

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



LA APLICACIÓN DEL MODELO DE BOTE DE BASURA PARA LA
TOMA DE DECISIÓN DE LA CERTIFICACIÓN ISO 9001 DEL
PROCESO DE EXTRADICIONES EN EL MINISTERIO DE JUSTICIA
Y DERECHOS HUMANOS, 2018

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

Fernando Christian López Castro

Asesor:

José Manuel Magallanes Reyes

Lima, 2021

RESUMEN

La gestión de la calidad en el sector público peruano ha cobrado durante esta última década mayor relevancia, con varias entidades públicas peruanas que han optado por certificarse en ISO 9001, pero ¿realmente estas certificaciones pueden generar valor público?

La extradición es una figura jurídica en la que intervienen varias entidades públicas y es responsabilidad del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación según el Código Procesal Penal peruano, en esta figura también participa el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH para emitir un informe de carácter administrativo que realiza recomendaciones. En el 2018 el MINJUSDH certificó en la norma ISO 9001 esta pequeña parte en la participa, a la cual denominó como “proceso de extradiciones”, a pesar de que cuenta con otros procesos en los que tiene mayor protagonismo e impacto en el ciudadano, situación que genera la pregunta ¿Por qué certificar el “proceso de extradiciones” y no otros procesos del MINJUSDH?

Como señala Moore (1998), existen personas que son más hábiles en generar una buena reputación y mejorar su línea de carrera que en generar resultados que tengan impacto. Asimismo, Cohen, March, & Olsen (1972), señalan que los tomadores de decisiones encuentran los mismos problemas a donde quieran que vayan y la mayor parte de decisiones que toman es al vuelo, es decir, las soluciones responden a los problemas para los que fueron seleccionadas.

En el desarrollo de la presente tesis, se demuestra que en el caso de la certificación del “proceso de extradiciones” del MINJUSDH se cumple lo

señalado en la teoría del bote de basura de Cohen, March & Olsen, es decir, se verifica su vigencia a pesar de su antigüedad. Además, en base a lo indicado por Moore sobre las formas de cómo generar valor público, se corroboró que el “proceso de extradiciones” no cumple con ninguna de estas formas y que por lo tanto la certificación ISO 9001 del MINJUSDH no genera valor público.

Palabras clave: Valor público, bote de basura, oportunismo, toma de decisiones, ISO 9001, extradiciones.



ÍNDICE

	Pág.
CARÁTULA	i
RESUMEN	ii
ÍNDICE	iv
INTRODUCCIÓN	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	9
CAPÍTULO I:	
LA GESTIÓN DE LA CALIDAD Y SU APLICACIÓN EN EL PERÚ	9
1.1. Aspectos históricos relevantes de la calidad	9
1.2. La evolución de las normas internacionales de sistemas de gestión de la calidad	11
1.3. La gestión de la calidad en el Perú: desde el sector privado al sector público	12
1.4. Marco normativo de la calidad en el sector público y privado de Perú	14
1.5. Una aproximación a la definición de la calidad y calidad de servicio	15
1.5.1. Definiendo el término calidad	15
1.5.2. Definiendo la calidad de servicio	20
1.5.3. Calidad en el Sector Público	24
1.5.4. La Calidad en el Sector Público Peruano	26
1.6. Los sistemas de gestión de la calidad existentes en el Perú relacionados al Sector Justicia y Derechos	29
1.6.1. Sistemas de Gestión de la Calidad diseñados y certificados en las instancias del Poder Judicial	29
1.6.2. Sistema de Gestión de la Calidad diseñado y certificado en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República	33
CAPÍTULO II:	
VALOR PÚBLICO, JUSTICIA, MODELO DE BOTE DE BASURA Y DECISIONES QUE NO GENERAN VALOR	35

2.1.	Valor Público	35
2.2.	La institución jurídica de las extradiciones en el Perú	39
2.3.	El sistema de administración de justicia en el Perú	44
2.4.	El Modelo de Elección Organizacional de Bote de Basura	46
2.5.	Toma de decisiones en la gestión pública de América Latina	53
2.6.	Decisiones que no generan valor público: caso una laptop por niño	54
SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS		57
CAPÍTULO III		
ANÁLISIS DEL CASO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL PROCESO DE EXTRADICIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS		57
3.1.	Casos nacionales e internacionales de extradiciones	58
3.2.	Análisis de los documentos de gestión institucional del MINJUSDH vigentes en el 2018	61
3.3.	Alcance del Sistema de Gestión de la Calidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	75
3.4.	Actores que participan en la toma de decisiones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con el Sistema de Gestión de la Calidad	77
3.5.	Comparativo del proceso de extradiciones con otros procesos del MINJUSDH	81
3.6.	Comparativo con otras entidades del sistema de administración de justicia	89
3.7.	Análisis de generación de valor público del proceso de extradiciones	91
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES		96
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		106
ANEXOS		117

INTRODUCCIÓN

A nivel nacional e internacional los gestores públicos están desafiando a las administraciones públicas al incorporar nuevas formas de pensar que apuntan a resolver de otra forma los problemas públicos existentes. Es mediante la inserción de estas innovaciones que los gestores públicos generan valor público a la sociedad (Zurbriggen & González, 2015). Dentro de esta búsqueda de valor público, algunos altos directivos de entidades públicas han decidido iniciar proyectos de mejora institucional como es la implementación de un sistema de gestión de la calidad.

No obstante, según López Santos (2016), no necesariamente los diferentes tipos de innovaciones que implementan los gobiernos generan valor público como tal y en la actualidad no lo están haciendo. Es necesario agregar a lo anterior que, a nivel local no se ha determinado de forma clara los beneficios cuantitativos y cualitativos para la ciudadanía derivados de la implementación de un sistema de gestión de la calidad en comparación con los costos asumidos por la entidad pública para su adopción y mantenimiento. Esto se evidencia en la investigación de Báez Mancera (2013), quien señala que sí existen beneficios producto de implementar este tipo de proyectos de calidad, pero en su investigación sólo mencionaba como beneficios la mejora en los indicadores de transparencia y datos abiertos, sin mencionar indicadores relacionados a cómo se identifican y canalizan las necesidades y expectativas de los ciudadanos o cómo se mejora la provisión de los servicios públicos.

Aterrizando en un caso específico, el MINJUSDH implementó un sistema de gestión de calidad en su proceso de extradiciones y según el Código Procesal Penal peruano, la extradición es una figura de cooperación jurídica internacional en la cual un Estado le requiere a otro Estado que detenga y traslade a una determinada persona acusada o condenada de algún tipo de acto punible. Como se puede verificar de esta definición, el cliente de este proceso no es un ciudadano, sino otro Estado, entonces ¿Cómo esta figura de cooperación jurídica internacional puede generar valor público mediante un sistema de gestión de la calidad?

Por otro lado, la extradición es una de las figuras jurídicas más complejas que existen, para su desarrollo es necesaria la intervención de varias instituciones públicas como el Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -MINJUSDH-, el Ministerio de Relaciones Exteriores -MRE- y hasta del mismo Presidente de la República que firma la resolución que accede o deniega a la solicitud de extradición. Además, como indica Rivero (2017), la cooperación y comunicación entre entidades públicas es algo muy difícil de lograr, a cada una solo le importa cumplir con sus propios objetivos e intereses.

A nivel internacional y nacional la extradición es un tema sensible, politizado y controvertido, resaltan casos icónicos como los de Edward Snowden y Julian Assange, mientras que a nivel nacional se tienen los casos de ex presidentes como Alan García (después de su primer gobierno), Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y hasta otros tipos de ex altos funcionarios públicos.

Esta situación de enfrentar extradiciones de personajes que atraen la atención de la opinión pública y sumado a la eficiencia de las entidades del sistema de administración de justicia peruano ocasiona un problema de legitimidad en estas últimas, al no ser capaces de responder oportunamente a las expectativas de los ciudadanos (Ortiz, 2017). Asimismo, en la encuesta LAPOP 2018/2019 se señala que el 71% de los encuestados manifestaron que confía poco o nada en que el sistema judicial castigue al culpable de un delito (Carrión, Zárate, Boidi y Zechmeister; 2020).

Por este motivo, diversas entidades públicas del Sistema de Administración de Justicia han realizado esfuerzos por mantener y recuperar la confianza de la ciudadanía en las acciones que realizan. Las Cortes Superiores de Justicia del Poder Judicial han optado por certificarse en las normas ISO 9001, enfocando la certificación para los procesos judiciales de alimentos y en la orientación legal gratuita (Poder Judicial, 2020). Estos procesos tienen resultados directos al ciudadano y según Hernández (2008) los procesos de familia – alimentos - son el 20% de la carga procesal y han mostrado la tendencia a aumentar en el tiempo.

Regresando al caso del MINJUSDH, esta entidad pública desempeña un papel muy puntual en el desarrollo de esta figura jurídica, papel que se circunscribe a preparar un proyecto de informe administrativo cuya recomendación no es vinculante y es este papel puntual que el MINJUSDH denominó como proceso de “extradiciones” y certificó en la norma ISO 9001.

Como se desprende del párrafo anterior, este proceso de “extradiciones” no brinda un servicio o acto administrativo que incide en los derechos o necesidades de las personas, motivo por el cual no afecta su satisfacción, solo es una función que interactúa con otras entidades del sistema de administración de justicia para brindar una recomendación en forma de informe.

El escenario descrito previamente nos llevó a plantearnos la siguiente pregunta general ¿Por qué los tomadores de decisiones del MINJUSDH decidieron certificar en la norma ISO 9001 el proceso de extradiciones si (aparentemente) este no generaba valor público? Para esta pregunta general se planteó las siguientes preguntas específicas: (i) ¿Cómo entró en la agenda la certificación de calidad del proceso de extradiciones del MINJUSDH?; (ii) ¿Cómo sobrevivió esta iniciativa de certificación de calidad en la agenda?; (iii) ¿Qué representó esta certificación de calidad en el proceso de extradiciones?

En relación a la pregunta general se formuló el siguiente objetivo general: Determinar los factores que impulsaron a los altos funcionarios del MINJUSDH a tomar la decisión de certificar en la norma ISO 9001 el proceso de extradiciones. En concordancia con las preguntas específicas se plantearon los siguientes objetivos específicos: (i) Identificar cómo entró en la agenda la certificación de calidad en el proceso de extradiciones; (ii) Determinar cómo sobrevivió en la agenda esta iniciativa de certificación de calidad; (iii) Conocer si la certificación de calidad ISO 9001 en el proceso de extradiciones generó valor público.

Por este motivo, se planteó como hipótesis general que la certificación del proceso de extradiciones con la Norma ISO 9001 no se realizó con la verdadera intención de generar valor público, porque de haberlo querido así los altos funcionarios del MINJUSDH hubieran optado por implementar otro tipo de proyectos de mejora.

Sobre la primera pregunta específica ¿Cómo entró en la agenda la certificación de calidad en el proceso de extradiciones del MINJUSDH? Lo que se hipotetizó fue que esta certificación no entró por algún tipo de análisis racional, tampoco por iniciativa del órgano especializado en mejora del MINJUSDH y menos aún por alguna política pública nacional. La certificación de calidad entró a la agenda por iniciativa del ministro de ese entonces, Salvador Heredi, para demostrar resultados propios durante su gestión, especialmente porque ya había tenido una experiencia previa con este tipo de certificaciones.

Sobre la segunda pregunta específica ¿cómo sobrevivió esta iniciativa de certificación de calidad en la agenda? Se hipotetizó que sobrevivió gracias a que no existían en ese momento otras alternativas de solución para el problema que se buscaba resolver, que consistía en cómo demostrar logros durante el corto tiempo que dura una gestión ministerial.

Sobre la tercera pregunta específica ¿Qué representó esta certificación de calidad en el proceso de extradiciones? Se hipotetizó que esta certificación no generó o representó valor público alguno, la causa es que el proceso que se decidió certificar no es un proceso que tenga impacto en el ciudadano, aparte de

ello, el papel que desarrolla el MINJUSDH es mínimo y la responsabilidad del proceso le corresponde al Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.

Para estructurar el trabajo a realizar se tomó dos teorías, la primera que es la teoría del bote de basura que explica que la mayoría de las decisiones en las organizaciones públicas no son racionales (Cohen, March, & Olsen, 1972). La segunda, es la teoría del valor público, que es la adaptación del concepto valor que se utiliza en entidades privadas hacia el campo de las instituciones públicas, con énfasis en los gestores públicos que toman decisiones para resolver problemas públicos (Moore, 1998).

Esta investigación tiene relevancia porque permite comprender cómo es el proceso de toma de decisiones que se realiza en las entidades públicas peruanas para resolver determinados problemas, teniendo como base al caso del proceso de extradiciones del MINJUSDH. Hasta el momento, la tendencia reciente en la academia es investigar casos de éxito en los que la decisión tomada resolvió el problema de forma satisfactoria, en cambio, no se han estudiado los casos de no éxito relacionadas a la gestión pública para generar lecciones aprendidas acerca de qué se pudo hacer diferente.

Para entender mejor cómo han ocurrido los casos de no éxito, debemos ir un paso más atrás para entender cómo se priorizaron los problemas y su entrada en la agenda, para luego pasar a comprender la selección de las alternativas de solución y finalmente cómo se seleccionó una alternativa para responder al problema priorizado.

Las preguntas de investigación e hipótesis planteadas en párrafos previos se corroboraron mediante el análisis documental de información como es el caso de la documentación del portal de transparencia estándar, resoluciones publicadas en El Peruano e información propia del MINJUSDH no publicada en el portal de transparencia estándar, toda esta información se procesó y estructuró en gráficos y tablas usando hojas de cálculo.

Los resultados de esta investigación permitieron realizar recomendaciones a los gestores públicos responsables de dirigir y tomar decisiones en las entidades públicas, sobre los aspectos que deberían tenerse en cuenta para la toma de decisiones relacionada a la implementación de proyectos de mejora como los sistemas de gestión de la calidad basados en la norma ISO 9001.

Este trabajo de investigación tuvo como limitación que se enfocó en el caso de estudio del “proceso” de extradiciones del MINJUSDH, motivo por el cual los resultados obtenidos no pueden ser inferidos o generalizados para la totalidad de las entidades públicas, asimismo, solo se tomó en cuenta el espacio temporal entre el año 2018 en que se obtiene la certificación y el año 2020.

En el primer capítulo se realizó un breve acercamiento a la historia de la calidad, la definición de calidad, para luego entrar a la aplicación de la calidad en el Perú, profundizando en los antecedentes modernos de la calidad en la gestión pública. En el segundo capítulo, se revisaron las dos teorías que sirven de base a esta tesis, la primera que es el bote de basura y la segunda que es la de valor

público. En el tercer capítulo se analizaron los documentos relacionados al caso de estudio para luego obtener hallazgos que fueron interpretados.

Finalmente, el cuarto capítulo contiene las conclusiones, donde se determinó en base al resultado del análisis documental, el cumplimiento de las hipótesis. Además, en base al análisis realizado en el MINJUSDH se planteó supuestos que complementan la teoría del bote de basura y la teoría del valor público, ambas utilizadas en el marco teórico.



CAPÍTULO I: LA GESTIÓN DE LA CALIDAD Y SU APLICACIÓN EN EL PERÚ

1.1. Aspectos históricos relevantes de la calidad

Los primeros antecedentes verificables de la preocupación de la calidad se verifican en Egipto, en las tumbas de Thebas aparecen grabados en las paredes que demuestran cómo los inspectores usaban una cuerda para verificar las medidas de los bloques que se esculpían. (Miranda Gonzales, Chamorro Mera, & Rubio Lacoba, 2007).

Varios siglos después, durante la revolución francesa, se creó el Taller Nacional de Calibres, con el objetivo de estandarizar las municiones y los fusiles franceses, en el que ya se aplicaba la inspección y control de fabricación. Esto les permitió a los franceses intercambiar las piezas y municiones de estas armas, ahorrando una considerable suma de dinero, en comparación con otros rifles de la época (LLuís, 2005).

En el año 1887, William Cooper Procter, nieto del fundador de la compañía Procter & Gamble señaló que su compañía debía producir productos de calidad para que los consumidores compren, si es que estos productos se fabricaban de forma eficiente y económica se contaría con una ganancia. (Evans & Lindsay, 2015). Esta es una de las primeras menciones directas a calidad en el mundo moderno asociadas no solo a control, sino a mejora.

Tal como se verifica en el caso de la revolución francesa y en el de Procter & Gamble, la calidad no solo es algo que impacta en el cliente final, sino que también puede impactar en las organizaciones que lo promueven como un aumento en la ganancia o disminución de costos.

Entre las décadas de 1900 a 1940, Inglaterra tenía un amplio reconocimiento en el mundo por la calidad de sus productos, que un producto indicará "Made in England" era sinónimo de calidad por aquel entonces, considerando estos productos como perfectos y refinados. (Palom Izquierdo, 1991). Este es el primer ejemplo claro en la historia de cómo la calidad se asociaba en la mente de los consumidores con una idea.

Durante la II guerra mundial Estados Unidos utilizó los procedimientos de muestreo estadístico para imponer controles a sus proveedores, pero fue después de la guerra, a inicios de la década de 1950 que estos conceptos fueron llevados a las empresas manufactureras, pero descartados por los directivos de ese entonces que no los consideraron una prioridad.

Años después de finalizada la guerra, los japoneses enviaron equipos para conocer cómo gestionaban la calidad las empresas extranjeras, como resultado de esos viajes invitaron a Edward Deming y a Joseph Juran (que trabajaban en la Bell Telephone) a Japón para realizar capacitaciones a los directivos japoneses. En la década de los 50 y 60 Japón creó el premio Deming

a la calidad, creo y difundió cursos de calidad por medios de comunicación masivos y creó los círculos de la calidad. (Miranda Gonzales, Chamorro Mera, & Rubio Lacoba, 2007).

La década de los 80 fue un periodo importante respecto a la historia de la calidad, en este momento los clientes empiezan a exigir productos de mayor calidad y las empresas frente a esa demanda empiezan a aplicar programas de calidad total con un retraso de 20 años respecto a Japón. En 1988, Estados Unidos creó el premio Malcolm Baldrige y para el año 1991 se creó el premio europeo a la calidad.

1.2. La evolución de las normas internacionales de sistemas de gestión de la calidad

La Organización Internacional de Estandarización, conocida como ISO, se fundó en Londres, Reino Unido, en 1946, pero, no es hasta 1987 en que se publica la primera norma ISO 9001 que con el pasar del tiempo se convierte en uno de los estándares de calidad más conocidos a la fecha (ISO, SF). Antes de esta norma, se publicó la norma BS 5750 emitida por la British Standard Institution, conocida como BSI, en el año 1979 y antes de estas dos normas no se tiene registro alguno de algún documento similar. (BSI, SF).

Desde su primera versión de 1987 hasta la fecha, la norma ISO 9001 ha contado con cinco versiones, la segunda versión del año 1994, la tercera del año

2000, la cuarta del año 2008 y la última del año 2015. La versión de la norma se identifica porque después del nombre se coloca dos puntos seguidos del año de la versión, siendo la denominación de la última ISO 9001:2015. (ISO, SF).

Actualmente, la ISO cuenta con 164 países afiliados, incluido Perú a través del Instituto Nacional para la Calidad -INACAL- y la norma ISO 9001 se encuentra certificada en más de 170 países alrededor del mundo. (ISO, SF). La familia ISO 9001 está compuesta por tres normas, la ISO 9000 que define los conceptos relacionados a los sistemas de gestión de la calidad, la norma ISO 9001 que proporciona los requisitos para implementar un Sistema de Gestión de la Calidad y la ISO 9004 que proporciona los lineamientos para la mejora continua de un sistema de gestión de la calidad que ya está en marcha.

1.3. La gestión de la calidad en el Perú: desde el sector privado al sector público

En 1991 el Centro de Desarrollo Industrial -CDI- de la Sociedad Nacional de Industrias -SNI- creó el Concurso Motivacional de Mejoramiento de la Calidad, el cual convocó a empresas que postularon sus proyectos de mejora y evolucionó hasta la actualidad con el nombre de “Premio Nacional a la Calidad”. (CDI, 2020).

El Premio Nacional a la Calidad de la SNI incluye desde el 2006 a cajas rurales de ahorro y crédito entre sus concursantes y desde el 2008 incluye la

categoría “Empresas del sector público”, participaron desde entonces entidades públicas como OSINERGMIN, RENIEC, ONPE y OSIPTEL, entre otras (CDI, 2020).

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Norma ISO 9001 tiene su primera versión en el año 1987 y para certificar esta norma se requiere de un organismo certificador. El primero que arribó al Perú es SGS del Perú SAC en el año 1986, luego Bureau Veritas del Perú SA en 1988, seguido de AENOR Chile SA en el 2005 y AENOR Perú en el 2007 (SUNAT, 2020).

En el caso de organizaciones peruanas se tiene al Instituto para la Calidad de la PUCP, el que se creó en 1995 (PUCP, 2015). El aumento de empresas que se dedican a la certificación de sistemas de gestión de la calidad es un factor que indica un aumento en la demanda de estos servicios, y por lo tanto, una mayor preocupación por la calidad en el ámbito nacional.

En paralelo la asociación civil Ciudadanos al Día, -CAD- organiza el concurso Buenas Prácticas en Gestión Pública desde el año 2005, el premio tiene como objetivo que las entidades públicas brinden un servicio de calidad a la ciudadanía, entre sus categorías se encuentran simplificación de trámites, comunicación pública efectiva, servicio de atención al ciudadano entre sus 21 categorías de postulación. (CAD, 2020).

En el año 2005 se identificaron entre las propuestas que se presentaron al concurso un total de 78 buenas prácticas que correspondían a 50 entidades

públicas y en el 2018 se identificaron 253 buenas prácticas que corresponden a un total de 116 entidades públicas, existiendo entidades públicas que presentaron más de una propuesta al concurso. (CAD, 2019).

Como se puede visualizar, la gestión de la calidad cobró relevancia desde 1990 en el sector privado con la creación de estos concursos que convocaron a varias empresas para que participen y es desde el 2005 y 2006 que las entidades públicas empiezan a prestarle mayor interés a la calidad, lo que se refleja un aumento significativo de las entidades públicas que participan y en el número de propuestas que presentan a estos concursos.

1.4. Marco normativo de la calidad en el sector público y privado de Perú

Respecto a la normativa del sector público, mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en el marco de este decreto supremo se aprobó la Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM “Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía para las entidades de la Administración Pública” designando a la Secretaría de Gestión Pública -SGP- para que supervise su cumplimiento. Este manual, tuvo una segunda versión que se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 186-2015-PCM, que es una actualización que incluye el enfoque de género e interculturalidad en el manual.

A partir de las lecciones aprendidas que dejaron las dos experiencias previas de la implementación de este manual, la SGP elaboró una nueva herramienta con mayor alcance que abarcaba de forma más integral la atención al ciudadano que se materializó en la Norma Técnica N° 001-2019-PCM-SGP, esta norma técnica a diferencia de los esfuerzos anteriores tiene una metodología que permite implementar por fases servicios de calidad en las entidades públicas.

Respecto a la normativa del sector privado, con el Decreto Supremo N° 046-2014-PCM se aprobó la Política Nacional para la Calidad, que entre sus objetivos está promover la cultura para la calidad en el sector privado y el Estado para incentivar la demanda de bienes y servicios de calidad. De igual forma, se aprobó la Ley N° 30224, que creó al Instituto Nacional para la Calidad - INACAL. Antes de esta Ley las funciones relacionadas a la normalización, acreditación y metrología eran responsabilidad de INDECOPI.

1.5. Una aproximación a la definición de la calidad y calidad de servicio

1.5.1. Definiendo el término calidad

El término calidad se ha definido en diversos ámbitos del conocimiento, desde calidad de vida en la medicina, calidad de ingresos en la economía, relaciones de calidad en psicología, calidad del aire que respiramos hasta productos o servicios de calidad. Estas definiciones de calidad son muy distintas

unas de las otras y no todas son igual de específicas, por ello en el presente punto nos centraremos en los conceptos de calidad que nos permitirán tangibilizar la calidad, siguiendo lo indicado por Harrington (1987) al señalar que medir es el primer paso para realizar el control y las mejoras de calidad, puesto que no si no se puede medir algo entonces no se podrá entender, si no se entiende no se podrá controlar y si no se puede controlar tampoco se podrá mejorar.

El término “calidad” en la década de 1930 consistía en realizar una actividad de inspección al final de una línea de producción, para la década de 1950 el concepto pasó a convertirse en el control estadístico de la calidad. Ya para 1980 este término evolucionó hacia la gestión de la calidad total -conocido en inglés por las iniciales TQM- que tenía un enfoque más integral porque ya no solo abarcaba una actividad al final de la línea de producción, sino todas las actividades del proceso productivo. En la década de 1990, con un mercado cada vez más interconectado y competitivo, los clientes tenían varias opciones para elegir dónde o qué producto comprar, ante este escenario las empresas prestaron mayor interés a las necesidades del consumidor como una forma de garantizar su continuidad (Merli, 1995).

La calidad puede definirse desde distintos tipos de enfoques, desde el enfoque basado en el valor existen dos elementos que son el precio y el costo, así es que la calidad se podría conceptualizar como el grado de excelencia a un precio aceptable, de esta forma el cliente y el fabricante del producto deciden el

grado de calidad y variabilidad a un costo aceptable. El cliente toma la decisión de compra del producto basando su decisión en una compensación entre calidad y precio. (Broh, 1982). Este enfoque no es efectivo para proporcionar criterios de calidad objetivos, ya que muchos de los atributos de calidad podrían ser de naturaleza subjetiva.

La calidad es conformidad con los requisitos o especificaciones, es decir, un producto será considerado de calidad solo si cumple los requisitos o especificaciones o características que se planificó que tuviera (Crosby, 1979). Esto es recalcado años más tarde por este autor al explicar que los ingenieros de la empresa diseñan las características de un producto y la línea de fabricación toma estos requisitos para producir el producto solicitado. Por lo tanto, la calidad de un producto aumenta mientras mayor sea el cumplimiento de los requisitos o especificaciones. (Crosby, 1996).

Juran agrega que los niveles de satisfacción del cliente reflejan niveles de calidad. Este enfoque necesita identificar el mercado objetivo y sus requisitos, y luego diseñar, desarrollar y entregar el producto apropiado a los clientes. Como se puede entender de comparar los conceptos de Crosby y Juran, la calidad evoluciona de ser algo diseñado y producido por la misma empresa a ser definida por el cliente – consumidor, por lo que el enfoque de calidad cambia de forma importante en menos de una década.

Desde los ojos de la industria o el negocio, existen tres dimensiones de calidad entre proveedores y clientes. La primera dimensión es el factor físico que se materializa en las características del producto (incluidas las características del producto aumentado) que se pueden evaluar cuantitativamente o cualitativamente en el momento de la entrega del producto - servicio. La segunda dimensión es la funcional o interactiva que se corroboran al momento de usar el producto. Finalmente, la tercera dimensión es la corporativa, que se refiere a la calidad percibida del producto derivadas de la percepción que tiene el cliente de la empresa que lo fabrica. (Garvin, 1987). En este último punto un cliente puede juzgar la calidad del producto dependiente de quien lo fabrica.

Por otra parte, Galetto (1999) define a la calidad como el conjunto de características de un sistema que lo hace capaz de satisfacer las necesidades del cliente, del usuario y de la sociedad, este concepto avanza hacia un panorama en el que ya no solo se consideran las características del producto, sino que calidad está vinculado a algo más complejo que puede incluir todo el proceso de fabricación del producto e inclusive ir hasta actividades de soporte relacionadas.

Para Power (1996) la calidad es una receta que utilizan las empresas como resultado de una interacción entre las demandas internas y externas que actúan en ellas y para gestionarlas, establecen departamentos, oficinas y funciones relacionadas a la calidad. Para asegurar la calidad, las empresas se someten a auditorías externas y mecanismos de control, de esta forma la calidad

se convierte así en resultado de una cadena de procedimientos organizativos, así como de un conjunto completo de herramientas.

Por calidad, tendemos a identificar y evaluar ciertas características o atributos que contribuyen al valor de un producto. El valor de un producto o servicio es algo que se crea con esfuerzo, es apreciado por los clientes y puede justificar un precio más alto de lo habitual. Este concepto de valor incluye: valor de uso o funcional, valor de estima o prestigio y valor de intercambio o reutilización. (Mukherjee, 2019).

Adicionalmente, Mukherjee agrega que se debe considerar a la calidad como una adición de valor y argumentar que los clientes quieren una buena relación calidad-precio para adquirir el producto. Además, un aumento en las características o atributos del producto puede mejorar su valor y aumentar el precio. La calidad no es estática, sigue disminuyendo en relación con el aumento continuo de las expectativas del cliente.

Finalmente, la Organización Internacional de Estandarización en la traducción al español de la cuarta versión de la norma 9000 (ISO, 2015) definió calidad como el grado o nivel en que un conjunto de características de un objeto cumplen con los requisitos, entendiendo requisito como las necesidades o expectativas establecidas, Este concepto introdujo un término importante que es la gradualidad, esto quiere decir que el hecho de que un conjunto de requisitos

esté presente en un producto no quiere decir que satisfaga al cliente del producto, sino que existe una gradualidad en la satisfacción del cliente.

1.5.2. Definiendo la calidad de servicio

Lovelock & Wirtz (2015) definen servicios como actividades económicas que un vendedor le ofrece a un comprador para que este último obtenga los resultados deseados, los clientes de los servicios esperan obtener valor. Mientras que a cambio de dinero los compradores esperan obtener fuerza de trabajo, habilidades profesionales, redes y sistemas que se utilizan para producir los servicios.

Durante la década de 1970, se originó el debate acerca de si los servicios eran muy diferentes de la producción de productos para que merezca sus propias nociones de calidad. Por ejemplo, el servicio se produce y consume simultáneamente, no se puede almacenar, esto es debido a que son procesos que se ejecutan en el momento y no productos, son perecederos y algo intangibles. También involucran a los clientes de una manera que dificulta medir la calidad después del modelo convencional conocido por la cuantificación de las cualidades (primarias) de los objetos físicos (Reeves & Bednar, 1994).

Generalmente, los empleados de cara al público que brindan determinado servicio no están conformes con la forma en que son tratados por los clientes o los gerentes y terminan tratando mal a los clientes, lo cual puede llegar a un

punto crítico que afecta al negocio. Al mismo tiempo los clientes se han vuelto más exigentes respecto del servicio que reciben y cada vez esperan más del servicio, para lo cual probarán varios servicios hasta encontrar uno que los satisfaga. (Denton, 1991).

Las empresas que comercializan servicios tienen una mayor relevancia en los últimos años por encima de las empresas que producen bienes, pero inclusive estas últimas para vender sus productos requieren relacionarse con sus clientes a través de servicios como el servicio de atención al cliente, la entrega del producto o el servicio de garantía. Todos los productos tienen algún componente de servicio incorporado en mayor o menor medida. Más aún, el 45% de los clientes que pierde una empresa es por el mal servicio que brinda y una de las principales razones de recompra de un bien es por el servicio postventa. (Fernández & Bajac, 2003).

También señalan Fernández y Bajac que los servicios son actividades primordialmente brindadas por humanos, los servicios deben ser producidos en el mismo lugar en el que se consumen y suelen ser más heterogéneos e impredecibles para el consumidor, su calidad puede variar dependiendo de quién y en qué momento lo produzca.

Larrea (1991) especifica que para lograr la calidad en los servicios se debe partir de una orientación al cliente para con servicios que tengan valor añadido, proximidad con el cliente, desmasificación del servicio y flexibilidad para

aumentar la respuesta al mercado. La calidad no es la correspondencia entre las exigencias del cliente y las propiedades del bien, la calidad del servicio es la comparación entre la percepción del desempeño del servicio con las expectativas del comprador.

Larrea agrega que los servicios de calidad solo deben contener aquellos elementos que los clientes perciban como valiosos, añadir otros elementos sería un despilfarro. Además, tomando como premisa este concepto, la mejora de la calidad del servicio no solo se logra mejorando el desempeño percibido, sino también actuando sobre las expectativas.

Los usuarios de los servicios pueden poner demasiado énfasis en la amabilidad y la comodidad en la prestación de servicios a expensas del conocimiento profesional y la habilidad que caracteriza a algunos servicios como la educación, la atención médica, los servicios sociales, etc. Los usuarios de los servicios no siempre serán conscientes de lo que les satisfará en el futuro, si bien las necesidades, expectativas y deseos ayudan a definir lo que cuenta como calidad desde la perspectiva del usuario, no son lo mismo. (Schwandt & Burgon, 2006).

Los servicios ocupan un lugar importante en la economía global, por lo que la calidad de los servicios es un punto muy importante para los clientes y ahora se están destinando esfuerzos para desarrollar definiciones y medidas adecuadas, así como modelos y métodos para analizar su calidad, tomando en

cuenta aspectos como accesibilidad, asequibilidad, fiabilidad, coherencia y otros atributos similares. Por consiguiente, la calidad del servicio se define como el grado en que un servicio recibido por el cliente cumple con los requisitos del cliente (Mukherjee, 2019).

Este autor explica que, a diferencia de los productos, para los servicios toma especial relevancia la calidad percibida por el cliente. Además, las expectativas de los clientes de los servicios están especialmente determinadas por (1) las necesidades personales (2) la experiencia previa del cliente sobre el desempeño del servicio de parte de los proveedores de servicios (3) la información de otros clientes sobre sus experiencias y (4) comunicaciones del proveedor de servicios por medios externos y de otros incluidos los organismos reguladores.

Mukherjee adiciona que los clientes insatisfechos a menudo dejan de usar o comprar servicios sin comunicar a los productores de esos servicios sus hallazgos y sugerencias que permitirían tomar medidas correctivas. Por ende, la confianza en las quejas de los clientes como medida de satisfacción puede conducir a conclusiones engañosas. En adición a todo lo anterior el autor agrega que el tiempo para acceder, procesar, registrar una solicitud de servicio y para proporcionar el servicio (incluida la facturación y el pago) es lo más importante.

Por último, Mukherjee comenta que los servicios no se pueden contar, medir, probar y verificar antes de la venta u oferta. Es necesario incluir a todo lo

anterior que, debido a la intangibilidad de los servicios, el proveedor puede tener problemas para entender cómo los clientes perciben los servicios que ofrece para posteriormente poder evaluar su calidad.

De igual forma, los servicios, especialmente aquellos con un alto contenido laboral son heterogéneos, su rendimiento a menudo varía de un productor a otro, y su rendimiento percibido varía de un cliente a otro y de una ocasión a otra. La consistencia en el comportamiento y en el desempeño del personal de servicio es difícil de asumir. Y la calidad del servicio depende mucho del comportamiento humano, a diferencia de la calidad de los productos fabricados.

1.5.3. Calidad en el Sector Público

Donkelaar (1978) define que un producto o servicio es de buena calidad solo si a un costo mínimo del ciclo de vida proporciona una contribución máxima a la salud y la felicidad de todas las personas involucradas en su fabricación, distribución, uso, mantenimiento e incluso reciclaje con un uso mínimo de energía y de otros recursos y con un impacto aceptable en la sociedad y el medio ambiente. Esta definición de calidad de Donkelaar va mucho más allá de la definición centrada solo en la satisfacción del cliente, de cuidar la salud o la seguridad, sino que abarca a todos los demás actores involucrados, desde el diseño hasta su eliminación.

La corriente de la Nueva Gestión Pública ayudó a neutralizar la distinción entre las organizaciones públicas y privadas, permitiendo así la aplicación de las nociones y modelos gestados en el ámbito industrial y posteriormente trasladados a los servicios privados para ser aplicados en la gestión de las organizaciones públicas. (Lyotard, 1984, pp 45-47).

Kresalja Rosselló (1999) indica que el estado juega un rol de decisión en la gestión y provisión de servicios públicos, además, define el concepto de servicio público como las acciones destinadas a satisfacer necesidades que la ciudadanía considera de gran importancia, con fines de bienestar no esenciales al ser del Estado. Este autor entiende por actividades esenciales a las actividades legislativas, política exterior, defensa, seguridad interior, entre otras.

Desde la introducción de la perspectiva del cliente en el sector público, ha tenido lugar un debate de larga data sobre la tensión entre los roles y puntos de vista de los clientes y usuarios y las obligaciones sociales más amplias (Fountain, 2001). Por otro lado, las corrientes políticas de corte neoliberal en los gobiernos recientes emplearon una perspectiva hacia el consumidor de los servicios para inducir el cambio y la innovación en los servicios públicos (Olsen, 2016).

Las organizaciones públicas modernas se caracterizan por su complejidad, nivel de especialización y fragmentación en la gestión. En el sector público, la necesidad de implementar una coordinación general de la calidad es tan apremiante como lo era en la industria. La calidad hoy en día se relaciona

con asuntos públicos, exigimos calidad en los hospitales, las escuelas y en los servicios que ofrecen todo tipo de instituciones públicas, a las que se les piden que sean de calidad (Dahler-Larsen, 2019).

1.5.4. La Calidad en el Sector Público Peruano

La Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en el primer artículo establece como finalidad mejorar la gestión pública y contar con un Estado al servicio de la ciudadanía, de igual forma, en el décimo artículo establece como obligaciones de los servidores públicos favorecer la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y proporcionar un servicio objetivo, confiable, oportuno, predecible y accesible a la ciudadanía.

Más de una década después, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a través del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, política que estableció como visión un Estado moderno al servicio de la ciudadanía y como su primer principio la orientación al ciudadano que consiste en que el Estado define sus procesos y establece sus resultados tomando como punto de partida a las necesidades de la ciudadanía.

Posteriormente, se emite el Decreto Legislativo N° 1446, que modifica el quinto artículo de la Ley N° 27658, incorporando el literal a) referido a mejorar la calidad de la prestación de bienes y servicios. Este último decreto legislativo fue

reglamentado con el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, que en el tercer artículo establece como primer principio la orientación al ciudadano.

El año siguiente se aprobó la Norma Técnica N° 001-2019-PCM/SGP, que obliga a las entidades públicas a implementar de forma gradual la calidad en los servicios públicos. En esta última norma, se define calidad de servicio como el grado en que los servicios brindados por el Estado satisfacen las necesidades y expectativas de las personas respecto a los fines que éstas esperan obtener. Asimismo, define persona en su sentido más amplio, como el conjunto de sujetos de derecho, al margen que sean personas naturales o jurídicas como por ejemplo empresas, asociaciones civiles, entre otras.

El caso de la primera entidad pública peruana en certificar la ISO 9001 es INDECOPI, quienes contaron con dicha certificación desde el 2000; según INDECOPI (2019), los beneficios obtenidos de esta certificación de calidad son: mayor enfoque del servicio al cliente, gestión del conocimiento, facilitar la desconcentración y descentralización y mejora en la gestión administrativa. De lo anterior, no se evidencia nada concreto o medible respecto a los beneficios de implementar un sistema de gestión de la calidad. Entonces, si no existe evidencia de mejoras ¿podemos afirmar que la certificación ISO 9001 genera valor público?

Un caso que contrasta con el de INDECOPI es OSINERGMIN, esta entidad pública obtuvo su primera certificación ISO 9001 en el 2005, luego fue

ampliando progresivamente los procesos certificados de uno hasta más de cincuenta y cinco procesos certificados en esta norma de calidad a la fecha, las cuales fueron complementadas con múltiples postulaciones y premios obtenidos en los concursos del Premio Nacional a la Calidad de la SNI y del premio Iberoamericano a la Calidad (OSINERGMIN, 2019).

Esta última entidad pública no demostró en sus informes el uso de indicadores para medir cómo la certificación de calidad permitió generar algún tipo de valor público, en cambio, evidenció el desarrollo de actividades específicas cuyo cumplimiento podría generar valor público. Por ejemplo, evidenció mecanismos de escucha como reuniones entre autoridades y ciudadanos, mecanismos de retroalimentación como focus group, encuestas de satisfacción, y además de ello, acciones concretas a partir de los mecanismos de escucha y retroalimentación como por ejemplo el desarrollo de aplicaciones móviles.

1.6. Los sistemas de gestión de la calidad existentes en el Perú relacionados al Sector Justicia y Derechos

1.6.1. Sistemas de Gestión de la Calidad diseñados y certificados en las instancias del Poder Judicial

El Poder Judicial, según su Reglamento de Organización y Funciones - ROF- cuenta con una Presidencia, Consejo Ejecutivo, con Salas Supremas y Cortes Supremas, entre otros órganos de gestión y órganos jurisdiccionales.

La Corte Superior de Justicia de Arequipa se certificó en ISO 9001:2008 en el año 2016 en el proceso de Control Biométrico de Procesados y Sentenciados Libres, en el proceso de orientación legal gratuita y en el proceso del Sistema de Notificaciones Electrónicas. (Andina, 2016). En el caso de la Corte Superior de Justicia de Ancash se certificó en la ISO 9001:2015 en el año 2018 en el proceso de Control Biométrico de Procesados y Sentenciados Libres. (Poder Judicial, 2019). En el caso de la Corte Superior de Justicia de Junín pasó en el 2018 de tener certificados sus procesos en la Norma ISO 9001:2008 a recertificarlos en la versión 2015, los procesos en mención fueron: el proceso de control biométrico de procesados y sentenciados libres y el proceso de orientación legal gratuita. (Poder Judicial, 2018).

Por otro lado, la Corte Superior de Justicia de Lima Norte obtuvo la certificación ISO 9001:2015 en el año 2018 en: el proceso de registro y control

biométrico de procesados y sentenciados libres, proceso de orientación legal gratuita y el proceso de atención de procesos judiciales alimenticios admitidos en vía proceso único en el 6to Juzgado de Paz Letrado de Comas.

En este último caso, la Corte Superior de Justicia de Lima Norte en el año 2019 declaró en la actualización de su política de calidad que ampliaba el alcance del sistema de gestión de la calidad a cuatro procesos adicionales, lo que suma un total de siete procesos sobre los cuales se implementa el sistema de gestión de la calidad. (Corte Superior de Justicia de Lima Norte, 2019).

Por otro lado, el Poder Judicial cuenta con un Plan de Trabajo que se aprueba anualmente, en el año 2019 aprobó mediante Resolución Administrativa N° 075-2019-CE-PJ, en el mencionado Plan de Trabajo se detallaron los esfuerzos previos realizados y los que se planifican realizar relacionados a los sistemas de gestión de la calidad como es el caso de concursos y de capacitaciones en la materia.

Es decir, la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad basados en la Norma ISO 9001 en el Poder Judicial, tuvo esfuerzos que fueron oportunamente planificados para implementarse en las Cortes Superiores de Justicia. Por lo tanto, no fueron acciones apresuradas que se tomaron debido a decisiones unilaterales de las personas que en su momento les tocó dirigir las cortes superiores de justicia en sus respectivas jurisdicciones.

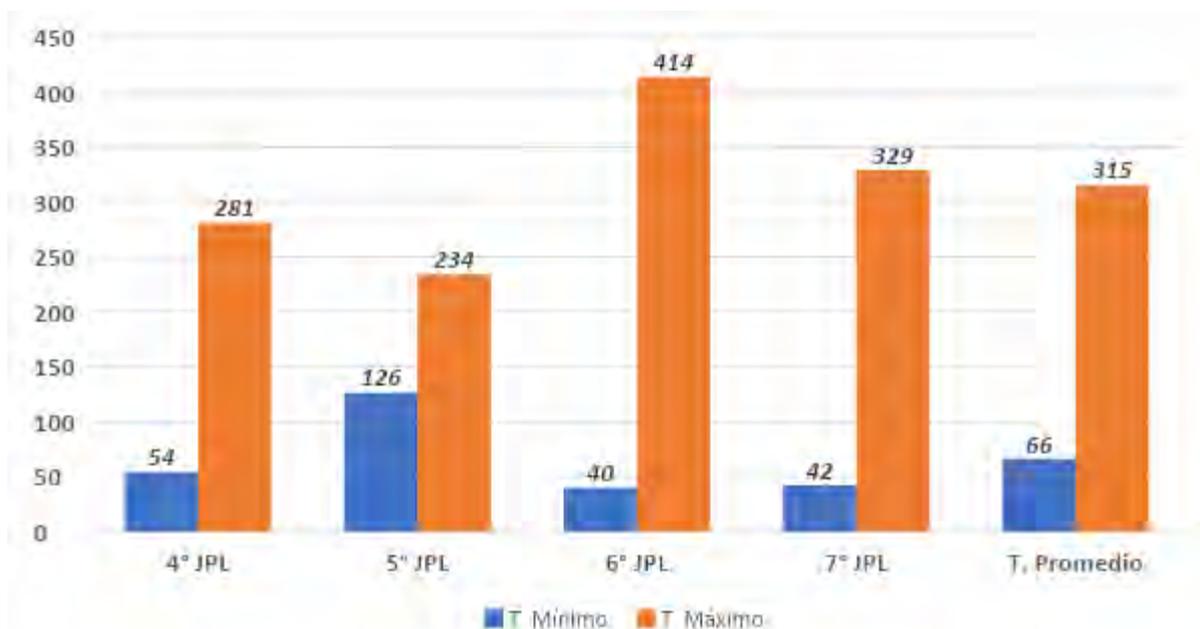
No solo estuvieron planificados, sino que tuvieron dos factores adicionales muy relevantes. El primer factor, es que se determinó claramente a qué grupo de personas se iba a priorizar, para así tomar en cuenta sus necesidades y expectativas y poder satisfacerlas, es decir, generar valor público. El segundo factor, es que se realizaron mediciones que demostraron los beneficios tangibles de este tipo de certificaciones, beneficios que se explican mejor en la figura 01.

Según el Poder Judicial (2018), se corrobora en base a cuatro juzgados de paz letrados – JPL – los tiempos promedio mínimos y máximos que se toman en resolver los expedientes judiciales de alimentos, siendo el plazo máximo de 315 días calendario y el plazo mínimo de 66 días calendario antes de que se implemente la norma ISO 9001 en el proceso de proceso judicial de alimentos. Después de implementarse esta norma el plazo se redujo significativamente hasta el tiempo promedio de 35 días hábiles necesarios para resolver este tipo de casos en los cuatro JPL.

Figura 01: Tiempo promedio máximo y mínimo para resolver las demandas de alimentos en los juzgados de paz letrados de la Corte Superior de Justicia de Lima

Norte

(Expresado en días hábiles)



Fuente: Poder Judicial
Elaboración: Propia

Del análisis de este caso se desprendió que se ejecutaron acciones como la priorización del público objetivo para definir un proceso o servicio a certificar, la identificación de las necesidades y expectativas de este público objetivo como es el caso de los plazos que tienen que esperar para obtener una sentencia que obligue al demandado a pagar una pensión de alimentos y por último que se pueda medir cómo esta implementación generó beneficio, recién así podemos señalar que la certificación ISO 9001 sí generó valor público.

1.6.2. Sistema de Gestión de la Calidad diseñado y certificado en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República

El Congreso de la República del Perú, según su Reglamento aprobado por resolución legislativa, está conformado orgánicamente por el Pleno del Congreso, el Consejo Directivo, Junta de Portavoces, Mesa Directiva, Presidencia, Comisión Permanente y Comisiones Ordinarias. En estas comisiones ordinarias existen un total de 24 comisiones, siendo una de ellas la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos certificó en el año 2014 el proceso “elaboración del predictamen de proyectos de Ley presentados al Pleno” con la norma ISO 9001:2008. Hasta la fecha es la única certificación de este tipo con la que cuenta algún órgano o comisión del Congreso de la República. Formaron parte de esta comisión ordinaria los ex congresistas María Soledad Pérez Tello y Saleh Carlos Salvador Heresi Chicoma, pero en periodos congresales distintos, además, ambos son abogados de la misma universidad y fueron posteriormente responsables del despacho ministerial de Justicia y Derechos Humanos. (Congreso de la República, 2016).

Sobre la certificación ISO 9001 en esta entidad pública, no se encontró documentación alguna que demuestre o evidencie cuáles fueron los beneficios tangibles o intangibles de su aplicación. Esto resulta poco común para una

entidad pública que ya tiene más de 6 años de certificada en esta norma, es decir, ya pasó la recertificación que es la auditoría donde se debería demostrar que existieron mejoras en el proceso certificado como se demostró en el caso de INDECOPI. En este punto es necesario precisar que si bien esta norma no exige que estas mejoras sean cuantificables, no se menciona beneficio alguno para esta entidad y lo único verificable es el Manual de Gestión de la Calidad. (Congreso de la República, 2013).



CAPÍTULO II: VALOR PÚBLICO, JUSTICIA, MODELO DE BOTE DE BASURA Y DECISIONES QUE NO GENERAN VALOR

2.1. Valor Público

Moore (1998) señaló que existen cinco formas de crear o aumentar el valor público mediante el siguiente conjunto definido de acciones: a. aumentar la calidad y/o cantidad de los resultados que se entrega por cada recurso o insumo empleado; b. disminuir los recursos o costos utilizados para la producción de los resultados; c. Aumentar la capacidad de las instituciones públicas de identificar las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía; d. Incrementar la objetividad e imparcialidad de las instituciones públicas en el desarrollo de su misión; e. Potenciar su capacidad de innovación y de respuesta. (pp. 298- 299).

Moore, para el caso de la policía describe que los objetivos que esta debería tener son: Reducir el desarrollo de las actividades criminales y hacer imponer la Ley. Para cumplir con este gran objetivo la policía tradicionalmente realiza las siguientes actividades: 1. El monitoreo (patrullaje) por la ciudad; 2. Un sistema de respuesta rápida; 3. Una fuerza que investiga y resuelve los actos delictivos para luego presentar pruebas ante los tribunales (p 305).

Sin embargo, este autor determina que esto no es suficiente para generar valor público, para realmente hacerlo la policía debería ampliar el alcance de su misión actual más allá del tradicional control de la criminalidad. Para lo cual se deben incluir tareas adicionales que permitan no solo reducir el crimen, sino también el miedo que tienen los ciudadanos, miedo que es influenciado por la percepción que tienen de los factores que podrían transgredir su calidad de vida (p 307). Asimismo, es necesario agregar que el contacto con la ciudadanía es permanente y en múltiples dimensiones, cada dimensión o contacto influye en la percepción de la ciudadanía (p 309).

El Estado tiene el monopolio del uso de la autoridad y la fuerza, para lo cual se debe corroborar que esta se utilice de forma correcta, es decir, solo en los casos o situaciones en que corresponda. Debe ser económica, en otras palabras, usar la menor cantidad de recursos para cumplir con su propósito. Por último, debe ser justa, esto quiere decir, que sea igual para todos los ciudadanos. Estos aspectos antes mencionados existen porque la ciudadanía valora la imparcialidad, la justicia, la eficiencia y la eficacia (pp 312, 313).

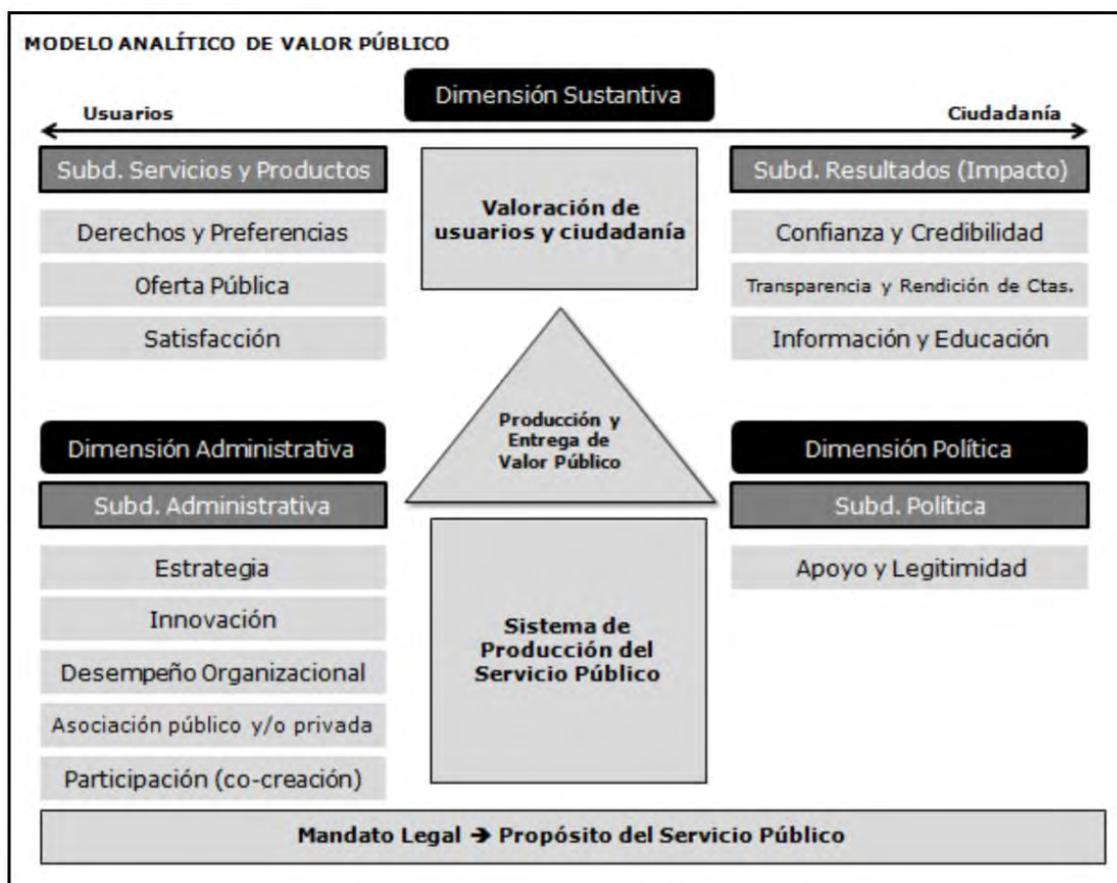
Por otro lado, Torres Manrique (2011) describe el valor público como la ganancia o beneficio que reciben los ciudadanos de una población sobre la calidad de vida que tienen debido a una gestión pública orientada a tomar en cuenta sus necesidades. En ese sentido, el valor público presupone que: a. las personas pueden expresar sus preferencias sobre los resultados que esperan de las organizaciones públicas; b. Las organizaciones públicas son capaces de

adaptarse para satisfacer las preferencias que las personas han expresado; c. las personas por el aumento de valor público que reciben estarán dispuestas a realizar algún tipo de pago, apoyar determinado gestor público o a destinar parte de su tiempo para apoyar a estas organizaciones públicas que permitieron maximizar el valor público que recibían.

Novoa Ortega (2015) recogiendo lo señalado en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, el concepto de valor público requiere para ser gestionado y operativizado de un esquema que permita medirlo, porque de lo contrario solo se quedará en un concepto que es etéreo e inaplicable (p. 33). Por este motivo, este autor propone un modelo analítico para medir el valor público que formula en base a la revisión teórica que realizó de este concepto, modelo que representa en la figura 02.

En la citada figura, Novoa Ortega operativiza el valor público en tres dimensiones que son sustantiva, administrativa y política. La dimensión sustantiva es la relacionada a la entrega del valor público y diferencia a los usuarios directos de los servicios públicos de la ciudadanía en general teniendo para cada uno de ellos indicadores distintos. Las dimensiones administrativa y política están relacionadas a la generación de valor público, la dimensión administrativa tiene que ver con la creación del valor público, mientras que la dimensión política está relacionada con el apoyo y legitimidad.

Figura 02: Modelo analítico de valor público



Fuente y elaboración: Novoa Ortega

Novoa Ortega, además de lo anterior, revisa el caso del poder judicial de Colombia y el de Costa Rica. Sobre el Poder Judicial de Costa Rica cita a Kelly y Muers, señalando que para medir la calidad en los procesos judiciales se toma como referencia la confianza por encima de cualquier otra dimensión (p 43), la confianza se verá afectada por el cumplimiento del Poder Judicial de la normativa y de los procedimientos establecidos. Sobre el poder judicial de Colombia respecto a la calidad de sus procesos judiciales penales, cita a Hernández, que describe esta experiencia como una mejora continua que se basó en las mediciones objetivas y útiles para promover la correcta toma de decisiones.

2.2. La institución jurídica de las extradiciones en el Perú

El significado etimológico de extradición proviene del latín “extraditio” que es la acción de entregar poniendo afuera, es decir, la entrega de una persona que realiza un Estado, poniéndolo fuera de sus fronteras (de Romaña, 1946). La extradición es un mecanismo de cooperación jurídica internacional en el que intervienen dos o más países a través de sus respectivos organismos diplomáticos en el que el país requirente remite al país requerido la identificación de la persona o personas que se solicita extraditar junto a los medios probatorios que demuestren su supuesta culpabilidad y a los fundamentos de derecho que avalan la extradición entre estos países (Cañardo, 2013).

Según Osorio Montoya (2018) la extradición está muy arraigada en la historia de la humanidad, se encuentran varias referencias desde el antiguo imperio egipcio hasta Roma, pasando por la edad media, edad la moderna y llegando a la actualidad. De acuerdo con Gazzolo (1948), en el caso de América Latina no existen registros durante el virreynato de esta figura jurídica, es partir de la vida republicana que se encuentra los primeros indicios que aluden a la extradición, específicamente a partir de 1888 es que el país cuenta con una Ley de extradición hasta el presente que está incluido en el código procesal penal.

Al respecto de Romaña señala que existen tres sistemas de extradición en el mundo y cada país puede adoptar cada uno de ellos de acuerdo a lo que estimen adecuado en su normativa interna y en los tratados que suscriban. El

primer sistema es el inglés, en donde el Poder Judicial es el que acepta o rechaza la petición de extradición recibida. El segundo sistema es el francés, en donde es el Poder Ejecutivo quien tiene la atribución para aceptar o rechazar la solicitud de extradición. El tercer sistema es el belga o también denominado como sistema mixto, en el que el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo participan de forma conjunta para evaluar el requerimiento de extradición. El sistema jurídico peruano, según el Código Procesal Penal, contempla el sistema belga, para atender las solicitudes de extradición.

El Código Procesal Penal peruano contempla las extradiciones en su libro séptimo titulado “La Cooperación Judicial Internacional”, otorgándole a la extradición la sección II de este libro del código. En esta segunda sección se clasifica a las extradiciones en dos tipos: activa y pasiva. La extradición activa es cuando el Estado peruano requiere a otro estado la extradición de una determinada persona, en cambio la extradición pasiva es cuando el Estado peruano es requerido por otro estado para que extradite a una persona. Entre los principales actores que intervienen está el Poder Judicial, el Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUSDH- y el Ministerio de Relaciones Exteriores -MRE-.

Sobre los requisitos que se deben presentar para la demanda de extradición, se mencionan: a. la descripción del hecho que se imputa, incluyendo la tipificación legal y el nombre de los agraviados; b. fundamentación de la competencia del Estado requirente y el plazo de extinción de la acción penal; c.

copias autenticadas de las resoluciones o documentos judiciales que acrediten el proceso o condena firme; d. textos de las normas legales aplicables al requerimiento de extradición; e. todos los demás datos que permitan identificar a la persona que se solicita extraditar.

La Autoridad Central en materia de cooperación jurídica internacional es la Fiscalía de la Nación, quien se comunica directamente con las Autoridades Centrales del extranjero. La Fiscalía de la Nación es responsable de realizar seguimiento a las solicitudes de cooperación jurídica internacional, seguimiento al cumplimiento de las garantías ofrecidas por el Estado peruano o requirente y responder las posibles consultas que puedan formular las autoridades extranjeras o locales. Para el cumplimiento de lo antes descrito la Autoridad Central cuenta con el apoyo del MRE para la tramitación de solicitudes.

El presente trabajo de investigación se enfocó en la extradición activa, el código procesal penal y las normas modificatorias no describen de forma clara toda la parte procedimental, pues si bien hay un punto específico para ella, ésta se encuentra dispersa entre distintos artículos del código. Por tal motivo, se explica la parte procedimental en los siguientes párrafos para un mayor entendimiento de este proceso.

La parte procedimental de la extradición puede comenzar de dos formas, la primera es de oficio con el juez de investigación preparatoria o el juez penal. La segunda forma es de parte, por solicitud de la procuraduría, el Ministerio

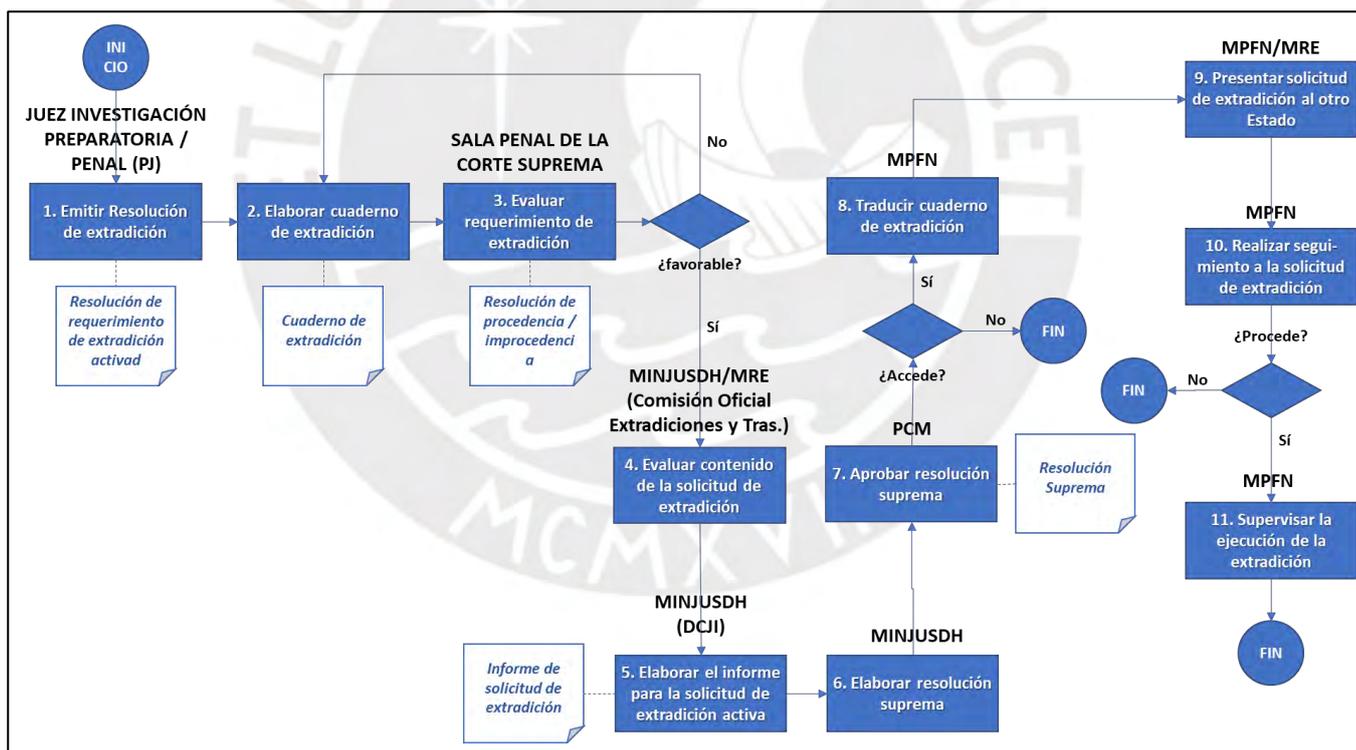
Público u otro actor. En ambos casos, se emitirá el requerimiento de extradición, el cual luego pasará a la sala penal de la Corte Suprema. En caso se considere como un asunto urgente, se emitirá una solicitud de arresto provisorio a la INTERPOL.

La Corte Suprema puede declarar favorable o desfavorable el requerimiento de extradición activa, si es desfavorable se devuelve al juez de investigación preparatoria o al juez penal. En caso de ser favorable se remitirá al MINJUSDH, quiénes lo derivarán a la Comisión Oficial de Extradición y Traslado de Personas Condenadas, dicha comisión evalúa el pedido y el MINJUSDH prepara toda la documentación necesaria, así como el proyecto de resolución suprema.

Toda la documentación se remite a la Presidencia Consejo de Ministros – PCM-, en dónde se evalúa si se accede o no al pedido de extradición activa y se publica la resolución suprema que contiene el resultado de esta decisión. Luego toda la documentación es trasladada al Ministerio Público, quienes se responsabilizan de la traducción de los documentos en caso corresponda y coordinan con el MRE para trasladar el pedido al otro Estado. Finalmente, el Ministerio Público es el responsable de coordinar con la Autoridad Central en materia de extradiciones del otro Estado para las gestiones que correspondan y el traslado de la persona al Perú para enfrentar el proceso o la condena que le corresponda.

Para sintetizar toda la parte procedimental que se explicó en los párrafos anteriores, se elaboró la figura 03, que permite representar de forma general todo el proceso antes mencionado, este gráfico no pretende representar al 100% cómo es la realidad, solo busca visualizar de forma representativa cómo se articulan todas las entidades públicas participantes en la figura jurídica de extradiciones y cuál es el papel que tiene el MINJUSDH con su proceso certificado en ISO 9001.

Figura 03: El flujo del proceso de extradiciones en el Perú



Fuente: Código Procesal Penal Peruano
 Elaboración: Propia

2.3. El sistema de administración de justicia en el Perú

La actual Constitución Política del Perú no contiene un capítulo específico para el sistema de administración de justicia, si no que menciona a sus actores, sin explicar de forma expresa cómo se articulan de forma conjunta. De igual forma, tampoco existe una ley o algún documento oficial que explique cómo se articulan estos actores en una cadena de valor que permita entender la interacción de todas ellas genera valor público al ciudadano.

La primera entidad pública que menciona la constitución, es al Poder Judicial, cuya función es la de administrar justicia y para cumplir con esta función principal cuenta con la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determina su Ley Orgánica. Asimismo, la constitución también menciona a la Junta Nacional de Justicia, antes llamada Consejo Nacional de la Magistratura, es el encargado de nombrar a los jueces y a los fiscales. Finalmente menciona al Ministerio Público es el encargado de promover la acción judicial para defender el interés público, representar a la sociedad en los procesos judiciales y de ejecutar la acción penal, entre otras funciones que tiene asignadas.

Según, Gómez Ramírez (s.f.), en lo que respecta a lo penal, este contiene un conjunto de figuras jurídicas que son punibles por el Estado, que a través del Ministerio Público defiende los derechos colectivos de esta sociedad y los derechos de la persona humana, iniciando las acciones judiciales para someter a las personas acusadas ante la vía judicial para demostrar si son culpables o

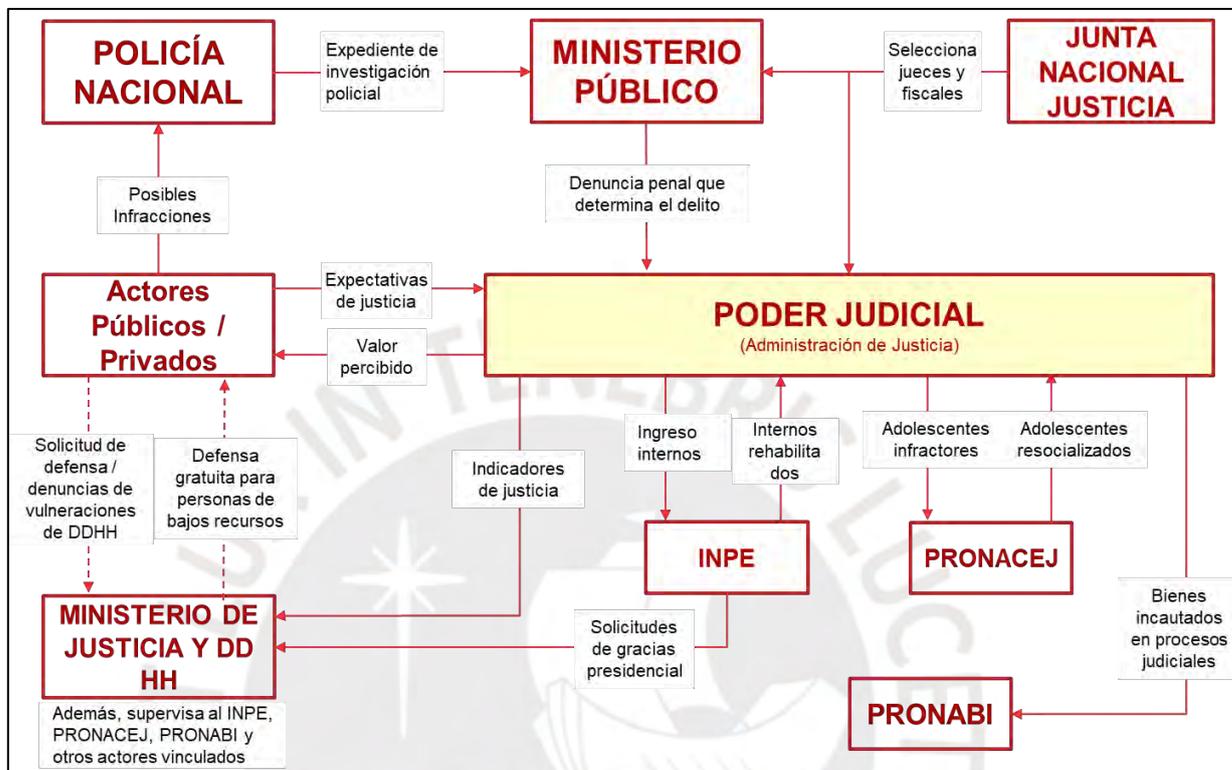
no. Lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿Cómo la figura de la extradición podría generar valor público?

Esta figura permite al Estado cumplir con su labor de velar por el bienestar de la sociedad ante un sujeto que ha intentado escapar del sistema de administración de justicia buscando refugio en otro país. Los integrantes de la sociedad percibirán que, ante una vulneración de sus derechos, la persona que cometió esta vulneración será procesada y cumplirá la condena que corresponda para garantizar así el bienestar colectivo y que huir del país para evadir esa pena punitiva no funcionará porque será extraditado para. Es en este punto donde se identifica el valor público que genera la extradición.

La figura 04 describe de forma sintética cómo los distintos actores del sistema de justicia interactúan entre ellos, como se puede visualizar de esta figura, el MINJUSDH no es el responsable de administrar justicia, este papel le corresponde al Poder Judicial que se articula con las otras entidades relacionadas al sistema de administración de justicia.

De acuerdo a esta figura, el papel del MINJUSDH es proponer proyectos de Ley, emitir lineamientos y normativa complementaria para que los otros actores involucrados puedan desarrollar mejor sus funciones dentro del sistema y medir la eficacia del sistema de administración de justicia. Asimismo, este ministerio es responsable de velar por la defensa de los derechos de grupos vulnerables.

Figura 04: Funcionamiento a alto nivel del sistema de administración de justicia peruano



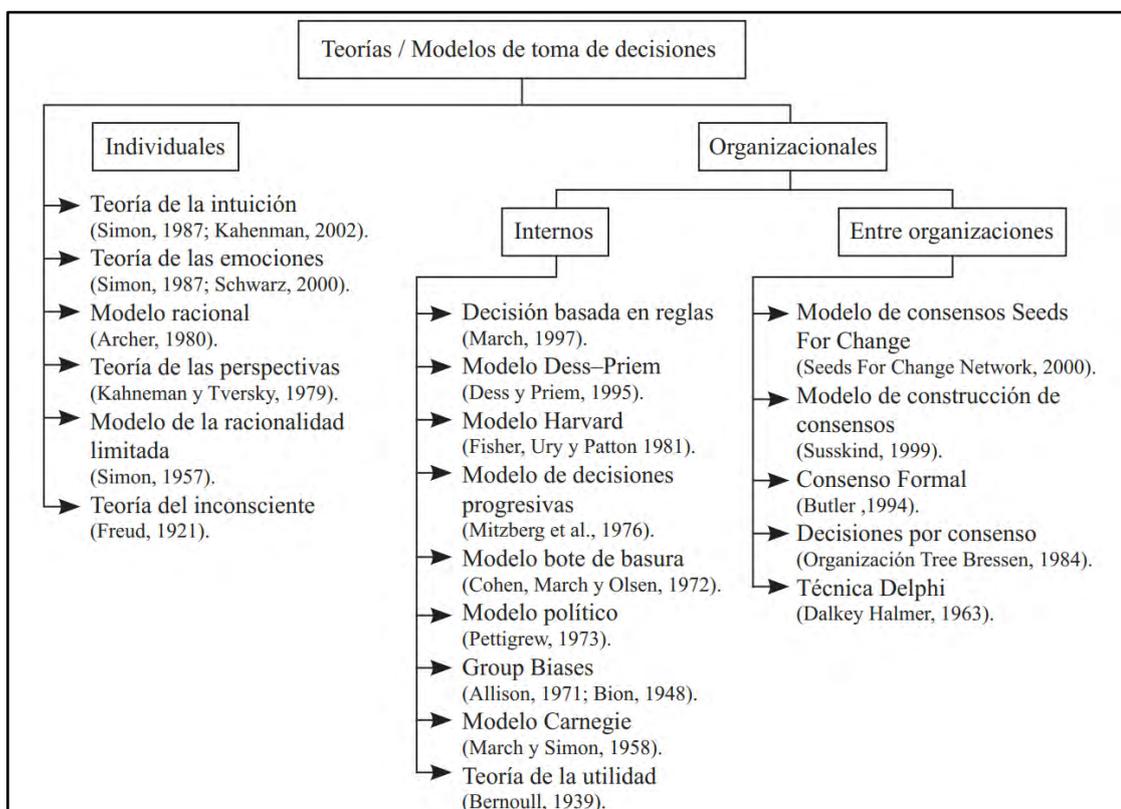
Fuente: Código Procesal Penal y normativa del Sector Justicia y Derechos Humanos
Elaboración: Propia

2.4. El Modelo de Elección Organizacional de Bote de Basura

Según Lámbarry Vilchis, Rivas Tovar, & Peña Cruz (2010), las personas responsables de tomar decisiones caminan en un sendero con dos lados extremos. Por un lado, decisiones que se basan en corazonadas que no tienen un estudio riguroso y por otro lado la toma de decisiones que previamente realiza demasiadas acciones de análisis racionales. Dentro del trabajo que desarrollan Lámbarry et al resumen las principales teorías de los procesos de toma de

decisiones en tres corrientes, la primera es la individual, la segunda corriente son las organizacionales, a su vez esta última se divide en internas e inter-organizacionales. Lambarry et al resumen a los principales autores de cada una de estas corrientes en la figura 05:

Figura 05: Principales teorías de tomas de decisiones



Fuente y elaboración: Lambarry et al

El modelo más aplicable para las entidades públicas entre el individualista y el organizacional es este último, pues las entidades públicas están conformadas por un conjunto de personas que tienen que llegar a un consenso o entran en una situación de conflicto para la toma de decisiones. De estos dos submodelos, el modelo de toma de decisiones interorganizacional se puede

aplicar más en el caso de las políticas públicas, en el generalmente dos o más organizaciones tienen que definir qué decisión tomarán sobre el problema público priorizado. En cambio, para el caso de la gestión pública, el modelo más apropiado es el modelo de toma de decisiones intraorganizacional.

Dentro de este tipo de modelo intraorganizacional de toma de decisiones tenemos la teoría del bote de basura, esta teoría es formulada por Cohen, March, & Olsen (1972) que describen a las organizaciones como anarquías organizadas que son organizaciones que tienen tres características generales: 1. Las preferencias problemáticas; 2. Tecnología poco clara; 3. Participación fluida.

La primera característica, preferencias problemáticas, está referida a que la entidad pública tiene preferencias inconscientes por determinados tipos de problemas, estas preferencias no son consistentes entre ellas y no están adecuadamente definidas. La segunda característica, tecnología poco clara, describe a las entidades públicas como organizaciones que hacen lo posible por desarrollar sus procesos con los recursos que tienen, pero estos procesos no son entendidos por completo por los servidores públicos de la entidad. La tercera característica, participación fluida-}, indica que el número de personas involucradas, la cantidad de esfuerzo y el nivel de atención es muy cambiante para cada elección que afronte la entidad pública y pueden cambiar en cualquier otro momento.

Adicional a estas tres características existen dos fenómenos importantes que ocurren al interior de las entidades públicas: el primer fenómeno es la forma como se realizan las elecciones y el segundo fenómeno es la forma como los integrantes de esta organización pasan a participar activamente en el proceso de toma de decisiones.

El primer fenómeno describe que las entidades públicas realizan la elección de alternativas de solución a los problemas existentes sin contar con metas claras, consistentes y compartidas. El segundo fenómeno explica que no todos los integrantes de la entidad pública atienden a todos los problemas existentes durante todo el tiempo. Los servidores públicos pueden pasar de atender un problema a otro o que dentro de una misma elección pasen de prestar atención a una alternativa y luego a otra. Es así que Cohen et al describen textualmente a las organizaciones públicas como:

“Conjunto de alternativas de decisión que buscan problemas, problemas por resolver buscando situaciones de decisión donde puedan ser discutidos, soluciones buscando problemas para los que puedan ser una respuesta y tomadores de decisiones que buscan trabajo por hacer. (p. 3)”

De acuerdo con estos autores, para entender el proceso de toma de decisiones en las entidades públicas, es necesario visualizar las oportunidades de elección (situaciones de decisión) como un bote de basura, dentro de este bote los participantes que prestan atención a esta oportunidad de elección arrojan varios problemas y soluciones. En cada organización pueden existir varios botes de basura y el contenido de cada bote de basura dependerá de lo

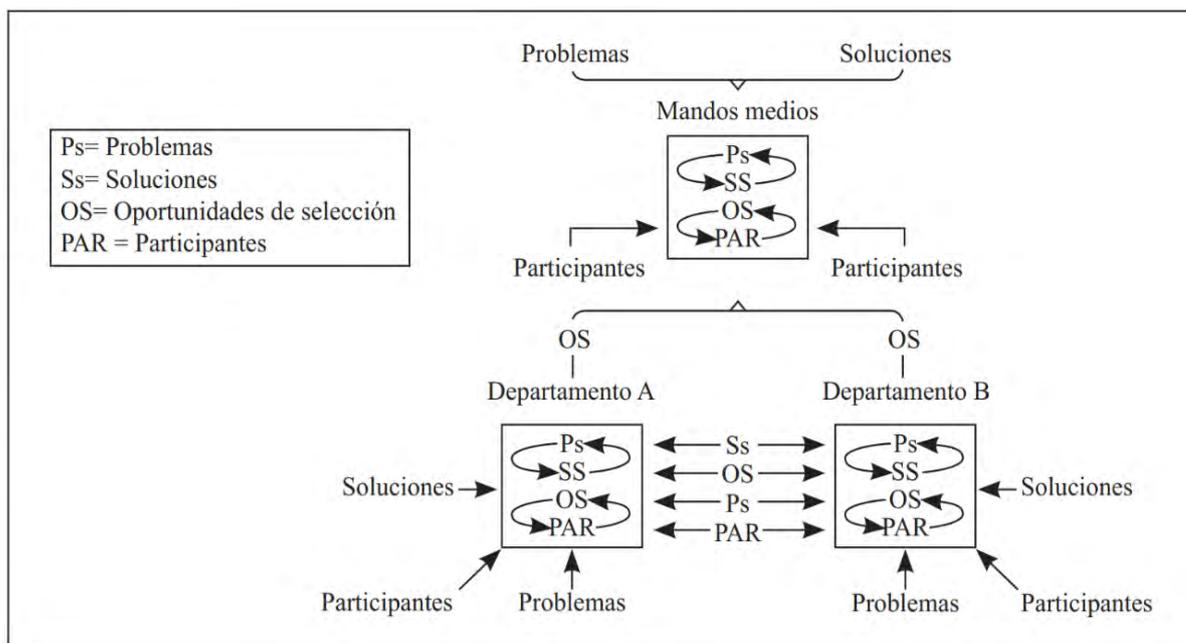
que está produciendo la organización en ese momento y de la velocidad con la que es recogida la basura, es decir, de la velocidad de toma de decisiones.

Aunque muchas veces nos imaginamos que hay un mecanismo ordenado y coherente para la toma de decisiones como por ejemplo la identificación de posibles problemas a partir de los cuales se generan alternativas de elección, después se analizan las consecuencias de cada alternativa y por último se elige una alternativa. Esto no representa lo que realmente ocurre dentro de las entidades públicas.

El modelo de bote de basura está compuesto por cuatro variables. La primera variable es el flujo de elección (situación de decisión) que tiene un tiempo definido y un conjunto de participantes que podrían intervenir. La segunda variable es el flujo de problemas, que se compone de todos los problemas que la entidad pública ha decidido priorizar (o se han vuelto evidentes) dentro de un periodo de tiempo. La tercera variable es el flujo de soluciones, que es el número de soluciones que surgen para distintos problemas. La cuarta variable es el flujo de energía, es la energía que tienen los participantes de la organización que intervienen ante un determinado problema.

Las relaciones que existen entre las cuatro variables mencionadas previamente junto a los actores organizacionales que participan en el proceso de toma de decisiones del bote de basura de Cohen, March y Olsen es representado en la figura 06.

Figura 06: Cómo los problemas encuentran a las soluciones en el modelo organizacional de bote de basura



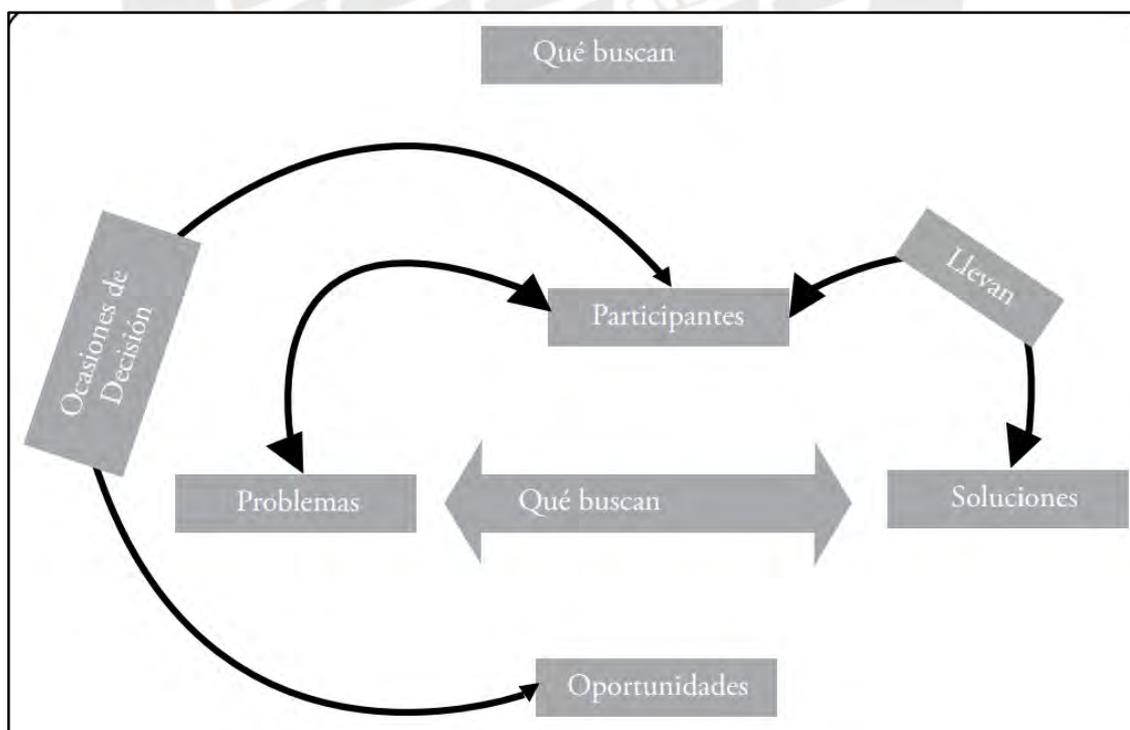
Fuente: Cohen, March y Olsen (1972)

Elaboración: Lámbarry Vilchis, Rivas Tovar, & Peña Cruz (2010)

El modelo propuesto por Cohen et al, muestra varias propiedades, estas propiedades se pueden resumir en las siguientes. Como primera propiedad se determina que la toma de decisiones por propósito (analítica y racional en la que se revisa el problema y las soluciones por un periodo de tiempo determinado) es la menos frecuente en las organizaciones, mientras que las decisiones tomadas por descuido (en que se asigna una solución a un problema utilizando una cantidad mínima de tiempo y energía) y al vuelo (en donde la decisión o solución no resuelve un problema porque este problema no necesariamente está claro). Esto nos lleva a que las elecciones de soluciones que se realizan para resolver problemas no los llega a resolver.

La segunda propiedad de este modelo indica que las personas responsables de tomar las decisiones tienen la inclinación de buscar o encontrar los mismos tipos de problemas, a pesar de que se encuentren en distintos contextos. La última propiedad de este modelo es que es más probable que aquellos problemas que son percibidos como importantes se les asigne una solución que los resuelva con respecto a los problemas que no se perciben como importantes. De igual forma hay una mayor probabilidad de que se resuelvan los problemas que aparecen mucho antes que los que aparecen posteriormente. En la figura 07 se representa de forma sintética las propiedades antes descritas y la relación que tienen entre ellas.

Figura 07: Propiedades que intervienen en el modelo organizacional de bote de basura



Fuente: Cohen, March y Olsen (1972)

Elaboración: Quintero (2013)

2.5. Toma de decisiones en la gestión pública de América Latina

Las instituciones privadas y públicas basan su proceso de toma de decisiones en la predicción del comportamiento de las variables que afectan su estrategia, en particular, las instituciones públicas basan sus políticas en estimaciones del futuro (Salinas, 1993, p. 260). Asimismo, en la toma de decisiones del sector público se superpone la racionalidad económica a las necesidades de la sociedad. (Hernández, 2007, p. 15).

Sepúlveda y Zapata (2004), que analizan la toma de decisiones en materia habitacional urbana en Chile, indican que el manejo eficiente de información apoya el proceso de toma de decisiones pública - privada, es necesaria la gestión de la información para entender los problemas y plantear soluciones. Lo señalado por estos autores es en una situación ideal donde se tienen todas las condiciones para realizar los estudios necesarios.

Montes (2014), para el caso mexicano indica que se implementó como una innovación el Consejo Consultivo de Telecomunicaciones como un espacio planificado para facilitar la toma de decisiones, no obstante, existieron problemas para la toma de decisiones debido a que no existió un cambio de comportamiento de parte de los funcionarios responsables.

Lo señalado por los autores anteriores se basa en que existe continuidad en las acciones del estado, el gestor público puede planificar, ejecutar y evaluar los resultados de lo ejecutado, pero ¿Qué pasa cuando los tiempos políticos no coinciden con los tiempos técnicos? ¿Qué pasa cuando se buscan resultados propios y no de terceros?

2.6. Decisiones que no generan valor público: caso una laptop por niño

Uno de los proyectos más icónico en la educación peruana fue el caso de “Una laptop por niño” que inició en el año 2006 liderado por el Ministerio de Educación, que consistía en brindar a los estudiantes de nivel primaria, incluidos los de las zonas más alejadas del país, una computadora portátil con características básicas. El propósito de este programa fue mejorar el desempeño académico de este grupo objetivo de estudiantes. (Santiago, y otros, 2010).

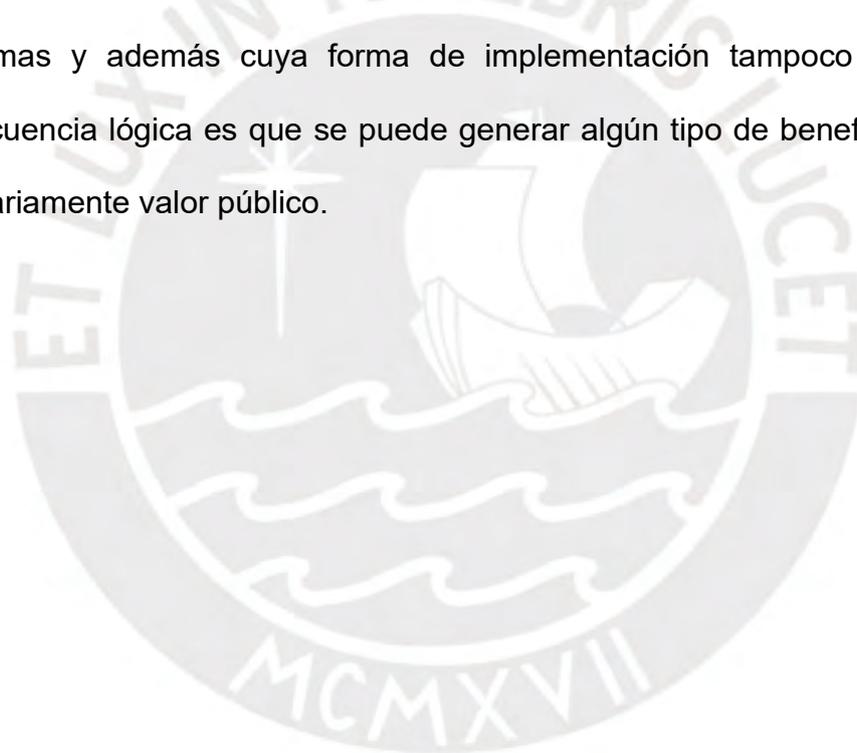
Este proyecto de mejora educativa fue planificado y ejecutado desde el Ministerio de Educación en la gestión ministerial de José Chang, el cual ya contaba con experiencia en sector educación dirigiendo una conocida universidad del ámbito local. El proyecto abarcó la compra de 900,000 laptops por un precio referencial de 100 dólares cada una, no obstante, existieron muchas deficiencias como el muy breve análisis que se realizó para seleccionar y planificar el proyecto, no se convocaron a los stakeholders para escuchar sus puntos de vista, aparte del muy escaso acceso a internet en ciertas zonas del país (Sifuentes, 2012).

Larrouqué (2017) en relación al caso de una laptop por niño, señala que existen acuerdos en los funcionarios de la gestión ministerial de turno, acuerdos o pactos para realizar determinadas acciones y hacer que fluyan, sin embargo, cuando el equipo directivo es reemplazado los intereses cambian y se genera un nuevo programa prioritaria. En el presente caso, al ser reemplazado el ministro Chang, el nuevo ministro abandonó poco a poco el proyecto. (p. 12).

Larrouqué también analizó el caso de Una Laptop por Niño en Uruguay y Argentina, resaltando que en ambos países existieron condiciones que no se dieron en el caso peruano, en el caso uruguayo se tuvo la movilización ciudadana en favor del proyecto, cuyo número superó de forma muy significativa al personal contratado (p.13). En el caso argentino señala el apoyo activo para el desarrollo de software que jugaron una asociación de voluntarios (p. 14). Además de lo anterior, el caso peruano se diferenció porque a nivel institucional sólo participó el Ministerio de Educación, mientras que en estos dos países existió un esfuerzo coordinado entre distintas entidades del Estado.

Además de lo anterior, en el caso peruano existieron otras deficiencias como las limitaciones de la infraestructura educativa de la mayoría de los colegios, escasa capacitación a los profesores para el manejo de las laptops y desarrollo de material educativo ad hoc, la subutilización de las laptops de parte de los estudiantes (Olivera, 2012), y otro sinfín de problemas que no fueron previstos inicialmente.

De lo descrito en los párrafos anteriores se corrobora que el proyecto no llegó a cumplir el objetivo por el cual fue concebido, no logró atender las necesidades que se había previsto y el impacto que tuvo no fue significativo, esto nos lleva a concluir que no generó el valor público esperado. El caso de una laptop por niño encaja perfectamente con lo descrito en el modelo de bote de basura, donde la toma de decisiones no es un proceso ideal, sino todo lo contrario, que al final termina seleccionando alternativas que no responden a los problemas y además cuya forma de implementación tampoco lo hace, la consecuencia lógica es que se puede generar algún tipo de beneficio, pero no necesariamente valor público.



CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CASO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL PROCESO DE EXTRADICIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Como se pudo verificar del capítulo I la Norma ISO 9001 nació en 1987 y tuvieron que pasar 13 años para que una entidad pública peruana se certifique de forma voluntaria en ISO 9001, que fue precisamente INDECOPI, la que en su momento era la entidad responsable de la normalización y los estándares de calidad en Perú. Por otro lado, desde el 80 tuvieron que pasar casi 3 décadas para que la calidad se vuelva obligatoria en el sector público mediante la Norma Técnica N° 001-2019-PCM/SGP, sin embargo, esta norma todavía sigue en proceso de implementación.

En el presente capítulo se analizó la información extraída de los documentos de gestión institucionales vigentes al momento de la certificación ISO 9001 del proceso de extradiciones como es el Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM-, Plan Estratégico Institucional -PEI-, Plan Operativo Institucional -POI-, Plan de Desarrollo de Personas -PDP-, Plan Anual de Contrataciones -PAC-, Reglamento de Organización y Funciones -ROF-, Mapa de Procesos -MP- para evaluar si la certificación de esta norma internacional estuvo contemplada dentro de las acciones planificadas.

Pero, antes de entrar a este análisis, fue necesario revisar un caso del sector Educación que es anterior al caso revisado del MINJUSDH, este caso se

describe en el siguiente numeral y permitió evidenciar cómo las soluciones que eligen los tomadores de decisiones no necesariamente generan valor público, lo que nos llevó a entender que este tipo de decisiones al vuelo no es una situación nueva en la gestión pública peruana.

3.1. Casos nacionales e internacionales de extradiciones

La extradición es uno de los procesos más complejos que existen a nivel de país, para el desarrollo de este proceso es necesaria la intervención del Poder Judicial, el Ministerio Público y el MINJUSDH, entre otras. Las dos primeras son entidades públicas constitucionalmente autónomas, mientras que el MINJUSDH no. A lo anterior es necesario agregar que, la cooperación y comunicación entre entidades públicas es algo muy difícil de lograr, a cada una solo le importa cumplir con sus propios objetivos e intereses (Stein, 2017).

A nivel internacional la extradición es un proceso que se mezcla con otras figuras jurídicas. Uno de los casos que tuvo amplia cobertura de la prensa internacional fue el de Edward Snowden, que reveló en 2013 secretos de estado de Estados Unidos, luego huyó a Rusia en donde Estados Unidos solicitó la extradición de Snowden. Pero el presidente ruso la rechazó, otorgándole asilo temporal ese mismo año, el cual viene renovando periódicamente.

En 2010, Julian Assange reveló miles de documentos considerados clasificados desde su portal web Wikileaks, durante su estancia en Reino Unido

enfrentó una primera solicitud de extradición por otro delito de parte de Suecia, para esquivar esta primera solicitud de extradición se refugia en la embajada de Ecuador en Londres, donde es amparado por el gobierno ecuatoriano. Posteriormente, enfrentó un segundo pedido de extradición de parte de Estados Unidos por espionaje, el cual se encuentra en proceso de atención por la justicia del Reino Unido.

El Reino Unido se encuentra en este momento en una situación muy complicada después del Brexit, situación en la que quiere estrechar sus relaciones con Estados Unidos para reemplazar a sus antiguos socios comerciales de la Unión Europea. Es en este contexto, en que la aprobación o denegación de la extradición de Julian Assange podría jugar un papel clave para acercarse a su antiguo aliado, Estados Unidos.

En Perú, se cuentan con varios casos conocidos de extradición muy ligados a ex funcionarios públicos de alto nivel que han querido escapar del sistema de administración de justicia, como fue el caso del ex presidente Alberto Fujimori, que se refugió en Japón después de salir de Perú. La justicia peruana solicitó su extradición, pero este país denegó la solicitud peruana. Posteriormente, Fujimori llega a Chile por voluntad propia, donde fue detenido y enfrentó un proceso de extradición al que el gobierno chileno accedió para luego ser trasladado al Perú donde enfrentó solo los procesos judiciales por los cuales el gobierno chileno aceptó extraditarlo.

Otro caso muy conocido recientemente es del ex presidente Alejandro Toledo, él tuvo varias investigaciones en el país por indicios de delitos de corrupción, luego abandonó el país para radicar en Estados Unidos, después de lo cual las entidades públicas peruanas se tomaron un gran tiempo para coordinar entre ellas los documentos que se debían remitir a Estados Unidos para solicitar la extradición. Hasta la fecha este ex presidente sigue esperando que el sistema judicial norteamericano se pronuncie acerca de si acepta o no el requerimiento de extradición de Perú.

Así como estos casos, existen varios casos de extradición de ex integrantes de la corte suprema, ex dirigentes de fútbol entre otros que se caracterizaron por la lentitud con que avanzan, lo tedioso que son y la esperanza de los extraditados de que este proceso no avance, la extradición no es un proceso que tenga un plazo definido o un resultado predecible.

En el mes de julio 2018 se publicó en el portal web del MINJUSDH una noticia que indicaba que este ministerio avanzaba en la obtención de la certificación ISO 9001 (MINJUSDH, 2019). Posteriormente, en agosto 2018 se publicó en este mismo portal web que el MINJUSDH había obtenido la certificación ISO 9001 en el proceso de extradiciones y traslado de personas (MINJUSDH, 2018), esta noticia se replicó en las redes sociales del ministerio como Facebook y Twitter, y en el portal web del periódico El Peruano (El Peruano, 2019).

3.2. Análisis de los documentos de gestión institucional del MINJUSDH vigentes en el 2018

El MINJUSDH en el año 2018 contaba con su PESEM 2015-2021 el cual fue aprobado mediante resolución ministerial Los Objetivos Estratégicos sectoriales -OES- cuentan con acciones específicas para su cumplimiento que se denominan como acciones estratégicas sectoriales -AES- y con un responsable específico por cada acción que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 01: Alineamiento entre AES y OES

OES	AES	ÓRGANO RESPONSABLE
1. Fomentar el respeto irrestricto de los Derechos Humanos por parte de la sociedad civil y el Estado	Implementar acciones que contribuyan a la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia.	Dirección <u>General</u> de Derechos Humanos
	Promover el respeto del derecho a la protección de datos personales	Dirección General de Protección de Datos Personales
	Culminar la ejecución de los programas del Plan Integral de Reparaciones de Víctimas de violencia política	Comisión Multisectorial de Alto Nivel
	Fortalecer el proceso de calificación para el otorgamiento de beneficios a los funcionarios del sector públicos víctimas de accidentes, actores de terrorismo o narcotráfico.	Consejo de Calificación de Víctimas de Actos de Terrorismo o Narcotráfico

2. Fomentar una cultura ciudadana de	Promover espacios para la formación cívico – ciudadana y de iniciación temprana en	Dirección General de Derechos Humanos
respeto de la legalidad y de consolidación del Estado de Derecho	prácticas democráticas para garantizar el cumplimiento de normas	
	Sistematizar y difundir la normativa nacional con un enfoque intercultural, promoviendo el conocimiento y acceso libre a la mayor cantidad de dispositivos normativos	Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
	Prevenir y combatir eficazmente la corrupción y la impunidad	MINJUSDH / INPE / SUNARP
3. Garantizar el acceso a una justicia inclusiva, transparente, confiable y moderna	Ampliar la cobertura del acceso a la justicia y al servicio de defensa pública con énfasis en la población en situación de pobreza y de vulnerabilidad.	
	Mejorar la calidad del servicio de defensa pública, asegurar la satisfacción de usuario, con enfoque de derechos humanos, de género e interculturalidad	Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia
	Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para asegurar el reconocimiento de la justicia intercultural.	
	Consolidar los mecanismos alternativos de solución de conflictos entre particulares	

OES	AES	ÓRGANO RESPONSABLE
4. Defender eficaz y eficientemente al Estado con énfasis en la lucha firme contra la corrupción	<p>Fortalecer los medios y mecanismos para ejercer la defensa jurídica del Estado</p> <p>Garantizar una efectiva asesoría jurídica al Estado</p> <p>Impulsar la articulación interinstitucional para elaborar estrategias legales de defensa de los intereses nacionales y de lucha contra la corrupción</p>	Consejo de Defensa Jurídica del Estado
5. Fortalecer la política criminal y el sistema penitenciario para reducir los niveles de delincuencia y crimen organizado	<p>Establecer espacios de coordinación para la formulación, implementación y seguimiento de la política criminal del Estado, de forma articulada a otros planes y políticas relacionados a la seguridad ciudadana.</p> <p>Reinsertar positivamente a la población penitenciaria en la sociedad, con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.</p> <p>Promover la mejora del sistema de administración de justicia, a través de espacios de coordinación interinstitucional</p>	<p>Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria</p> <p>Instituto Nacional Penitenciario – INPE-</p> <p>MINJUS / INPE / SUNARP</p>
6. Fomentar y garantizar la	Incrementar la accesibilidad a los servicios registrales, principalmente para la población en	Superintendencia Nacional de los

OES	AES	ÓRGANO RESPONSABLE
seguridad jurídica a través del fortalecimiento de los servicios registrales y notariales	situación en situación de pobreza y vulnerabilidad	Registros Públicos -SUNARP-
	Incrementar la calidad de los servicios registrales, a través de su interconexión tecnológica y el perfeccionamiento normativo	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos -SUNARP-
	Incrementar la calidad de los servicios notariales, mediante la supervisión y evaluación del servicio	Consejo del Notariado

Fuente: Portal de transparencia estándar del MINJUSDH – PESEM
Elaboración: Propia

En la anterior tabla se constata que la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa no es mencionada y tampoco se menciona expresa o implícitamente nada relacionado al proceso de extradiciones, en cambio, en el caso de las AES vinculadas al sexto objetivo estratégico sectorial se verifica que se hace alusión al término calidad, pero en relación a temas totalmente distintos.

En concordancia con el Plan Estratégico Sectorial Multianual que se acaba de revisar, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con otro tipo de instrumento denominado PEI 2016 – 2018, que se encuentra alineado al

anterior y también se aprobó mediante resolución ministerial. Este segundo documento cuenta con sus propios objetivos estratégicos institucionales (OEI) que a su vez para su cumplimiento tienen acciones estratégicas institucionales (AEI) conforme lo señalado por CEPLAN.

Tabla 02: Alineamiento entre Acciones Estratégicas Institucionales y Objetivos Estratégicos Institucionales del MINJUSDH

OEI	AEI	ÓRGANO RESPONSABLE
1. Transversalizar el enfoque de derechos humanos	<p>Las entidades del gobierno nacional, regional y local reciben capacitación en materia de derechos humanos</p> <p>La ciudadanía es informada sobre la protección de sus derechos humanos de manera clara y precisa</p>	Dirección General de Derechos Humanos
2. Garantizar la protección de los datos personales	<p>Las personas y entidades son informadas sobre el derecho a la protección de datos personales y los alcances de la norma</p> <p>Las entidades públicas y privadas son supervisadas en el cumplimiento de la norma de protección de datos personales de manera diligente</p>	Dirección General de Protección de Datos Personales

OEI	AEI	ÓRGANO RESPONSABLE
3. Acelerar el proceso de entrega de reparaciones civiles, con énfasis a las víctimas del proceso de violencia	Comunidades reciben reparación colectiva que contribuye a su reconstrucción y desarrollo socio económico	Comisión Multisectorial de Alto Nivel
	Beneficiarios de reparaciones económicas reciben reparación de manera gradual y progresiva.	
	Víctimas de la violencia ocurrida en el país entre los años 1980-2000 que han tramitado su solicitud de inscripción, reciben la acreditación de manera oportuna	Consejo de Reparaciones
proceso de violencia	Servidores públicos reciben sus beneficios en los casos que han sido víctimas de actos de terrorismo o narcotráfico	Consejo de Calificación de Víctimas de Actos de Terrorismo o Narcotráfico
4. Fortalecer el respeto de la legalidad en la ciudadanía en la ciudadanía	Escolares capacitados en valores democráticos y deberes fundamentales, de manera participativa	Dirección General de Derechos Humanos
	Acciones de control a las fundaciones para garantizar la legalidad de sus operaciones, de manera permanente	Consejo de Vigilancia de Fundaciones

OEI	AEI	ÓRGANO RESPONSABLE
	La normativa nacional vinculante es sistematizada y difundida por medios electrónicos e impresos	Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
5. Mejorar la cobertura y calidad del servicio de defensa pública	<p>Personas investigadas, procesadas y sentenciadas que reciben defensa legal oportuna en materia penal</p> <p>Víctimas que reciben defensa legal oportuna</p> <p>Personas vulnerables que reciben defensa legal oportuna</p>	Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia
6. Fortalecer la cobertura y confiabilidad de los mecanismos alternativos de solución de conflictos	<p>Personas acceden a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en forma confiable</p> <p>Centros conciliatorios son supervisados según marco normativo</p>	Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
7. Promover, impulsar y monitorear la	Comisiones distritales de implementación del CPP con asistencia técnica para formular e implementar sus planes locales	Comisión Especial de Implementación de CPP

OEI	AEI	ÓRGANO RESPONSABLE
mejora del sistema	Propuestas de mejora al sistema de administración de justicia son entregadas a los entes vinculados a la administración de justicia	Dirección General de Justicia y Cultos
	Suficiente capacidad instalada para los servicios del MINJUS	Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia - PMSAJ
8. Asegurar asesoría jurídica al Estado	Las entidades públicas reciben asesoría jurídica útil, oportuna y efectiva	DG de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
9. Fortalecer la efectividad del Sistema de Defensa Jurídica del Estado	El Estado es asistido con una defensa jurídica efectiva	Procuradurías Públicas Especializadas
	Asistencia al Estado en gestión de la cobranza de las reparaciones civiles de manera diligente	
10. Desarrollar la política criminal	El Estado recibe proyectos en materia de política criminal que permitan el control de la delincuencia	Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria

OEI	AEI	ÓRGANO RESPONSABLE
coherente e integral	Gobiernos regionales y locales reciben asistencia técnica para implementar política criminal	
11. Fortalecer el alcance de los notarios	Los oficios notariales son supervisados de acuerdo a protocolos y directivas	Consejo del Notariado

Fuente: Portal de transparencia estándar del MINJUSDH
Elaboración: Propia

Después de revisar el contenido de la tabla previa, se corrobora que no existen objetivos estratégicos institucionales o acciones estratégicas vinculadas a la mejora del proceso de extradiciones. No obstante, la segunda acción estratégica vinculada al séptimo objetivo estratégico tiene como responsable a la Dirección General de Justicia y Cultos, que es el nombre anterior de la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa, que según la certificación ISO 9001 es el área responsable del proceso de extradiciones que se certificó.

En esta segunda acción estratégica, se refiere a propuestas de mejora del sistema de administración de justicia ¿Tendrá esta acción algún contenido relacionado al proceso de extradiciones? Para responder a esta pregunta revisamos el informe de seguimiento anual 2018 del plan estratégico institucional

de esta entidad del poder ejecutivo, en dicho informe se reportaron tres acciones concretas que se ejecutaron para cumplir con esta acción estratégica.

Las tres acciones reportadas en este informe se refieren a protocolos de actuación interinstitucional, sin embargo, ninguno de estos protocolos de actuación interinstitucional se llegó a implementar hasta la fecha. Tampoco se encuentra en algún lado de este informe de seguimiento anual que se haga referencia o se aluda al cumplimiento de una certificación ISO 9001, esto resulta altamente llamativo puesto que en agosto de 2018 aparece el ministro de ese entonces brindando declaraciones de lo importante que era esta certificación internacional.

Más llamativo todavía es el hecho que en la propia memoria institucional del año 2018 (MINJUSDH, 2019) de este ministerio no se haga mención alguna a la obtención de la certificación ISO 9001 del proceso de extradiciones ¿Si este es un hito tan importante para este ministerio por qué no fue incluido en el informe de seguimiento anual del plan estratégico o en la memoria anual? En adición de lo anterior, se revisó el POI del MINJUSDH correspondiente al 2018 junto a su informe de evaluación anual de ese mismo año (MINJUSDH, 2019). En ninguno de los dos documentos se encontró referencia directa o indirecta a la certificación del proceso de extradiciones con una norma de calidad o similar.

El resultado de este proceso para el MINJUSDH es un proyecto de resolución suprema que, de aceptarse por la Presidencia del Consejo de

Ministros, se publicará en El Peruano. Al respecto, durante el 2018 se publicaron 64 resoluciones supremas de extradición en este periódico. La memoria institucional anual señala que se atendieron durante el 2018, 118 solicitudes de extradición activa y 57 solicitudes de extradición pasiva, lo que nos da un total de 175 solicitudes.

Si revisamos el POI nuevamente, específicamente en la actividad 10941 que está asociada al séptimo objetivo estratégico, vemos que está referida a la gestión de solicitudes de extradición e indica que se tramitaron 143 solicitudes de extradición. Esta aparente contradicción entre los datos disponibles revela que el proceso certificado en la norma ISO 9001 no cuenta con un mínimo de información base confiable que permita medir el desempeño del proceso de manera cierta.

Dentro de este documento, el único punto que tiene alguna relación con temas de calidad es la actividad 11690 de la Oficina de Organización y Modernización, la cual señala que se elaboró el proyecto del Plan para Mejorar la Calidad de Servicios a la Ciudadanía. El citado proyecto de plan no contiene información alguna sobre el proceso de extradiciones, sino más bien de los servicios de defensa pública que brinda la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia.

Sobre este último punto, es oportuno mencionar que el POI contiene no solo una actividad referida a este punto, sino varias decenas de actividades que

se refieren a la defensa pública o servicios relacionados, lo que revela la altísima importancia que tiene, sin contar que está alineado con el quinto OEI que aparece en el PEI 2016-2021 que se refiere a mejorar la calidad de los servicios de defensa pública.

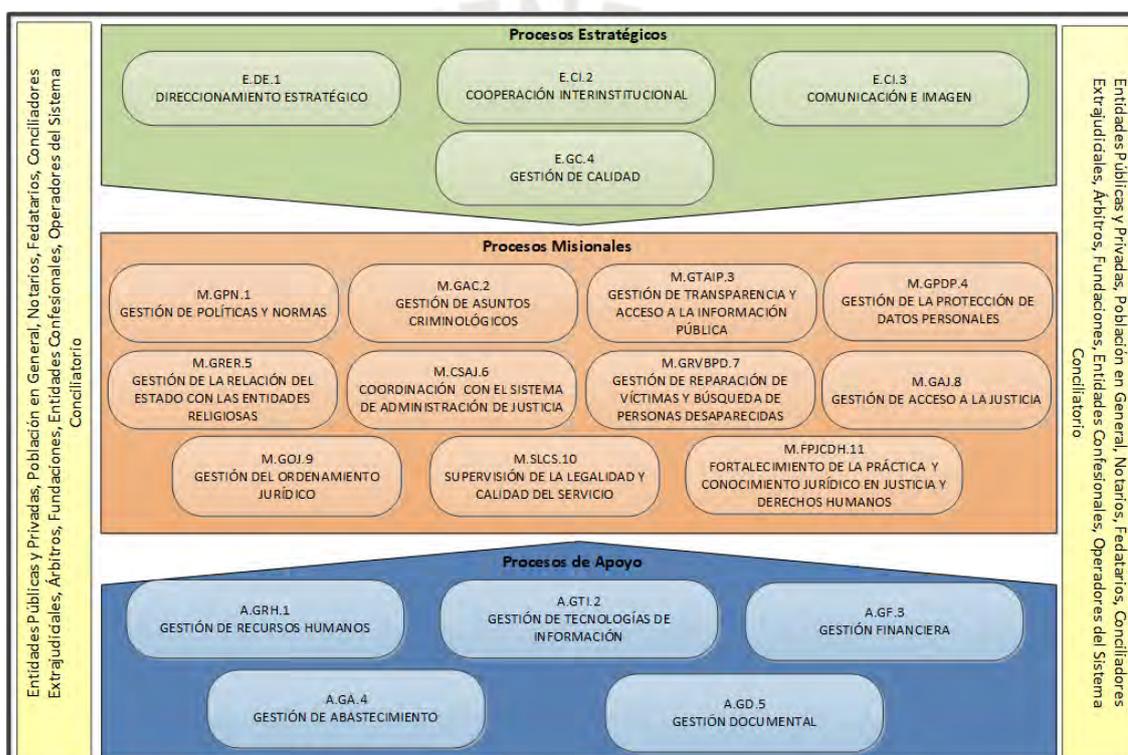
Lo anterior nos lleva a pensar ¿por qué no se tomó en cuenta el proceso de defensa pública o alguno de sus subprocesos para una certificación ISO 9001:2015 si ya se había establecido como objetivo estratégico que debía mejorar su calidad? ¿Por qué se decidió certificar el proceso de extradiciones en vez de los procesos relacionados a defensa pública? ¿Qué criterios se utilizaron para tomar esta decisión de certificación?

Sobre la revisión realizada al Plan Anual de Contrataciones -PAC- del 2018 y su informe de evaluación anual, en ninguno de estos dos documentos se hace alusión a algún servicio relacionado a la implementación y/o certificación de esta norma de calidad internacional (MINJUSDH, 2019).

Otro documento que se revisó fue el Mapa de Procesos vigente al momento de la certificación ISO 9001, al revisar este documento se constata que contiene un proceso del tipo estratégico denominado como “Gestión de la Calidad”, pero no se especifica cuál es la relación de este con los otros procesos. Profundizando en el análisis de este documento, se revisó la ficha del macroproceso “Gestión de la Calidad”, que señala como salidas del proceso el ROF, el TUPA, el Mapa de Procesos, el Manual de Gestión de Procesos y

Procedimientos, entre otras salidas que no guardan relación directa con la calidad. Asimismo, entre los procesos que componen este macroproceso se tiene Gestión Organizacional y Administrativa, Gestión de Riesgos, entre otros. Por lo tanto, se determina que este proceso no guarda relación con el proceso de extradición.

Figura 08: Mapa de Procesos vigente en el 2018 del MINJUSDH



Fuente y elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Finalmente, se revisaron los Planes de Desarrollo de Personas del 2018 y 2019, al revisarlos se constató que estos documentos no contemplaban acción de capacitación alguna referida a sistemas de gestión de la calidad o normas ISO 900, la única alusión directa a calidad es a calidad regulatoria, que es un tema distinto al objetivo de un sistema de gestión de la calidad.

Sobre la normativa relacionada a mejorar la atención al ciudadano en el 2015, la PCM aprobó en el 2015 el Manual de Mejor Atención al Ciudadano, que a su vez contaba con un conjunto de lineamientos para su implementación en las entidades públicas, esta manual es el antecedente de la Norma Técnica N° 001-2019-SGP. El citado Manual contenía una serie de puntos que las entidades públicas debían implementar o incorporar para así mejorar la experiencia de los ciudadanos con los servicios que se habían priorizado, basándose en los resultados obtenidos en el diagnóstico inicial.

El MINJUSDH, a través del órgano especializado que es la Oficina de Organización y Modernización, elaboró y aprobó un plan de implementación del Manual de Mejor Atención al Ciudadano, que contempló el servicio de defensa pública debido a que es el servicio de mayor demanda. Este plan de implementación no incluyó ningún otro proceso o servicio del MINJUSDH, por el contrario, debido a la alta complejidad de este servicio, solo se priorizó a las Direcciones Distritales de Defensa Pública y Acceso a la Justicia de Lima.

Este plan de implementación fue aprobado por la Alta Dirección del MINJUSDH y remitido a la PCM, no obstante, resulta curiosa esta contradicción ya que por un lado aprueba un plan de mejoras para la defensa pública y por el otro decide certificar el proceso de extradiciones ¿acaso no era mejor unificar esfuerzos? ¿no era mejor buscar un proceso más ordenado?

3.3. Alcance del Sistema de Gestión de la Calidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

En el año 2018 el MINJUSDH obtuvo la certificación ISO 9001:2015, esta certificación tenía como alcance el proceso de “Gestión de extradiciones y traslados de personas condenadas para la decisión del Estado Peruano” que es de responsabilidad de la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional. En el marco de este proceso certificado se estableció la siguiente política de calidad en la institución, aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 0071-2018-JUS.

Somos una Institución Pública, dedicada a promover la protección de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia inclusiva y confiable, con énfasis en la población en condición de vulnerabilidad; para ello, nos comprometemos a brindar servicios de manera eficaz, eficiente, moderna y transparente a través de la mejora continua de nuestros procesos, el cumplimiento de requisitos legales aplicables al Sistema de Gestión de la Calidad y el fortalecimiento del talento humano para la satisfacción de nuestros usuarios.

En el Manual del Sistema de Gestión de la Calidad del MINJUSDH se recoge la política de calidad antes mencionada junto a los objetivos de calidad. Cabe señalar que este manual no fue aprobado con norma alguna por el MINJUSDH, solo se aprecia dentro del documento la firma del director y director general responsables del proceso certificado. Los objetivos son los siguientes:

- Mejorar la carga de expedientes de extradiciones y traslados de personas condenadas pendientes al año 2017.
- Incrementar la cantidad de resoluciones supremas, exposición de motivos y cuadros resumen aprobados del periodo 2018 vs periodo 2017.

- Evaluar la percepción de satisfacción de proyectos resolutivos formulados por el MINJUSDH.

En el Manual del Sistema de Gestión de la Calidad, se caracterizó al proceso “Extradiciones y Traslados de Personas Condenadas”, estableciendo que los clientes del proceso son el Ministerio Público y el Poder Judicial, mientras que los proveedores del proceso no son señalados de forma clara.

Figura 09: Caracterización del proceso Extradiciones y Traslados de Personas Condenadas en el Manual del Sistema de Gestión de la Calidad del MINJUSDH

PROVEEDORES	ENTRADAS		ACTIVIDADES	SALIDAS	CLIENTES
MINJUS	Directiva Presupuesto		Formular el Plan Operativo Institucional	POI aprobado	Todos los procesos del SGC
Perú Otros Estados	Código Procesal Penal o Nuevo Código Procesal Penal Tratados de Cooperación Internacional Legislación del otro país	P	Priorizar los Cuadernos de Extradición/Traslados de Personas Condenadas con plazos establecidos	Orden de priorización de los Expedientes	Fiscalía de la Nación Poder Judicial
		H	Recepcionar y evaluar Expedientes (Cuadernos) Elaborar, revisar, verificar, validar Informes de Expedientes para la COE TPC Elaborar, revisar, verificar, validar, revalidar Proyectos de Resolución Suprema, Exposición de Motivo y Cuadros u Hojas Resumen Sustentar pedidos de Extradición o Traslados de Personas Condenadas Publicar y de los pedidos a la Fiscalía de la Nación o Poder Judicial	Proyecto de Oficio Publicación de Resolución Suprema Proyecto de Oficio Cuaderno de Extradición	
		V	Verificar cumplimiento de requisitos Verificar el cumplimiento de los objetivos e indicadores del SGC	Registros (Check list/Informes con identificación de versiones)	Fiscalía de la Nación Poder Judicial Despacho Viceministerial
Todos los responsables de los Procesos involucrados	Análisis del Contexto Interno y Externo Identificación de Riesgos y Oportunidades Necesidades y Expectativas de Partes Interesadas Observaciones/salidas no conformes sugerencias	A	Identificar e implementar oportunidades de mejora	Oportunidades de Mejora	Sistema de Gestión de la Calidad

Fuente: MINJUSDH

3.4. Actores que participan en la toma de decisiones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con el Sistema de Gestión de la Calidad

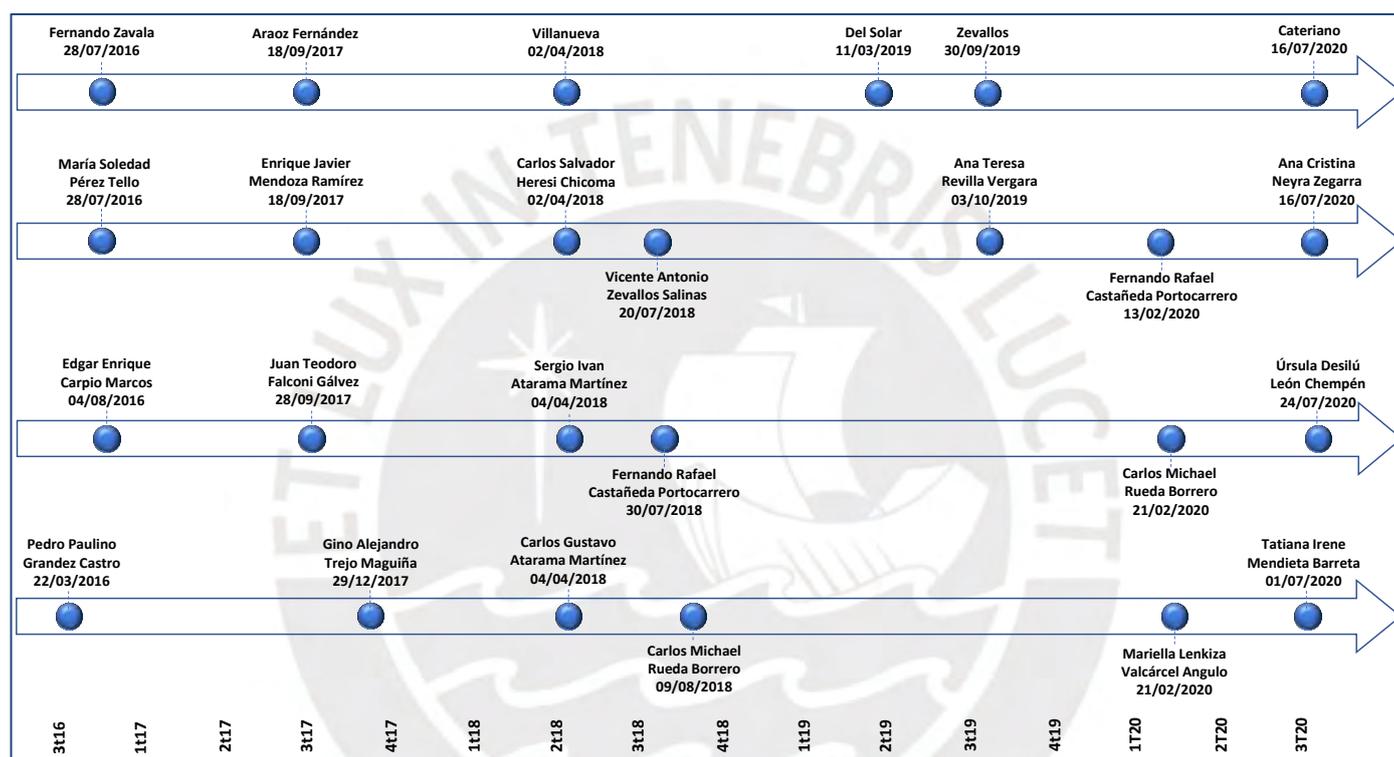
El análisis de los actores se realizó en primer lugar mediante la recopilación y análisis de las resoluciones supremas y resoluciones ministeriales publicadas en el periódico El Peruano, en segundo lugar utilizando información del ROF vigente al momento de la certificación y en tercer lugar mediante información del portal web del Congreso de la República. Esta recopilación permitió elaborar parte de la información que se presenta en los siguientes párrafos.

El primer actor es el premier (primera flecha de la figura 10), él es quien propone a la persona que ocupe el despacho de Justicia y Derechos Humanos. El segundo actor (segunda flecha) es el Ministro de la cartera de Justicia y Derechos Humanos. El tercer actor (tercera flecha) es el Viceministro de Justicia y el cuarto actor (cuarta flecha) es el Director General de Justicia y Libertad Religiosa que depende del viceministro.

De acuerdo al ROF el Ministro de Justicia y Derechos Humanos es el responsable de establecer los objetivos estratégicos siguiendo la política de gobierno. El Viceministro de Justicia es responsable de proponer las políticas

sectoriales de su competencia. Finalmente, el Director General de Justicia y Libertad Religiosa es responsable de realizar el planeamiento operativo.

Figura 10: Línea de tiempo de los cargos relacionados al Sistema de Gestión de la Calidad del MINJUSDH



Fuente: El Peruano
Elaboración: Propia

Sobre el gráfico anterior, se visualiza que el periodo ministerial de Vicente Antonio Zevallos Salinas al frente del MINJUSDH comienza el 20 de julio de 2018 y la fecha de emisión del certificado ISO 9001:2015 entregado por la empresa certificadora es 09 de agosto de ese mismo año. Debido al tiempo tan corto que transcurre desde que asume Zevallos hasta que se emite el certificado es que se infiere que no fue este ministro de estado quien generó todos los esfuerzos

necesarios para la certificación, sino que este esfuerzo fue impulsado en gestiones anteriores.

Como se puede apreciar, la ex congresista María Soledad Pérez Tello y el ex congresista Carlos Salvador Heredi Chicoma fueron ministros en el MINJUSDH en periodos temporales próximos, ambos previamente a ocupar el cargo de ministro de estado fueron integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, que es la única instancia del congreso que certificó un sistema de gestión de la calidad basada en ISO 9001. Para esclarecer lo antes mencionado se verificó la composición de esta comisión en las siguientes tablas:

Tabla 03: Rol de la congresista María Soledad Pérez Tello en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso

PERIODO	POSICIÓN
2011-2012	Miembro
2012-2013	Presidenta
2013-2014	Accesitaria
2014-2015	Accesitaria
2015-2016	Accesitaria

Fuente: Página Web del Congreso
Elaboración: Propia

Tabla 04: Rol del congresista Saleh Carlos Salvador Heresi Chicoma en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso

PERIODO	POSICIÓN
2016-2017	Presidente
2017-2018	Miembro
2018-2019	Accesitario

Fuente: Página Web del Congreso
Elaboración: Propia

De acuerdo con el certificado emitido por la empresa certificadora, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del congreso se certificó en ISO 9001 el 16 de junio de 2014 y el 15 de abril de 2017 obtuvo la recertificación y en las fotos que se visualizan en la página web del congreso se corrobora que aparece esta congresista al momento de recibir el certificado de parte de la empresa certificadora. En el caso del congresista Salvador Heresi Chicoma, la recertificación se obtuvo en el periodo en que ocupaba el rol de presidente de esta comisión, asimismo en la sección de la página web del congreso referida al ISO 9001 de esta comisión, este congresista aparece en la mayor parte de las fotos.

3.5. Comparativo del proceso de extradiciones con otros procesos del MINJUSDH

El MINJUSDH cuenta con otros procesos y/o servicios aparte del proceso de extradiciones, los que procederemos a revisar en la siguiente tabla, varios de ellos se brindan de forma directa a la ciudadanía, los procesos en la tabla no se muestran en orden de importancia, sino en orden aleatorio.

Tabla 05: Listado de los principales procesos y/o servicios del MINJUSDH de cara a la ciudadanía en general y los órganos responsables

ÓRGANO DE LÍNEA RESPONSABLE	PROCESO O SERVICIO	SUBPROCESOS O SERVICIOS
Protección de Datos Personales	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Transparencia y Acceso a la Información Pública 	
Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa	<ul style="list-style-type: none"> • Extradiciones. 	-

ÓRGANO DE LÍNEA RESPONSABLE	PROCESO O SERVICIO	SUBPROCESOS O SERVICIOS
Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). 	-
Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Conciliación extrajudicial. • Patrocinio Legal Gratuito. • Defensa de víctimas. Defensa penal
Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de personas desaparecidas 	
Dirección General de Asuntos Criminológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Gracias presidenciales. 	-
Dirección General de Transparencia, Acceso a la Justicia y	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Protección de Datos Personales 	

Fuente: TUPA y ROF del MINJUSDH
Elaboración: Propia

De la anterior tabla se visualiza que existen varios procesos y/o servicios que presta esta instancia del poder ejecutivo a la ciudadanía, algunos de ellos tienen una altísima importancia para atender las necesidades y expectativas de los ciudadanos, los que se procederá a explicar brevemente a continuación.

El primer servicio y/o proceso mostrado en la tabla 05 es el relacionado al Sistema Peruano de Información Jurídica, conocido por las siglas SPIJ, actualmente es un servicio web donde se compendia la normativa emitida por las entidades públicas peruanas que fue publicada en El Peruano, con la única diferencia que se hace seguimiento a las modificaciones que pueden tener estas normas. El público usuario puede ser cualquier persona en realidad.

La capacidad de generar valor público de este servicio es mínima, puesto que, en caso deje de existir este servicio o se interrumpa su suministro, no se afectaría de forma alguna los derechos de los ciudadanos y tampoco se dejaría de satisfacer de manera significativa alguna necesidad, por lo tanto, no es un servicio que tenga impacto en la ciudadanía o en un segmento específico de personas.

Prosiguiendo con los servicios y/o procesos señalados en la tabla 05, está la defensa pública a cargo de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, que prioriza a las personas vulnerables y/o de escasos recursos económicos para brindarle asistencia y patrocinio legal gratuito de un abogado (defensor público) que defenderá sus derechos. Este público objetivo al cual se

dirige este servicio no tiene solamente bajos ingresos, sino que por lo general son personas de un bajo nivel educativo, que no conocen cuáles son sus derechos, además este es el servicio y/o proceso de mayor demanda de todo el MINJUSDH.

Este proceso de defensa pública, como ya se ha mencionado anteriormente, ha sido priorizado para ser mejorado en el marco de la aplicación del Manual de Mejor Atención al Ciudadano. Asimismo, este servicio ha recibido de parte del Banco Interamericano de Desarrollo – BID – financiamiento para la creación e implementación de los Centros de Asistencia Legal Gratuita – ALEGRA -, que son las plataformas de atención donde se ofrecen los servicios de las Direcciones Distritales de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (MINJUSDH, 2018). Respecto a las Direcciones Distritales, estas existen a nivel nacional en todos los departamentos del país.

Según el anuario estadístico 2018 del MINJUSDH, durante este año se atendieron un total de 367,886 consultas de material penal a nivel nacional, siendo el departamento que más consultas realizó el de Lima con más del 6.3%. En relación a las consultas en defensa de víctimas estas fueron 74,526 con Lima a la cabeza con más del 7.1%. Sobre los patrocinios legales, del 2014 al 2018 se tiene un acumulado de 57,558 procesos judiciales patrocinados gratuitamente por defensores públicos. En comparación con las estadísticas de los otros procesos del MINJUSDH mostradas en este mismo anuario, los otros procesos

tienen individualmente una demanda igual o menor al 1% de este proceso. (MINJUSDH, 2019).

Por todos los factores antes mencionados, este sería el proceso / servicio más maduro y más ordenado del MINJUSDH, motivo por el cual hubiera sido propicio aplicar la certificación de un sistema de gestión de la calidad en este caso. Además, es el proceso de mayor demanda del MINJUSDH, el que tiene el público objetivo más vulnerable y el que tiene la mayor cantidad de sedes donde se ofrece el servicio. Por contrario que pueda parecer, estas razones que lo volverían ideal para certificar, también fueron las mismas razones por las cuales es probable que este proceso haya sido descartado por un tomador de decisión que solo busque resultados de corto plazo.

Otro proceso y/o servicio que tiene un alto impacto en la ciudadanía es el de búsqueda de personas desaparecidas y acompañamiento a los familiares, que está a cargo de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en este caso, el público objetivo son los familiares de las personas desaparecidas por el periodo de violencia del año 1980 y 2000 y de las cuales no se tiene certeza de su paradero.

Por tanto, se busca remediar una situación problemática financiando la búsqueda de los familiares desaparecidos, los análisis o peritajes forenses y el acompañamiento psicológico a los familiares por desaparición y/o pérdida del familiar. Por este motivo es que se puede señalar que este proceso genera valor

público en los familiares de las personas desaparecidas, porque toma en cuenta un problema público específico y busca darle una solución, tomando medidas que buscan satisfacer las necesidades y expectativas de estas personas como la orientación psicológica, el acompañamiento, recuperación de restos, el entierro, entre otras acciones.

La Dirección General de Asuntos Criminológicos está a cargo del proceso de otorgamiento de gracias presidenciales, en conjunto con el Instituto Nacional Penitenciario, el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú. El público objetivo de este proceso son las personas condenadas en los establecimientos penitenciarios y los familiares de estas personas. La gracia presidencial le brinda la libertad a la persona condenada, siempre y cuando cumpla con las condiciones establecidas en el marco normativo vigente y se materializa a través del indulto que es otorgado por el Presidente de la República, el papel del MINJUSDH en este proceso es la emisión del informe de opinión favorable (CIAE, 2010).

Como indicaba Moore, los servicios públicos al igual que las empresas no generan valor de igual forma para todas las personas, se prioriza un determinado grupo de personas y este es el caso del proceso de otorgamiento de gracias presidenciales que ha priorizado un grupo muy puntual de personas para este proceso, lo que nos indica que no es necesario que el servicio tenga un alcance masivo para decir que genera valor público.

Sin embargo, este proceso tiene un alto componente político como el proceso de extradiciones, porque el resultado de este proceso es la recomendación que se realiza al Presidente de la República para indultar la pena privativa de la libertad, el mismo que ha tenido amplia cobertura en los medios de comunicación en los últimos años debido a los casos controvertidos de indultos durante el periodo de gobierno del expresidente Alan García o el indulto humanitario otorgado por el expresidente Pedro Pablo Kuczynski a Alberto Fujimori. En comparación con el proceso de extradiciones, este proceso sí tiene como responsable al MINJUSDH, el cual coordina con otras entidades públicas para emitir una recomendación final.

La Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es responsable – DGTAIP - tiene dos procesos, el primero es la gestión de la transparencia y acceso a la información pública y el segundo es la gestión de protección de datos personales. El primer proceso consiste en la supervisión que se realiza a las entidades públicas y los resultados de este proceso son para las entidades públicas y el Congreso de la República, mientras que el segundo proceso consiste en supervisar a las entidades públicas y privadas respecto al correcto manejo que deben realizar de los datos personales que poseen y así garantizar el derecho de los ciudadanos.

El primer proceso de la DGTAIPD relacionado a transparencia es más intangible y por lo tanto el valor percibido para el ciudadano es menor, en contraste, el segundo proceso relacionado a protección de datos sí es más

tangible para el ciudadano porque se supervisa que las empresas respeten los derechos de los ciudadanos o en caso un ciudadano sienta que su derecho ha sido transgredido puede acudir al MINJUSDH para pedir una medida correctiva. Por este motivo, es que este segundo proceso de la DGTAIPD si tiene un mayor potencial para generar valor público.

Tabla 06: Resumen de la descripción de los principales procesos y/o servicios del MINJUSDH

Proceso / Servicio	Generación de Valor Público	Alcance	Responsabilidad	Otros actores involucrados	Complejidad para el MINJUSDH
Defensa Pública	Alta	Varios sub-procesos, con alcance a nivel nacional en sedes distritales	MINJUSDH	No	Alta
Gracias Presidenciales	Media	Sin subprocesos y se brinda en una única sede	MINJUSDH	Sí, pero lo lidera el MINJUSDH	Media
Búsqueda de personas desaparecidas	Media	Sin subprocesos y se brinda en una única sede	MINJUSDH	No	Media

Proceso / Servicio	Generación de Valor Público	Alcance	Responsabilidad	Otros actores involucrados	Complejidad para el MINJUSDH
Protección de Datos personales	Media	Sin subprocesos y se brinda en una única sede	MINJUSDH	No	Media
Transparencia y Acceso a la Información Pública	Baja	Sin subprocesos y se brinda en una única sede	MINJUSDH	No	Media
Extradiciones	Ninguna	Sin subprocesos y se brinda en una única sede	Fiscalía de la Nación	Sí, el MINJUSDH es responsable de una pequeña parte	Baja

Fuente y elaboración: Propia

3.6. Comparativo con otras entidades del sistema de administración de justicia

En el presente punto se comparará los resultados encontrados en los puntos anteriores del capítulo III con el caso que se revisó en el capítulo II sobre

las certificaciones de ISO 9001 en el Poder Judicial, en especial el caso de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte. Como se dijo previamente, el Poder Judicial cuenta con un Plan de Trabajo que se aprueba anualmente, en el caso del 2019 este se aprobó mediante Resolución Administrativa N° 075 – 2019 – CE – PJ, este plan detalla todas las acciones relacionadas a los sistemas de gestión de la calidad basados en la Norma ISO 9001, entre ellas concursos y de capacitaciones en la materia.

Aparte de este Plan de Trabajo, el Poder Judicial cuenta con un PEI 2019 – 2023, que fue aprobado con Resolución N° 113 – 2020 – P – PJ. Dicho PEI tiene como objetivo de política general la optimización de la calidad en los servicios y acceso a la justicia. Asimismo, la Corte Superior de Justicia de Lima Norte cuenta con su propio POI, el mismo que entre sus actividades contiene la ejecución de capacitaciones para mejorar la calidad del servicio.

Estas acciones no son las únicas que demuestran que hay un claro respaldo expreso y continuo de la alta dirección hacia los temas de calidad, en la página web de esta Corte Superior de Justicia se puede visualizar que desde el 2017 se han emitido una serie de resoluciones administrativas que impulsan estos temas. Desde resoluciones que oficializan el inicio de la implementación de la norma ISO 9001, otras que asignan funciones de calidad y otras que agradecen el compromiso de magistrados y colaboradores con la mejora de este sistema, inclusive se ha identificado una resolución que crea un concurso interno de calidad. Estas acciones relacionadas al tema de calidad demuestran para este

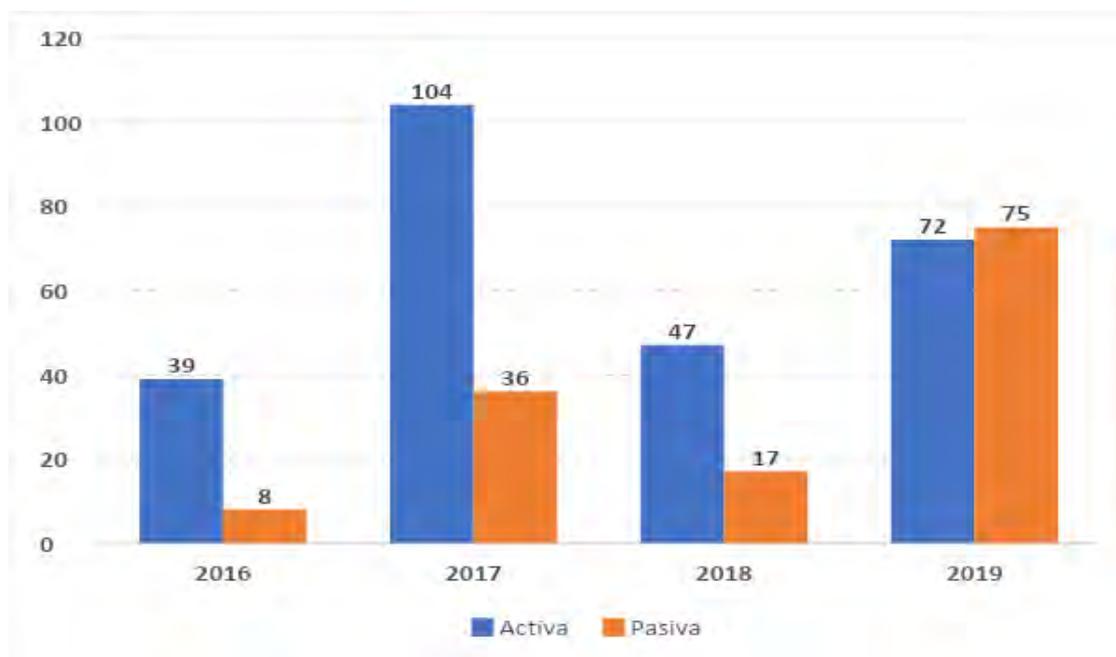
caso que la certificación de ISO 9001 se ha establecido dentro de un proceso de toma de decisiones racional, analizando esta alternativa de solución con criterios objetivos para mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

Esto se refleja desde la elección de los procesos a certificar, los cuales son procesos que tienen alta relación con la satisfacción de la ciudadanía y no son procesos aislados, como fue en el caso del MINJUSDH. El otro aspecto importante a considerar es el apoyo y continuidad que le brindan a la implementación de este sistema de gestión de la calidad, el cual no se queda solo en apariciones de la más alta autoridad de la entidad en notas de prensa, sino que, en el caso de este órgano jurisdiccional del Poder Judicial, se tangibiliza con documentos que son continuos en el tiempo.

3.7. Análisis de generación de valor público del proceso de extradiciones

Sobre las cinco formas que Moore planteó para generar valor público mencionadas en el capítulo II, la primera es aumentar la calidad o cantidad de los que se entregan, al respecto se muestra el siguiente cuadro donde se determina el número de resoluciones supremas que deniegan o acceden a extradiciones.

Figura 11: Resoluciones Supremas que acceden o deniegan solicitudes de extradición en el periodo 2016-2019



Fuente: El Peruano
Elaboración: Propia

Como se puede apreciar la demanda del servicio no la define la ciudadanía y la oferta tampoco es determinada por la entidad, el MINJUSDH tiene que responder de acuerdo a los requerimientos que se reciben de gobiernos de otros países y requerimientos del Ministerio Público encausados a través del Poder Judicial. Por ende, la demanda es exógena y no se puede controlar y solo le queda al MINJUSDH adaptarse, no puede unilateralmente aumentar la oferta del proceso y/o servicio porque no existirían los inputs (requerimientos de extradición) para iniciar el proceso.

Repasando brevemente los casos citados anteriormente, en el caso de INDECOPI se especifican los beneficios cualitativos presentes de la

implementación del sistema de gestión de la calidad, en el caso de OSINERGMIN si se mencionaba evidencia de las acciones concretas realizadas para mejorar y en el caso de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte se mostraban indicadores. En el caso del MINJUSDH solo declara cuáles podrían ser los beneficios cualitativos futuros de este sistema de gestión, pero no se señala expresamente cuáles son los beneficios presentes, por tal motivo, no se puede declarar que se mejoró la calidad del servicio cuando no existe evidencia o indicadores claros.

Sobre la segunda forma de generar valor público, que es disminuir los recursos o costos utilizados para la producción de los resultados, se utilizó como fuente de información el POI del MINJUSDH del periodo 2019 y 2020 para verificar las metas financieras que se le asignó a la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional de la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa - DGJLR, comparando los recursos asignados 2019 con los del 2020. Como se puede apreciar de la siguiente tabla, los recursos presupuestales asignados a esta dirección aumentaron de forma muy significativa a casi el triple de un año a otro, pero el aumento presupuestal es desproporcionado respecto a la variación de la demanda.

Tabla 07: recursos presupuestales del proceso de extradiciones

2019	2020	VARIACIÓN
S/. 201,707	S/. 593,569	294%

Fuente: POI 2019 y 2020 en el Portal de Transparencia Estándar
Elaboración: Propia

Sobre la tercera forma de generar valor público, que es aumentar la capacidad institucional para identificar las necesidades y expectativas, en el caso de la DGJLR no se ha identificado que en algún momento hayan establecidos mecanismos –formales o informales- asociados al proceso de extradiciones que capten este tipo de información del cliente o de los interesados en el proceso. El único tipo de evidencia que se ha encontrado es que para la certificación del sistema de gestión de la calidad en el 2018 se utilizó una matriz de requisitos de interesados.

Lo curioso es que dentro de esta matriz no se ha encontrado referencia alguna sobre la fuente de información que se utilizó para su elaboración y tampoco indica el tipo de método que se utilizó para obtener la información que contiene, por tal razón, esta matriz no puede ser verificable. Por lo tanto, es posible que se haya construido con trabajo de gabinete para cumplir con los requisitos que era necesario presentar a la empresa certificadora en el marco de la auditoría de calidad que debían pasar para poder certificarse.

Sobre la cuarta forma de generación de valor público, señala que los servicios deberían ser imparciales y objetivos, pero existen dos factores que hacen que no sea así. El primer factor es que el código procesal penal peruano señala que no se puede acceder a la extradición si está en peligro la vida de la persona que es requerida, lo cual puede ser muy subjetivo dependiendo de los intereses políticos involucrados que pueden influir significativamente en los evaluadores que revisan la solicitud de extradición.

El segundo factor que hace que el resultado de este proceso no sea un resultado objetivo e imparcial está supeditado a su propia naturaleza, el informe que elabora el MINJUSDH en la comisión especializada formada para tal fin no tiene carácter vinculante. El código procesal peruano señala que es facultad del Poder Ejecutivo acceder o no a la extradición solicitada, en otras palabras, así el informe recomiende hacer o no, nada obliga al Ejecutivo a hacer lo que el informe recomienda. Esto es debido a la naturaleza altamente política.

El análisis que se ha efectuado a las cinco formas de generar valor público de Moore demuestra que el proceso de extradiciones no cumple con ninguna de las cinco formas, lo que nos lleva a determinar que este proceso, y por ende su certificación, no generan valor público alguno. Esto nos conduce a que la razón que impulsó la certificación de calidad no fue racional y que la única forma de explicarlo es a través del modelo organizacional de toma de decisiones como el descrito en el bote de basura, donde gana la familiaridad y el oportunismo al momento de encontrar problemas y alternativas de solución a estos problemas.

Respecto a los otros cuatro servicios y/o procesos que se analizaron, todos ellos demostraron que, a diferencia del proceso de extradiciones, sí tienen un público objetivo claramente definido, el servicio y/o proceso sí guarda relación con las necesidades y expectativas que puede tener el público objetivo y son procesos que sí depende su ejecución del MINJUSDH, aunque en algunos casos tenga que coordinar con otras entidades públicas.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

Después de lo visto en el capítulo anterior es evidente que el proceso de extradiciones certificado con la norma ISO 9001:2015 en el MINJUSDH no genera valor público, lo que nos llevó a preguntarnos ¿Por qué la alta dirección del MINJUSDH priorizó este proceso y no los otros servicios como defensa pública, gracias presidenciales, protección de datos personales o búsqueda de personas desaparecidas? Procesos que sí generaban en menor o mayor medida valor público.

En los casos de certificaciones de calidad similares se tiene al Congreso de la República y a las Cortes Supremos del Poder Judicial. En el primer caso, la certificación ISO 9001 se realizó en un proceso que sí estaba ligado a la razón de ser de esta entidad pública, que es la producción legislativa. En el caso del Poder Judicial, los procesos certificados están en directa relación con la razón de ser del negocio y, además, prioriza un grupo de personas que podrían ser altamente vulnerables respecto a su derecho de defensa, razón por el cual tiene un mayor alineamiento con la teoría de valor público formulada por Moore.

Sin embargo, el MINJUSDH certificó un proceso del cual solo desempeña una parte pequeña en todo el gran proceso y que es responsabilidad del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, esto luego nos llevó a preguntarnos ¿qué proceso de toma de decisiones se había generado para que se certifique

el proceso de extradiciones del MINJUSDH en ISO 9001 en vez de haber impulsado otras posibilidades de proyectos de mejora?

La respuesta a la pregunta anteriormente mencionada revela una realidad que, si bien puede ser conocida implícitamente por muchos, prefiere ser ignorada, la cual antes de explicitar de forma directa, es necesario entender algunas cosas previamente. La teoría del bote de basura de Cohen, March, & Olsen (1972) indica que la mayor parte de los procesos de toma de decisiones no son racionales: se realizan al vuelo o inclusive no existe un proceso de decisión como tal porque se asigna la primera alternativa disponible para intentar solucionar el problema, así esta no responda al problema.

A lo anterior debo añadir que esta teoría que nos permite explicar lo ocurrido en el MINJUSDH también indica que los mismos problemas persiguen a las mismas personas que toman decisiones, es decir, pueden crearse nuevos problemas donde realmente no existen y a su vez se generan alternativas de solución que tampoco responden a estos problemas. El hecho de ver que varias cortes supremas del Poder Judicial de distintas jurisdicciones obtenían estas certificaciones daba la percepción de que la respuesta que debía buscar el MINJUSDH debía ser la misma, pero no se entendía que la misión institucional del MINJUSDH es diferente a la del Poder Judicial.

Salvador Heresi, antes de ser ministro se desempeñó por varios años como integrante de la comisión de Justicia y Derechos Humanos del congreso

de la república, comisión que previamente había certificado con la Norma ISO 9001. Esta certificación fue percibida en el congreso de la república como un gran logro, pues fue el primer y único proceso que certificó este poder del Estado. Posteriormente, Salvador Heresi llega a ser el primer ministro de Justicia y Derechos del periodo presidencial de Martin Vizcarra, como tal era consciente que debían demostrarse resultados rápidos para diferenciar la gestión de Vizcarra con la de su predecesor.

Sobre esta idea, en el capítulo anterior se identificaron dos factores que apresuraron la toma de decisiones: El primero es que el presidente Vizcarra tendría un periodo presidencial más corto de lo usual puesto que su periodo presidencial terminaría en el 2021. El segundo motivo es el más poderoso de los dos, Heresi sabía muy bien que los ministros tienen un periodo de vida corto al frente de los ministerios, que coloquialmente se podría decir que son como fusibles que se reemplazan en caso ocurra algún incidente o cortocircuito en el gobierno.

Su predecesor estuvo aproximadamente siete meses en el cargo, siendo la media de duración de un ministro seis meses – según lo visto en la figura 10-, con extremos en los cuales se tiene periodos que llegan al año y en otros casos periodos mucho menores a seis meses. Cuando Heresi asume el liderazgo del MINJUSDH, tenía claro cuándo comenzaba, pero no tenía certeza cuándo iba a finalizar, por lo que emprendió acciones “de mejora” para que al finalizar su periodo ministerial pueda indicar que tuvo logros- Pero el periodo no le alcanzó

porque a los tres meses en el cargo es reemplazado por Vicente Zevallos, quien días después de asumir la cartera aparece en las fotos donde indica que se logró la certificación.

Por este motivo, es que los altos funcionarios públicos (ministro, jefes o directores que asumen el liderazgo de entidades públicas), al saber que tienen periodos muy cortos de tiempo e impredecibles, no realizan análisis rigurosos en los procesos de toma de decisiones y prefieren dedicar gran parte de ese corto tiempo implementando alternativas. Debido a este muy breve tiempo se identifican problemas que realmente no son problemas y alternativas de solución que no solucionan nada, pero que dan la apariencia de que la gestión ministerial de turno está avanzando de forma rápida cosas importantes, es decir, aparentan que son eficientes.

Estos esfuerzos en aparentar ser eficientes se publican en la página web institucional, redes sociales y en medios de difusión masiva a través de notas de prensa, reportajes e informes de gestión, pero que realmente no generan valor público, son avances sin sentido que tienen un manejo ineficaz del presupuesto, sin tomar en cuenta las necesidades y expectativas de los stakeholders y por lo tanto no generan un verdadero impacto en la ciudadanía.

La teoría del bote de basura de Cohen, March y Olsen solo explican el proceso de toma de decisiones, pero no describe de forma clara las posibles causas que podrían originar esto. Sin embargo, a partir del caso estudiado del

MINJUSDH se proponen dos causas o motivos que tienen relación entre ellos. Primera causa o motivo, los ministerios, se caracterizan por tener una alta rotación de sus más altos funcionarios, el poder que ostentan las personas que dirigen estas carteras ministeriales es muy alto, pero el tiempo de ese poder es efímero y su finalización impredecible.

El punto anterior contribuye en desencadenar el segundo, estas personas saben que deben demostrar resultados, pero no es solo porque quieren cumplir las metas del gobierno de turno, sino porque quieren ser vistos como gestores públicos eficientes, como se diría coloquialmente “quieren marketearse”, porque al terminar el corto periodo ministerial quieren ser considerados (por los logros que demostraron previamente) para asumir otras carteras ministeriales, ser asesores, conformar directorios de empresas públicas o dirigir organismos públicos. Por lo tanto, demostrar logros durante su gestión ministerial se convierte en un factor de empleabilidad que jugará a su favor o en contra dependiendo de los resultados que puedan demostrar.

Esta es la verdad que señalaba que es conocida implícitamente, pero ampliamente ignorada de forma consciente o inconsciente. Por este motivo, es que generalmente estos altos funcionarios públicos solo se preocupan por mostrar resultados de corto plazo, al margen de que estos resultados realmente busquen resolver un problema real o no, o que el problema que prioricen sea verdaderamente importante frente a otros problemas existentes o inclusive tratarse de un problema que no lo es, sino que fue creado.

Algunos comentarán que los ministerios deben impulsar las políticas nacionales y de gobierno, pero las personas que los dirigen saben muy bien que este impulso es lo mínimo que se espera de ellos, estas políticas ya están incluidas en los planes y en el presupuesto de la institución, lo que queda es ejecutarlo a través de los órganos de línea que ya saben qué hacer, por lo que el papel que le queda al líder de la entidad pública es garantizar su continuidad.

Nadie premia o reconoce a una persona por hacer lo que debía hacer, sino por lo adicional o extra que realizó, por ello, ni bien el ministro o alto funcionario público asume el liderazgo de una entidad pública, busca implementar proyectos de los que pueda adjudicarse el beneficio y por ende generar posteriormente capital político que mantenga o mejore de alguna forma su carrera en la administración pública.

Estos nuevos proyectos no están incluidos en los planes de la entidad pública cuya dirección asume y debe buscar el presupuesto necesario para su ejecución, deben ser proyectos que aparenten resolver un problema que se perciba como significativo o en todo caso que pueda ser “vendible” al margen del problema que se busque resolver. Estos proyectos no pasan por un proceso de toma de decisiones largo, sino al vuelo, donde lo que prima es la ejecución bajo el lema sembrar y cosechar para uno mismo y no sembrar para otro.

Aparte de las causas antes explicadas sobre la teoría del bote de basura de Cohen, March y Olsen, en base a los resultados obtenidos en esta investigación del MINJUSDH, se realizan los siguientes enunciados para complementar esta teoría y adaptarla a la realidad del sector público peruano:

1. Los ministros, jefes o altos directivos que son designados en cargos de confianza para dirigir entidades públicas usualmente no saben con anticipación que serán designados para liderar una entidad, es algo que surge más por las variables que modelan la coyuntura que de forma planificada, estos altos servidores públicos no tienen una línea de carrera en una sola entidad pública, se mueven entre varias entidades públicas en posiciones como asesores o en cargos de alta dirección.
2. Para que puedan ser considerados en el conjunto de posibles candidatos para dirigir una entidad pública saben que deben ser reconocidos como figuras capaces de gestionar estas entidades y de alcanzar logros que no solo puedan presumir ellos, sino también demostrar a las personas que los seleccionaron para ese puesto.
3. Una vez que son designados para dirigir una entidad pública, saben cuándo comienzan, pero no tienen certeza de cuando acabarán, por lo que deben actuar rápidamente.
4. Para vender mejor la imagen que proyectan, no deben hacer lo que ya está previsto en los planes, para ser considerados gestores exitosos deben realizar acciones adicionales, estas acciones se plasman en

proyectos de mejora que respondan a problemas reales o problemas que no son reales pero que aparentan ser relevantes.

5. Por lo tanto, el problema que se seleccionará y la alternativa de solución al problema, es decir, el proyecto de mejora que se determinará, ambos deben ser seleccionados en el menor tiempo posible, no existe tiempo para realizar un análisis detallado y racional.
6. En este corto tiempo para elegir problema y solución al problema, es que surgen en la agenda posibles problemas y soluciones que puedan ser familiares para los tomadores de decisiones o que se puedan implementar rápidamente, en otras palabras, existen dos factores preponderantes que impulsan la elección del problema y la solución, la familiaridad y el oportunismo.
7. Los resultados que se logran en el corto plazo son comunicados en la mayor cantidad de medios posibles para vender la imagen de que la persona que dirige la entidad es sumamente eficiente. Se mencionarán todos los supuestos beneficios que se obtendrían con este logro, en especial los cualitativos que son más difíciles de medir y corroborar.
8. Todo lo anterior se realiza para que la persona que dirige la entidad pueda ser convocada posteriormente a otra entidad pública y de esta forma el ciclo se vuelve a repetir.

Los ocho enunciados anteriores constituyen un ciclo continuo, es un ciclo que no busca generar valor público, sino generar mayores oportunidades

laborales para los tomadores de decisiones, si es que se genera valor público será por accidente y no de forma intencional.

En base a la información antes expuesta en este capítulo podemos pasar a responder las hipótesis planteadas en el capítulo II. Sobre la primera hipótesis se confirma que la certificación no entra por ningún tipo de análisis racional, sino por la familiaridad que tenía el entonces ministro Salvador Heredi, para intentar demostrar algún tipo de resultado durante su gestión, especialmente por las experiencias previas que había tenido con certificación ISO 9001 en el Congreso de la República.

Sobre la segunda hipótesis se confirma que esta iniciativa sobrevive en la agenda del MINJUSDH gracias al oportunismo dentro de un muy corto proceso de toma de decisiones. Además, Salvador Heredi que impulsaba este proyecto no permanece el tiempo necesario que se termine de implementar la certificación y es su sucesor Vicente Zevallos quien ve la oportunidad de aprovechar como un logro propio la certificación de calidad.

Sobre la tercera hipótesis se confirma que la certificación de calidad ISO 9001 no representó valor público alguno para los grupos de ciudadanos que atiende el MINJUSDH, el proceso que se optó certificar no es un proceso que tenga impacto significativo en el ciudadano, aparte de ello, el papel que desarrolla el MINJUSDH es mínimo y la responsabilidad del proceso le corresponde al Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.

Finalmente, respecto a lo señalado por Moore (1998) como las cinco formas de generar valor público, debo agregar dos aspectos complementarios que son aportes propios que se formulan en base a los resultados de esta investigación: Primero, para asegurar que se está generando valor público es necesario definir una forma específica en la que el valor público se materializará, es decir, determinar y delimitar claramente un servicio o proceso de una entidad pública y el beneficio que potencialmente se generaría.

Luego, es necesario determinar las personas beneficiarias, las que no necesariamente deben ser todas las que reciben el servicio, puede seleccionarse un segmento sobre el que se considere que puede tener una mayor incidencia el proceso o servicio priorizado. Recién, después de haber determinado estos dos puntos previos – alcance del servicio y público objetivo- puede pasarse al análisis de las cinco formas de generar valor público que Moore propone.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andina. (7 de diciembre de 2016). *Corte Superior de Arequipa obtiene la certificación ISO 9001:2008*. (A. A. Noticias, Editor) Recuperado el 10 de noviembre de 2020, de Título acredita alto nivel de eficiencia en sus servicios: <https://andina.pe/agencia/noticia-corte-superior-arequipa-obtiene-certificacion-iso-90012008-643729.aspx>
- Asociación Española de Normalización y Certificación. (14 de Junio de 2020). *AENOR*. Obtenido de <https://www.aenor.com/normas-y-libros/buscador-de-normas>
- Báez Mancera, L. G. (2013). Mejoramiento de la gestión pública con ISO 9001:2008, estudio de caso. *Scientia et Technica*, 18(1), 126-131. Recuperado el 27 de 11 de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/849/84927487019.pdf>
- Broh, R. A. (1982). *Managing Quality For Higher Profits: A Guide For Business Executives and Quality Managers*. New York: McGraw Hill.
- BSI. (SF). *ISO 9001 Documento Técnico. La historia y futuro de ISO 9001*. Londres, Reino Unido: British Standards Institution. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <https://www.bsigroup.com/LocalFiles/es-ES/Documentos%20tecnicos/spanish-ISO9001-revision-PRINTv2.pdf>
- CAD. (2019). *Ediciones Anteriores del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública*. Lima, Lima, Perú: Ciudadanos al Día. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <http://www.premiobpg.pe/es/ediciones-antteriores.html>
- CAD. (2020). *Bases del Concurso Buenas Prácticas en Gestión Pública - Premio 2020*. Lima: Ciudadanos al Día. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <https://www.ciudadanosaldia.org/que-hacemos/reconocimiento-ciudadano/premio-bpg.html>
- Cañardo, H. (2013). La extradición, el delito político y el asilo extraterritorial a la luz de los principios del derecho internacional público. *Revista de*

Derecho: Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay(8), 81-115. Recuperado el 22 de 09 de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6119779>

Carrión, J. Zárate, P. Boidi, F. & Zechmeister, F. (Eds). 2020. *Cultura Política e la Democracia en Perú y en las américas, 2018/19: tomando el pulso a la democracia*. USAID. Recuperado el 10 de julio de 2021, de:

<https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2018-19-Peru-Country-Report-Final-W-200811.pdf>

CDI. (2020). *Organizaciones Ganadores del Premio Nacional a la Calidad del Perú*. Lima, Perú: Centro de Desarrollo Industrial de la Sociedad Nacional de Industrial. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de http://www.cdi.org.pe/premio_ganadores.htm

CDI. (2020). *Premio Nacional a la Calidad de Perú*. Lima, Lima, Perú: Centro de Desarrollo Industrial de la Sociedad Nacional de Industrias. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <http://www.cdi.org.pe/pnc.htm>

CIAE. (05 de 2010). (C. d. Estadística, Ed.) Recuperado el 01 de 12 de 2020, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D438F916E8EDFA3C05258156005B2A8D/\\$FILE/386_IT045_17050910_gracia_presidencial.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D438F916E8EDFA3C05258156005B2A8D/$FILE/386_IT045_17050910_gracia_presidencial.pdf)

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Gargage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*.

Congreso de la República. (4 de octubre de 2013). Recuperado el 20 de setiembre de 2020, de Manual de Gestión de la Calidad: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014jusderhum.nsf//pubweb/EC40F0C63FC4AA2305257DD6005B64CB/\\$FILE/MANUAL_GESTION_CALIDAD.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014jusderhum.nsf//pubweb/EC40F0C63FC4AA2305257DD6005B64CB/$FILE/MANUAL_GESTION_CALIDAD.PDF)

Congreso de la República. (2016). *Una Comisión de Justicia y Derechos Humanos eficiente, funcional y de calidad*. Recuperado el 20 de

setiembre de 2020, de

http://www.congreso.gob.pe/Storage/tbl_notas_de_prensa/flid_121_PDF_file/75-i3Ej3Mm9Jr3Kw4G.pdf

Corte Superior de Justicia de Junín . (Agosto de 2018). *Corte de Junín logró renovación de certificación internacional*. Recuperado el 4 de octubre de 2020, de <http://csjjunin.gob.pe/web/noticias-contenido/13>

Corte Superior de Justicia de Lima Norte. (8 de noviembre de 2019). *Política de la Calidad*. Recuperado el 10 de octubre de 2020, de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/c00187004c534fba96abf7e93f7fa794/POL%C3%8DTICA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c00187004c534fba96abf7e93f7fa794>

Crosby, P. (1979). *Quality is free*. New York: McGraw Hill.

Crosby, P. (1996). Illusions About Quality: The man who came up with "zero defects" finds more than a few defects with current quality management. *Across the Board*, 33, 38-42.

Dahler-Larsen, P. (2019). *Quality. From Plato to Performance*. Palgrave MacMillan. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-030-10392-7>

De Romaña, M. G. (julio de 1946). La extradición. *Revista de la Universidad Católica*(14). Recuperado el 22 de 09 de 2020, de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/53558>

Denton, D. K. (1991). *Calidad en el Servicio. Cómo compiten las grandes compañías americanas en la revolución del servicio al cliente*. Madrid: Diaz de Santos S.A.

Donkelaar, P. V. (1978). Quality—A valid alternative to growth. *EOQC Quality*, 4.

El Peruano. (16 de 08 de 2019). *MINISTRO ZEBALLOS RECIBE RECONOCIMIENTO*. Obtenido de Ratifican ISO 9001: 2015 para el sector Justicia: <https://elperuano.pe/noticia/82501-ratifican-iso-9001-2015-para-el-sector-justicia>

- Evans, J. R., & Lindsay, W. M. (2015). *Administración y Control de Calidad* (Novena ed.). México DF: Cengage Learning.
- Fernández, P., & Bajac, H. (2003). *La Gestión de Marketing de Servicios*. Argentina: GRANICA.
- Fountain, J. E. (2001). Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance*, 1(14), 55-73. doi:10.1111/0952-1895.00151
- Galetto, F. (1999). The golden integral quality approach: From management of quality to quality of management. *Total Quality Management & Business Excellence*, 10, 17-35.
- García, J. (2013). La futura ISO 9001. *Calidad: Revista mensual de la Asociación Española para la Calidad*(2), 36-40. Obtenido de https://www.aec.es/c/document_library/get_file?uuid=c2cb9536-92c0-4a42-bf2c-645ef853fdbf&groupId=10128
- Garvin, D. A. (1987). Competing on the Eight Dimensions of Quality. *Harvard Business Review*, Noviembre-Diciembre(65), 101-109.
- Gazzolo, L. A. (1948). La Extradición en el Perú. *Derecho PUCP*. Recuperado el 22 de 09 de 2020, de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/116458>
- Gómez Ramírez, N. (s.f.). ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL. (F. d. Políticas, Ed.) *Capítulo Criminológico*, 32(1). doi:<http://dx.doi.org/10.46398/capítulo.v32i1.5109>
- Harrington, H. J. (1987). *El coste de la mala calidad*. Díaz de Santos.
- Hernández de Velazco, Judith Josefina (2007). Toma de decisiones públicas desde las perspectivas del proceso tecnocrático y la participación ciudadana: caso venezolano. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12(40),553-571.[fecha de Consulta 24 de Julio de 2021]. ISSN: 1315-9984. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29014475004>

- Hernández, S. R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill Education.
- Hernández, S. R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill Education.
- Hernández, W. (2008). *La carga procesal bajo la lupa: por materia y tipo de órgano jurisdiccional*. Lima: Justicia Viva - Instituto de Defensa Legal - Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INDECOPI. (2019). *Centro de Desarrollo Industrial de la Sociedad Nacional de Industrias*. Recuperado el 27 de 11 de 2020, de Experiencia de la recertificación ISO 9001 de INDECOPI:
http://www.cdi.org.pe/pdf/Reconocimientos/experiencias_2019/INDECOPI%20%20Experiencia%20Re%20Certificaci%C3%B3n%20ISO%20en%20Indecopi.pdf
- ISO. (2015). *Sistemas de Gestión de la Calidad - Fundamentos y Vocabulario*. Ginebra, Suiza: International Organization for Standardization. Recuperado el 13 de Junio de 2020, de <https://www.aenor.com/normas-y-libros/buscador-de-normas/iso/?c=016534>
- ISO. (2018). *ISO 19011:2018 Directrices para la Auditoría de Sistemas de Gestión*. Geneva, Suiza.
- ISO. (SF). *About us: Our history begins in 1946*. Geneva, Suiza: International Organization for Standardization. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <https://www.iso.org/about-us.html>
- ISO. (SF). *ISO 9000 FAMILY. QUALITY MANAGEMENT*. Geneva, Suiza: International Organization for Standardization. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>
- Juran, J. (1988). *Quality control handbook*. New York: Mcgraw Hill.
- Kresalja Rosselló, B. (1999). El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos. (P. U. Perú, Ed.) *THĒMIS-Revista De Derecho*(39), 39-98.

- Lámbarry Vilchis, F., Rivas Tovar, L. A., & Peña Cruz, M. d. (2010). Modelos de decisión bajo una perspectiva de análisis de sus procesos. *Universidad y Empresa, Enero-junio*, 146-173.
- Larrea, P. (1991). *Calidad del Servicio. Del marketing a la estrategia*. Madrid: Diaz de Santos S.A.
- Larrouqué, Damien. (2017). Institucionalizar las políticas de inclusión digital: los programas de Argentina, Perú y Uruguay en perspectiva comparada. *Polis [En línea]*, 48 | 2017. Recuperado el 27 julio 2021, de <http://journals.openedition.org/polis/12641>
- LLuís, C. (2005). *Gestión Integral de la Calidad: Implantación, control y certificación*. Barcelona: Gestión 2000.
- López Lemos, P. (2016). *Novedades ISO 9001:2015*. Madrid: Fundación Confemetal.
- López Santos, J. (Enero de 2016). Innovación y creación de valor público en gobiernos locales mexicanos . *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(9). Recuperado el 27 de Noviembre de 2020, de https://www.researchgate.net/publication/301552505_Innovacion_y_creacion_de_valor_publico_en_gobiernos_locales_mexicanos
- Lovelock, C., & Wirtz, J. (2015). *Marketing de Servicios. Personal. tecnología y estrategia*. (Séptima edición ed.). (L. E. Pineda Ayala, Trad.) México: Pearson.
- Liotard, J.-F. (1984). The postmodern condition: A report on knowledge. *U of Minnesota Press*, 10.
- Merli, G. (1995). *La Calidad Total como herramienta de negocio*. Madrid: Diaz de Santos.

MINJUSDH. (07 de 2018). *Banco Mundial*. Recuperado el 01 de 12 de 2020, de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/216591543994287667/pdf/Evaluaci%C3%B3n-Social-y-de-G%C3%A9nero.pdf>

MINJUSDH. (23 de 08 de 2018). *MINJUSDH obtiene certificación ISO 9001 por mejoras en procesos de extradición y traslado de personas condenadas*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/18210-minjusdh-obtiene-certificacion-iso-9001-por-mejoras-en-procesos-de-extradicion-y-traslado-de-personas-condenadas>

MINJUSDH. (2018). *Política de la Calidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.minjus.gob.pe/politica-de-la-calidad-del-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos/>

MINJUSDH. (04 de 2019). *Evaluación del Plan Anual de Contrataciones del MINJUSDH 2018*. Obtenido de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Evaluaci%C3%B3n-del-Plan-Anual-de-Contrataciones-MINJUSDH-2018.pdf>

MINJUSDH. (3 de 2019). *Informe de Evaluación Anual del POI 2018*. Obtenido de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/INFORME-DE-EVALUACION-ANUAL-2018-POI-2018.pdf>

MINJUSDH. (2019). *Memoria Institucional 2018 - MINJUSDH*. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/423581/Memoria_Institucional_Minjus_2018.PDF

MINJUSDH. (2019). *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. Recuperado el 01 de 12 de 2020, de https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Anuario-2018_OGIC_compressed.pdf

MINJUSDH. (9 de 07 de 2019). *MINJUSDH avanza en obtención de ISO 9001 a proceso de extradiciones y traslado de personas condenadas*. Recuperado el 05 de 07 de 2020, de www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/minjusdh-avanza-en-obtencion-de-iso-9001-a-proceso-de-extradiciones-y-traslado-de-personas-condenadas/

- Miranda Gonzales, F. J., Chamorro Mera, A., & Rubio Lacoba, S. (2007). *Introducción a la Gestión de la Calidad* (Primera ed.). Madrid, España: Delta Ediciones.
- Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz (2014). ¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2),287-320.[fecha de Consulta 26 de Julio de 2021]. ISSN: 0188-2503. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32130485006>
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Grupo Planeta.
- Mukherjee, S. P. (2019). *Quality. Domains and Dimensions*. Howrah, India: Springer Nature Singapore Pte Ltd. doi:<https://doi.org/10.1007/978-981-13-1271-7>
- Novoa Ortega, C. A. (2015). *ÍNDICE DE CALIDAD DE LA JUSTICIA DEL PODER JUDICIAL DE CHILE ¿UN INSTRUMENTO PARA MEDIR LA PRODUCCIÓN DE VALOR PÚBLICO?* Santiago, Chile: Universidad de Chile. Recuperado el 24 de 10 de 2020, de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137578/Indice-de-calidad-de-la-justicia-del-Poder-Judicial-de-Chile-un%20instrumento-para-medir-la-produccion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Olivera, M. P. (2012). *Usos y percepciones de los niños y niñas respecto a la laptop X0 del programa "Una laptop por niño"*. (PUCP, Ed.) Lima, Lima, Perú: PUCP. Recuperado el 15 de 12 de 2020, de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4751/OLIVERA_RODRIGUEZ_MARIA_LAPTOP_NI%C3%91O.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Olsen, N. (2016). The Crisis of the Welfare State and the Arrival of Neoliberalism. *Slagmark, Fall(74)*, 119-139.
- OSINERGMIN. (2019). *Ganadores del Premio Nacional a la Calidad*. Recuperado el 27 de 11 de 2020, de

http://www.cdi.org.pe/premio_ganadores.htm:

http://www.cdi.org.pe/pdf/PNC_2020/PNC/Informe.PNC.2020.MGP.pdf

Osorio Montoya, R. O. (2018). La extradición y la cooperación internacional.

Falta de justicia, legitimidad o incapacidad del Estado colombiano: su historia. *IUSTA*(48). doi:10.15332/s1900-0448.2018.0048.07

Palom Izquierdo, F. J. (1991). *Círculos de la Calidad. Teoría y Práctica*.

Barcelona: MARCOMBO S.A.

Poder Judicial. (03 de 10 de 2018). *Boletín del Sistema de Gestión de la*

Calidad. (C. S. Norte, Ed.) Recuperado el 27 de 11 de 2020, de

<https://www.pj.gob.pe/>:

https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/976b0f0047384db98638871612471008/BOLETIN_1_SISTEMA_DE_GESTION_DE_CALIDAD.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=976b0f0047384db98638871612471008

Poder Judicial. (2019). *Memoria Institucional 2019*. (C. S. Ancash, Ed.)

Recuperado el 2 de Octubre de 2020, de Parte V:

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/b7102c0040e4e598acd5bf2cc2f7ec15/MEMORIA+INSTITUCIONAL+2019+-+PARTE+V.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b7102c0040e4e598acd5bf2cc2f7ec15>

Power, M. (1996). Making Things Auditable. *Accounting, Organizations and*

Society, 21(2/3), 289-315.

PUCP. (2015). *Historia del Instituto para la Calidad - PUCP*. Lima, Perú:

Instituto para la Calidad. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de

<http://200.16.4.26/eventos-y-noticias/video-historia-del-instituto-para-la-calidad-pucp-parte-1>

Quintero, C. (2013). La toma de decisiones organizacionales en un proceso de

reforma administrativa. El gobierno digital en un municipio de Jalisco, México. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*(22), 87-128.

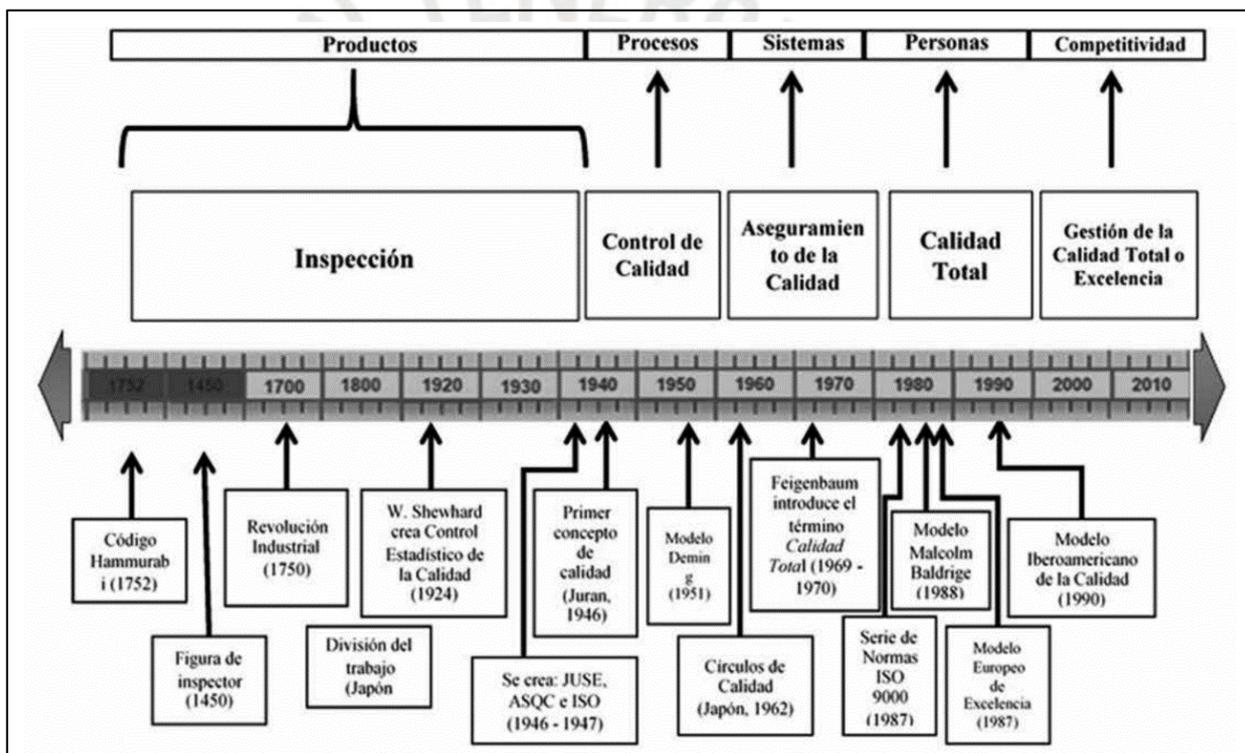
- Reeves, C. A., & Bednar, D. A. (1994). Defining Quality: Alternatives and Implications. *Academy of Management Review*, 19(3), 419-445.
doi:doi:10.5465/amr.1994.9412271805
- Rivero, M. (25 de noviembre de 2017). *La comunicación en las instituciones de la Administración Pública*. Obtenido de Researchgate:
https://www.researchgate.net/publication/320871128_La_comunicacion_en_las_instituciones_de_la_Administracion_Publica
- Salinas Ortiz, José. (1993). Análisis estadístico para la toma de decisiones en administración y economía. Universidad del Pacífico. p 260. Recuperado de:
<https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1610>
- Santiago, A., Severin, E., Cristia, J., Ibararán, P., Thompson, J., & Cueto, S. (Julio de 2010). Evaluación Experimental del Programa "Una Laptop por Niño" en Perú. (B. Educación, Ed.) *APORTES*, Julio 2010(5).
Recuperado el 20 de 12 de 2020, de
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-Experimental-del-Programa-Una-Laptop-por-Ni%C3%B1o-en-Per%C3%BA.pdf>
- Schwandt, T. A., & Burgon, H. (2006). Evaluation and the Study of Lived Experience. (I. F. Shaw, J. C. Greene, & M. M. Mark, Edits.) *The SAGE Handbook of Evaluation*. doi:<https://dx.doi.org/10.4135/9781848608078>
- Sepúlveda, Rubén, & Zapata, Isabel (2004). Fundamentos teóricos-conceptuales de un sistema de información en vivienda e incidencia en el proceso de toma de decisiones en materias habitacionales- urbanas. *Revista INVI*, 19(52),73-89.[fecha de Consulta 26 de Julio de 2021].
ISSN: 0718-1299. Disponible en:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25805205>
- SGS. (s.f.). *Reglamento para certificación de sistemas de gestión / verificación*.
Recuperado el 03 de 09 de 2020, de SGS: <https://www.sgs.pe/>

/media/local/spain/documents/technical-documents/legal-documents/sgs-ssc-rcsg-03-reglamento-certificacion-sistemas-de-gestion.pdf?la=es-es

- Sifuentes, M. (11 de 02 de 2012). *¡Por favor, que alguien piense en los niños!* (Perú21, Editor) Recuperado el 15 de 12 de 2020, de Blogs Perú21: <http://blogs.peru21.pe/peru2punto1/2012/02/por-favor-que-alguien-piense-e.html>
- Stein, J. (1994). *Constitucionalismo, Poder y Legitimidad*. México, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/883/30.pdf>
- SUNAT. (2020). *Consulta de RUC*. Lima, Perú: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT. Recuperado el 4 de Junio de 2020, de <https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>
- Torres Manrique, J. I. (15 de 06 de 2011). *El valor público*. Recuperado el 23 de 10 de 2020, de DerechoEcuador: <https://derechoecuador.com/el-valor-publico>
- Torres Saumeth, K. M., Ruiz Afanador, T. S., Solis Ospino, L., & Martínez Barraza, F. (2012). Calidad y su evolución: una revisión. *Dimensión Empresarial*, 10(2), 100-107.
- Zurbriggen, C., & González, M. (2015). Co-creando valor público. Desafíos pendientes para América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 10(30), pp 143-171. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/924/92441742006.pdf>

ANEXOS

Anexo 01: Línea de tiempo de evolución de la calidad



(Torres Saumeth, Ruiz Afanador, Solis Ospino, & Martínez Barraza, 2012)

Anexo 2: Evolución de la Familia de Normas ISO 9000

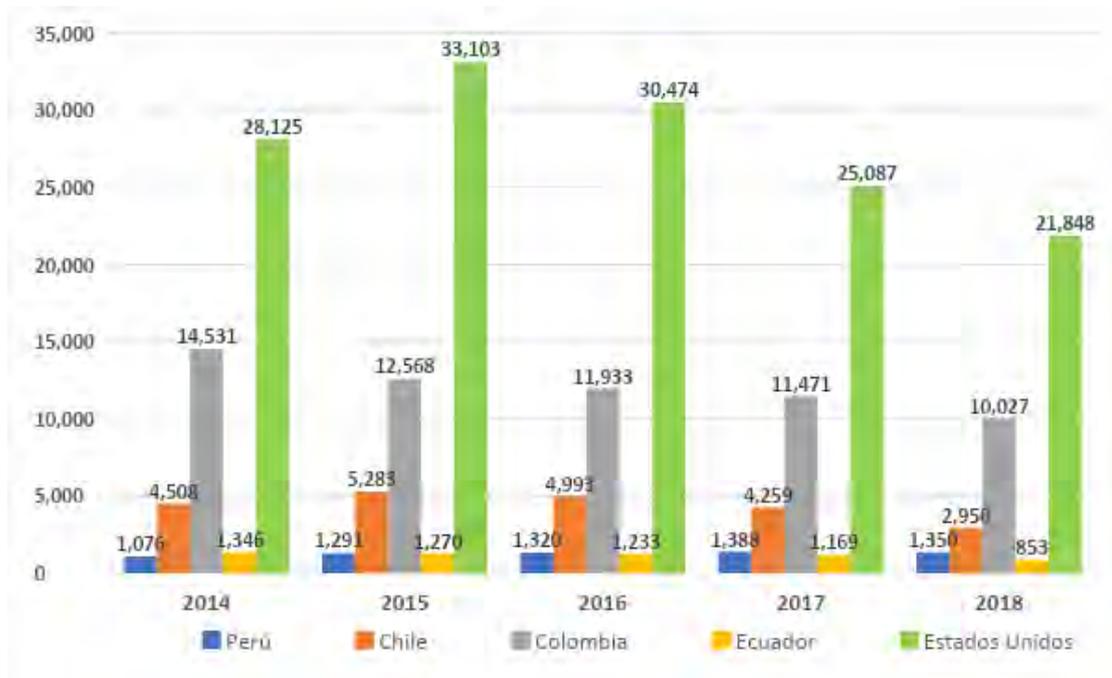
DENOMINACIÓN GENERAL	RANGO DE FECHAS DE REVISIÓN				
	1986/1987	1994	2000-2002	2008-2011	2015-2018
Fundamentos y vocabulario	ISO 8402:1986	ISO 8402:1994	ISO 9000:2000	ISO 9000:2005	ISO 9000:2015
Requisitos	ISO 9001:1987 ISO 9002:1987 ISO 9003:1987	ISO 9001:1994 ISO 9002:1994 ISO 9003:1994	ISO 9001:2000	ISO 9001:2008	ISO 9001:2015
Directrices para la mejora del desempeño	ISO 9004:1987	ISO 9004-1-1994	ISO 9004:2000	ISO 9004:2009	ISO 9004:2018
Directrices para la auditoría de sistemas de gestión	-	ISO10011-1:1990	ISO 19011:2002	ISO 19011:2011	ISO 19011:2018

Fuente: (García, 2013) y (Asociación Española de Normalización y Certificación, 2020)

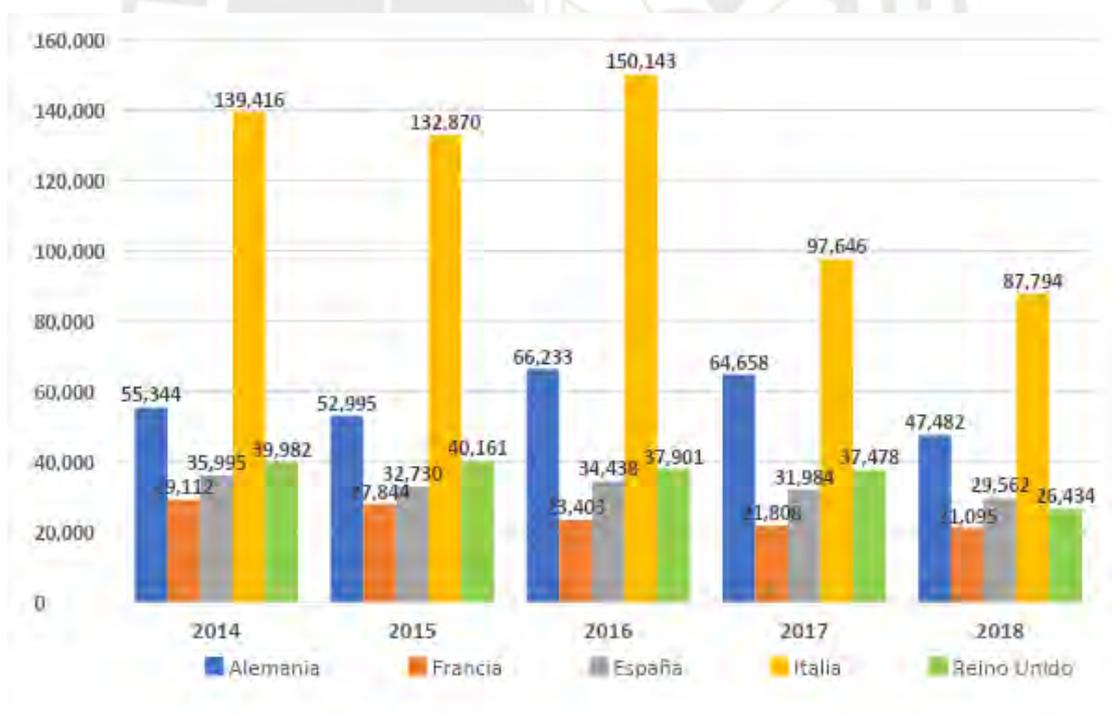
Elaboración: Propia



Anexo 3: Certificaciones ISO 9001 vigentes en el mundo en los últimos 5 años

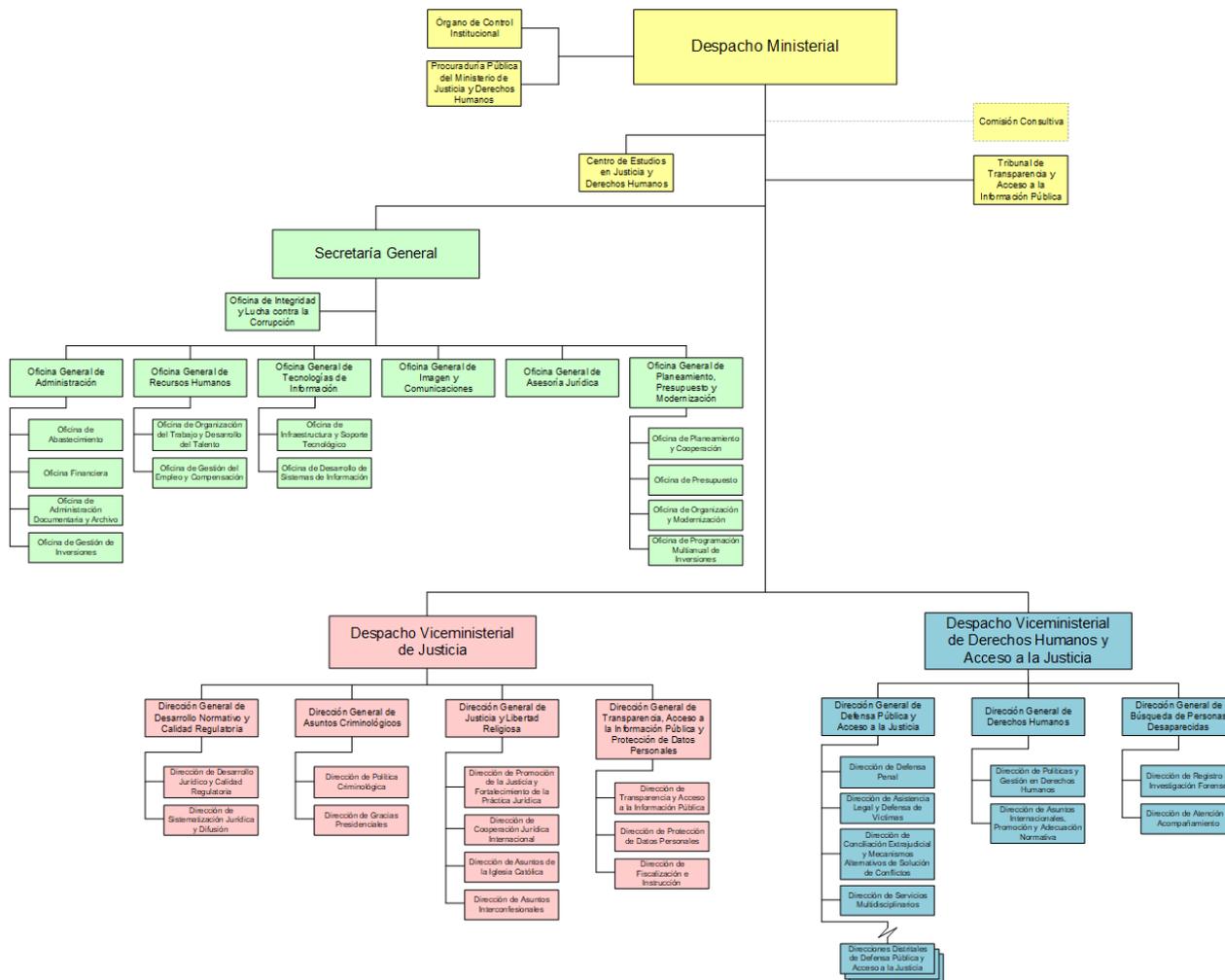


Fuente: Survey ISO 2019
Elaboración: Propia



Fuente: Survey ISO 2019
Elaboración: Propia

Anexo 04: Organigrama vigente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



Fuente: MINJUSDH



Anexo 05: Captura de Pantalla de la página web del Poder Judicial del Perú - Anuncio de premio a la calidad en la gestión del despacho judicial 2020 -



Fuente: Poder Judicial
Fecha: 07/11/2020