos que establece el Artículo 31 del Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales:

- a) Enfermedades terminales.
- b) Enfermedades no terminales graves, que se encuentren en etapa avanzada, progresiva, degenerativa e incurable; y además que las condiciones carcelarias puedan colocar en grave riesgo su vida, salud e integridad.
- c) Trastornos mentales crónicos, irreversibles y degenerativos; y además que las condiciones carcelarias coloquen en grave riesgo la vida, salud e integridad.

Sin embargo, el artículo 35 de dicha norma, establece cuáles son los factores concomitantes para el análisis y calificación de dichas solicitudes:

- a) Carácter humanitario de la decisión.
- b) Opinión especializada del médico competente.
- c) Condición del procesado (evaluación integral):
- d) Procesos anteriores.
- e) Libertad del solicitante (pena suspendida, beneficio penitenciario, comparecencia restringida o arresto domiciliario).
- f) Solicitante habitual o reincidente.

- g) Padece de la enfermedad -motivo de la solicitud- desde antes de cometer el ilícito penal.
- h) Sin arraigo familiar (sin familiares que lo reciban o cuiden).
- i) Beneficiario de una gracia presidencial o de beneficio penitenciario anteriores
- j) Sentenciado por delitos de violación sexual en agravio de menores de edad, actos contra el pudor en agravio de menores de edad, TID (organización internacional o cantidad de drogas).

Para el caso puntual de solicitudes de Gracias Humanitarias, la Comisión evalúa cada solicitud otorgando especial relevancia al carácter humanitario de su decisión y la opinión especializada del profesional médico competente, sin dejar de observar los procedimientos regulados en las Directivas *sobre Gracias Presidenciales por Razones Humanitarias, DI-01-2017-INPE/DTP*, aprobada mediante Resolución Presidencial del Instituto Nacional Penitenciario N° 083-2017-INPE/P (20.03.2017) y su modificatoria, Resolución Presidencial del Instituto Nacional Penitenciario N° 274-2017-INPE/P (28.11.2017). Ambas directivas son aplicadas por las áreas intervinientes en la tramitación de las Gracias Humanitarias Director de la Oficina Regional, Jefe del Establecimiento del Medio Libre, Director del Establecimiento Penitenciario, Jefe del Registro Penitenciario, Jefe del Área de Salud, Jefe del Órgano Técnico de Tratamiento, Administrador, Secretario del Consejo Técnico Penitenciario y Sub Director de Seguridad de los Establecimientos Penitenciarios a nivel nacional. Asimismo, ambas normas establecen los procedimientos para la identificación de los

casos, la evaluación médica, el inicio del trámite, la formación del expediente, el envío de la solicitud y la supervisión del procedimiento.

Del mismo modo, también se tienen en cuenta los *“Lineamientos para la designación de los profesionales médicos que conforman la Junta Médica Penitenciaria en casos de Gracias Presidenciales por Razones Humanitarias”*, de la Directiva Administrativa N° 001-2017-DGOS/MINSA, aprobada por Resolución Directoral N° 020-2017.

Dicha norma establece el procedimiento para la designación de los profesionales médicos que conforman la Junta Médica Penitenciaria y para la emisión del Acta de Junta Médica, en el marco de las solicitudes de gracias presidenciales por razones humanitarias y es de aplicación para todos los establecimientos de salud del sistema de salud nacional.

1.5.3 Estricto cumplimiento de criterios establecidos por el Tribunal Constitucional

Finalmente, cabe señalar que la Comisión de Gracias Presidenciales, para la toma de decisión sobre la recomendación o no de otorgamiento de gracias presidenciales, debe tener en consideración lo estipulado por el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, en relación a que debe realizarse de

acuerdo a la Constitución, con una motivación poderosa y de manera excepcional⁵.

En efecto, el Tribunal Constitucional es claro en señalar que la decisión de otorgar una gracia presidencial debe tomar en cuenta, los fines que cumplen las penas, valorando no sólo que las medidas no resulten contrarias a los derechos fundamentales de las personas, sean estas procesadas o condenadas, sino también teniendo en cuenta el bienestar general de la sociedad⁶.

En tal sentido, tenemos que las gracias presidenciales deben ser otorgadas de **manera excepcional**, al entrar en conflicto con la potestad de administrar

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N° 03660-2010-PHC/TC, Caso José Enrique Crousillat:

«9. (...) De este modo, para que un acto del poder público sea constitucionalmente válido no solo debe haber sido emitido conforme a las competencias propias sino ser respetuoso de los derechos fundamentales, principios y valores constitucionales. Así, por ejemplo, **resulta exigible un estándar mínimo de motivación que garantice que éste no se haya llevado a cabo con arbitrariedad**. Ello implica que, si bien el indulto genera efectos de cosa juzgada, lo cual conlleva la imposibilidad de ser revocado en instancias administrativas o por el propio Presidente de la República, **cabe un control jurisdiccional excepcional a efectos de determinar la constitucionalidad del acto.**» (énfasis nuestro)

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N° 4053-2007-PHC/TC - Caso Jalilie:

«16. (...)Al respecto, no puede soslayarse el hecho de que, tanto como las razones humanitarias que inspiran la concesión de la gracia presidencial como los fines preventivo generales de las penas que se pretende proteger a través de la persecución penal gozan de cobertura constitucional.

17. Y es que, tal como lo ha señalado este Tribunal, **no sólo la función preventivo especial de la pena tiene fundamento constitucional** (artículo 139, inciso 22 de la Constitución), **sino también sus funciones preventivo generales, las que derivan del deber estatal de “(...) proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia(...)”** (artículo 44° de la Constitución) y el derecho fundamental a la seguridad personal (inciso 24 del artículo 2° de la Constitución) en su dimensión objetiva. (Cfr. Exp. N°0019-2005-PI/TC fund. 38-40). En consecuencia, **las penas, por estar orientadas a evitar la comisión del delito, operan como garantía institucional de las libertades y la convivencia armónica en favor del bienestar general.**» (énfasis nuestro)

justicia -de competencia exclusiva del Poder Judicial- y, de manera adicional, tener una **motivación poderosa**⁷.

1.6 Metodología de trabajo

Los procedimientos que respaldan los principios metodológicos para el ejercicio de funciones de la DGP fueron aprobados en Sesión del 28 de septiembre de 2018, y modificados en Sesión del 14 de noviembre de 2018)

1.6.1 Periodicidad de las sesiones

Las sesiones de la Comisión serán convocadas por su Presidente, en los casos de las sesiones ordinarias, con una antelación no menor a dos días de su realización, y en los casos de las sesiones extraordinarias, hasta el mismo día de su realización.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N° 0012-2010-PI/TC:

«42. Además de ello, si, como ha sido enfatizado, la Constitución establece como valor general que la potestad de administrar justicia compete al Poder Judicial (artículo 138° de la Constitución), y es ésta una manifestación del principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución), **el indulto y la conmutación de la pena, representan una excepción a la plena concreción de estos principios fundamentales, motivo por el cual su ejercicio debe ser apreciado como enteramente excepcional e interpretado restrictivamente.** (...) (énfasis nuestro)

44. Desde luego, lo expuesto no debe ser interpretado en el sentido de que el ejercicio de la atribución de indultar o conmutar penas es, per se, inconstitucional. Si así fuese, este Tribunal violaría flagrantemente el principio de fuerza normativa de la Constitución (STC 5854-2005- PA/TC, fundamento 12, literal e.), pasando de ser su supremo intérprete a ser su contralor. Se trata tan solo de reconocer que las instituciones del indulto y de la conmutación de la pena, en sí mismas, son representativas de una limitación a determinados valores constitucionales, motivo por el cual, en abstracto, tienen un peso axiológicamente leve en el sistema constitucional. En esa medida, no solo no es posible la dación de un indulto o conmutación de forma inmotivada, sino que dicha motivación debe estar sustentada en razones lo suficientemente poderosas como para contrarrestar la incidencia que la medida genera en los antedichos valores fundamentales»

La citación se realiza vía electrónica y será efectuada por la Secretaría Técnica, en dicha comunicación se remite la agenda y la documentación correspondiente. La Comisión se reunirá en sesión ordinaria dos veces al mes y de manera extraordinaria puede ser convocada por iniciativa del Presidente, o a solicitud de sus miembros o de la Secretaría Técnica. Las sesiones se realizarán a las 10 de la mañana, los días miércoles, de la segunda y cuarta semana de cada mes.

1.6.2 Duración de las sesiones

Las sesiones de la Comisión tendrán una duración de 120 a 180 minutos (de 2 a 3 horas).

A) Asistencia:

- Existirá quorum para dar inicio a la sesión cuando se encuentren presentes (3) tres de los (5) cinco miembros de la Comisión.
- En caso de ausencia justificada del Presidente de la Comisión, la sesión es presidida por el miembro que elija la mayoría.
- Se acordó la participación de todos los Comisionados para la adopción de acuerdos en sesiones, en base a disposiciones añadidas por acuerdo de la Comisión en Sesión del 14 de noviembre del 2018.

B) Atribuciones de los Comisionados:

- Participar con voz y voto en las sesiones de la Comisión. Pueden asistir acompañados por un asesor, el cual, al no tener la condición de Comisionado, no tiene derecho a voz ni voto.
- Evaluar las solicitudes de gracias presidenciales.
- Solicitar información y documentación que obre en poder de la Secretaría Técnica.
- Proponer la realización de informes sobre materias de competencia de la Comisión.

C) Adopción de acuerdos y Actas:

- Los acuerdos que aprueben la propuesta de gracias presidenciales, se adoptan con (3) tres votos en consenso.
- En los casos en que asistan solo (3) tres miembros de la Comisión, las decisiones se adoptarán por consenso.

- En los casos en que asistan (4) cuatro miembros de la Comisión, y no exista consenso en la decisión por razón de empate, el Presidente de la Comisión o quien haga sus veces, emitirá voto dirimente.
- Las sesiones constarán en actas que deberán ser firmadas por todos los Comisionados y la Secretaria Técnica.

1.6.3 Solicitudes a evaluar

La Comisión de Gracias Presidenciales evalúa entre 50 a 150 expedientes de gracias presidenciales en cada sesión. Cada expediente contará con un proyecto de informe que contendrá la recomendación de la concesión o no de una gracia presidencial, el rechazo de plano por impedimento legal, improcedencia o el archivo del expediente.

La Comisión podrá reservar su pronunciamiento a fin de solicitar el informe o los documentos adicionales que estime conveniente para evaluar el expediente.

1.6.4 Formas de evaluación de los expedientes

- Cuando el proyecto de informe contenga la recomendación de concesión de una gracia presidencial, la Comisión revisará cada expediente.

- Cuando el proyecto de informe contenga la recomendación de la no concesión de una gracia presidencial, la Comisión revisará los expedientes de forma aleatoria.
- Cuando el proyecto de informe contenga un rechazo de plano por impedimento legal, improcedencia o archivo, la Secretaria Técnica dará cuenta a la Comisión.

1.6.5 Suscripción de los informes de la Comisión

Todos los miembros de la Comisión y la Secretaria Técnica firmarán los informes que contienen la decisión de recomendación de la concesión de una gracia presidencial.

Todos los miembros de la Comisión y la Secretaria Técnica firmarán los informes que contienen la decisión de recomendación de la no concesión de una gracia humanitaria (indulto y derecho de gracia por razones humanitarias).

Solo el Presidente y la Secretaria Técnica firmaran los informes que contienen la recomendación de no concesión de las gracias comunes (indulto común, derecho de gracia común y conmutación de la pena), los rechazos de plano por impedimento legal, improcedencia o archivos.

Sólo el Presidente y la Secretaria Técnica firmarán los informes con reserva de pronunciamiento y los informes que declaran la inadmisibilidad de las solicitudes de gracias presidenciales. En este último caso, se notifica al interno por intermedio del Director del Establecimiento Penitenciario respectivo, a efectos de su subsanación. Tal disposición fue considerada por acuerdo de la Comisión en Sesión del 13 de noviembre del 2018.

Los informes que sean revisados por la Comisión deberán indicar las iniciales del abogado responsable de su proyección, quien es responsable de su elaboración.

1.6.6 Remisión de expedientes al Señor Presidente de la República:

La Comisión de Gracias Presidenciales remitirá al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, un informe que contiene los acuerdos sobre no concesión de gracias presidenciales y remitirá con oficio, los acuerdos sobre concesión de gracias presidenciales, por cada sesión.

Los informes y oficios mencionados en el punto precedente, deberán contener, además, una matriz resumen de los expedientes evaluados y el proyecto de oficio dirigido al Presidente de la República.

1.7 Relación con el Instituto Nacional Penitenciario INPE

El artículo 133 del Decreto Legislativo N° 654, norma que aprueba el Código de Ejecución Penal y los artículos 6° y 8° del Decreto Legislativo N° 1328 que fortalecen el Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario, señalan que el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), es un organismo público ejecutor, rector del Sistema Penitenciario Nacional, integrante del Sector Justicia y Derechos Humanos, con autonomía funcional, económica, financiera y administrativa en el ejercicio de sus atribuciones⁸. Asimismo, constituye un pliego presupuestal y *“tiene competencia a nivel nacional en la ejecución de las medidas privativas de libertad, la pena privativa de libertad efectiva y suspendida, penas limitativas de derechos, las medidas alternativas a la pena privativa de libertad y vigilancia electrónica personal, con la finalidad de alcanzar la reinserción social”*⁹ (El Peruano, 2017, p. 33).

En base a dicho marco normativo y a lo previsto en el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales, órgano que conoce, evalúa, califica y propone al Presidente de la República el otorgamiento de la gracia presidencial en base a la solicitud expresada por el sentenciado en cumplimiento de condena en establecimiento penitenciario, o cuya situación se enmarque en algún régimen de beneficio penitenciario. Esta Comisión depende de la información de los órganos y unidades del INPE, a través de los Directores de Establecimientos Penitenciarios,

⁸ En igual sentido, lo precisa el artículo 2° de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

⁹ En correspondencia al artículo 8° del Decreto Legislativo N°. 1328, Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario

respecto de las solicitudes de gracias presidenciales presentadas por los condenados o procesados para poder calificar dichas solicitudes.

En el caso puntual de las solicitudes de gracias presidenciales por razones humanitarias, el expediente que remite el INPE a la Secretaría Técnica de la Comisión de Gracias Presidenciales debe adjuntar la información que acredite indubitablemente el estado grave de salud o la etapa terminal de la enfermedad, adjuntando la documentación sustentatoria que corresponda; con observancia de los principios de humanidad y dignidad de la persona.

1.8 Atención de solicitudes de gracias presidenciales

Finalmente, se brinda información sobre la cantidad de gracias presidenciales solicitadas, atendidas, calificadas y concedidas durante el período comprendido desde enero del 2016 hasta diciembre del 2019.

Tabla 4. Solicitudes de gracias presidenciales registradas

TIPO DE GRACIA	2016	2017	2018	2019
HUMANITARIA	198	270	258	124
INDULTO COMÚN	63	65	53	34
DERECHO DE GRACIA COMÚN	4	6	5	1
CONMUTACIÓN DE LA PENA	2,109	2,398	1,782	1,940
TOTAL	2,374	2,739	2,098	2,099

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGP.

Se observa que en los años 2016 y 2017 hubo una mayor solicitud de gracias presidenciales, y una disminución sustantiva que se mantuvo durante los años 2018 y 2019.

Tabla 5. Solicitud de gracias presidenciales atendidas y calificadas

TIPO DE GRACIA	2016	2017	2018	2019
HUMANITARIA	75	227	256	227
INDULTO COMÚN	30	40	59	39
DERECHO DE GRACIA COMÚN	0	1	1	0
CONMUTACIÓN DE LA PENA	1,244	1,877	1,777	1,886
TOTAL	1,349	2,145	2,093	2,152

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGP

Se aprecia cómo durante el año 2016 se tuvo la mayor cantidad de solicitudes de todo el período considerado (2374), sin embargo, es el año en que se atendieron menor cantidad de casos. A diferencia del siguiente año, 2017, en que la cantidad de casos atendidos se elevó considerablemente y se mantuvo estable hasta el año 2019.

Tabla 6. Solicitud de gracias presidenciales concedidas

TIPO DE GRACIA	2016	2017	2018	2019
HUMANITARIA	9	21	16	15
INDULTO COMÚN	2	2	0	0
DERECHO DE GRACIA COMÚN	0	0	0	0
CONMUTACIÓN DE LA PENA	2	53	38	4
TOTAL	13	76	54	19

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGP.

Finalmente, respecto de la concesión de gracias presidenciales, es particular la variabilidad de los datos. Mientras que los años 2017 y 2018 concentraron la mayor cantidad de gracias concedidas, en los años 2016 y 2019 la cifra es mucho menor. Asimismo, la incidencia de la conmutación de la pena representa el tipo de gracias presidenciales que caracteriza a los años 2017 y 2018, en contraste a las del 2016 y 2019.

1.9 Directivos a cargo en la DGP durante el periodo 2016 - 2019

Por cuestiones de confidencialidad en el tratamiento de información personal de los sujetos de estudio que brindaron testimonio en la presente investigación – directivos y servidores comunes - y también sobre las personalidades a las que hicieron referencia, únicamente se brindarán datos de los directivos durante el período de investigación en referencia a los años que desempeñaron sus cargos y a las resoluciones ministeriales que mediaron en el inicio y cese de sus actividades.

Tabla 7. Directivos en el periodo 2016-2019

DIRECTIVO	PERÍODO	INICIO	CESE
Directivo 01	2013-2017	RM N° 014-2013-JUS (13.01.2013)	RM N° 0248-2017-JUS (6.10.2017)
Directivo 02	2017-2018	RM N° 0252-2017-JUS (7.10.2017)	RM N° 0189-2018-JUS (30.04.18)
Directivo 03	2018	RM N° 0214-2018-JUS (2.05.2018)	RM N° 0352-2018-JUS (28.08.2018)
Directivo 04	2018-2020	RM N° 0352-2018-JUS (28.08.2018)	RM RM 0065-2020-JUS (18 feb2020)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGP

En este sentido, en las subsiguientes secciones de análisis de hallazgos y conclusiones, se hará referencia a los directivos a partir de su período de labores, connotaciones relacionadas al modo en que desempeñaron sus funciones, y sobre el ejercicio de las competencias transversales, mas no respecto a su identidad personal.



CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

Para la aproximación teórica y analítica se requieren conceptos que permitan comprender las percepciones de los servidores civiles sobre el desempeño del segmento directivo de la DGP frente al proceso de profesionalización y el ejercicio de competencias transversales para el beneficio de la ciudadanía y adecuado desempeño de funciones institucionales. Así, los conceptos que se presentan a continuación permiten la aproximación analítica a la problemática del segmento directivo, y permiten plantear preguntas para orientar esta investigación.

2.1 Modelos directivos

En primer lugar, cabe señalar que, en base a los planteamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se puede comprender al **segmento directivo** como “La franja directiva está compuesta por el conjunto de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquel, las estructuras y procesos mediante las cuales se implementan las políticas públicas y se proveen los servicios públicos.” (SERVIR, 2016, p. 32). ¿Cómo comprender las dinámicas del segmento directivo asociadas a su profesionalización?

Manuel Villoria (2009) hace una tipología de modelos de dirección preponderantes en los segmentos directivos, e identifica tres modelos:

- a) Dirección pública burocrática: Se caracteriza por la profesionalización de la función directiva por medio de una carrera cerrada y vertical, en que los cargos directivos son de permanencia indefinida.
- b) Dirección pública politizada: Caracterizada por la designación de cargos directivos en base a discrecionalidad y confianza política, sin consideración de capacidades y competencias adecuadas a los puestos, ni evaluación objetiva del rendimiento. Este modelo es de mayor preponderancia en el Estado peruano (SERVIR, 2016).
- c) Modelo gerencial: Caracterizado por el desarrollo de la eficiencia y eficacia por medio de la articulación de la dirección pública y profesionalidad. Este modelo plantea la articulación entre la función directiva y la profesionalización del directivo, para el logro de resultados institucionales con eficiencia y eficacia, en el marco de la responsabilidad y la evaluación del rendimiento. Sus planteamientos coinciden con las nociones que busca implementar progresivamente la reforma del servicio civil peruano en el ámbito de la función directiva (SERVIR, 2016).

Asimismo, Jiménez (2009) afirma que, en un contexto predominantemente clientelar y politizado, el segmento directivo se desempeña entre la resistencia de un sector político tradicional y la búsqueda de un espacio para el desarrollo de su función directiva gerencial, lo que exige “armonizar competencias profesionales directivas con sensibilidad política. Su posición es estratégica y el buen funcionamiento de la Administración Pública depende en buena medida de una correcta institucionalización de ese tercer espacio” (Jiménez, 2009, p. 22).

En ese sentido, se precisa cuestionar ¿cómo perciben los servidores públicos el funcionamiento del sector directivo a partir del modo de acceso al puesto directivo, el peso de los criterios discrecionales y de los requerimientos institucionales en dicho acceso, y los criterios de permanencia o rotación en el cargo? Asimismo, ¿qué expresan estas percepciones sobre los retos de la institucionalización del segmento directivo en un contexto de politización?

2.2 Valores y modelos de gestión directiva

Los valores organizacionales orientan los parámetros de los “comportamientos, observados de forma regular, en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas del

juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc.” (Ramió y Salvador, 2005, p. 84). Asimismo, ejercen importante influencia en la definición de límites institucionales, el sentido de identidad y comportamiento de sus miembros, la creación del compromiso con los objetivos organizativos, y en la previsión sobre el comportamiento de sus miembros.

En base a los planteamientos de Ramió y Salvador (2005), se pueden identificar cuatro modelos de cultura organizativa:

- a) Zeus, articulada en torno a los valores del líder.
- b) Apolo, caracterizada por ideología y valores burocráticos.
- c) Dionisio, en que los objetivos de la organización tienden a satisfacer los objetivos individuales.
- d) Atenea, cuyo funcionamiento es fuertemente modificado por procesos tecnológicos.

Idealmente, la cultura organizativa de una administración pública tendría que corresponder prioritariamente al modelo de cultura organizativa burocrática (Apolo). Sin embargo, lo que suele suceder es que múltiples modelos de valores organizativos coexistan en las unidades administrativas. Esta coexistencia puede propiciar diversidad, pero también conflictividad al interior de las mismas, ocasionando efectos en la consolidación institucional de la administración pública y

el desempeño de los servidores civiles. En esa línea, puede uno preguntarse ¿Qué valores son los que predominan, de forma superficial o sustantiva en la cultura organizacional, y qué rol juega el segmento directivo en la promoción, cambio y/o normalización? ¿Qué nos indican las percepciones de los servidores públicos en la identificación de estas cuestiones vinculadas a los valores?

Finalmente, indican Ramió y Salvador (2005) que el tipo de institucionalidad en la que se insertan determinados valores trae consecuencias en cómo se configuran finalmente los modelos directivos. Así, la introducción de una cultura neo empresarial¹⁰ en ámbitos de gestión pública de países latinoamericanos, generalmente caracterizados por una débil consolidación institucional que agrupe valores de ética pública, no ha traído el surgimiento de un solo tipo de cultura organizativa sino más bien formas híbridas entre los modelos Apolo y Dionisio. Esto ha traído consecuencias en el socavamiento de los objetivos de las políticas públicas y correspondiente beneficio de los ciudadanos. Entonces, comprender los valores que caracterizan el funcionamiento y racionalidad en las instituciones públicas, implica reparar en las percepciones y experiencias de los servidores civiles sobre el tipo de modelo - o modelos - que implementa el segmento directivo en cuestión.

¹⁰ La llamada Nueva Gestión Pública basada en la flexibilidad y lógicas empresariales aplicadas a la gestión como forma de buscar eficiencia, “destaca por incorporar la búsqueda de la racionalidad económica, de la eficiencia y eficacia, cuestionando la ineficiencia de los servicios civiles tradicionales” (Corrales, 2017, p. 28).

2.3 Creación de valor público y ciudadanía

El modelo gerencial propuesto por SERVIR concibe a la creación de valor público como la finalidad del director público, y de la gestión pública en general (SERVIR, 2016). Mark Moore (1998), sostiene que la creación del valor público consiste en la satisfacción de las demandas de la ciudadanía en torno a las cuales se define finalmente el valor público de las intervenciones estatales. En tal sentido, el concepto implica un componente subjetivo relacionado a los deseos y valoraciones de los ciudadanos. Es así que la credibilidad que crea el sector público ante la ciudadanía depende en gran medida de la eficiencia directiva (uso eficiente de recursos, transparencia administrativa, fortalecimiento de capacidades técnicas y operativas) aplicada a las intervenciones de gestión pública que están dirigidas justamente a satisfacer las demandas ciudadanas (Ramió y Salvador 2005)

En esta línea, Trefogli (2013) propone orientar la creación de valor público desde el segmento directivo a partir del “triángulo estratégico de la función directiva pública”. Cuya propuesta brinda planteamientos que orientan el cuestionamiento sobre los siguientes temas relacionados al valor público:

- **Definición de valor público:** ¿Cómo se define el interés público en la justificación y definición de la intervención pública? ¿Qué sector ciudadano se está atendiendo? ¿Se prioriza un grupo definido de ciudadanos con

demandas específicas cuyos problemas públicos son de interés público, o a la ciudadanía en general?

- **Gestión operativa:** ¿A través de qué formas se organizan los recursos humanos, financieros y logísticos de acuerdo a los objetivos de la intervención? ¿Qué rol cumple el directivo en la utilización de las capacidades operativas y en el mejoramiento de los procesos de su organización para el logro de objetivos?
- **Gestión política:** ¿A través de qué mecanismos de decisión social el directivo otorga autoridad pública y gestiona recursos organizacionales para el cumplimiento de mandatos sociales? ¿Qué rol juegan en esto los factores internos y externos a la unidad gerencial? ¿Cómo el directivo articula estos factores en la consecución de objetivos políticos?

En la presente investigación, se indaga sobre los temas señalados a través de las percepciones y valoraciones de los servidores públicos, con la guía analítica del marco teórico señalado. Es a través de los puntos que estos conceptos ponen de relieve, que se discutirá e interpretará la información recogida en la investigación, en base a la información recopilada en las percepciones que los servidores públicos de la DGP tienen acerca de su segmento directivo.

CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA

Como se menciona en secciones previas, la metodología de investigación empleada es de enfoque cualitativo, y se adecua a las preguntas y objetivos que guían el planteamiento del tema de investigación.

3.1 Preguntas

La pregunta principal que busca responder la investigación en conjunto es la siguiente:

- ¿Cómo son las percepciones de los servidores civiles comunes y ex directores sobre el ejercicio de las competencias transversales en el segmento directivo y valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el periodo 2016 al 2019?

En este sentido, las preguntas específicas que se desglosan del cuestionamiento matriz son:

- ¿Cuál es la percepción del ejercicio de la competencia orientación a los resultados por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019?
- ¿Cuál es la percepción del ejercicio de la competencia vocación de servicio por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019?
- ¿Cuál es la percepción del ejercicio de la competencia trabajo en equipo por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales en torno a los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019?

3.2 Objetivos

Los objetivos se desglosan de las preguntas señaladas, el principal se corresponde con el cuestionamiento matriz:

- Conocer las percepciones de los servidores civiles comunes y ex directores sobre el ejercicio de las competencias transversales en el segmento

directivo y valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el periodo 2016 al 2019.

Y los objetivos específicos corresponden a los planteamientos de las preguntas específicas:

- Conocer la percepción sobre el ejercicio de la competencia orientación a los resultados por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019.
- Conocer la percepción sobre el ejercicio de la competencia vocación de servicio por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019.
- Conocer la percepción sobre el ejercicio de la competencia trabajo en equipo por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019.

3.3 Unidad de observación y unidad de análisis

El objeto de estudio está principalmente constituido por las percepciones de los servidores civiles sobre el ejercicio de las competencias transversales del segmento directivo público y los valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, durante el periodo 2016-2019. Es decir, la fuente principal de datos está inmersa en las percepciones de los sujetos, cuyo acercamiento requiere un enfoque de investigación cualitativo. En tal sentido, se plantean las siguientes unidades de observación y análisis:

- A. Unidad de observación: Se considera como unidad de observación a la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, durante el periodo comprendido entre los años 2016 al 2019.
- B. Unidad de análisis: Las percepciones del servidor civil común y ex directores sobre los valores en la práctica laboral y ejercicio de las competencias transversales definidas en la Guía de Evaluación aprobada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en el segmento directivo de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos durante el periodo comprendido entre los años 2016 al 2019.

3.4 Sobre el enfoque cualitativo y concepto de percepción

El planteamiento de investigación define al enfoque cualitativo como parte sustantiva de la metodología de investigación. *“La frase investigación cualitativa se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”* (Taylor y Bogdan, 1984, p. 20-21), que desde una perspectiva fenomenológica busca la comprensión del fenómeno social a partir de la propia experiencia y punto de vista de las personas que lo vivencian.

La importancia del enfoque cualitativo radica en el desarrollo de conceptos, intelecciones y comprensión a partir de la recolección de datos para la evaluación de modelos, hipótesis o teorías. Además, busca la comprensión holística sobre las personas y escenarios, en situaciones del pasado y presente, a partir del marco referencial de ellas mismas, lo cual requiere capacidades de empatía e identificación para localizarse en su situación y tratar de aprehender la forma en que interpretan su realidad. Su perspectiva humanista no busca verdades absolutas y/o morales, sino otorga validez a toda experiencia humana en sí misma y propicia su visibilidad, tampoco la reduce a estadísticas y conjeturas numéricas, sino busca la comprensión del aspecto humano de la vida social (Taylor y Bogdan, 1984).

Por ende, se integra el concepto de percepción desde la perspectiva antropológica, *“La percepción es entendida como la forma de conducta que comprende el proceso de selección y elaboración simbólica de la experiencia sensible, que tienen como límites las capacidades biológicas humanas y el desarrollo de la cualidad innata del hombre para la producción de símbolos. A través de la vivencia la percepción atribuye características cualitativas a los objetos o circunstancias del entorno mediante referentes que se elaboran desde sistemas culturales e ideológicos específicos contruidos y reconstruidos por el grupo social, lo cual permite generar evidencias sobre la realidad”* (Vargas, 1994, p. 50).

Desde este enfoque se resaltan los referentes ideológicos y culturales en el proceso de la percepción, que reproducen y explican la realidad, se aplican a las diferentes experiencias cotidianas para ordenarlas y adaptarlas en base a la situación en cuestión. En el presente caso de estudio, se indaga en percepciones relacionadas a la dinámica institucional del organismo en cuestión, y sobre las competencias transversales en el segmento directivo que influyen en su desempeño gerencial.

Así, la metodología cualitativa en la presente investigación contempla el uso de diferentes técnicas, como entrevistas y grupo focal, en cuyos contenidos guía se incluyen diferentes variables y dimensiones correspondientes al análisis del caso de estudio.

3.5 Matrices de investigación

Como herramientas de organización metodológica se emplearon las siguientes matrices de operacionalización de variables y de consistencia:

Tabla 8. Matriz de operacionalización de variables

VARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DIMENSIONES	INDICADORES	INSTRUMENTOS
<i>Valores en la práctica laboral</i>	Comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización.	Superficiales emergentes	Excelencia sin objetivos a largo plazo	Guías de entrevistas y grupos focales.
		Inadecuados resistentes	Exacerbado control formal (hiper burocracia)	
			Favoritismo a servidores (politización y patronazgo)	
		Adecuados pero anoréxicos	Competencias profesionales	
			Responsabilidad y control en el marco legal	
			Estrategias en gestión pública Ética pública	
<i>Competencia a orientación a los resultados</i>	Considera el impacto de la labor pública en el bienestar de la ciudadanía.	Eficiencia y eficacia	Planes, medios y estrategias	Guías de entrevistas y grupos focales.
		Mejora continua	Uso de recursos	
			Mejora y cambio en los procesos	
		Logro de objetivos	Cumplimiento de plazos Cálculo de riesgos	
<i>Competencia a vocación de servicios</i>	Priorización de la satisfacción en las necesidades de la ciudadanía.	Necesidades de la ciudadanía	Uso de información disponible	Guías de entrevistas y grupos focales.
			Anticipación y satisfacción de necesidades de usuarios	

		Actuación personal	Respuestas y alternativas de solución	
<i>Competencia a trabajo en equipo</i>	Generación de relaciones que coadyuven a generar confianza y colaboración para el logro de objetivos.	Integración al personal del organismo	Cooperación	Guías de entrevistas y grupos focales.
			Aprendizaje	
		Integración con otras dependencias	Cooperación con otras áreas o entidades	
		Capacidad de respuesta de los actores	Intercambio de información	
			Creación de consensos	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Matriz de consistencia

PREGUNTA	OBJETIVO	FUENTES DE DATOS	INSTRUMENTO
Matriz	Principal		
¿Cómo son las percepciones de los servidores civiles comunes y ex directivos sobre las competencias transversales en el segmento directivo y valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el periodo 2016 al 2019?	Conocer las percepciones de los servidores civiles comunes y ex directivos sobre el ejercicio de las competencias transversales en el segmento directivo y valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el periodo 2016 al 2019.		
Sub preguntas	Sub objetivos		
Sub Pregunta 1 ¿Cuál es la percepción sobre	Sub objetivo 1 Conocer la percepción	Servidores civiles comunes y ex directivos que	Guías de entrevistas y grupo focal.

<p>el ejercicio de la competencia orientación a los resultados por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019?</p>	<p>sobre el ejercicio de la competencia orientación a los resultados por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019.</p>	<p>laboraron en el MINJUSDH.</p> <p>Normatividad vinculada a las competencias transversales en el segmento directivo.</p>	
<p>Sub Pregunta 2 ¿Cuál es la percepción sobre el ejercicio de la competencia vocación de servicio por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019?</p>	<p>Sub objetivo 2 Conocer la percepción sobre el ejercicio de la competencia vocación de servicio por parte de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019.</p>	<p>Servidores civiles comunes y ex directivos que laboraron en el MINJUSDH.</p> <p>Normatividad vinculada a las competencias transversales en el segmento directivo.</p>	<p>Guías de entrevistas y grupo focal.</p>
<p>Sub Pregunta 3 ¿Cuál es la percepción sobre el ejercicio de la competencia trabajo en equipo por parte de los servidores civiles</p>	<p>Sub objetivo 3 Conocer la percepción sobre el ejercicio de la competencia trabajo en equipo por parte</p>	<p>Servidores civiles comunes y ex directivos que laboraron en el MINJUSDH.</p> <p>Normatividad vinculada a las</p>	<p>Guías de entrevistas y grupo focal.</p>

<p>de la Dirección de Gracias Presidenciales en torno a los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019?</p>	<p>de los servidores civiles de la Dirección de Gracias Presidenciales respecto de los directivos públicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los años 2016 al 2019.</p>	<p>competencias transversales en el segmento directivo.</p>	
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

3.6 Descripción de instrumentos de recojo de información

Las herramientas de investigación consisten en entrevistas diferenciadas para servidor común y directivo, así como grupo focal. Las entrevistas son estructuradas y se efectuaron en la primera etapa de recojo de información, consideran una sección introductoria de carácter más abierto, para promover la comodidad del entrevistado, progresivamente se indagará a través de preguntas específicas de acuerdo a las variables de investigación, en busca de respuestas fundamentadas y explicativas.

Por su parte, el grupo focal se efectuó en la segunda etapa de recojo de información, considera preguntas estructuradas de cotejo en función a información faltante o difusa recopilada en la fase de entrevistas, y tiene como participantes a cinco (05)

personas inicialmente entrevistadas. Ambas herramientas de investigación incluyen una sección de consentimiento informado y un protocolo de confidencialidad para resguardar las identidades de entrevistados y sobre directivos a los que se hace referencia en los testimonios, debido a los posibles riesgos de politización y represalia en el tratamiento de información sensible respecto a la DGP.

De este modo, en las subsiguientes secciones de análisis de hallazgos y conclusiones, se hará referencia a los directivos a partir de su período de labores, connotaciones relacionadas al modo en que desempeñaron sus funciones, y sobre el ejercicio de las competencias transversales, mas no respecto a su identidad personal.

Tabla 10. Directivos según periodo de labores

DIRECTIVO	PERÍODO
Directivo 01	Primer periodo: 2016-2017
Directivo 02	Segundo periodo: 2017-2018
Directivo 03	Tercer periodo: 2018
Directora 04	Cuarto periodo: 2018-2019

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGP

Así también, se presenta un cuadro operativo en que se consideran ambas etapas de recojo de información, considerando información general de los sujetos entrevistados y fechas de entrevistas:

Tabla 11. Cuadro operativo de entrevistas y grupo focal

ETAPA DE RECOJO DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTA DE INVESTIGACIÓN	CÓDIGO DE SUJETO ENTREVISTADO	CARGO	TIPO DE CONTRATO	FECHA DE ENTREVISTA
Primera etapa	Entrevista estructurada	SERVIDOR 01	Asistente Legal	ORDEN DE SERVICIO Y CAS	4/11/2020
		SERVIDOR 02	Analista Legal	CAS	4/11/2020
		SERVIDOR 03	Coordinador Administrativo	Orden de Servicio	5/11/2020
		SERVIDOR 04	Apoyo Legal	Orden de Servicio	5/11/2020
		SERVIDOR 05	Apoyo Legal	Orden de Servicio	6/11/2020
		SERVIDOR 06	Especialista Médico	Orden de Servicio	5/11/2020
		SERVIDOR 07	Directora	CAS	2/11/2020
		SERVIDOR 08	Especialista Legal	Orden de Servicio	3/11/2020
		SERVIDOR 09	Apoyo Legal	Orden de Servicio	3/11/2020

		SERVIDOR 10	Asistente Administrativa	Orden de Servicio	6/11/2020
		SERVIDOR 11	Especialista Legal	Orden de Servicio	9/11/2020
		EX DIRECTOR 01	Abogado	CAS	7/11/2020
		EX AUTORIDAD 01	Abogado	Ex Viceministro de Justicia y presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales	9/11/2020
		EX AUTORIDAD 02	Abogado procesalista	Ex Viceministro de Justicia y presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales	8/11/2020
Segunda etapa	Grupo focal	EX AUTORIDAD 01	Abogado	Ex Viceministro de Justicia y presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales	06/11/2020

		EX AUTORIDA D 02	Abogado procesalis ta	Ex Viceminist ro de Justicia y presidente de la Comisión de Gracias Presidenci ales	
		SERVIDOR 07	Directora	CAS	
		SERVIDOR 08	Especialis ta Legal	Orden de Servicio	
		SERVIDOR 11	Especialis ta Legal	Orden de Servicio	

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la metodología de investigación con enfoque cualitativo consideró la ejecución de catorce (14) entrevistas y un (01) grupo focal a servidores civiles. Y debido al contexto de Emergencia Sanitaria por la COVID19 se efectuaron en espacios virtuales a través de plataformas de videoconferencia. Para fines metodológicos y de procesamiento de información se procedió a grabar las entrevistas, posteriormente se efectuaron las transcripciones y organización de información en matrices singulares.

CAPÍTULO 4: ESTADO DE LA CUESTIÓN.

4.1 El proceso de reforma del Servicio Civil en el Perú

En el marco del proceso de modernización del Estado peruano, el gobierno emitió en 2008 el Decreto Legislativo N° 1023, a través del cual se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. Esta entidad asume la rectoría del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) y se le asigna como finalidad la promoción de la mejora del desempeño y del compromiso de los servidores públicos.

El año 2013 la tarea asignada a SERVIR adquiere mayor jerarquía tras la aprobación y publicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y de su reglamento un año después mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Dicho reglamento contempla además lineamientos para orientar el tránsito de las entidades y servidores públicos hacia el régimen del servicio civil, así como lineamientos sobre capacitación, carrera pública, directivos públicos, evaluación del desempeño, entre otros.

Como parte de su labor de promoción de la mejora del desempeño del personal y el impulso a la profesionalización del servidor público, SERVIR emite en 2016 la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 186-2016-SERVIR-PE mediante la cual aprueba la Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos. El

objetivo principal de esta guía es establecer las definiciones orientadoras y los criterios de evaluación de las competencias transversales tanto para directivos como para servidores públicos. Asimismo, establece criterios para la identificación de necesidades de capacitación, ubicación de personal en el puesto adecuado, identificación de necesidades basadas en brechas laborales para la mejora del desempeño en los puestos, entre otros.

Todas estas normativas son parte de un proceso de reforma del servicio civil que tiene como uno de sus principales objetivos establecer un modelo de gestión del grupo directivo (SERVIR, 2016). Modelo que se basa en una serie de tendencias internacionales sobre dirección pública y que busca fomentar atributos en el segmento directivo, tales como: orientación al mérito, capacidad, eficacia, honestidad, responsabilidad, vocación de servicios y adhesión a valores democráticos.

4.2 Evaluaciones comparadas del proceso de Reforma del Servicio Civil

Diversos autores analizan los avances de la reforma del Servicio Civil, como parte de la modernización del Estado de forma comparada con los demás países de América Latina. En palabras de Longo (2003), el caso peruano representó una **reforma limitada pero viable**. Es decir, se dispuso una estrategia de menor envergadura, a diferencia de lo que hubiera sido una reforma integral, pero que pudo promover la renovación de los niveles directivos y la creación de una agencia

encargada de su reforma. Así, en el año 2008 se elaboró un reglamento que establecía los procesos de reclutamiento, selección, evaluación y propuesta remunerativa. En específico, este estudio afirma que los avances en el proceso de profesionalización del segmento directivo en Perú se encuentran en los rubros de: procesos de selección, mejoramiento en las subsiguientes convocatorias y manejo de presupuestario.

De igual forma, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2014) define dos variables para analizar el avance de la reforma del Servicio Civil en cada país latinoamericano entre los años 2004 y 2013: considera si la reforma se implementó teniendo como base inicial una calidad elevada/media o baja del Servicio Civil, y si el impacto de dicha reforma fue alto o bajo. Junto a otros países como El Salvador, Panamá, Paraguay y República Dominicana, Perú aparece en la categoría de “alto impacto del esfuerzo de reforma en una situación de baja calidad” (BID 2014) con un nivel de avance medio. Se caracteriza a Perú como un caso donde hay un mejor empleo de criterios de mérito e incentivo al rendimiento, la función del ente rector es más sólida pero aún no está consolidada, y la implementación de la normatividad y técnicas de gestión pública, si bien está presente, es variable.

Lacoviello y Chudnovsky (2015) por su parte diagnostican el caso peruano a través de una serie de componentes, de los cuales nos centraremos en tres por ser los más relevantes para esta investigación. A nivel de “institucionalidad formal”, Perú se encuentra entre los países más diligentes en emitir la reglamentación (entre 1 a

3 años) de la Ley de Servicio Civil, lo cual impacta positivamente en su capacidad burocrática de formular políticas públicas. Comparte esta situación con Ecuador, Chile, República Dominicana, México, Panamá y Argentina. Asimismo, el “subsistema de planificación” peruano se encuentra entre los países de avance más bajo junto a República Dominicana, Ecuador, Honduras y Paraguay, por lo que se diagnostica una deficiente gestión de recursos humanos en función a objetivos estratégicos. Finalmente, se encuentra el “contexto organizacional”, es decir, cuánto la situación de la administración pública y organización burocrática permite o dificulta la implementación de políticas públicas. En este punto, el Perú es calificado dentro del tipo de burocracia “Administrativa” es decir, que tiene procedimientos estandarizados pero una baja capacidad técnica, un tipo de burocracia distinta de la “Clientelar” o la “Meritocrática”.

En suma, la reforma peruana del Servicio Civil ha tenido avances calificables de positivos en relación a los alcances que la misma reforma se planteó. Sobre la base de una baja calidad de servicio civil ha tenido un alto impacto, el cual sin embargo no es suficiente para alcanzar una burocracia meritocrática. Su avance básicamente se centra en los aspectos formales y normativos, sin haberse desarrollado aún las capacidades burocráticas necesarias para trascender dicha situación.

4.3 Problemática nacional: politización y profesionalización del segmento directivo

En los diagnósticos a nivel nacional se evidencian una serie de factores que evidencian las problemáticas del segmento directivo. Como, por ejemplo, el que la implementación del SAGRH en 636 entidades gubernamentales, manifieste una resistencia al cambio por parte de sus propios servidores en el 60% de entidades; y una ausencia de lineamientos que orienten su implementación en el 41% de ellas (Meza y Martínez, 2016). ¿Cómo explicar esta situación?

El estudio “Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano” (Servir 2016) brinda un diagnóstico de la situación nacional. Entre los principales problemas para la gestión pública destaca: la ausencia prolongada de una política de gestión de recursos, la coexistencia de diferentes regímenes laborales, disparidad en procesos de selección, entre otros. Pero pone principal énfasis en el carácter politizado y discrecional de los procesos de selección de directivos. Al respecto, coincide Martínez Punzón (2016), quien interpreta la politización de la función directiva como el riesgo de cooptación por intereses políticos externos a la gestión pública. En esa línea, Corrales (2017) indica que alrededor del 75% de los cargos jefaturales es designado por confianza, obviando procesos de selección, promoción por mérito y/o control que verifique que los directivos reúnan los requisitos del cargo.

Además, la evaluación del desempeño está sujeta a subordinación de los superiores, generándose relaciones clientelares y de corrupción. Señala el autor que, a razón de este modelo de acceso a cargos por confianza política, patronazgo

y clientelismo, se puede calificar que la dirección pública peruana atraviesa un estadio pre burocrático, es decir, donde las normas y la meritocracia no son los criterios orientadores del ejercicio práctico de la función pública. Se distingue así de un estadio burocrático donde estos paradigmas orientan la gestión del segmento directivo; o de un subsiguiente paradigma post burocrático, que considera principios de racionalidad económica y flexibilidad, más que de razón pública, como forma de promover la eficiencia en la gestión pública (Corrales, 2017).

Las consecuencias de estas problemáticas son múltiples. Según el estudio de SERVIR “esta problemática impide, por un lado, la profesionalización de directivos públicos con las competencias necesarias para gerenciar las entidades públicas, y por el otro, que puedan hacerse las reformas necesarias en aras de desarrollar la institucionalidad en el país” (Servir, 2016, p. 30). Asimismo, Martínez señala que esto ha “impedido históricamente la continuidad de las políticas, el desarrollo y la competitividad en el país. Tampoco ha permitido la evaluación de resultados en beneficio de la población y la inversión pública” (Martínez, 2016, p. 106 -107).

En esta línea, es revelador el diagnóstico que hace Corrales (2017), quien analiza el tratamiento del segmento directivo dentro del Sistema de Gestión de Recursos Humanos y sus subsistemas. En términos generales, el autor encuentra debilidades en la planificación estratégica de procesos de Planificación de Recursos Humanos, Administración de Puestos, Progresión, Cultura y Clima Organizacional. En el Subsistema de Organización del Trabajo, se identifica que no se elaboran

adecuadamente los perfiles de directivos públicos, sino solamente se señalan los requisitos de formación técnica y experiencia laboral para la contratación en función a los TDR (términos de referencia) o al MOF (Manual de Organización y Funciones), cuyas especificaciones de idoneidad son establecidas – sesgadas- según el perfil del “candidato dirigido”.

Asimismo, la mayoría de aspectos a través de los que se evalúa a los Subsistemas de Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la compensación y Gestión del Desarrollo se encuentran en niveles medios y bajos (Corrales, 2017). Finalmente, respecto al tema que atañe a la presente investigación, Competencias Transversales del Directivo Público, el autor sostiene que el subsistema de Gestión del Empleo evidencia la “utilización de competencias transversales no generalizadas, salvo en el Cuerpo de Gerentes Públicos y movilidad y desvinculación con justa causa muy limitadas” (2017, p. 91).

Las investigaciones referidas nos brindan apuntes importantes para el desarrollo de nuestra investigación. Por un lado, los autores afirman que la politización en las instituciones públicas influye de manera negativa en la gestión, desempeño y profesionalización del segmento directivo, conclusiones que se relacionan con nuestras hipótesis, respecto al desempeño limitado en los directivos de la Dirección de Gracias Presidenciales y el débil desarrollo de las competencias transversales requeridas, que dificultan el cumplimiento de objetivos y resultados orientados a las metas, misión y visión establecidas en el Sector.

Es a partir de esta constatación que se seleccionan conceptos teóricos que permitan interpretar las percepciones de los servidores públicos sobre las competencias transversales y valores organizativos del segmento directivo de la DGP. Es decir, que permitan analizarlos en relación a los retos aquí apuntados, en contraste a los rasgos señalados respecto a la profesionalización del segmento directivo nacional.



CAPÍTULO 5: HALLAZGOS

En el presente capítulo se presentará un recuento del perfil de los sujetos estudiados y los datos recopilados. Cabe señalar que la metodología de investigación empleada fue de enfoque cualitativo, y consideró la ejecución de catorce (14) entrevistas y un (01) grupo focal a servidores civiles comunes y directores que prestaron servicios en la DGP durante los años 2016 y 2019. Así, se brindará el recuento de las percepciones y testimonios más significativos de las ex autoridades/directivos y servidores públicos sobre el segmento directivo, los valores de la práctica laboral, y las tres (03) competencias que son materia de esta investigación: a) orientación a resultados, b) vocación de servicio y c) trabajo en equipo.

5.1 Actores cuyas percepciones fueron recogidas

Como se ha señalado en el primer capítulo, “Sobre la Dirección de Gracias Presidenciales”, al interior de esta dependencia se pueden identificar dos grandes grupos de servidor:

- **Segmento directivo.** Quienes han ocupado un cargo de director o que tenían un cargo jerárquico para la toma de decisiones¹¹.

¹¹ Como se indica, las percepciones de los distintos actores servirán para comprender el rol del segmento directivo en relación a múltiples cuestiones que se irán presentando y analizando. Una de las dificultades

- **Servidores públicos.** Se refiere al resto de trabajadores de la DGP. En el siguiente cuadro se detalla su composición durante el periodo de investigación.

Asimismo, como parte de la Comisión también podemos considerar también al personal que la dirigió y que estuvo en directa relación con la DGP:

- **Ex autoridades:** se trata de ex Viceministros en su mayoría, que fueron designados por el despacho ministerial del MINJUSDH para liderar la Comisión.

De esta forma se efectuó la sistematización de las percepciones encontradas, acuerdo al ámbito laboral en el que el servidor desempeñó sus funciones. Las percepciones de estos actores servirán como el marco principal para comprender cómo se construyen las valoraciones y opiniones sobre el ejercicio concreto de las competencias transversales del segmento directivo y los valores en la práctica laboral.

que ha atravesado este trabajo ha sido no poder entrevistar a varios ex directivos debido a complicaciones intrínsecas a sus labores y a la sensibilidad política de sus funciones. Se ha intentado suplir esta falencia entrevistando más bien a ex autoridades que puedan dar, desde la visión de la Comisión, una mirada hacia lo que sucedía en la Secretaría Técnica respecto a la DGP, como dependencias vinculadas.

Debido a la complejidad y sensibilidad política que implica el tratamiento y exposición de asuntos institucionales en la DGP, se ha establecido un protocolo de confidencialidad que no revela los nombres ni apellidos de los sujetos entrevistados, sino se han codificado según el cuadro operativo de entrevistas y grupo focal.

5.2 Principales hallazgos en ex autoridades y servidores públicos.

Esta sección se tratará los testimonios diferenciados en base a los tipos de cargos, las ex autoridades, los servidores públicos y el segmento directivo, respecto a las variables generales de selección de directivos y connotaciones sobre las labores desempeñadas.

5.2.1 Sobre las ex autoridades

Un primer aspecto relevante en la comprensión del proceso de profesionalización del segmento directivo es su **reclutamiento**. En el proceso de reforma en la función directiva orientado al modelo gerencial se busca promover el reclutamiento de directivos públicos experimentados en funciones privadas y públicas, en base al mérito y competencias demostrables, con facultades de gestión en base a disposiciones gubernamentales, con temporalidad definida de cargos directivos, entre otras cualidades (SERVIR, 2016). Durante las entrevistas se consultó por el

proceso de reclutamiento y selección para ser directivo público. El ex directivo entrevistado cuyo cargo, inicia de forma previa a la institucionalización de la DGP, indica lo siguiente:

Bueno, **nos invitaron a una entrevista** y la entrevista fue con la ministra y viceministros. No fui la única persona. En ese momento yo trabajaba en el sector de anticorrupción de la Corte de Lima y posteriormente se me confirmó y designó (Ex Autoridad 1, DGP).

Se señala además que la selección y establecimiento de perfiles en la DGP fue de acuerdo a una entrevista previa. Mientras que, en la Comisión, el reclutamiento no se basa en concurso público sino en adjudicación directa, porque se trata de un cargo de confianza.

Cuando ingreso yo, era Director General de Justicia y Libertad Religiosa. El presidente de la Comisión, que era el Viceministro de Justicia, me convoca a ser parte de la Comisión, es un cargo ad honorem y de confianza (Ex Autoridad 2, Comisión).

No hubo proceso de selección, pues es la ley que determina que los viceministros de justicia presiden la comisión de gracias presidenciales. Es un cargo adicional a la función de Viceministro (Ex Autoridad 3, Comisión).

Entre ambas instancias, Comisión de Gracias Presidenciales y Dirección de Gracias Presidenciales, no figuran criterios similares para la elección de los cargos directivos, por lo que no hay un proceso de selección estandarizado. Por ende, este proceso no se ajusta al modelo de la nueva gestión pública sino más bien a consideraciones particulares/discrecionales de las autoridades del MINJUSDH.

Otro tema que se expresó de la pregunta sobre cómo consiguieron el puesto, fue el **reto** que asumieron las ex autoridades previo al año 2017, cuando no existía el puesto de director de Gracias Presidenciales sino el puesto de Secretaría Técnica. Lo que estableció una serie de retos como gestionar el despacho de los indultos, conocer ampliamente el derecho penal y evaluar las gracias presidenciales. Asimismo, principió el apoyo que dicha Secretaría brindaba, y prefiguró el rol de la actual DGP.

Cuando llegué a la Comisión se dispuso que se reordene todo el trabajo, se cambió de Secretario Técnico, se le dio el poder a la Secretaría Técnica que haga una reingeniería de la unidad y ese proceso duró todo el tiempo que estuve ahí porque como Viceministro estuve un año y siete meses, entonces durante todo ese tiempo se pudo reestructurar toda la unidad porque había tenido casos sonados como el de Fujimori y un conjunto de irregularidades investigadas a nivel judicial. Entonces se dispuso dar transparencia, contratar anueva gente y la Secretaría Técnica la verdad trabajó muy fuerte y pudo congrega a buenos elementos (Ex Autoridad 3, DGP).

La labor que realizamos en la Comisión de Gracias Presidenciales por su propia naturaleza es un tema muy delicado. En base a los antecedentes hubo mucho cuestionamiento en torno a las gracias presidenciales porque se concedían a personas que quizás no les correspondía. Entonces este grupo se consolidó en base a la confianza. Existe incluso hasta ahora una regla interna de que los acuerdos los tomamos por unanimidad. Para darle mayor legitimidad a la labor de la Comisión todos los acuerdos se aprobaban por unanimidad dentro de la Comisión (Ex Autoridad 2, DGP).

Es interesante que, desde el inicio, lo que define a los retos es la doble condición de: A) afrontar el riesgo de controversia a la que estaba expuesta la Comisión a razón de lo potencialmente político, que son los indultos, y B) una institucionalidad aún en definición. Como se observa, se percibe que una parte importante de los logros obtenidos en el trabajo se deben a las reformas internas hechas en un

contexto de renovación de buenos elementos y construcción de confianza dentro del grupo de trabajo. Sin embargo, se identifican disonancias respecto a la homogenización de la selección de los cargos directivos en los que se prioriza los vínculos de afinidad política y/o de confianza, dada la naturaleza controversial del tema de indultos.

5.2.2 Sobre los servidores públicos

Los servidores públicos fueron consultados sobre el clima y experiencia laboral al interior de la DGP durante el periodo de trabajo. En cuanto a lo primero se ha obtenido diversidad de respuestas que destacan dos parámetros: (A) las cargas laborales son demasiado demandantes, y (B) que ha prevalecido el profesionalismo y un adecuado ambiente laboral caracterizado por el compañerismo del grupo.

Tenemos demasiado trabajo, nuestro horario es hasta las seis, pero nos quedamos mucho más tiempo para cumplir con nuestra labor. Muy óptimas en verdad somos un equipo muy consolidado en trabajar en equipo, dispuestos a cubrir las deficiencias entre nosotros y esto en conjunto con nuestros Directores (Servidor 02, DGP).

En cuanto a la carga laboral el tema es bastante complicado porque acá se ve el tema de las gracias presidenciales, somos el equipo técnico que ve el tema de quién propone brindar los indultos a los presos y esta proposición llega a manos del Presidente entonces cualquier error en el camino queda aquí en la dirección (Servidor 03, DGP).

La **influencia del grado de sensibilidad política de los indultos** es un tema que mencionan en común con las autoridades. El riesgo de generar efectos adversos a

alto nivel es percibido como motivo de las fuertes cargas laborales y del elevado sentido de profesionalismo al interior de la DGP.

En esta línea, la calificación de su periodo laboral obtuvo ampliamente una repuesta **satisfactoria**, mencionando una vez más la importancia del trabajo en equipo. Lo interesante es que si bien se asocia cómo los directivos manejan los temas sensibles – y políticos - que aborda la DGP, no dejan de expresarse otros temas como las medidas participativas que se dieron desde la dirección, principalmente a partir de la última gestión del Director 04, correspondiente al período 2018 al 2019.

Satisfactorio porque en realidad yo nunca había estado en el Estado, no me habían dicho como era, entonces jamás había participado y una vez que llegué pude tener conocimientos sobre el trabajo (...). Acá hay más responsabilidad y hay que tener más cuidado con lo que haces, porque puede traer graves consecuencias no solo para nosotros sino también para nuestros jefes y por ende al Presidente (Servidor 05, DGP).

El equipo en el que estoy ha habido este tema de querer trabajar con equipo, trabajar informando. Hemos tenido espacios **en los que la directora nos reunía** cuando había algún cambio una variación una norma importante que marcaba la pauta en nuestro trabajo había reuniones formativas incluso (Servidor 08, DGP).

Como se puede observar, los servidores públicos en su mayoría perciben sus labores como un aprendizaje ligado a la importancia de su labor. La carga laboral no es vista solamente como un aspecto negativo, sino como una oportunidad para trabajar en equipo, apoyarse profesionalmente y lograr un resultado satisfactorio en función de las metas trazadas, inmersos en una labor de consecuencias delicadas.

Es así que se destaca la experiencia de asumir un trabajo con alta responsabilidad, pero también en reparo a al modo de gerencia que impulsan algunos directores.

5.3 Las percepciones sobre los valores en la práctica laboral de la DGP

En esta sección se indagará sobre los valores en la práctica laboral cotidiana de la DGP, tanto desde la visión de las ex autoridades como desde los servidores públicos.

5.3.1 Percepciones de las ex autoridades.

En el marco de la labor de la Comisión, y su respectiva función como dependencia central la DGP, las ex autoridades valoran la dedicación al trabajo y la responsabilidad de los trabajadores en general, lo cual involucra el cumplimiento de logros, pero también la dedicación de horas extraordinarias para cumplir las metas. Las ex autoridades asocian esto a dos aspectos principales: (a) el estilo de liderazgo que implementaron ellos mismos y los directivos, destacando su propia labor como ejemplo de autoexigencia, y (b) el riesgo de corrupción y politización intrínseco a las labores de la Comisión.

Pese a las dificultades nosotros no desmayábamos. Si nosotros nos quedábamos de brazos cruzados no habríamos tenido los resultados requeridos. (...) para mayo (2018) ya habíamos evaluado más de cinco mil expedientes que es bastante (Ex Autoridad 02, Comisión).

Eso ayuda mucho, el tema de la amistad, llevarse bien y estar compenetrados ayuda mucho en el trabajo y eso agregado a las labores que se expresan constantemente. Estos valores están en la naturaleza de la Dirección de Gracias y han ayudado mucho para hacerle frente a los riesgos que hemos tenido, como gente inescrupulosa que estuvo cobrando a las personas por llevar su caso (Ex autoridad 01, Focus).

Es particular que la valoración de la dedicación del equipo de la DGP contrasta con dinámicas que las mismas ex autoridades identifican. Por un lado, el impacto de la poca estabilidad laboral de los servidores públicos en su dedicación laboral, se indicó que:

Es difícil que se comprometan con los objetivos de cambio, de mejora (...) [los del régimen 276] no apuestan por nada (Ex autoridad 01, Focus).

En contraste a los riesgos de la estabilidad absoluta, que señala otro ex autoridad entrevistada.

Cuando tienes un puesto asegurado (...) puede hacerte potencialmente menos productivo, en cambio, si tienes un contrato que se va renovando en función de un resultado, ya tú buscas un cumplimiento de tus objetivos (Ex autoridad 02, Focus).

Se trata entonces de un tema abierto, donde se expresan distintas percepciones, pero que se reconoce como un problema objetivo, y que brinda otro ángulo para interpretar el valor de la dedicación, en tanto el rendimiento laboral estaría influenciado por el grado de estabilidad del puesto, e inclusive por el grado de involucramiento y confianza del equipo.

También se consultó si consideran un exacerbado control formal (hiperburocracia) y/o favoritismo (patronazgo) en la gestión del trabajo. Los actores mencionaron que no identifican tal situación. Si no, lo que consideran como el problema principal, tanto a nivel de Comisión como de Dirección, relacionado a los riesgos en la gestión de la información. Riesgos derivados no sólo de la cantidad, diversidad y desorden de la información que procesan, lo que dificulta la celeridad y eficiencia en el desempeño de las labores.

Más que la burocracia yo creo que hay un problema grande que dificulta el trabajo rápido que podría realizar la Comisión y es la información. La información en el Estado es un desastre, nos falta mucho, porque para la gestión pública un eje transversal es la información sin eso no se puede tomar decisiones rápidas y acertadas porque se puede cometer un error sin eso. Para poder referir al Presidente dependemos del INPE y del Poder Judicial y ahí sufríamos por la falta de información (Ex autoridad 01, DGP).

Así también, respecto al favoritismo y patronazgo, se identifican testimonios relacionados a los riesgos de injerencia política y tendenciosa en las decisiones de la DGP. Ante tal situación, se sostiene que debería primar la ética pública y el conocimiento objetivo de las funciones de la dependencia.

Para nadie es un secreto que en estos casos (gracias presidenciales) hay un mercado negro que está detrás y este mercado va a aprovechar el querer llegar a la Dirección (...) Si la persona no tiene claro las normas y valores obviamente se va abusar y nosotros hemos tratado de alejarnos lo más posible de estas situaciones (Ex autoridad 02, Focus).

Es así que, más allá de reconocer la importancia de valores como el profesionalismo o la honestidad en sí mismos, en la percepción de las ex autoridades la percepción

de los valores se vincula directamente con los retos a los que se enfrenta la DGP en su labor técnica, en el contexto institucional y político en el que se inserta, que se podrían definir en compromiso, confianza, profesionalismo y ética.

5.3.2 Percepciones de los servidores públicos

En relación a los valores en la práctica laboral, los servidores públicos mencionan solidaridad, honestidad, proactividad, compromiso, responsabilidad, entre otros. Estos actores consideran que la promoción de estos valores es importante, así como los cursos de capacitación que reciben en diferentes campos de su labor. Sin embargo, indican algunos servidores, que el perfil académico no es lo único que fundamenta la calidad desempeño laboral, sino es lo que se aporta a través del ejercicio del cargo como servidor público.

Asimismo, se ha identificado, como prioritarios, los valores referidos al sentido de unidad de grupo, que a su vez figuran como un elemento clave para en lograr una alta dedicación al trabajo y cumplir con la alta carga laboral ya descrita.

Nuestros valores han servido para generar un misticismo en la dirección, la persona que ingresa adquiere este misticismo que existe en la Dirección de Gracias. (...) todo lo que evaluamos o estudiamos en los expedientes podrían ser temas muy sensibles para las personas. En el caso de la DGP la persona que ingresa ve tanta coherencia que lo inserta tal vez (Servidor 11, Focus).

Es decir, sentido de responsabilidad que se expresa en la DGP cumple a su vez el rol de generar un sentido de unidad de grupo, lo que impacta directamente en el desempeño laboral. Tal integración - como se ha descrito - es también promovido también por las autoridades. En que el sentido de responsabilidad se deriva, reiterativamente, de las posibles repercusiones políticas de los casos de indulto.

De la excelencia depende mucho nuestro trabajo y que este trabajo de un rendimiento óptimo. Si la Secretaría Técnica no trabajara a toda su capacidad, traería consecuencias en el desarrollo de sus labores y por consecuencia perjudicaría al Presidente (Servidor 06, DGP).

A diferencia del testimonio de las ex autoridades respecto a las características de estabilidad de los puestos, no parece haber discrepancias respecto de este punto desde el lado de los servidores públicos:

Esta nueva juventud de profesionales que muchas veces entra por orden de servicio o CAS (...) somos profesionales comprometidos que buscan cambiar la política (...) cuando el equipo triunfa, triunfamos todos (Servidor 11, Focus).

Sobre si se identifica un exacerbado control formal (hiperburocracia) o favoritismo (patronazgo) en las labores de la dependencia, los servidores públicos indicaron que no se ha detectado ese tipo de situaciones. De hecho, la burocracia se percibe como una traba que sucede en el sector público en general, pero no se considera un impedimento sino más bien como un procedimiento ineludible del trabajo en la administración pública. Por el contrario, consideran que el control se hace necesario a razón del carácter particularmente complejo y “sensible” de sus funciones, ya que

podrían afectar la vida de los internos que hacen las solicitudes o disponer connotaciones políticas.

Ésta es una dirección bastante sensible, entonces es necesario que exista situaciones de control que quizás para otras oficinas sean tomados como excesivos pero aquí son necesarios (...) Si se habla de internos, por ejemplo yo creo que no hay favoritismos sino más bien una preocupación en el caso de que algún interno se encuentre en un caso ya extremadamente delicado en cuanto a su salud y esta preocupación que tiene que ver con el evitar esta burocracia y conseguir los elementos de sustento para este interno son importantes (Servidor 08, Focus).

En suma, como se puede evidenciar, ex autoridades y servidores públicos coinciden en el tipo de valores predominantes en la labor cotidiana de la DGP se inscriben al profesionalismo, sentido de unidad de grupo, responsabilidad. Principalmente coinciden sobre el tipo de retos institucionales y políticos frente a los cuales dichos valores son importantes.

5.4 Las percepciones sobre el segmento directivo de la DGP

En esta sección se evaluará el grado de adecuación de las formas de contratación y capacidades de gestión del segmento directivo, de acuerdo a lo planteado por el modelo gerencial de la reforma del servicio civil.

5.4.1 Percepciones de las ex autoridades.

Mientras que en la Comisión los criterios de reclutamiento del personal directivo comprenden su experiencia e idoneidad para adscribirse a un cargo de confianza, en la Dirección se enfatiza en la prueba de criterios de calidad profesional en las formas de contratación. Esto se evidencia en el caso de uno de los ex directores, quien afirmó que un servidor estaba calificado para ocupar el puesto porque provenía del ámbito militar y se entiende que en la Dirección de Gracias Presidenciales los temas laborales están más relacionados al ámbito jurídico y penal. En este punto se manifiesta el rol de la Comisión en supervisar los criterios de calidad de la contratación de los directivos de la Dirección.

Durante mi periodo yo encontré a una persona que no recuerdo ahorita su nombre, pero si me llamó la atención, porque él trabajaba en La Marina, estaba adscrito al ámbito militar y le pregunté: pues usted qué hace acá viendo este tema. Ahí inmediatamente puse las alertas que había que hacer un recambio, no estaba dentro de su perfil pues, no se podía trabajar con alguien que no tenía un perfil competencial adecuado (Ex Autoridad 03, Comisión).

El tema figura más relevante dado que los mismos comisionados conciben al MINJUSDH como una “institución vieja”, debido a que hay escasa actualización en cuanto a competencias profesionales y reducida rotación de personal, lo que podría indicar un sesgo discrecional y/o de patronazgo en la mantención de ciertos cargos.

El tema es muy delicado, que si no se ve con cuidado puede generar responsabilidad política y bajarse todo un gabinete de ministros (Ex autoridad, 01 Focus, Comisión).

Estas connotaciones permiten señalar que, en la DGP se prioriza más en la capacidad profesional de adecuarse a las exigencias concretas de la unidad técnica

con retos y funciones específicas, en contraste a los modos del MINJUSDH en general. Son los criterios que se priorizan desde la Comisión para seleccionar a los directivos de la Dirección.

No estamos en el sector privado, las lógicas son diferentes hay que tener una clara vocación en el servicio público, trabajar por resultados, metas concretas. El tema de la honestidad también me parece importantísimo, en el sector público hay mucha responsabilidad en torno a las decisiones que se toma (...) [porque] tienen incidencia en el sector público (Ex Autoridad 2, Comisión).

[El directivo] tiene que ser una persona súper productiva organizada, orientada por objetivos, irreprochable con una capacidad de trabajo más allá del horario, es una unidad bastante exigente, tolerancia a la frustración de no lograr cosas, pero ímpetu de seguir avanzando porque es una Dirección complicada, pero con un buen equipo se puede llevar adelante (Ex Autoridad 3, Comisión).

Esta expectativa en que el directivo debe contar un perfil adecuado y con vocación de servicio para mantener la voluntad para desempeñar y gerenciar sus funciones, se pone de manifiesto en los retos que relata un ex director de la DGP en el inicio de su periodo (año 2013, previo a la institucionalización de la actual DGP).

Cuando yo llegué no había nada, me entregaron incluso una Comisión, me lo entregó no un jefe anterior ni nada. No había una data previa se hizo una data desde cero, se construyó una data desde 1980 al 2013. Había temas de terrorismo que no estaban inventariados que se reconstruyó y todos los días había requerimiento de información de parte del Congreso. Nos tocó eso, escanear más de cinco mil expedientes, entramos a trabajar no solo eso sino también a sesionar con la Comisión y poco a poco se empezó a ordenar (Ex Autoridad 1, DGP).

Es así que las percepciones de las ex autoridades y directivos sobre los criterios de idoneidad para el cargo son considerados como elementos clave de la profesionalización del servicio civil en esta dependencia, están determinados no

sólo por las exigencias del cargo (riesgo de politización y otros) sino por el tipo de institucionalidad en la que se inserta la DGP, caracterizado por un proceso inconcluso de institucionalización.

5.4.2 Percepciones de los servidores públicos

La mayoría de los servidores públicos entrevistados hace distinción entre los periodos de cada directivo, y sobre eso evalúa la idoneidad de cada persona en el modo de gerencia y desempeño del cargo. Por ejemplo, se menciona que el Directivo 03 (2018) intentó hacer mejoras y cambios en la dirección, pero no lo pudo concretar. Se menciona más bien el liderazgo de la Directora 04 (periodo 2018-2019) orientado a la gestión y organización de la DGP, por ejemplo, en relación a la organización de los expedientes, superación de barreras burocráticas y agilización de procesos.

Creo que el primer director no me dio la impresión de que tenía aptitudes de liderazgo, el segundo sí, estuvo muy pendiente y comprometido con el equipo y con su trabajo y siento que era muy amigo de los servidores. Con [*la Directora 04 (2018-2019)*] fue un liderazgo de coordinación, con ella quedó muy claro y estructurado el tema de cómo debía ser el manejo de la Dirección: quién coordinaba con quién, cómo se hacía todo hasta llegar a la Dirección, algo que antes no se tenía (Servidor 09, DGP).

Hubo varias iniciativas y formatos en coordinación en su momento que se iniciaron con la Directora 04 para cambiar los formatos de evaluación con el INPE, un formato de evaluación psicológica y otro formato de informe social y se llegó a un consenso con el INPE a través de las mesas de trabajo y se llegó a formar un formato para hacer una evaluación más rigurosa (Servidor 11, Focus, DGP).

En ese sentido, fue importante conocer las percepciones sobre las cualidades con las que debía contar un director, y se menciona mayoritariamente la capacidad de liderazgo, compromiso, coherencia profesional, orden, organización y ética. El liderazgo es lo que se identifica como capacidad más necesaria, y que el director pueda conducir al grupo y solucionar problemas bajo presión.

En suma, si bien las percepciones de ex autoridades y servidores coinciden en cuanto a los valores y habilidades necesarios para el desempeño del segmento directivo, los primeros ponen más énfasis en afrontar los retos relacionados a los objetivos institucionales, mientras que los segundos traen a colación otro énfasis que es el del funcionamiento interno.

5.5 Sobre la competencia Orientación a resultados

Definición según Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos (SERVIR, 2016)

“Genera planes de acción para el logro de objetivos, asegurando estándares de calidad”, con indicadores: “a) Propone planes de acción que viabilicen el logro de los objetivos, cumpliendo con los estándares de calidad establecidos, b) Implementa medidas correctivas o propone acciones de mejora durante el desarrollo del Plan de Acción para asegurar estándares de calidad, c) Administra los recursos necesarios para cumplir sus metas y objetivos, controlando y racionalizando el uso de los mismos

5.5.1 Percepciones de las ex autoridades.

Al indagar sobre cómo las ex autoridades definen la orientación a resultados, se identificaron repuestas consistentes en el cumplimiento de retos, objetivos y metas por parte de los trabajadores de la Dirección. Lo que implica a su vez el reto de gestionar los recursos humanos y articular al equipo en torno a metas comunes y estables, es decir, la institucionalización de los objetivos dentro de la DGP.

Nosotros vemos los resultados como las metas que tenemos cuantitativa y cualitativamente. En cuestión a limitaciones hubo mucho rechazo al cambio, a veces tú llegas y no todos están en el mismo nivel (...) lo que se busca es que se alineen todos y hubo obstáculos con personas que no querían llegar a eso, se rehusaban. Entonces lo que yo hacía era ver las competencias que tenía las personas para poder realizar sus funciones, si yo veo que eres hábil coordinando y locambiaba ponte de hacer informes y me es útil (Ex Autoridad 01, DGP).

Siempre que hay cambio de gestión se hace borrón y cuenta nueva (...) con el tema también de las competencias, que uno no hace estos cambios por capricho, sino para mejorar y porque consideramos que es correcto hacerlo de cierta manera y hay razones que justifican esa decisión en ese sentido. (...) En el caso de la Dirección de Gracias Presidenciales lo bueno es que sigue la Servidora 07 y va en la misma línea de trabajo de la Directora 04 y va mejorando las cosas (Ex autoridad 01, Focus, Comisión).

Desde los directivos se percibe que el logro de la competencia depende de la eficacia y eficiencia de los trabajadores. Sin embargo, se evidencia una discusión sobre cuál es el objetivo público final hacia el que deben estar dirigidos esos logros, es decir cuál es su impacto en la ciudadanía.

Lo que pasa es que nosotros trabajamos específicamente con las personas privadas de libertad y una de las funciones es reducir la pena y perdonar la pena, pero a personas que verdaderamente lo merezcan. (...) gracias presidenciales es una prerrogativa del Presidente de la República, entonces nosotros no queremos que sea un área cuestionada. (...) Se buscaba trabajar de manera correcta porque nuestra función no es otorgar gracias presidenciales sino brindarlas a quien las merece (Ex Autoridad 01, DGP).

No es un producto personal sino uno institucional y pensado así, todos tenemos que contribuir en eso. Yo agregaría algo sobre los internos también, a nadie le importa los internos, si uno no está detrás de los casos nunca avanza este papeleo. (...) Si nosotros solo nos ocupamos de nuestro propósito estos internos quedan desprotegidos. Por ejemplo, este año hubo mucha preocupación por coordinar con los internos para que se les haga la prueba de COVID y eso no es parte de nuestra función, pero consideramos que es parte de (...) [eso] pone en relieve el carácter humano (Ex autoridad 01, Focus, Comisión).

De acuerdo a este testimonio, se entiende que la importancia pública del otorgamiento o negación de gracias presidenciales se asocia a distintas consideraciones que exigen efectuar un trabajo adecuado, en base a la consideración del impacto en el reo, en la ciudadanía que convivirá con un procesado indultado, y/o en la credibilidad del mismo presidente que otorga las gracias. Estos criterios serían algunos de los parámetros entre los que se concibe el ejercicio concreto de la competencia de orientación a resultados con impacto en la ciudadanía.

Finalmente, con respecto a los obstáculos que surgen para el desarrollo de esta competencia se menciona la burocracia para revisar los casos que tienen mucho tiempo en la lista de espera y se menciona también la organización de la información que dificulta el trabajo de la Dirección.

5.5.2 Percepciones de los servidores públicos

Respecto a la cuestión sobre el desempeño de directores durante el período laboral de los entrevistados en base al impacto de su trabajo en el bienestar de la ciudadanía, se destacan dos (02) grandes grupos de respuestas. Primero, quienes entienden que las funciones de la dependencia se dirigen a un grupo objetivo demasiado reducido como para ser considerado un beneficio a la ciudadanía en general:

Lo que pasa es que hablar del bienestar de la ciudadanía está digamos a veces por encima de lo que la norma te permite como funcionario no creo que un funcionario pueda ir más allá de sus competencias (...). Para que haya un impacto debería haber un nivel cuantitativo grande pero las gracias presidenciales otorgadas son pocas (Servidor 01, DGP).

Digamos que no se impacta en la ciudadanía, solo un grupo no toda la ciudadanía (Servidor 07, DGP).

En ese sentido se podría inferir que su visión y metodología predominante centran su atención únicamente en aspectos como la viabilidad/inviabilidad de cada caso individual, desvinculado a una problemática que tiene impacto en la ciudadanía en general. Sin embargo, en contraste a lo anterior, un segundo y más grande grupo de respuestas coincidió en que el área directiva sí desempeñó una labor que prioriza no solo la viabilidad técnica de cada caso aislado, sino como un hecho de justicia cuyo impacto va más allá del propio individuo. Integrando la importancia del ejercicio de justicia para la ciudadanía a su labor técnica requerida para poder lograr dicha justicia:

Sí, es algo que se tenía muy pendiente en cada dirección, que se daba en cada directiva, siempre había esta preocupación por la ciudadanía si bien nuestro público directo son las personas privadas de libertad y son un grupo bastante especial porque el hacinamiento y otras

características los vulneran. Así, que siempre hay una preocupación de ese lado, pero también hay una preocupación por la sociedad porque se piensa lo que implica para la sociedad que salga libre alguno de ellos. Siempre se ha velado por el público directo y la sociedad que es una preocupación constante (Servidor 08,DGP).

Asimismo, este grupo en general indica que el asunto ha sido una línea recurrente al interior de la DGP. Si bien al respecto no suelen distinguir entre una gestión y otra, aquellas que sí hicieron distinción, coincidieron en mencionar que la actual gestión (2020) sí trabaja de esa manera.

Cuando se consultó por la orientación de las labores hacia criterios de **eficiencia y eficacia**, también las respuestas se dividieron en dos posturas. Algunas respuestas planteaban la relevancia de la calidad de lo trabajado más allá de la productividad o cantidad.

Sí, porque siempre hemos pasado en cada sesión una cantidad considerable de expedientes y eso no significa que todos sean positivos, algunos también son negativos entonces nuestra efectividad no se rinde en los documentos aceptados sino en lo realizado (Servidor 02, DGP).

Sí, claro que sí, los dos van de la mano y [la Directora 04 (2018-2019)] lo hizo de esa forma, ella buscaba que nosotros brindemos algo pero que también sea bueno, no presentar algo por presentar (Servidor 10, DGP).

Mientras que otro grupo de respuestas hacían más bien énfasis en las diferencias entre cada periodo de cada director para procurar eficacia y eficiencia, siendo que en las últimas gestiones se ha notado un proceso creciente de organización funcional hacia la eficacia y eficiencia, y no solo a la productividad.

Sí, podría decir que sí, sobre todo en estos dos o tres últimos directores por los que he pasado. Trataban de simplificar las cosas, siempre buscaban que hubiera mayor producción (Servidor 05, DGP).

Antes [*de la Directora 04 (2018-2019)*] no había una preocupación por el 'a dónde vamos, qué debemos hacer, qué se tiene que hacer ¿si no tienes conocimiento de esto cómo puedes saber si tu labor es eficiente y eficaz? (...) Al primer director del que hablo jamás vi plan o estrategia, en el segundo director sí trataba de ser más eficiente pero no nos llevó a resultados: no sé si por el poco tiempo o porque faltaba mejor estructura en el plan. Pero la Directora 04 sí era una estrategia. (...) incluso hasta cómo podríamos darles un mejor uso a estos recursos (Servidor 09, DGP).

Un tema sobre el que también se consultó a los servidores fue acerca del manejo de planes, medios, estrategias y uso de recursos por parte de los directores. Algunos entrevistados indicaban que no tenían dominio de la terminología. Si bien el resto de respuestas también fueron genéricas, sí estaban de acuerdo en que se hizo un correcto manejo de los planes, medios, estrategias y recursos por parte de los directivos.

Muy bien, porque había que estar pendiente de qué cosa está planificada, cuáles son nuestras metas, cuáles son los trabajos de esta Dirección en cuanto a la productividad y luego hubo un momento en el que también al incorporarse a alguien en el equipo, que tenía un mejor manejo, se empezó a ver la eficacia y eficiencia de cada servidor y, con esta metodología, apuntaba a ir midiendo y ver qué podía mejorarse viendo la productividad de los equipos (Servidor 08, DGP).

Además, también se encontró que un entrevistado ofreció un alcance desde el ámbito administrativo, indicando que la falta de presupuesto podría ser un obstáculo para el planeamiento, aun cuando los recursos disponibles fuesen correctamente gestionados.

Yo creo que sí son los adecuados, lamentablemente el presupuesto de la Dirección es bastante austero. El presupuesto inicial de apertura es más o menos el 75% del presupuesto final que se ejecuta (Servidor 08, DGP).

Por otro lado, en lo concerniente a la pregunta que buscó indagar sobre los directores y el ejercicio de su labor en orientación a la mejora continua de los procesos, las respuestas en su mayoría tienden a coincidir en que, por lo menos en determinados períodos de gestión, este criterio sí se ha cumplido, sin embargo, varias respuestas fueron genéricas. Los puntos claves de mejora de procesos que pudieron ser identificados fueron: (a) la identificación de cuellos de botella en el procesamiento de la información y (b) la adecuada gestión de la diversidad de expedientes:

Sí, no todos los expedientes son iguales, por ejemplo, implican una mayor inversión de tiempo para su revisión y se tienen bien identificados los procesos. Precisamente cuando se identificaban documentos problemáticos, los directores buscaban instruirnos (Servidor 02, DGP).

Sí, sobre todo el tema del mapeo de procesos, se trabajó absolutamente todo para identificar las mejoras. Ver dónde estaban ubicados los cuellos de botella, con una consultora que trabajó el tema con otras Direcciones y se trabajó todo muy bien (Servidor 05, DGP).

También se manifestaron quienes identificaron a ciertos directivos que habrían propiciado un punto de inflexión para que, desde el inicio de su etapa gerencial, se impulse adecuadamente la mejora de procesos. Como, por ejemplo, las gestiones del Directivo 01 (2016-2017) y de la Directora 04 (2018-2019), que coinciden con la primera y última de las gestiones inscritas en el periodo de investigación. Incluso,

hubo quien identificó la labor de una consultora externa que ayudó a que se pudieran identificar cuellos de botella y así innovar en los procesos durante la gestión de la Directora 04 (2018-2019).

Finalmente, al plantear la pregunta sobre si los servidores consideran que los directores ejercieron su labor en orientación al logro de objetivos, cumplimiento de plazos y cálculo de riesgo, se obtuvo nuevamente cierto consenso con respecto a que sí se desempeñó labores gerenciales en base a estos criterios. Sin embargo, algunas respuestas fueron genéricas, mientras que otras planteaban temas concretos que se fueron implementando en las diferentes gestiones, pero con distintos énfasis, mantenían cierta continuidad o fueron dejados de lado.

Si bien todos intentaban [lograr los objetivos], probablemente recién desde la gestión [*del Directivo 03 (2018)*] se enfocó más en eso porque ahora nos piden número, si bien antes lo pedían no era algo tan definido (Servidor 05, DGP).

El Directivo 01 (2013-2017) cubrió mucho el cómo se hacen las estadísticas, como se hacen las llamadas, de qué forma se hacen los informes. Se mapeó todo porque él venía de una dirección anticorrupción. Con la Directora 04 (2018-2020) se empezó la gestión propiamente dicha. Los demás hicieron todo más interno. Con la Directora 04 se visualizó el trabajo de la Dirección hacia afuera (Servidor 07, DGP).

En general, se reconoce algunos patrones, como las reuniones periódicas para discutir los avances y trabas, así como el adecuado trazado de un plan y cronogramas. De este modo pudieron mantener el funcionamiento de la Dirección en lo referente a plazos, objetivos y riesgos. Asimismo, el cambio en ciertos

aspectos contribuyó también en la mejora, por ejemplo, la definición de objetivos más claros (números más precisos); el fortalecimiento de la inclusión de la Dirección de Gracias en los planes más amplios de la Dirección de Asuntos Criminológicos a la cual está subordinada; o la apertura de la oficina hacia otras instancias externas mejorando su vínculo con el sistema mayor en el cual está inserta. Se identifica que estas medidas fueron implementadas por gestiones específicas, destacándose las del Directivo 01 (2016-2017), la Directora 04 (2018-2019) y del Directivo 03 (2018).

A modo de cierre, comparando las percepciones de ambos grupos, se encuentran preocupaciones similares en cuanto al impacto del trabajo de la DGP en la ciudadanía, pero ponderadas de maneras más o menos vinculantes a su conjunto, o asiladas a casos individuales. De igual forma, en cuanto al cumplimiento de objetivos y metas, las ex autoridades dispusieron mayor énfasis en la institucionalización y continuidad de métodos y objetivos, mientras los servidores se enfocan más en las medidas concretas, identificadas de forma dispersa, en relación a cada gestión. La cantidad de respuestas genéricas de una u otra parte, indica que lo que entienden por esta competencia se vincula en algún sentido a establecido por SERVIR (2016), pero se priorizan los asuntos vinculados a gestión de los procedimientos y cumplimiento de metas específicas.

5.6 Sobre la competencia Vocación de servicio

Definición según Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos (SERVIR, 2016)
--

<p>“Se compromete activamente con el usuario”, con indicadores: “a) Muestra compromiso y responsabilidad adaptando su accionar a las necesidades del usuario, b) Evalúa las diferentes alternativas existentes para facilitar una respuesta integral y sustentada, y c) Está atento y escucha activamente al usuario ofreciendo ayuda, apoyo u orientación con amabilidad y respeto aun cuando no sea su competencia directa o no se lo soliciten”</p>
--

5.6.1 Percepciones de las ex autoridades

Estos actores definen a la vocación de servicio como una cualidad que refleja la entrega y dedicación, no obligada sino innata, a los logros y objetivos institucionales de la DGP. Sus respuestas han permitido conocer la importancia de la demostración de esta cualidad hacia el equipo y su contribución en el liderazgo.

Si uno trabaja por obligación de verdad no da satisfacciones en tu propio trabajo. La vocación de servicio busca eso siempre, mejorar y buscar un cambio hasta algo mejor. Si se es director, por ejemplo, se tiene que predicar con el ejemplo, de lo contrario no se inspira confianza o respeto de los trabajadores y con la vocación de servicio es importante predicar este ejemplo (Ex Autoridad 01, DGP).

De igual forma, cuando se indagó sobre la capacidad para brindar respuestas o alternativas ante situaciones complejas, señalaron que debe existir una capacidad de liderazgo y organización para mejorar los problemas de la dirección, como a las trabas burocráticas, situación institucional de la dependencia o altas cargas laborales. Estos asuntos fueron señalados como problemas u obstáculos para el desarrollo de la competencia de vocación de servicio.

Finalmente, se les preguntó si consideran que durante su gestión el ejercicio de sus funciones impactó en las necesidades de la ciudadanía. Aquí surgieron nuevamente nociones acerca de cuál vendría a ser dicho impacto. Se argumentó que un trabajo de calidad no necesariamente es dar muchas gracias presidenciales, sino que estas se otorguen sólo a quienes las merecen, y a través de eso, impactar positivamente en la ciudadanía. Como se observa, parte de las formas en que se mide este impacto es a través de los cuestionamientos que se pueda recibir a partir de las gracias presidenciales.

Sí, porque uno de los temas que era cuestionado en la Dirección era el tema de que se había otorgado gracias a quienes no se lo merecían y eso tenía un impacto en la ciudadanía generando inseguridad social. En mi gestión sacamos como catorce mil no otorgados por el impacto en la sociedad, cuando yo estuve ahí no se cuestionó ni una gracia otorgada. En cambio, si se da que se deja libre a quien no se lo merece, efectivamente hay un impacto en la seguridad ciudadana (Ex autoridad 02, DGP).

5.6.2 Percepciones de los servidores públicos

Se consultó a los entrevistados si consideran si los directores desempeñaron sus funciones priorizando el impacto en las necesidades de la ciudadanía. En primer lugar, se encontró que algunos servidores no manejaban esta terminología a cabalidad y respondieron de manera escueta o general. Otros, al igual que los directivos, planteaban más bien una reflexión en torno al impacto último que la DGP puede tener en la ciudadanía en relación a los términos ya planteados anteriormente.

Bueno, ella [la directora], siempre ceñida a la norma, nos orientaba a que todo sea siempre mejor. Porque nosotros, si bien trabajamos para un sector específico de ciudadanos, porque los internos no dejan de ser ciudadanos. El aporte debería ser siempre el mejor entonces, porque nosotros tenemos que valorar que son personas que si cumplen los requisitos merecen su libertad y bueno si no, se debe de manifestar en los documentos que se les remite. Eso también lo entendimos no solo para ser eficientes sino para ser mejores profesionales y servidores públicos (Servidor 11, DGP).

Si bien el usuario final es el interno, acá hay un tema en el que se debe de cuidar mucho: [como un ejemplo] el que pueda haber personas que creerían que Fujimori debería estar libre, pero por temas políticos y morales no está bien. Entonces hay que respaldar eso con información, porque el impacto y el atender a la ciudadanía debe estar siempre en mente de las funciones que se realizan (Servidor 03, DGP).

Como se observa, el apego a las normas y la adecuada gestión de la información se vuelven requisitos para poder afrontar adecuadamente las situaciones complejas a las que está expuesta la DGP en su función de beneficio a la ciudadanía, ya sea en el adecuado otorgamiento de las gracias o en la prevención la corrupción/politización.

En segundo lugar, se consultó a cada entrevistado si es que consideraba que el ejercicio de labores del director se orientó mediante el uso de información disponible y anticipación respecto a las necesidades de la ciudadanía. En este punto, las respuestas en su totalidad fueron más consistentes: hay una percepción generalizada de que los directivos conocen y toman en cuenta el uso de la información disponible de manera adecuada para los objetivos de la institución. Es justamente el manejo de la información (ordenamiento, investigación y toma de

decisiones) lo que les ha permitido afrontar situaciones complejas derivadas en buena cuenta del ya mencionado carácter sensible de los casos que ve la DGP. Sin embargo, esto se evidencia con mayor énfasis en determinadas gestiones, como las del Directivo 01 (2016-2017) y de la Directora 04 (2018-2019), la primera y la última del periodo investigado (2016-2019).

La investigación realizada en mi caso era anticipar la presencia de casos, por ejemplo, críticos, que requerían una atención más rápida que otras. Esta investigación buscaba recolectar la información y tenerla antes de que se presente un deterioro grave en estas personas (Servidor 05, DGP).

Coincidentemente, la totalidad de servidores percibe que la actuación de los directivos frente a situaciones complejas fue adecuadamente manejada a través de diferentes tipos de alternativas de solución. Entre las principales estrategias se identifican: a) el abordaje participativo mediante reuniones de equipo para proponer soluciones; b) la investigación minuciosa que contemple búsqueda, intercambio y cruce de información con otras entidades y/o personas; c) la validación de información directa a través de entrevistas a los internos; y d) adecuadas herramientas de gestión, por ejemplo, las visitas inopinadas a internos cuando el caso lo amerita, disponer de personal especializado y calificado en disciplinas clave, como psicología y medicina, o el contar con un nivel de organización acorde a la inmediatez y complejidad de los casos más demandantes.

El primer reflejo era reunirnos como equipo y que cada uno proponga una solución y la solución más práctica se usaba. Cada cierto tiempo se presentan situaciones complejas que requieren dedicar más horas de trabajo o hacer viajes de último minuto que requiera atención urgente. Frente a las cuales la directora buscaba que todo el equipo diera una solución (Servidor 06, DGP).

Finalmente, vale resaltar que estas respuestas expresaron nuevamente la diferencia en los períodos de gestión. En que la gestión de la Directora 04 (2018- 2019) fue más resaltante, sumada a la gestión actual (2020). Ambas percibidas como adecuadas para el manejo de situaciones complejas.

A modo de cierre, mencionar que tanto ex autoridades como servidores comparten los términos del debate/reflexión sobre cuál es el impacto final de su trabajo en la ciudadanía, para así de esa manera orientar su trabajo. El tema de liderazgo también ha sido un punto de encuentro, en tanto que para las ex autoridades es clave el manejo de situaciones complejas en la atención de las necesidades ciudadanas. Al respecto, desde los servidores se resalta la orientación y liderazgo de determinados ex directivos frente a dichas situaciones. Sin embargo, se identifica que no se expresa un manejo a fondo de la terminología asociada a la competencia transversal vocación de servicio contemplada por SERVIR, y las generalidades con las que se han abordado ambas cuestiones sugieren que su percepción se vincula más al manejo de situaciones y procedimientos complejos.

5.7 Sobre la competencia Trabajo en equipo

Definición según Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos (SERVIR, 2016)
--

“Genera relaciones de confianza integrando sus propios esfuerzos con los del equipo para el logro de objetivos”, con indicadores: “a) Integra esfuerzos entre los miembros del equipo y la cooperación con otras áreas o entidades para el logro de los objetivos, b) Promueve el intercambio de información solicitando ideas y opiniones, mostrándose dispuesto a enseñar y a aprender de los demás miembros del equipo, y c) Incentiva la cohesión del equipo a través de una comunicación abierta, transparente y respetuosa entre sus compañeros, promoviendo el máximo grado de consenso”.

5.7.1 Percepciones de las ex autoridades

En cuanto a cómo se define en sus propias palabras la competencia trabajo en equipo, la mayoría de ex autoridades coincidieron en términos genéricos, como la articulación y organización entre grupos, la empatía y la solidaridad para alcanzar los objetivos, y el compromiso y el aprendizaje recíproco entre todos los servidores públicos de la DGP. Es interesante también identificar en este campo el haber alcanzado una cohesión grupal pese a la dificultad de integrarse con otras dependencias del MINJUSDH y otras instituciones externas al ministerio:

Es un poco difícil querer articular con otras entidades, como por ejemplo habría sido el INPE, hemos tenido reuniones, sin embargo, con el INPE y a través de los directores se tramitaba la información, pero de ahí a tener mesas de reuniones con ellos, no. Lo más cercano a eso son las capacitaciones que mencioné que se hacían en los penales (Ex Autoridad 01, DGP).

Asimismo, cabe señalar que esta situación no depende sólo de la dinámica interna de la DGP, sino de la forma de trabajo en las instituciones con las que tiene

vinculación. Por ejemplo, afirman que el INPE, luego de una solicitud, presentaban informes inadecuadamente elaborados.

Con respecto a los obstáculos o limitaciones que dificultaron el desarrollo de esta competencia se mencionan más bien limitaciones para el cumplimiento de logros y objetivos de la institución. Específicamente, se prioriza el cumplimiento de este campo como criterio de valor antes que el bienestar laboral del servidor público. Se mencionan aspectos como el tema del horario laboral, que muchas veces no se cumple por la alta carga laboral, falta de consideración respecto al lugar de la vivienda del trabajador, debido a la lejanía que implica algunas tardanzas a las reuniones; o la modalidad de contrato, en tanto prestar labores bajo una orden de servicio no genera el estímulo necesario para la vocación de servicio.

Mira, la verdad como te digo, al equipo yo lo he percibido que ha trabajado como un relojito, ya el tema interno habría que consultarlo con los trabajadores, pero los resultados que nosotros veíamos implicaban mucho trabajo interno. El propio cansancio y sobrecarga podría limitar este trabajo, pero tampoco supimos de algún problema personal o administrativo, la gente estaba avocada a sacar casos (Ex Autoridad 01, DGP).

5.7.2 Percepciones de los servidores públicos

En primer lugar, se consultó a los entrevistados cómo perciben las funciones del director o directores en cuanto a la promoción del trabajo en equipo. Ellos

respondieron que en efecto hubo relaciones de apoyo, confianza y colaboración, así como la integración del personal, para el logro de objetivos del organismo.

Relatan que sobre la variabilidad en las formas en que los directivos propiciaron el trabajo en equipo. Entre ellas: (a) las reuniones de coordinación para generar respuestas conjuntas a los retos de la gestión, (b) las tareas de capacitación que fungían no sólo como medios de instrucción sino también como espacios de interacción y consolidación del equipo, (c) el seguimiento y control del trabajo en equipo, y (d) la adecuada división de cargos y funciones en el organigrama. El objetivo de estas medidas fue generar un ambiente de cooperación y complementariedad entre las distintas capacidades del equipo.

Yo soy médico y la Secretaría Técnica en su totalidad casi son todos abogados. Teníamos que manejar un lenguaje en común, interpretar los expedientes, para mí era imposible, entonces prácticamente había docencia entre nosotros, porque, así como mi información tenía que ser presentada con los abogados yo en algún momento me encontraba con lenguaje legal para lo que necesitaba apoyo (Servidor 06, DGP).

El ministerio realiza capacitaciones y los directores han actuado pertinentemente. Siempre había trabajo mutuo y se buscaba conocer cuáles eran las habilidades y fortalezas de cada trabajador para trabajar en conjunto, porque no todos sabemos todo (Servidor 02, DGP).

Luego, se consultó también a los servidores si es que el directivo propició capacidades de respuesta integradoras en el equipo, y si se impulsaron nexos de intercambio de información y creación de consensos. En este caso, las respuestas obtenidas fueron afirmativas en su totalidad, enfatizando que lo más importante para

ello fueron las reuniones y talleres en equipo, además de las capacitaciones, tanto para la planificación de las acciones como para labores de reflexión acerca de las funciones efectuadas. También se mencionó que, para consolidar una capacidad de respuesta en equipo, fue importante la conformación estratégica de dichos grupos de trabajo.

Finalmente, se consultó a los servidores si el directivo generó la integración y cooperación con otras dependencias del MINJUSDH u otras instituciones externas al ministerio. Las respuestas obtenidas al respecto fueron variadas, lo que podría deberse no solo a distintas perspectivas, sino también a las distintas experiencias que tuvieron con las diferentes gestiones.

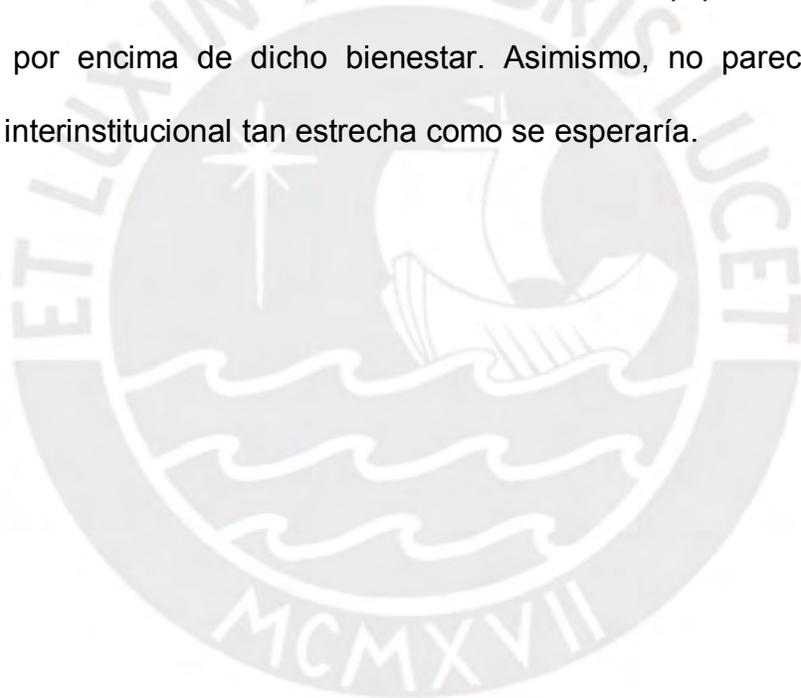
Sí, con la Directora 04 se realizó mucho desarrollo de la organización interna y se hacía coordinación de manera interna respecto a la Dirección con Secretaría General, Recursos Humanos, Asesoría Jurídica, Despacho Ministerial y de forma externa con MINSA y con INPE (Servidor 02, DGP).

Hay una cooperación continua con el INPE, por ejemplo, requerimos muchas veces de documentación adicional, pero de nosotros para otras entidades no sucede. El año pasado por ejemplo se trabajó el tema de estadísticas que manejamos aquí (Servidor 03, DGP).

Es decir, hubo coordinación con otras dependencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que la entidad externa con la que principalmente se coordinó fue el INPE, y otras como el MINSA. Así también, cabe señalar que, como se puede entrever en los testimonios anotados, para estas medidas referidas al trabajo en equipo, los servidores distinguen entre los periodos de gestiones distintas.

Coinciden en valorar de forma más resaltante, en relación a estos temas, a la gestión de la Directora 04 (2018-2019).

En conclusión, sobre esta competencia, ha habido un rol claro del segmento directivo por promover cohesión interna y capacidades de respuesta integradoras, sobre todo en la gestión la Directora 04 (2018-2019), cuyo período de labores coincide con la etapa final del periodo de investigación. Sin embargo, queda la duda sobre si esta cohesión es funcional al bienestar laboral del equipo o al cumplimiento de objetivos por encima de dicho bienestar. Asimismo, no parece haber una coordinación interinstitucional tan estrecha como se esperaría.



CAPÍTULO 6: DISCUSIÓN DE HALLAZGOS

6.1 Aspectos condicionantes y tensiones centrales de la DGP

En esta sección se pondrá en discusión a los hallazgos expuestos en el capítulo anterior a través de los conceptos del marco teórico. Así, se buscará comprender cómo es que se ha dado el proceso de profesionalización del segmento directivo en la DGP.

Para plantear esta discusión es preciso señalar dos factores que condicionan de forma transversal la labor de la DGP. En primer lugar, el proceso de la DGP durante los años 2016-2019 es un proceso de ordenamiento institucional: de una multiplicidad de comisiones e instancias paralelas hacia su fusión en una sola Comisión y una sola Secretaría Técnica encargadas del desarrollo de la política de gracias presidenciales. Tal contexto imprime una serie de retos en la gestión interna, y también en posicionamiento relativo frente a actores y unidades externas.

En segundo lugar, la temática principal sobre la que versa la labor de la Comisión y de la DGP, el otorgamiento o denegatoria de gracias presidenciales, es una temática sujeta a un alto riesgo de politización e injerencia de intereses de terceros, lo que configura un riesgo de corrupción o de captura de funcionarios para intereses políticos. Estas tensiones influyen en el tipo de institucionalidad en el cual se

desarrolla el proceso de la DGP e influyen en la definición de sus modelos directivos, valores de gestión y formas de crear valor público, que se analiza a continuación.

6.2 Modelos Directivos

En adelante se revisan las formas de contratación, rotación y evaluación del cargo directivo en base a criterios de eficacia y eficiencia.

El acceso de los directivos a sus cargos es heterogéneo. El único caso analizado de la DGP indica que fue a través de una entrevista producto de una invitación directa. Se trata del caso del Directivo 01 (2016-2017), que desempeñó el cargo incluso desde antes del periodo previo a la formulación de la Guía SERVIR. Las autoridades de la Comisión por su parte fueron designadas como parte de los cargos directivos que ya habían asumido (viceministro, por ejemplo), siendo más un cargo de confianza. No encontramos en ninguno de los casos una convocatoria a un proceso abierto donde se evalúen las competencias profesionales y adecuación al perfil profesional para el segmento directivo.

Sin embargo, durante el periodo de investigación las autoridades de la Comisión cumplieron el rol de verificar los criterios profesionales al momento de la selección. Lo cual se evidenció en el caso del Directivo 03 (2018), si bien su contratación se concretó a pesar de que no cumplía con la experiencia necesaria. Proveniente del

Ejército, sin previo involucramiento a temas directamente ligados a la DGP, se realizó un escrutinio sobre la misma y fue un directivo que no duró más de un año en su cargo. Fue rápidamente alternado, y el mismo año 2018 ingresó en labores directivas la Directora 04 (2018-2019).

Asimismo, en la labor de la Comisión se expresa más bien una preocupación constante porque quienes dirijan la DGP tengan la capacidad profesional de adecuarse a las exigencias concretas de una unidad técnica con retos muy específicos derivados de su incipiente proceso de institucionalización y complejidad del foco de sus funciones: las gracias presidenciales. Lo que es relevante también es que las autoridades perciben al MINJUSDH en su conjunto como una “institución vieja”, es decir, con poca actualización y rotación profesional.

Sobre el tema de la rotación de cargos, no se ha podido encontrar evidencia detallada sobre una evaluación permanente del desempeño directivo. Sin embargo, en base a las percepciones de los servidores, sí es posible decir que los directivos que más han permanecido en el cargo, son cuyas gestiones han sido mejor evaluadas en cuanto a eficacia y eficiencia: el Directivo 01 (2016-2017) y la Directora 04 (2018-2019). Es decir, quienes tuvieron mayor injerencia en la creación de valor público.

Por otra parte, se puede concluir que hubo un intento de parte del segmento directivo en conjunto en aras de institucionalizar los objetivos de la gestión. Es decir, que las disposiciones y procedimientos permanezcan más allá de sus periodos de gestión, y que no se retroceda en el avance logrado. Tal riesgo se identificó por parte de las autoridades respecto a la gestión del Directivo 03 (2018).

Finalmente es claro que durante la mayor parte de gestiones se ha dado una preocupación permanente y una serie de medidas para mantener a raya la influencia de la politización y los intereses externos en el otorgamiento de gracias presidenciales que se expresan en la institucionalización de las formas de procesamiento y de sustento de las solicitudes de gracia.

Se puede concluir entonces que el modelo directivo de la experiencia de la DGP en el periodo de investigación (2016-2019) se acerca al modelo de gestión gerencial, caracterizado por la prevención de la politización, medidas para la eficacia y eficiencia, rotación de cargos directivos; pero tiene algunas características que aún coinciden con el modelo de gestión burocrática. En que se reconoce la falta de institucionalización del reclutamiento en base a criterios profesionales, lo cual se corresponde con criterios de dirección politizada en base a cierta discrecionalidad y criterios de confianza.

6.3 Valores y modelos de gestión

En esta sección se analizan los tipos de valores inmersos en la práctica, considerando los valores promovidos desde el liderazgo del segmento directivo, la coexistencia y conflicto entre valores, y se discuten desde el contexto institucional en el que se inserta.

A lo largo de las entrevistas a servidores y autoridades resaltaron una serie de valores en común que eran calificados como los predominantes dentro de la institución: solidaridad, honestidad, proactividad, compromiso, responsabilidad, entre otros. Sin embargo, más allá de la mención a estos valores en general, las tensiones principales señaladas al inicio de este capítulo sugieren una serie de preocupaciones que definen a su vez los valores predominantes de la institución y los respaldan: el sentido de unidad de grupo para afrontar los retos laborales.

Las dos tensiones principales mencionadas, características de las funciones y retos en la institucionalización, afectan en la preocupación frente a la injerencia política e intereses de terceros, por la posible afectación al presidente, a la credibilidad del sistema de justicia, y/o al equipo de trabajo de la DGP. Mientras que la aún inconclusa institucionalización impone el reto de que los recursos humanos, económicos y procedimentales de la DGP se mantengan en funcionamiento desde su misma creación hasta las últimas gestiones directivas.

Así se desarrolla una constante entre las gestiones, una composición de sentido de unidad de equipo, ligado a expresiones de vocación de servicio:

- En las ex autoridades, la vocación de servicio se entiende como una dedicación por completo al trabajo más allá del horario. Una vocación y no una obligación, además del ser un ejemplo para los servidores públicos y desde esa postura construir su liderazgo. Se relaciona con la promoción de la amistad, confianza y compenetración, como modos de potenciar las competencias laborales, la excelencia y logro de metas. Entre los servidores también se evidencia tal espíritu de unidad de grupo, compañerismo y profesionalismo; y de entrega, que les motiva a sobrellevar las altas cargas laborales, caracterizadas por la acumulación de expedientes, dificultad en su procesamiento, y por la sensibilidad/complejidad de los temas que abarcan. Al punto de llegarse a considerar como una carga particular dentro del MINJUSDH.
- En cuanto al tema del liderazgo, los servidores comparten la impresión de que las autoridades tienen funciones tan arduas como ellos, y que son parte del esfuerzo conjunto por lidiar con una alta carga laboral. Aunque el valor agregado en la labor directiva proviene más bien de sus acciones de gestión frente a las circunstancias que generan la alta carga labora en un contexto de riesgo por politización y complejidad de los asuntos tratados.

- Los servidores también dan cuenta de las acciones de los Directivos en propiciar el trabajo en equipo, caracterizadas por reuniones de equipo para abordar problemas de forma colectiva, promoción de cursos y capacitaciones, distribución de trabajo entre equipos, y el impulso al clima laboral. Lo que resulta en una percepción de satisfacción alta de su experiencia laboral, incluso más allá de la baja estabilidad que algunos servidores tienen por estar contratados en regímenes CAS o de orden de servicio. Asimismo, no se considera que los puntos mencionados no se desarrollen de manera homogénea en todas las gestiones directivas, sino que resaltan las gestiones del Directivo 01 (2016-2017) y la Directora 04 (2018-2019).

El valor de la unidad de grupo como forma de afrontar la alta carga laboral podría propiciar tensiones internas, que, sin embargo, no parecen mellar la integridad institucional de la dependencia. Por ejemplo, el debate que se expresa entre las ex autoridades sobre si la estabilidad o inestabilidad laboral influye en el rendimiento laboral, o si es que motiva a los trabajadores a ser eficientes. También respecto a la concepción que tienen sobre las dificultades laborales personales (vivir lejos o no poder cumplir con las metas del trabajo) como un obstáculo para el trabajo en equipo. Sin embargo, para los servidores públicos esto no parece ser un problema, más aún se reafirman como profesionales comprometidos que van más allá de la inestabilidad laboral y del conformismo, y que buscan superar las contingencias en

base que el éxito de la unidad es también un logro propio (una suerte de patriotismo de unidad ejecutiva).

En otros términos, aunque se expresen divergencias, el consenso y la labor colectiva son más importantes, y ese acuerdo coadyuva en la construcción de un valor de unidad de grupo, como un medio a través del cual lidian con las altas cargas laborales y los horarios sobre extendidos.

Se puede concluir que este tipo de valores predominantes expresa una hibridación entre un modelo gerencial de tipo Zeus, basado en la influencia del líder, que en este caso es construido por las autoridades y es clave en la motivación de los servidores públicos; y uno tipo Apolo, caracterizado por el elemento central de unidad del grupo, expresado en el compromiso con el trabajo, la entrega y profesionalismo. Es así que el rol ejercido por el segmento directivo consistió en conducir el desempeño de la DGP a través de las dificultades derivadas de las tensiones anotadas al inicio del capítulo. En ese sentido, la institucionalidad pre existente, en un contexto de tensiones, ha influenciado en la coexistencia de los valores mencionados, propiciados por los directivos en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, hay un elemento que se discutirá a continuación, y que sugiere reflexionar en valores que van más allá de los modelos propuestos por el marco

teórico, se relacionan con la preocupación por el sentido público del trabajo y por su impacto en la ciudadanía.

6.4 Creación de valor público y ciudadanía

Según el marco teórico revisado, un aspecto importante de la profesionalización del segmento directivo es la forma en que vincula la eficiencia y eficacia con la creación de valor público, es decir, la satisfacción de demandas y necesidades ciudadanas. Un primer aspecto en discusión sobre la creación de valor público es su definición por parte de los sujetos entrevistados: ¿qué impactos tiene la labor de la DGP en la ciudadanía?

6.4.1 Definición del valor público

Entre servidores y autoridades, se evidencia una reflexión constante sobre cómo se impacta a la ciudadanía a través del otorgamiento de gracias presidenciales. Según los términos de esta reflexión, este punto puede estar centrado en las influencias que podría generar el otorgamiento o denegatoria de gracias presidenciales en la ciudadanía en general, que convivirá con el reo liberado. También en el influjo en la vida del mismo reo, en consideración al cuidado de su salud o en atención a las especificidades de su caso. Sumado a posibles afectaciones políticas en el presidente, que es quien finalmente toma la decisión de brindar las gracias. Tal

situación establece tres criterios distintos para la evaluación de la calidad del trabajo profesional, los cuales se presentan en orden de correspondencia.

El primer caso se basa en que la liberación de mayor cantidad de presos no es un criterio de calidad, porque lo que importa es devolver a la convivencia ciudadana a una persona que se lo merece, y que no generará impacto negativo (aunque esto no deja de contrastar con que algunas autoridades consideren como un logro el haber procesado miles de expedientes). En ese sentido, la calidad ejecutiva se asocia a la aprobación de una demanda que cuente con sustento legítimo y que no sea fácilmente cuestionable a luces públicas. De esa forma se puede “garantizar” que el impacto en la ciudadanía no será negativo.

El segundo criterio de calidad tiene que ver con que se libere de forma oportuna a los presos que lo merecen. Esto debido a que ha habido casos de presos con problemas graves de salud y que, por demoras en el trámite, no recibieron el indulto a tiempo y fallecieron. De ahí que la calidad tenga también un componente de oportunidad temporal, y cuyo impacto se relaciona más a la persona que a la ciudadanía.

El tercer criterio tiene que ver con que un indulto mal asignado puede generar impacto político en el presidente, más aún en el contexto de politización y de presión que se cierne sobre la DGP, como sucedió con el caso de Fujimori. En esa línea, el

criterio de calidad se remite otra vez a la calidad del sustento, entendida como su no-cuestionabilidad pública. Se entiende que esto podría blindar el trabajo técnico en su dimensión política. Y, como señala Ramió y Salvador (2005), se podría reflexionar en cómo la eficacia y eficiencia tienen un impacto en la credibilidad del sistema en su conjunto.

Lo central es que todas estas formas de entender el vínculo entre eficiencia y definición del valor público se encuentran a través de la importancia que se le asigna a la elaboración y aprobación de expedientes sustentatorios. Como indicaban algunos servidores, se trata de la combinación entre eficiencia técnica y procuración de justicia. Se podría afirmar que esta definición de valor público también se relaciona estrechamente con los valores mencionados en la sección anterior, consistentes en sentido de unidad de grupo e integración profesional, sólo que tiene la particularidad de poner énfasis en la cuestión de la ciudadana.

Es así, que se concluye que la coexistencia de valores resultantes de la incrustación del proceso de la DGP en la institucionalidad pre existente no debilita el sentido público de la labor institucional, sino que más bien lo fortalece.

6.4.2 Gestión política y operativa

En resumen, la gestión política es el procedimiento en que se brinda autoridad pública a la labor que realiza una unidad ejecutiva en la administración pública, y la gestión operativa es la manera en que se gestionan los recursos para hacerlo posible. Es decir, la manera en que se hace posible la búsqueda y concreción del valor público, en que el segmento directivo desempeña un rol clave (Trefogli, 2013).

De forma similar a los distintos temas discutidos, es preciso entender ambas dimensiones a la luz de las dos tensiones centrales ya anotadas. Es así que se mencionan a continuación, las formas en que los directivos han llevado a cabo la gestión política y operativa del otorgamiento de gracias presidenciales, o las medidas que desde las autoridades se han promovido en aras de la profesionalización del segmento directivo de la DGP, en base a las percepciones recogidas y lecturas que vinculan dimensiones entre sí.

Las medidas e intentos reseñados han contribuido a la profesionalización del segmento directivo y a la generación de valor público¹². Sin embargo, no se han dado de forma homogénea y continua a través de las distintas gestiones directivas de la DGP. El recuento que a continuación se brinda, orientado por las percepciones recogidas en el capítulo anterior, se centra en las gestiones destacadas por los informantes.

¹² Podemos preguntarnos, a cuenta de futuras investigaciones, si es que también contribuyeron a la legitimidad y credibilidad del sistema de otorgamiento de gracias presidenciales frente a la ciudadanía.

Así, se destacan las gestiones directivas del Directivo 01 (2016-2017) y de Directora 04 (2018-2019) (directores correspondientes a la primera y última etapa gerencial del periodo investigado). Así también, los informantes coinciden en el Directivo 03 (2018) intentó por su parte implementar reformas, pero no tuvo el alcance como los dos directivos mencionados. En este sentido, se delimitan etapas no continuas, sino intermitentes, en la búsqueda de profesionalización e institucionalidad.

De este modo, al iniciar el trabajo de la DGP desde el 2013 con el Directivo 01, las autoridades de la Comisión declaran haber comenzado a sentar las bases para una forma más ordenada de gestionar el otorgamiento de gracias presidenciales. Parte de proceso consistió en darle mayor poder a la Secretaría Técnica dentro de la Comisión, entendido como autoridad pública. Asimismo, se buscó institucionalizar sus objetivos, para que no cambien cada vez que se cambia de director, y se redujo la discrecionalidad operativa.

De forma coincidente, los servidores perciben que se efectuó un adecuado manejo de los planes, medios, estrategias y recursos por parte de los directivos, lo que sugiere reflexionar en la manera satisfactoria en que se fueron institucionalizando los modos de gestión en la unidad ejecutiva.

Por otro lado, basándonos en las percepciones de los servidores y autoridades, se puede afirmar que hubo iniciativas por parte de los directivos en la articulación del

equipo, de modo que se pueda aprovechar los aportes de cada servidor desde su profesión particular. Como por ejemplo el abordaje participativo mediante reuniones de equipo para proponer soluciones, la disposición de personal especializado y calificado en disciplinas clave como psicología y medicina, o el contar con un nivel de organización acorde a la inmediatez y complejidad de los casos más demandantes.

Asimismo, hubo un esfuerzo claro en mejorar la gestión de la información. Su relevancia consiste en que la información es una pieza clave para la elaboración de expedientes sustentatorios, lo que se considera como el principal instrumento para proceder con eficiencia y sentido de justicia al momento de otorgar o denegar gracias presidenciales. De acuerdo a las percepciones de los servidores públicos, esta adecuada gestión les ha permitido a los directivos afrontar situaciones complejas derivadas del carácter sensible de los casos que ve la DGP.

Entre las acciones y estrategias realizadas en las gestiones sobresalientes se puede anotar las siguientes:

- La identificación de puntos críticos en los procedimientos, o “cuellos de botella”, que dificultaban el procesamiento de información y gestión de la diversidad de tipos de expedientes y casos. Llegando incluso a contratar una

consultora externa que ayude en su identificación, durante la gestión de la Directora 04 (2018-2019).

- La validación de información directa a través de entrevistas a los internos en las cárceles y las visitas inopinadas a internos cuando el caso lo amerita, buscando establecer vínculos con los ellos y así blindarse del “mercado negro de información”, y reducir la discrecionalidad al momento de tomar decisiones sobre los mismos.
- La creación de vínculos de intercambio y cruce de información con otras entidades relacionadas al MINJUSDH. Al respecto, las relaciones con el INPE son percibidas como complicadas o poco eficientes, incluso se afirma que las solicitudes de informes técnicos se contestaron con escritos inadecuadamente elaborados. Sin embargo, luego se trazaron nexos para mejorar sus relaciones como forma de asegurar una adecuada provisión de información, como asumir actividades que iban más allá de las labores de la DGP pero que ayudaban al INPE en sus funciones. Asimismo, como estrategia paralela, se fortaleció la inclusión de la DGP en los planes más amplios de la Dirección de Asuntos Criminológicos a la cual está subordinada.

En conclusión, la forma específica de creación de valor público desde la DGP pasa por afrontar los retos asociados a la elaboración de informes sustentatorios

de calidad y el consecuente otorgamiento o denegatoria de gracias presidenciales. Que también se vincula a la búsqueda de homogenización y permanencia de los avances procedimentales más allá de los cambios en los cargos directivos, sumado al adecuado manejo de la información interna relativa a los expedientes, la articulación integrada de un equipo multidisciplinario, y los vínculos externos con otras instancias del MINJUSDH de la cual depende la provisión de información necesaria.



Conclusiones

A) Conclusiones generales sobre el proceso de institucionalidad en la DGP

- Los hallazgos presentados deben leerse como parte de una institucionalización en proceso. Porque se reconoce un intento de consolidación institucional de la Dirección de Gracias Presidenciales (DGP), luego de un periodo previo de “desorden institucional” con algunas comisiones sin claridad en sus funciones. Así, hablamos de un periodo donde la primera gestión directiva, a cargo del Directivo 01 (2016-2017), dio impulso al proceso de institucionalización de los mecanismos de tramitación y gestión de las gracias presidenciales, incluso de forma previa a la emisión de la Guía de Evaluación de Competencias y a la incorporación de la DGP como órgano de línea de la Dirección General de Asuntos Criminológicos en el Reglamento de Organización y Funciones del MINJUSDH, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS.
- Se afirma que la DGP tuvo 02 momentos de institucionalización desde la consolidación de una única Comisión y de la DGP como su Secretaría Técnica. El primero se expresó durante la gestión del Directivo 01 (2016-2017), caracterizado por la búsqueda de adecuación a procedimientos normativos y logro de objetivos. Sin embargo, la DGP tuvo que enfrentar una

serie de retos durante las siguientes gestiones, y retornar a un cauce de búsqueda de consolidación con la Directora 04 (2018-2019), caracterizada por la estandarización de procedimientos, identificación y mejora de puntos críticos.

B) Conclusiones respecto al modelo gerencial y valores en la práctica laboral de la DGP

- Se concluye que el modelo directivo de la experiencia de la DGP en el periodo de investigación (2016-2019) se acerca al modelo de gestión gerencial, caracterizado por la prevención de la politización, medidas para la eficacia y eficiencia, rotación de cargos directivos; pero tiene algunas características que aún coinciden con el modelo de gestión burocrática. En que se reconoce la falta de institucionalización del reclutamiento directivo en base a criterios profesionales, lo cual se corresponde con criterios de dirección politizada en base a cierta discrecionalidad y criterios de confianza.
- Las Autoridades de la Comisión jugaron un rol importante en la selección de Directivos que pudieran mantener correlación a un perfil profesional acorde a los retos derivados del estado institucionalización de la DGP y riesgos de politización. Así, se expresan limitaciones respecto a la contratación de Directivos a través de formas más meritocráticas, abiertas y menos discrecionales, pero no implica la falta de supervisión en el cumplimiento de

perfiles profesionales y competenciales. Lo que a su vez ha propiciado un tipo de profesionalización del segmento directivo.

- Se puede concluir que la DGP expresa una hibridación entre un modelo gerencial de tipo Zeus, basado en la influencia del líder, impulsado desde las autoridades y es clave para la motivación de los servidores públicos; y uno tipo Apolo, caracterizado por el elemento central de unidad del grupo, expresado en el compromiso con el trabajo, la entrega y profesionalismo. En este sentido, los valores calificados como predominantemente logrados dentro de la institución son: solidaridad, honestidad, proactividad, compromiso, responsabilidad, entre otros. Sin embargo, se definen a su vez en valores subyacentes, como el sentido de unidad de grupo para afrontar los retos laborales a partir del liderazgo del directivo.
- Los principales factores que parecen condicionar la configuración de valores en la práctica laboral así como el desempeño del segmento directivo son: (a) la sensibilidad política vinculada al tema que atañe a la DGP, y su riesgo de politización por intereses externos a la dependencia, (b) el intento de institucionalizar objetivos de la unidad ejecutiva frente al “desorden institucional previo”, y (c) los debates internos sobre cómo generar el mejor impacto en la ciudadanía en base a disposiciones y sustento técnico en aras de la creación de valor público.

- El liderazgo de los directivos ha sido clave en el proceso de institucionalización, aunque este no ha sido unidireccional. En ese proceso se afirma que los parámetros de institucionalidad han sido respetados y alimentados por el equipo. Es decir, la búsqueda de institucionalización no fue continua, sino más bien con altibajos y particularidades en cada gestión, en que ha jugado un rol preponderante el tipo de liderazgo de los directivos.

C) Conclusiones generales respecto a las competencias transversales

- Respecto a la comprensión de las competencias y de sus temas asociados, se encuentra que si bien hay indicios para afirmar que estas competencias influyen en el actuar de los directivos, también se puede constatar que: (a) las definiciones sobre competencias y gestión pública no son comprendidas a cabalidad, sino en términos generales, (b) se expresa una diversidad de elementos que conllevan a orientar la acción y el liderazgo de los directivos hacia el trabajo en equipo como forma de propiciar mayor rendimiento en los trabajadores, y no tomar en cuenta los rasgos de inestabilidad laboral, y (c) las tensiones a las que responden trabajadores y directivos son más diversas y complejas que lo que estas competencias podrían orientar. Este último punto es importante, porque implica que hay temas vinculantes en la gestión directiva ligados a las condiciones de contratación laboral, características personales y profesionales de los servidores, y al modo de

gestión de recursos humanos en general, que el marco orientador de las competencias no considera.

- Los directivos han desarrollado formas de lidiar con diferentes tensiones ligadas a la actividad de la DGP, como promover y liderar un sentido de unidad de grupo para afrontar las altas cargas laborales y riesgos de politización, concatenar distintos sentidos de valor público sobre el impacto en la ciudadanía, y desplegar una serie de medidas articuladas para el logro de objetivos principalmente relacionados a la elaboración de informes sustentatorios de calidad.

D) Conclusión respecto a la competencia orientación a resultados

- Los directivos han orientado su gestión en base a aspectos relacionados a la DGP e impacto en la ciudadanía, pero ponderadas de maneras más o menos vinculantes a su integridad conjunta, o aisladas a casos individuales de los presidiarios. En cuanto al cumplimiento de objetivos y metas, se dispuso mayor énfasis en la institucionalización, continuidad de métodos y procedimientos, y elaboración de informes con sustentos técnicos adecuados y temporalmente pertinentes.

E) Conclusiones respecto a la competencia vocación de servicio

- Se afirma que el impacto en la ciudadanía configura el factor que orienta el trabajo del segmento directivo en la DGP. Sumado al liderazgo, se enfatiza en la atención de las necesidades ciudadanas, en consideración a la complejidad en la situación individual del presidiario y de las connotaciones de su reinserción a la vida ciudadana a partir del otorgamiento de gracias presidenciales. Además, se procura evitar injerencias políticas externas a la dependencia que desacrediten sus funciones y/o perjudiquen a los altos mandos.

F) Conclusión respecto a la competencia trabajo en equipo

- Respecto a la competencia trabajo en equipo, se reconoce un rol destacado del segmento directivo por promover cohesión interna y capacidades de respuesta integradoras, promoción de interdisciplinariedad y diálogo, el fortalecimiento de competencias y capacidades del personal, así como el establecimiento y consolidación de nexos con instituciones estrechamente vinculada a la dependencia (INPE). Sin embargo, queda la duda sobre si esta cohesión es funcional al bienestar laboral del equipo o al cumplimiento de objetivos por encima de dicho bienestar.

G) Conclusión respecto a la creación del valor público

- El valor público se define a través de la importancia que se le asigna a la elaboración y aprobación de expedientes sustentatorios. Se trata de la combinación entre eficiencia técnica y procuración de justicia, con relación estrecha con los valores en la práctica laboral y énfasis en la cuestión del impacto en la ciudadanía. Así, se concluye que la coexistencia de valores resultantes de la incrustación del proceso de la DGP en la institucionalidad pre existente, no debilita el sentido público de la labor institucional, sino que más bien lo fortalece.



Recomendaciones

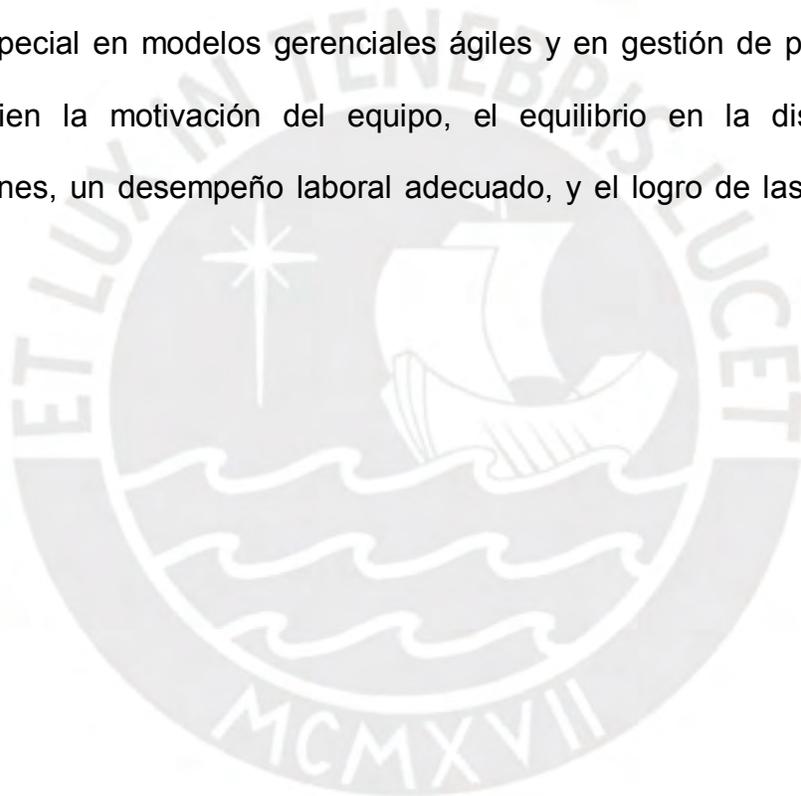
- Se recomienda la socialización de los manuales competenciales de SERVIR tanto a directivos como a servidores civiles de la DPG, para que puedan disponer de un dominio más preciso respecto a las definiciones que orientan las diferentes competencias que deben desarrollar los niveles directivos y comunes. En este sentido, también se recomienda la capacitación permanente en temas generales de gestión pública, con especial énfasis en gestión de recursos humanos y evaluación del desempeño laboral.
- Se recomienda la implementación de procedimientos estandarizados en la selección de personal directivo, que integren criterios de pluralidad, apertura y meritocracia en base al cumplimiento de perfiles competenciales y profesionales definidos. Para evitar discrecionalidad y exceso de pautas fundadas en la confianza, lo que dispone a riesgos ligados a la politización y patronazgo en la DGP.
- Se recomienda el reforzamiento permanente y control de la ética pública en base a las características del tema que atañe a la DGP, debido al riesgo de politización, descrédito de equipos, e impacto en la ciudadanía, para reforzar el ejercicio de funciones con objetividad técnica y sentido elevado de la justicia, apartados de intereses externos. Así como impulsar mecanismos de

sensibilización respecto al impacto de las labores de esta dependencia en la ciudadanía.

- Se recomienda la contratación de mayor cantidad de personal idóneo que coadyuve a mitigar las excesivas cargas laborales para elevar el bienestar del personal, y se potencie el desempeño adecuado en complemento al elevado sentido de pertenencia y compromiso a la DGP, lo que exige una proyección de recursos humanos y económicos anticipada.
- Se recomienda la estandarización de regímenes administrativos de contratación tanto para directivos y para servidores civiles sumado a la implementación de sistemas de evaluación del desempeño laboral que permitan motivar y propiciar un rendimiento idóneo a la consecución de metas de la DGP.
- Se recomienda identificar las mejoras en los procedimientos y modos de gestión impulsados por los diferentes directivos, con el objetivo de integrar sus lógicas a los lineamientos y disposiciones de la DGP, y así propiciar un fortalecimiento continuo de su institucionalidad.
- Se recomienda implementar bases de datos digitales que faciliten la búsqueda de información y propicien la celeridad en las funciones de la DGP, su flujo entre diferentes dependencias del MINJUSDH y con otras entidades

vinculadas. En este sentido, también se recomienda el impulso a portales de transparencia respecto a los casos de otorgamiento de gracias presidenciales, con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre las funciones de esta dependencia y generar su confianza.

- Se recomienda un sistema permanente de evaluación y capacitación al segmento directivo para potenciar sus competencias y perfiles profesionales. En especial en modelos gerenciales ágiles y en gestión de procesos, que propicien la motivación del equipo, el equilibrio en la distribución de funciones, un desempeño laboral adecuado, y el logro de las metas de la DGP.



Bibliografía y referencias

- Andina (2018), Ministerio de Justicia aprueba reglamento interno de la Comisión de Gracias Presidenciales. <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-justicia-aprueba-reglamento-interno-de-comision-gracias-presidenciales-306228.aspx>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2016). *Guía de Evaluación de Competencias para Directivos Públicos*, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 186-2016-SERVIR-PE.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2015). *Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. Instrumento de Trabajo para la discusión. Documento de Trabajo N° 1-2015.Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) (2016). *Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. Lima: SERVIR.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: SERVIR.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006*. BID.

David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University,
Washington: Planeta.

- Corrales, Andrés (2017). *Análisis y propuesta para la implementación del modelo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil 2018-2020*. Huancayo, Perú: UC.
- Cortázar, Juan; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: BID.
- Crespo, Carolain (2018). *Análisis de la aplicación del régimen disciplinario de la ley SERVIR en el Ministerio de Salud, año 2017*. Lima, Perú: UCV.
- Decreto Legislativo N° 1328 (Viernes 07 de enero de 2017). Decreto Legislativo que Fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, Diario Oficial El Peruano, 07 de enero del 2017.
- Defensoría del Pueblo (2018), Indulto y Derecho de gracia otorgados al expresidente Alberto Fujimori: Evaluación normativa y jurisprudencial. Informe Defensorial Nro. 177. Lima, Perú.

- Lacoviello, Mercedes y Chudnovsky, Mariana (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. CAF.
- Ley N° 26940 (Martes 14 de abril de 1988). Ley que amplía las Facultades de la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 266. Diario Oficial El Peruano, 14 de abril de 1988.
- Longo, Francisco. (2003). *La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación*. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003
- Longo, Francisco. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. España: Paidós.
- Martínez, Rafael (2016). *Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: el caso del cuerpo de gerentes públicos*. En Revista de Gestión Pública, Volumen V, Número 1, UNAM.
- Meza, Magaly y Martínez Marjorie (2016). *Perú: experiencia en la implementación del sistema de gestión de personas*. En XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) (2017). *Ley del Servicio Civil, sus reglamentos y precedentes administrativos de observancia obligatoria, Primera Edición Oficial*. Lima, Perú.
- Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor Público en el Sector Público*. España: Paidós.
- Ramió, Carles y Miguel Salvador (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Resolución Ministerial N° 0162-2010-JUS (13 de julio de 2010). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0BD5BECA2731827B05257B02006E5E00/\\$FILE/162-2010-JUS.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0BD5BECA2731827B05257B02006E5E00/$FILE/162-2010-JUS.pdf)
- Siklodi, Isabel (2014). *Servicio civil en américa latina y el caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Taylor, Steven y R. Bodgan (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

- Torres, Víctor (2016). *La implementación de la Ley SERVIR durante el período 2013-2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios*. Lima, Perú: PUCP.

- Trefogli, Guillermo (2013). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012)*. Lima, Perú: PUCP.

- Vallejo, J (28 de enero del 2013). Mitos y retos: El indulto. El Politólogo – Blog de Jorge Vallejo. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/jorgevallejo/2013/01/28/mitos-y-retos-el-indulto/>

- Vargas, Luz (1994). *Sobre el concepto de percepción*. En *Alteridades* vol. 4, núm. 8, 1994, pp. 47-53. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Anexos 1: Guías de entrevistas y grupo focal

A. GUÍA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA A SERVIDOR CIVIL COMÚN

Duración: 45 minutos.

Buenos días/tardes. Mi nombre es..... y estamos realizando un **estudio sobre el ejercicio de competencias transversales en el segmento directivo y los valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)**. La idea es poder conocer sus opiniones sobre la manera en cómo se desempeñan los directivos en base a las competencias de **orientación a resultados, vocación de servicio y trabajo en equipo**. Cabe resaltar que no hay respuestas correctas o incorrectas, lo que importa es justamente su punto de vista sincero. Para agilizar la toma de la información, resulta de mucha utilidad grabar la conversación. Tomar notas a mano toma excesivo tiempo y podemos perder cuestiones importantes. ¿Existe algún inconveniente en que grabemos la conversación? El uso de la grabación es sólo para los fines de análisis. ¡Desde ya muchas gracias por su tiempo!

1. Datos generales:

- Nombre completo:
- Edad:
- Grado de instrucción/especialidad:
- Período de labores en el MINJUSH:
- Cargo durante el período de labores en el MINJUSH:

2. Introducción sobre labores desempeñadas

- a. ¿Cómo llegó a trabajar en la Dirección de Gracias Presidenciales del MINJUSDH? ¿Qué recuerda del proceso de selección? ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para su contratación?
- b. ¿En qué consistieron sus principales funciones?
- c. En términos generales ¿Cómo describiría el clima laboral durante su período? (carga laboral/horaria, relaciones laborales, gestión del personal, procedimientos laborales, etc.)
- d. ¿Cómo calificaría su período laboral? (satisfactorio, regular, insatisfactorio) ¿Por qué?

3. Sobre los valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del MINJUSDH

- a. Desde su punto de vista, ¿Qué valores deberían orientar la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales?

- b. ¿Qué valores positivos o negativos identifica en el comportamiento habitual de los trabajadores de la dirección?
- c. ¿Considera que se expresan valores de exacerbado control formal (hiperburocracia) y/o favoritismo (patronazgo)? ¿Por qué?
- d. ¿Considera que se expresan valores orientados a la excelencia? ¿A largo plazo? ¿A corto plazo? ¿Cómo?
- e. ¿Considera que se expresan valores por la búsqueda de competencias profesionales? Explique su respuesta.
- f. ¿Considera que se expresan valores orientados por la responsabilidad y control normativo? Explique su respuesta.
- g. ¿Considera que se expresan valores orientados por estrategias de gestión pública? Explique su respuesta.
- h. ¿Identifica valores de ética en la dirección? ¿Por qué?
- i. Desde su propio punto de vista, ¿qué valores deberían orientar la práctica laboral en la dirección?

4. Generalidades del segmento directivo en la Dirección de Gracias Presidenciales del MIJUSDH.

- a. ¿Qué director o directores desempeñaron funciones en la dirección durante su período laboral?
- b. Desde su punto de vista, ¿Qué cualidades debería tener un director?
- c. Desde su punto de vista, ¿Cuáles son las principales funciones que desempeña un director?
- d. ¿Cómo describiría la manera en que desempeñaron sus funciones el director o directores durante su período laboral en la dirección?
- e. ¿Qué tipo de liderazgos observó durante el ejercicio de sus labores? Descríbalos ¿Podría brindar algunos ejemplos?

5. Sobre la competencia **ORIENTACIÓN A RESULTADOS**.

- a. ¿Considera que el director o directores durante su período laboral desempeñaron sus funciones en base al impacto de su trabajo en el bienestar a la ciudadanía? ¿Por qué? Cite ejemplos.
- b. ¿Considera que el ejercicio de labores del director se orientó por criterios de eficiencia y eficacia? ¿Cómo así?
- c. ¿Cómo describiría el manejo de planes, medios, estrategias y uso de recursos por los directores?
- d. ¿Considera que los directores ejercieron su labor en orientación a la mejora continua de los procesos? ¿Por qué?
- e. ¿Considera que los directores ejercieron su labor en orientación al logro de objetivos, cumplimiento de plazos y cálculo de riesgo? ¿Cómo así?

6. Sobre la competencia **VOCACIÓN DE SERVICIO**.

- a. ¿Considera que el director o directores durante su período laboral desempeñaron sus funciones priorizando el impacto en las necesidades de la ciudadanía? ¿Por qué? Cite ejemplos.

- b. ¿Considera que el ejercicio de labores del director se orientó mediante el uso de información disponible (investigación) y anticipación respecto a las necesidades de la ciudadanía? ¿Cómo así?
- c. ¿Cómo describiría la actuación del directivo en base a la capacidad de brindar respuestas y/o alternativas de solución ante situaciones complejas? Cite algunos ejemplos.

7. Sobre la competencia *TRABAJO EN EQUIPO*.

- a. ¿Considera que el director o directores durante su periodo laboral propiciaron relaciones de apoyo, confianza y colaboración, para el logro de objetivos del organismo? ¿Por qué? Cite ejemplos.
- b. ¿El directivo motivó la integración del personal del organismo? ¿Se consideraron los criterios de cooperación y aprendizaje mutuo? ¿Cómo así?
- c. ¿El directivo generó la integración y cooperación con otras dependencias del MINJUSDH, u otras instituciones externas al ministerio? Desarrolle su respuesta.
- d. ¿El directivo propició capacidades de respuesta integradoras en el equipo? ¿Se impulsaron nexos de intercambio de información y creación de consensos? ¿Cómo así?

8. Cierre

- a. ¿Cómo cree que se podría mejorar el desempeño de la dirección en conjunto y la gestión de su segmento directivo?
- b. Para finalizar, ¿le gustaría agregar alguna otra idea sobre los temas que hemos tratado durante la entrevista?

B. GUÍA DE ENTREVISTA ESTRUCTURADA A DIRECTIVO

Duración: 45 minutos.

Buenos días/tardes. Mi nombre es y estamos realizando un **estudio sobre el ejercicio de competencias transversales en el segmento directivo y los valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)**. La idea es poder conocer sus opiniones sobre la manera en cómo se desempeñan los directivos en base a las competencias de **orientación a resultados, vocación de servicio y trabajo en equipo**. Cabe resaltar que no hay respuestas correctas o incorrectas, lo que importa es justamente su punto de vista sincero. Para agilizar la toma de la información, resulta de mucha utilidad grabar la conversación. Tomar notas a mano toma excesivo tiempo y podemos perder cuestiones importantes. ¿Existe algún inconveniente en que grabemos la conversación? El uso de la grabación es sólo para los fines de análisis. ¡Desde ya muchas gracias por su tiempo!

9. Datos generales:

- Nombre completo:
- Edad:
- Grado de instrucción/especialidad:
- Período directivo en el MINJUSH:

10. Introducción sobre labores desempeñadas

- e. ¿Cómo llegó a trabajar en la Dirección de Gracias Presidenciales del MIJUSDH? ¿Qué recuerda del proceso de selección? ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para su contratación?
- f. ¿En qué consistieron sus principales funciones?
- g. En términos generales ¿Cómo describiría el clima laboral durante su período directivo? (carga laboral/horaria, relaciones laborales, gestión del personal, procedimientos laborales, etc.)
- h. ¿Cómo calificaría su período directivo? (satisfactorio, regular, insatisfactorio) ¿Por qué?

11. Sobre los valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del MINJUSDH

- j. ¿Qué valores identifica en el comportamiento habitual de los trabajadores de la dirección?
- k. ¿Considera que se expresan valores vinculados a la excelencia a largo o corto plazo? ¿Por qué?
- l. ¿Considera que se expresan valores de exacerbado control formal (hiperburocracia) y/o favoritismo (patronazgo)? ¿Por qué?
- m. ¿Considera que se expresan valores orientados por la búsqueda de competencias profesionales, responsabilidad, control normativo, estrategias de gestión pública y/o ética? ¿Por qué?
- n. Desde su propio punto de vista, ¿qué valores deberían orientar la práctica laboral en la dirección?

12. Generalidades del segmento directivo en la Dirección de Gracias Presidenciales del MIJUSDH.

- f. ¿Conoce o tiene referencias sobre los directores que ejercieron la gerencia de la dirección antes o después de usted? ¿Cuáles? ¿Quiénes fueron?
- g. Desde su punto de vista, ¿Qué cualidades debería tener un director?
- h. ¿Cuáles son las principales funciones que desempeñó como director?
- i. ¿En qué contexto y condiciones se encontraba la dirección al momento de recibir su cargo directivo? Desarrollar aspectos positivos y negativos.
- j. ¿Podría brindarme una opinión sobre el estilo de liderazgo con que usted desempeño su cargo directivo?
- k. ¿Cómo es la gestión del área de recursos humanos hacia el segmento directivo de la dirección? ¿Se considera el impulso a las competencias transversales? ¿Cuáles son sus limitaciones?

13. Sobre la competencia **ORIENTACIÓN A RESULTADOS**.

- f. ¿Cómo definiría en sus propias palabras la competencia orientación a resultados?
- g. ¿Considera que durante su gestión directiva desempeño sus funciones en base al impacto de su trabajo en el bienestar a la ciudadanía? ¿Por qué? Cite ejemplos.
- h. ¿Considera que su desempeño se orientó por criterios de eficiencia y eficacia? ¿Cómo así?
- i. ¿Cómo describiría su manejo de planes, medios, estrategias y uso de recursos?
- j. ¿Considera que ejerció su labor en orientación a la mejora continua de los procesos? ¿Por qué?
- k. ¿Considera ejerció su labor en orientación al logro de objetivos, cumplimiento de plazos y cálculo de riesgo? ¿Cómo así?
- l. ¿Qué obstáculos o limitaciones dificultaron el desarrollo de su competencia de orientación a resultados?

14. Sobre la competencia **VOCACIÓN DE SERVICIO**.

- d. ¿Cómo definiría en sus propias palabras la competencia vocación de servicio?
- e. ¿Considera que durante su gestión directiva el ejercicio de sus funciones priorizó el impacto en las necesidades de la ciudadanía? ¿Por qué? Cite ejemplos.

- f. ¿Considera que efectuó labores en base al uso de información disponible (investigación) y anticipación respecto a las necesidades de la ciudadanía? ¿Cómo así?
- g. ¿Cómo describiría su actuación en base a la capacidad de brindar respuestas y/o alternativas de solución ante situaciones complejas? Cite algunos ejemplos.
- h. ¿Qué obstáculos o limitaciones dificultaron el desarrollo de su competencia de vocación de servicio?

15. Sobre la competencia *TRABAJO EN EQUIPO*.

- e. ¿Cómo definiría en sus propias palabras la competencia trabajo en equipo?
- f. ¿Considera que durante su gestión directiva se propiciaron relaciones de apoyo, confianza y colaboración, para el logro de objetivos del organismo? ¿Por qué? Cite ejemplos.
- g. ¿Usted motivó la integración del personal del organismo? ¿Consideró los criterios de cooperación y aprendizaje mutuo? ¿Cómo así?
- h. ¿Usted generó la integración y cooperación con otras dependencias del MINJUSDH, u otras instituciones externas al ministerio? ¿Cómo? Desarrolle su respuesta.
- i. ¿Usted propició capacidades de respuesta integradoras en el equipo? ¿Se impulsaron nexos de intercambio de información y creación de consensos? ¿Cómo así?
- j. ¿Qué obstáculos o limitaciones dificultaron el desarrollo de su competencia de trabajo en equipo?

16. Cierre

- c. ¿Cómo cree que se podría mejorar el desempeño de la dirección en conjunto y la gestión de su segmento directivo?
- d. Para finalizar, ¿le gustaría agregar alguna otra idea sobre los temas que hemos tratado durante la entrevista?

C. GUÍA DE GRUPO FOCAL A SERVIDORES CIVILES Y AUTORIDADES

Duración: 60 minutos.

Buenos días/tardes. Mi nombre es y estamos realizando un **estudio sobre el ejercicio de competencias transversales en el segmento directivo y los valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)**. La idea es poder conocer sus opiniones sobre la manera en cómo se desempeñaron los directivos en base a las competencias de **orientación a resultados, vocación de servicio y trabajo en equipo**. Cabe resaltar que no hay respuestas correctas o incorrectas, lo que importa es justamente su punto de vista sincero, expresado en un clima de respeto mutuo. Para agilizar la toma de la información, resulta de mucha utilidad grabar la conversación. Tomar notas a mano toma excesivo tiempo y podemos perder cuestiones importantes. ¿Existe algún inconveniente en que grabemos la conversación? El uso de la grabación es sólo para los fines de análisis. ¡Desde ya muchas gracias por el tiempo dedicado en esta reunión!

17. Datos generales:

Nro.	Nombres completos	Edad	Grado de instrucción/especialidad	Período en MINJUSH	Cargo durante el período de labores en el MINJUSH
1.					

2.					
3.					
4.					
5.					
6.					

18. Introducción – presentación de participantes

- i. ¿Podrían presentarse cada uno brevemente señalando su nombre, profesión y temas profesionales de interés?
- j. En caso haya un participante que no participó de las entrevistas individuales previas, ¿Podría mencionar el período y funciones que desempeñó en la Dirección de Gracias Presidenciales? ¿Qué opinión general tiene de este período laboral?

19. Sobre los valores en la práctica laboral de la Dirección de Gracias Presidenciales del MINJUSDH

- o. ¿Cuáles son los valores más reconocibles en la práctica laboral de la dirección?
- p. ¿Consideran que se expresan valores vinculados la excelencia, excesivo control formal y/o favoritismo? ¿En qué consisten?
- q. ¿Consideran que se expresan valores orientados por la búsqueda de competencias profesionales, responsabilidad, control normativo, estrategias de gestión pública y/o ética? ¿Por qué?
- r. Desde sus propios puntos de vista, ¿qué valores deberían orientar la práctica laboral en la dirección?
- s. Sobre los formatos de contratación ¿estos influyen en los valores identificados en la dirección de gracias presidenciales? ¿De qué forma?

*20. Sobre la competencia **ORIENTACIÓN A RESULTADOS. Y VOCACIÓN DE SERVICIO.***

- m. Desde su propio punto de vista, ¿Qué sector de la ciudadanía está directamente involucrado con la labor de la dirección? ¿Por qué?
- n. ¿Consideran que los directores ejercieron labores en base al impacto de su trabajo en el bienestar y necesidades de la ciudadanía? ¿Por qué? Citen ejemplos.
- o. ¿Consideran que el ejercicio de labores del director se orientó por criterios de eficiencia y eficacia? ¿Cómo así?
- p. ¿Consideran que los directores ejercieron su labor en orientación a la mejora continua de los procesos y logro de objetivos? ¿Por qué?

21. Cierre

- e. Para finalizar, ¿Cómo creen que se podría mejorar el desempeño de la dirección en conjunto y la gestión de su segmento directivo?