

UN MODELO Y UNA MEJORA PARA LOS TIEMPOS PROCESALES DE LA JUSTICIA CIVIL ARGENTINA

Humberto Quiroga Lavié y Ricardo Miró*

Abstract

In this article, the authors describe, apply, and thereby promote the adoption of the ISO 9002 quality regulations in judicial administration. Using specific techniques, such as the concentration of resolutions and others generally related to quality management, they obtain concrete results that reduce the average processing times by 30% or more, as measured by statistical methods in order to contrast hypothesis common in this type of work. In accordance with the theoretical focus applied, based on systems theory, they briefly discuss the underlying mathematical model of management.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace tres años, el equipo de la representación académica en el Consejo de la Magistratura de la Nación ha trabajado en la aplicación de las normas de gestión de calidad ISO 9002, a pedido del Juzgado Nacional Civil N° 94, cuya titular es la Dra. Cecilia Yolanda Federico. Esta labor permitió, además, decantar críticamente los resultados parciales obtenidos y ajustarlos a través de un modelo matemático de gestión de calidad que actualmente está en pleno desarrollo.

La gestión de calidad implica el estricto cumplimiento de ciertas normas, que la ingeniería organizacional ha denominado ISO 9002, construyéndose las mismas con la intervención necesaria de todos los integrantes del grupo de trabajo judicial.

La tradicional ineficiencia de las oficinas administrativas -en nuestro caso, de las oficinas judiciales- es directa consecuencia del actuar de acuerdo con *reglas* pero nunca de acuerdo con *resultados*. Desde el punto de vista axiomático dado por la teoría weberiana, aceptada universalmente como doctrina de diagnóstico suficiente, se puede decir que el punto focal de la enfermedad a ser curada es el comportamiento rutinario, sin toma de conciencia de lo que se está haciendo, con la inevitable consecuencia de que seguir trabajando así, lejos de generar eficacia en la gestión, tiene como necesario resultado el incumplimiento de los objetivos buscados por los propios reglamentos estrictamente aplicados.

Estamos tratando de señalar dónde está la clave de la gran paradoja denunciada por Weber: *sin burocracia no hay gestión administrativa posible*. Es decir, que no hay otro camino para buscar eficiencia -con burocracia-, en la medida en que se opere sin toma de conciencia acerca de los resultados.

-
- Humberto Quiroga Lavié es representante de las Universidades Nacionales en el Consejo de la Magistratura de la Nación. Ricardo Miró se desempeña como matemático en el Área de Procesamiento de Datos del Consejo de la Magistratura de la Nación. (rmiro@sion.com).

El aporte que nosotros visualizamos, como consecuencia de la aplicación de sistemas de gestión de calidad aplicando reglas ISO, es haber encontrado el remedio concreto para desburocratizar, *sin suprimir la oficina administrativa llamada burocracia*. Lograr que el trabajo a código no sea una enfermedad, sino el funcionamiento normal del sistema dado por la oficina judicial, es el objetivo básico. Las prácticas administrativas, como modo de implementar los códigos de procedimientos, tienen que convertir las prácticas inconscientes generadoras de frustración, en reglas prácticas plenamente conscientes, generadoras de incentivos para la motivación activa. Se trata de lograr que todos aquellos que intervienen en la gestión judicial (jueces, funcionarios, empleados, partes que litigan y los abogados), se sientan construyendo en común la resolución del conflicto, de modo tal de ir dejando conformes diariamente al grupo de trabajo judicial y a la sociedad involucrada.

Resulta fundamental incluir en el tema de los incentivos a todos aquellos que se encuentran involucrados en la gestión de calidad de un tribunal de justicia, por cuanto esta cuestión ha sido tradicionalmente no considerada como un tema central de la reorganización administrativa. El encuentro de los incentivos de todos los operadores del sistema judicial, es un realimentador del buen funcionamiento judicial. Esto implica que, si ello no se logra, será muy difícil modificar el muy bajo consenso que tiene el funcionamiento del sistema de justicia en nuestro país.

De nada valdrá resolver rápidamente las causas, si la desburocratización se produce solamente en términos del tiempo del proceso, y no en términos de evaluar la calidad jurídica y axiológica de las decisiones judiciales. Pero tampoco se trata de una buena sentencia, lograda en tiempo real y útil, sino del grado de aceptabilidad de la misma, del acuerdo obtenido por parte de quienes litigan y de sus abogados.

El reconocimiento del usuario es clave para mejorar el consenso social sobre el funcionamiento del sistema de justicia. Ese reconocimiento genera una gratificación de gran valor que está predicada en el mismo preámbulo de la Constitución respecto del afianzamiento de la justicia. Entonces, a los incentivos del grupo de trabajo judicial, obtenidos como consecuencia de ser actores y promotores de las reglas de calidad, se le suma el incentivo de ser reconocidos por los destinatarios del trabajo. Se trata también de cómo lograr inteligencia emocional en la configuración de las conductas humanas, exactamente lo que nunca hizo la burocracia. Por eso es que tenemos que destacar el gran aporte de la ingeniería de la organización a la dignificación del trabajo.

Una educación de gestión de calidad en términos de educación emocional implica integrar junto con los ingenieros de la educación, a psicólogos, pedagogos y capacitadores, en aquello que resulta más difícil en las relaciones humanas: acoplar las diferencias que tenemos cada uno de los hombres y convertir las de energía negativa en positiva, en un proceso de verificación permanente de control de gestión de sumas, de encuentros, y no de desencuentros. Es decir, producir una suerte de evaluación del humor grupal que, cuando es positivo, tiene por resultado sacar fuerzas de flaquezas.

Resultará también muy importante que los tribunales que adopten el sistema de gestión de calidad realicen una apertura comunicacional hacia los usuarios del sistema: las partes y a sus representantes en juicio, que son los abogados. Es preferible realizar encuestas sectoriales a estos últimos, porque ello aumenta la probabilidad de conseguir resultados fecundos, a partir de las ideas que propongan. Ese método también permite la

comparación de las diversas propuestas, dinamiza la gestión e impulsa la creatividad. Esto se puede hacer hoy a través de la tecnología informática que genera realimentación para la gestión de calidad. Sin un bucle de retorno generado por la participación de los abogados, este tipo de gestión nunca se logrará.

Otras alternativas de participación son: la realización de audiencias públicas, la instalación de buzones de ideas en los juzgados, y la difusión de las propuestas en gacetillas elaboradas en el mismo juzgado y distribuidas a los profesionales para que se informen, instándolos a participar.

En consecuencia, el diseño de los aspectos básicos de la gestión de calidad implica lo siguiente:

- a) ser protagonista activo en la formulación de reglas de lo cotidiano;
- b) enriquecer permanentemente la información sobre lo que se está haciendo y sus resultados;
- c) tomar conciencia sobre lo que se cumple y sobre lo que no se cumple, y sobre el costo y el beneficio de los cumplimientos o de los incumplimientos;
- d) hacer del control no un castigo sino una satisfacción de estar cumpliendo con aquello que queremos y no con aquello que no queremos;
- e) aprender a hacer los registros necesarios, suprimiendo los innecesarios;
- f) estar siempre abierto a la información de los usuarios, sobre todo en cuanto al nivel de conformidad o disconformidad que ellos expresen, con el objeto de suprimir la brecha que pudiera existir;
- g) convertir el trabajo grupal en una actividad de entrenamiento y reentrenamiento permanente;
- h) conocer no solamente lo que a cada uno le corresponde en su puesto de trabajo, sino lo que les corresponde a los demás, y estar en condiciones de suplirse recíprocamente;
- i) aprender a adaptarse a las diferencias que necesariamente tendrán los integrantes del grupo de trabajo judicial y encontrar en ese aprendizaje una gratificación especial, en la medida en que ello implique el reconocimiento mutuo entre los integrantes del grupo, en función de la valoración de los resultados que se están obteniendo;
- j) aprender a que toda regla de conducta, tanto la de gestión de calidad como la jurídica, no puede regular la totalidad de la conducta humana, es decir, que siempre hay campo para la discrecionalidad y para la creación. Por no ejercer poderes discrecionales, la gestión judicial se desentiende de resultados, se burocratiza, se paraliza en su funcionamiento;
- k) en un sentido correspondiente con lo dicho, el grupo de trabajo debe entender que normas de tan amplio potestamiento a favor de la gestión jurisdiccional de los jueces, como lo son los artículos 34 y 36 del Código de Procedimiento, son tanto una invitación permanente del grupo de trabajo al ejercicio de la actividad jurisdiccional, como un camino activo a la gestión de calidad que se ha puesto en funcionamiento;
- l) tener en claro de que la autonomía de gestión no significa suprimir el ejercicio del liderazgo, que por imperio de nuestro sistema jurídico está a cargo del juez: la gestión de calidad no implica el establecimiento de la anarquía, sino el aprovechamiento de toda la energía disponible.

2. COINCIDENCIAS DE ENFOQUE Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Ciertamente, un juzgado es una entidad compleja. A primera vista, tal como ya se dijo, tal entidad parece muy alejada de su eventual descripción matemática. Sin embargo, es perfectamente factible estudiarla desde el punto de vista del flujo de expedientes que inciden sobre él y emergen también de él. Este tema, así encarado, pertenece al campo de estudio definido por una disciplina matemática de fuerte connotación estadística llamada *teoría de colas* [4], [5], [10]. Dentro de esta extensa disciplina, cabe consignar el aporte de uno de sus capítulos más activos: la *teoría de las cadenas de Markov* [6] como así también la *teoría de las redes de Jackson* [5], que resultan estar englobadas por el macro esquema general provisto por la *teoría general de los sistemas* [2].

Resulta llamativa la coincidencia semántica que se verifica en los autores consultados cuando abordan precisamente el aludido concepto de *sistema*, ya sea desde el punto de vista de la política y del derecho organizacional [8 a], [8 b]; o bien desde el punto de vista de las estructuras matemáticas de carácter estocástico [5], [6].

Los antecedentes históricos de esta coincidencia son elocuentes. Datan como mínimo desde de 1837, cuando el matemático Simeon Denis Poisson (1781,1841) [1], fue comisionado por la magistratura parisina para proponer alguna solución al problema planteado por las largas colas generadas ante los juzgados locales. Éstos, tras el alud de demandas de todo tipo verificadas luego de la extinción del imperio napoleónico, vieron súbitamente superada su capacidad normal de gestión tribunalicia. Poisson concentró su estudio en la tasa de ingreso de expedientes λ y su influencia sobre la magnitud de la *probabilidad en el arribo de n (ninguno, uno o más) expedientes a la mesa de entradas de un juzgado durante un intervalo de tiempo predeterminado t* , probabilidad que habitualmente se designa con el símbolo $P_n(t)$ y que se expresa así:

$$P(t) = \frac{(\lambda t)^n}{n!} e^{-\lambda t}$$

Con esto, introdujo lo que actualmente se entiende por *distribución de Poisson*, ley probabilística básica que hoy día figura en cualquier texto inicial de la teoría de probabilidades. El descubrimiento de esta distribución tiene entonces un claro origen administrativo judicial, tal como es deducida matemáticamente por el autor en su obra *Recherches sur la Probabilité des Jugements en Matière Criminelle et en Matière Civile*, (Poisson, S. D., París, Bacheleer, 1837) [7].

Más de medio siglo después de Poisson, hacia 1917, el ingeniero electricista danés A.K. Erlang, publicó un trabajo en donde analiza la saturación verificada sobre las centrales telefónicas de la ciudad de Copenhague [11], un fenómeno que al menos como aproximación inicial, es matemáticamente indistinguible del discutido por Poisson respecto del arribo de expedientes a una cola judicial.

3. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO: EL RÉGIMEN TRANSITORIO Y EL RÉGIMEN ESTACIONARIO

Al comenzar el estudio de un fenómeno natural, frecuentemente salen a relucir dos circunstancias muy ligadas entre sí:

- a) Que el fenómeno es demasiado complejo.
- b) Que, por lo tanto, no se tiene la menor idea de cómo encarar su descripción matemática.

Surge entonces la necesidad operativa de desglosar el problema planteado en lo que se entiende son sus elementos característicos, con el fin de establecer, por lo menos, qué tipo de aproximación es posible aplicar a partir de tal tarea previa.

Una pregunta clave es ésta: *fijado un instante arbitrario, ¿cuántos expedientes existen en un juzgado?* Se analizará la respuesta utilizando dos esquemas que poseen diferente grado de complejidad.

a) Simplificando la cuestión al máximo, se sugiere pensar un juzgado como un recinto físico donde llegan expedientes de acuerdo con una tasa constante de λ unidades/día. La simplificación incluye suponer que el flujo de expedientes no se realiza de manera aleatoria, sino determinística. Los expedientes ingresarán y recorrerán el juzgado de manera equiespaciada en el tiempo, tal como lo señalan las dos figuras siguientes, 1-a y 1-b.

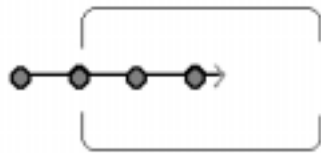


Fig. 1-a. Comienzo del proceso: el sistema está en régimen transitorio.

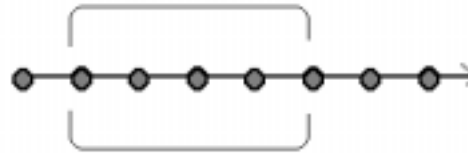


Fig. 1-b. El proceso se ha equilibrado, estando en régimen estacionario.

Tal como se desprende de las figuras 1-a y 1-b, la respuesta dependerá del instante elegido. Es decir, si tal instante se elige cuando el proceso de ingreso de expedientes ha comenzado hace “poco” (Fig. 1-a) o bien hace “mucho” (Fig. 1-b).

Sea T el tiempo que tarda un expediente en atravesar el juzgado.

Si se desea averiguar la cantidad de expedientes presentes en el recinto, antes de que egrese el primero de ellos ($t \leq T$), la cantidad de expedientes $Q(t)$ estará dada por la función lineal:

$$Q(t) = \lambda t, \quad \text{para todo } t \leq T$$

Por otra parte, si se desea determinar la cantidad de expedientes presentes en el recinto cuando el sistema está plenamente operativo, es decir, luego de que haya emergido el primer expediente ($t > T$, figura 1-b), la cantidad de expedientes presente será constante, no dependiendo ya del tiempo, y estará dada por la cantidad

$$Q = \lambda T, \quad \text{para todo } t > T \quad (2)$$

La solución dada en (1) depende visiblemente de t , y describe una realidad que terminará en algún momento. Se trata del *régimen transitorio* asociado con el sistema en estudio. Por otra parte, la solución dada por (2) no depende ya más de la variable temporal t , y describe el *régimen estacionario* para el mismo sistema. Normalmente, se

considera que la vigencia del régimen transitorio es mucho menor que la vigencia del régimen estacionario. Esta distinción es esencial en las soluciones propuestas por la teoría de colas para situaciones judiciales que están más acordes con el mundo real.

En general, las leyes dinámicas de los regímenes transitorios son más complicadas que las leyes que gobiernan los regímenes estacionarios. El tiempo durante el cual tiene vigencia una solución transitoria se llama *tiempo de relajación* o *tiempo de asentamiento* (“settling time”) [6]. Determinar su valor, según los casos, puede ser una tarea considerablemente complicada. Tal como se comprenderá, el tiempo de relajación del sencillo sistema descrito por la figura 1-a es simplemente T .

b) El siguiente nivel de complejidad para la pregunta considerada consiste en tomar a un juzgado tal como es en la realidad, es decir, una red de escritorios con funcionarios judiciales de varios niveles jerárquicos que analizan y actúan sobre los expedientes según su orden de llegada. De acuerdo con su naturaleza (sucesiones testamentarias o *ab-intestato*, cobro de sumas de dinero, divorcios, etc.), los expedientes seguirán trayectorias distintas, pero que están predeterminadas en cada caso. La salida del expediente del recinto se verifica, por ejemplo, cuando el juez emite sentencia. La situación para el régimen estacionario, está ilustrada en la figura 2.

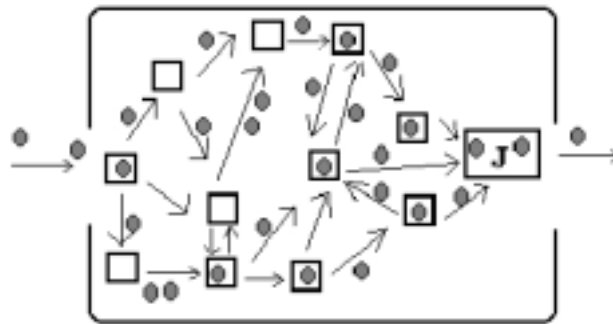


Fig. 2: Situación real del flujo de expedientes en un juzgado con régimen estacionario

Dado el nuevo esquema, consideremos ahora la respuesta que se puede brindar para la pregunta formulada. Si bien no parece posible dar una solución exacta a la pregunta que se está analizando, sí es posible establecer la cantidad media de expedientes que existen en un instante dado. Para tal fin, considérese que ahora T es la vida media de un expediente, que λ es la tasa media de ingreso de expedientes y que Q es la cantidad media de trámites existentes. En la experiencia real, estas cantidades se determinan con todos los recaudos estadísticos del caso y distan mucho de ser independientes entre sí. Bajo las hipótesis dadas, se verificará que:

$$Q = \lambda T \quad (3)$$

igualdad que se conoce como *Ley de Little* [5], [6], y que formalmente es muy parecida a la igualdad (2).

Sin embargo, hay algunas salvedades. Las cantidades que figuran en (1) son determinísticas. Proviene de una función lineal bien definida *a priori*. Por el contrario,

las cantidades que figuran en (3) son *valores medios de variables aleatorias discretas* [9].

Desde el punto de vista histórico, resulta interesante observar que el problema planteado por el “juzgado determinístico” de la figura 1-b puede muy bien resolverse con los elementos matemáticos que se encuentran ya en el papiro egipcio de Rhind, (año 3000 a.C.), cuando éste describe y aplica esencialmente lo que hoy se conoce como *regla de tres simple*. Ahora bien la respuesta (3), dada al problema equivalente para el “juzgado real” de la figura 2, recién pudo ser completamente fundamentada unos 5000 años después de que fuera escrito el papiro citado, a partir del artículo presentado por el matemático norteamericano J. Little en 1961, donde (3) se analiza rigurosamente, a la luz de la teoría asociada con la moderna estadística matemática [5].

4. LAS BASES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

Debemos asumir que la gestión de calidad en el servicio de Justicia depende del dominio de las relaciones humanas por parte de *todos los operadores del tribunal*, no solamente por parte del juez. La relación humana genera una expectativa de asistencia o abandono, de interés o indiferencia, y ello constituye la grama misma del consenso o del disenso que genera el servicio. En nuestro país, las expectativas sobre el desempeño de la Justicia son negativas. Las encuestas lo dicen a diario: hay que cambiar la relación de trato, condición fundamental para lograr consenso también en la aceptación del resultado final que tienen los juicios.

Esa artesanía de vida que es el trabajo, debe estar sometida a reglas de previsión, de seguimientos de procesos -para ello están las ISO 9002-, pero también debe estar sujeta a una capacidad de respuesta que proviene de la creatividad del funcionario ante lo nuevo. Y lo nuevo es de todos los días, pues la gente cambia cotidianamente y es diferente.

Es por ello que el servicio de justicia debe prestarse en forma personalizada, que el servicio se cumpla de acuerdo a reglas usuales, pero también con cintura creativa frente a lo nuevo; que el servicio se satisfaga en forma completa e integral, por sectores, por etapas, para salir del paso; que los plazos no cuenten; que el trato resulte gobernado por la indiferencia; que no haya sonrisas y tolerancia en la dura realidad que a todos nos toca sobrellevar. Los abogados tendrán que hacer también cursos de gestión de calidad, pues ellos prestan el servicio, como si fueran jueces, o como si fueran funcionarios cuando concurren a los tribunales.

Debemos asumir que el servicio de justicia no es un fenómeno intangible, inverificable, que se nos va de las manos, lleno de misterio. Por el contrario, es observable y verificable, porque está a la luz del día. Lo sufrimos o gozamos, generalmente lo soportamos, de forma tal que podemos identificarlo y medirlo. Animémonos a hacer encuestas en tal sentido y tendremos una idea más concreta de lo que estamos diciendo. No es difícil identificar un tribunal con mala calidad en la atención del servicio. No digamos que esa es la razón por la cual los tribunales no quieren adherir a la experiencia, pues entonces el diagnóstico estará concluido: nunca mejoraremos la calidad de la gestión judicial.

Se debe conocer con precisión el pensamiento de los abogados, atender sus puntos de vista vinculados al trato recibido, escuchar sus propuestas. Los trámites deben ser sencillos y fiables; los retrasos se deben ir suprimiendo en la medida de lo posible; los tiempos de espera deben estar referidos a situaciones objetivas, siempre hay que medir el tiempo global que lleva la conclusión de cada trámite y de cada etapa del juicio. Un punto central es que el tribunal tenga capacidad para dar respuesta a situaciones imprevistas.

Es por ello que la gestión de calidad debe contar, en forma permanente, con *estadísticas sobre su desempeño*: conocer cuál es el porcentaje de quejas por retrasos en cada trámite; cuál el de los abogados satisfechos e insatisfechos; saber si prevalece la lentitud o la rapidez, la premura improvisada o la prudencia ponderada. No se puede actuar ignorando que se han cometido errores o reiteraciones de trámites innecesarios. Tener presente siempre que calidad es el cumplimiento de las especificaciones (Crosby), es decir, que cada funcionario debe saber muy bien qué, cómo y cuándo tiene que realizar su trabajo, para hacerlo predecible para sí mismo y para los demás y, por lo tanto, controlable. Con que un sólo integrante del grupo de trabajo se equivoque, el resultado de la gestión resultará insatisfactorio.

El tribunal que aplique un sistema de calidad no puede conformarse con haber logrado un resultado de buena eficacia en un momento dado. Por el contrario: no es completo dicho sistema sino lleva incluida la mejora permanente. Una vez recogidos los resultados obtenidos, la información analizada debe servir para introducir cambios dirigidos a mejorar la gestión, así como a definir nuevos objetivos del tribunal, ajustando los existentes. Estamos cumpliendo con el famoso "bucle de calidad" postulado por Edward Demming.

Las necesidades de las partes y de sus abogados están en relación directa con la complejidad de cada juicio o de cada trámite. Las reglas ISO nos indican los puntos clave a ser tenidos en cuenta para lograr que el tribunal funcione con gestión de calidad, pero sus especificaciones no son constrictivas, sino una suerte de recomendaciones para realizar con eficacia y bajo control los procesos en curso. Las reglas son las elaboradas por el grupo de trabajo. Se codifican en instructivos, previa preparación de un manual de calidad que fije las responsabilidades de cada funcionario y las etapas de cada proceso, así como los documentos que deben elaborarse y los archivos que los deben almacenar.

El sistema documental se debe realizar a partir de una estructura jerárquica: en un primer nivel se organizan los documentos base que indican el campo de acción del tribunal y sus objetivos. De ese modo se forma el denominado *manual de calidad*. En un segundo nivel se establecen los procedimientos generales que describen los métodos de trabajo del tribunal. En este nivel se deben indicar los objetivos del grupo de trabajo, el alcance o ámbito de aplicación, las responsabilidades de cada sector del tribunal, las definiciones de los conceptos utilizados, el orden cronológico de las actividades, las referencias documentales o normativas a ser utilizadas, los anexos donde se indiquen los diagramas de flujo que conforman cada actividad y los registros que utilizará el tribunal para ejecutar los procedimientos. Finalmente, en el tercer nivel documental deben incluirse, en forma analítica, los procedimientos específicos de trabajo y las instrucciones complementarias para llevarlos a cabo.

El funcionamiento del sistema de calidad debe ser conocido a la perfección por cada funcionario del tribunal. No se llega a la calidad a partir del desconocimiento integral de la gestión y del sistema que lo gobierna. La falta de información en tal sentido conducirá a un elevado número de errores y a una gran confusión en el grupo de trabajo.

5. EL MANUAL DE CALIDAD Y LOS PROCEDIMIENTOS

Cada funcionario judicial debe saber qué, cómo y cuándo debe realizar su trabajo, de forma tal de hacerlo predecible, a los efectos de poder controlarlo. Si un músico se equivoca en una orquesta, es obvio que se equivoca toda la orquesta. Si no hay sincronía, no habrá gestión de calidad judicial. El manual de calidad debe indicar las especificaciones o estándares de trabajo que deben ser cumplidos para lograr los objetivos buscados.

Nos enseña Eugenio D' Ors que "entre dos explicaciones debemos elegir la más clara, entre dos formas, la más elemental y entre dos expresiones, la más breve". Se trata de un buen consejo a ser seguido en la redacción del manual de calidad por parte del grupo de trabajo, cosa que se hará con el apoyo de los capacitadores. No debemos documentar las actividades banales, sino sólo aquellas que pueden tener influencia directa o indirecta en la calidad de la gestión. Si queremos configurar al grupo de trabajo judicial como una familia, y ello es encomiable, lo deseable es que todos participen en la elaboración del manual. De ese modo se fortalece la sensación de pertenencia, se incrementa el reconocimiento mutuo y aumentan las gratificaciones individuales, evitando brazos caídos en la gestión del tribunal.

Una vez elaborado el primer borrador del manual, se lo debe someter a una fase de lanzamiento, previa consulta con todo el personal involucrado, a efectos de recibir sugerencias de modificación. Deberá existir un responsable de la aprobación formal del documento, el juez, el secretario o el pro-secretario, según fuere el nivel del manual que se aprueba. Las revisiones pueden ser solicitadas por cualquier funcionario.

Será muy importante identificar y gestionar los diferentes procesos que se encuentren interrelacionados. Los documentos indicados en el manual deben reflejar con claridad la forma de trabajar. La ejecución de los procedimientos también debe estar especificada en el manual. Nunca el diseño es lo mismo que su ejecución. Recomendamos lo siguiente:

- a) identificar con claridad los procedimientos necesarios para que la gestión en el tribunal sea de calidad;
- b) establecer la secuencia de esos procedimientos y su interacción;
- c) determinar los métodos y criterios para asegurar que los procedimientos sean efectivos, así como el modo de controlarlos;
- d) asegurar que siempre esté disponible la información necesaria para lograr apoyar el funcionamiento de los procedimientos, así como su seguimiento;
- e) medir la realización de los procedimientos e implantar las acciones necesarias para lograr que se cumplan los resultados planificados, así como la mejora continua de los mismos;

- f) indicar los documentos necesarios para que el tribunal pueda funcionar adecuadamente, de acuerdo al modelo de gestión de calidad. No puede obviarse el plan, ni la ejecución de su control;
- g) establecer con claridad la política de calidad y sus objetivos;
- h) indicar el tamaño y tipo de tribunal, su complejidad e interacción de procedimientos, así como su competencia jurisdiccional y administrativa.

En el manual se deben establecer cuáles son los documentos que debe llevar el tribunal, y cuáles son los necesarios para comprobar la idoneidad de la gestión, antes de su puesta en funcionamiento. Los documentos se deben revisar y actualizar todas las veces que fuera necesario. Se debe establecer dónde está disponible cada documento. Estos deben ser fácilmente identificables, legibles y accesibles. Se debe evitar el uso no intencionado de los documentos que estén obsoletos: estos deberán estar suficientemente identificados en el caso de no haber sido destruidos.

También se deben indicar los registros con que cuenta el tribunal para asegurar su gestión de calidad. Los registros son los documentos que indican el resultado obtenido o ponen en evidencia el nivel de gestión obtenido. Los registros pueden encontrarse en soporte informático o en papel. La organización de los registros debe estar procedimentada: ellos deben estar identificados, ser legibles, asegurando el almacenamiento de datos respectivos. Deben de estar protegidos, para poder recuperar la información fácilmente y debe estar indicado el tiempo de retención de la información.

Es absolutamente necesario conocer las necesidades y expectativas de los litigantes y sus abogados, a los efectos de convertirlas en objetivos de la gestión del tribunal. Para eso, las encuestas y consultas deben estar procedimentadas en el manual.

La designación del personal debe también estar a tono con la gestión de calidad del tribunal. Para ello se deben dar cursos de capacitación a los aspirantes a concursar. Por supuesto, los meritorios deberán estar incluidos en la capacitación, que será permanente para todo el grupo de trabajo judicial. Previa a la capacitación, debe haber procesos de difusión sobre la gestión de calidad y sus beneficios.

En el caso de la infraestructura de funcionamiento del tribunal, el manual deberá definir cuáles son las necesidades a cubrir en términos de funcionamiento óptimo, según los objetivos previstos, con cálculo de costo, de seguridad, de funcionamiento, de protección de lo existente y por existir, así como la cobertura de un mantenimiento para asegurar que las instalaciones cumplan con las necesidades y objetivos previstos. Los factores físicos deben ser mensurados: calor, ruido, iluminación, higiene, humedad, limpieza, contaminación ambiental. También se debe considerar la evaluación de los riesgos laborales. Si el tribunal debe realizar compras, las mismas deben realizarse de acuerdo con los procedimientos de selección, evaluación y control que en tal sentido se encontraran vigentes.

El manual debe contener también los procedimientos de revisión. Se debe tomar en cuenta el resultado de las auditorías que se realicen en el tribunal; los informes sobre los requerimientos de los litigantes o abogados, a modo de retroalimentación; el análisis del cumplimiento de los procedimientos previstos y su conformidad en términos de

ejecución; el estado de las acciones correctivas implementadas; el seguimiento de las anteriores revisiones que se hubieran efectuado; así como los cambios que hubieran afectado al sistema de gestión de calidad. En el caso de los cambios, se deben identificar los efectos que han producido, lo cual debe ser verificado y aprobado antes de autorizar su continuidad.

Como colofón tenemos que decir que el manual debe tener en cuenta que hay tres ejes fundamentales donde descansa el funcionamiento del sistema: la formación del personal, su motivación y la comunicación con el entorno del tribunal. Esto último en términos de litigantes, abogados u oficinas centrales de apoyo, así como también con la burocracia pública y privada que se encuentra en necesaria relación con el funcionamiento del tribunal.

6. EL CONTROL DE LAS NO CONFORMIDADES

Las no conformidades sobre el funcionamiento del sistema de gestión de calidad deben ser puntualizadas en cada instancia de auditoría que se realice. Se debe lograr que la ejecución de procedimientos no conformes sea apartada de la gestión, valorados en tal sentido y controlados para evitar su reiteración. A tal efecto, se debe establecer un procedimiento documentado donde se definan dichas actividades no conformes. Se debe indicar un procedimiento de rectificación, el cual debe ser comunicado a todo el personal del tribunal, así como a los litigantes, abogados y terceros involucrados en el funcionamiento del sistema, salvo que se trate de una cuestión sometida a reserva.

Que un tribunal funcione en situación de convivencia con procedimientos incorrectos, no sometidos a control de conformidad, genera necesariamente una situación de déficit en su gestión de calidad. Para evitarlo, se debe establecer un procedimiento de identificación de no conformidades, incluyendo las reclamaciones de litigantes, abogados o terceros. Se deben determinar las causas de las no conformidades, qué tipos de procedimientos se necesitan aplicar para evitar su reiteración, el registro del resultado de la acción correctiva adoptada y la revisión de la acción correctiva.

Si no se quiere incurrir en ejecución de procedimientos que impliquen no conformidades, un camino óptimo es programar la realización de acciones preventivas, frente al caso de riesgo de producirse una no conformidad. A tal fin, se debe actuar sobre las causas de las no conformidades potenciales para evitar que ellas se produzcan. Se deberá documentar este tipo de procedimiento, así como los resultados que se obtengan.

7. LA AUDITORÍA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

Sin control no hay sistema en funcionamiento. El control del programa de gestión de calidad en un tribunal de justicia obliga a instalar una auditoría interna, como seguimiento cotidiano de lo que se está haciendo y una auditoría externa para objetivar el control y evitar la subjetividad propia de los protagonistas. Se controlan los procedimientos, el ejercicio del liderazgo, la gestión global y la satisfacción de los usuarios del servicio, también el clima organizacional, los recursos disponibles, el nivel de realización o *performance* del tribunal.

Después de la toma de los datos es preciso analizarlos, cuantificarlos, elaborar estadísticas con ellos, compararlos, con el objeto de obtener un panorama claro para adoptar decisiones, tanto de transformación como de mantenimiento. En esa tarea deben intervenir todos los integrantes del grupo, en la medida de su rol dentro del tribunal. Es conveniente realizar las transformaciones a partir de pruebas piloto, en paralelo con el procedimiento usual. Pero si hay consenso suficiente, será posible introducir el cambio en todo el sistema en forma radical: dependerá del costo que se advierta de mantener el procedimiento en uso como consecuencia de la dimensión del error o falla que se haya advertido. Ello depende también del consenso que despierte el cambio en los usuarios, o que haya sido solicitado con insistencia por ellos.

Suele ocurrir que existan en el sistema judicial o en sus procedimientos problemas crónicos de difícil solución. Por lo general, este tipo de cuestiones no se aborda nunca, dada la complejidad que genera su resolución. En consecuencia, los tribunales aprenden a convivir con éstas. Incluso, hasta se llega a negar su existencia como problema. Para salir de este estado de negación, hay que formar en cada tribunal un círculo de calidad, que deberá afrontar el desafío utilizando herramientas apropiadas. Son las siete propuestas básicas de Ishikawa, es decir: definir el problema, indicar los errores más importantes en los procedimientos, establecer sus causas, marcar las soluciones para cada caso, definir los resultados previstos y establecer cómo controlar sus efectos.

En todos los casos se deben evitar actitudes agresivas y discusiones impropias en el grupo de trabajo judicial; tampoco se deberán extraer conclusiones precipitadas a la hora de evaluar la marcha del programa de gestión de calidad; sólo se deben considerar hechos o episodios constatables; nunca se deben personalizar las críticas. Siempre hay que imputar los errores a deficiencias grupales: si falla un funcionario, falla el grupo.

8. EFECTO DEL PAPEL DE LAS NORMAS ISO EN LA REDUCCIÓN DE LOS TIEMPOS PROCESALES DEL JUZGADO CIVIL N° 94

¿Habrá alguna forma de reducir los tiempos procesales, sin necesidad de reformas a los códigos de procedimientos, ni de la reducción de los términos o plazos previstos en dichos códigos? Al trabajar sobre una propuesta informal que el procesalista recientemente fallecido Héctor Umaschi hiciera llegar a uno de los autores de este trabajo (HQL), se ha observado que en el marco de las potestades habilitadoras, ordenatorias e instructorias, contenidas en los arts. 34 y 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, resulta posible inducir en las prácticas de nuestros magistrados la utilización de *criterios de concentración de autos procesales*, principalmente referidas a juicios ejecutivos. En tal sentido, se considera que el inciso a) del punto 5° del art. 34 de dicho Código, establece que le cabe al Juez “dirigir el procedimiento (...), concentrar en lo posible en un mismo acto o audiencia todas las diligencias que sean menester realizar”. Es fácil advertir que nuestros jueces utilizan muy poco esta habilitación procesal sin advertir que, al no hacerlo, no se está valorando suficientemente la importancia que, en términos de eficiencia constitucional (art. 114, Inc. 6), tiene dicha técnica de concentración en beneficio de todos los involucrados en el sistema de justicia: partes, letrados, unidades de gestión judicial y, en definitiva, el país entero.

Como consecuencia, corolario inevitable, algunas trayectorias triangulares pueden mejorarse eliminando un lado de la misma, tal como se observa en la figura 5:



Fig. 5: trayectoria pre ISO (izquierda) versus trayectoria post ISO (derecha)

Será fácil aceptar entonces que la velocidad del tránsito del flujo global de expedientes, estadísticamente hablando, debería verificar un aumento general partir de la obvia simplificación introducida en las trayectorias anteriormente vigentes. El eventual aumento de velocidad en la tramitación, pudo determinarse con toda la confianza estadística del caso, comparando el tiempo medio de resolución vigente en la época pre ISO, que llamaremos T_a , versus el tiempo medio de resolución emergente tras la adopción de las normas de calidad ISO, llamado momentáneamente aquí T_d . Con los recaudos correspondientes, se tomaron muestras representativas en ambos períodos de trabajo. Es interesante señalar que esta medición señala la vinculación causal de la *normativa ISO primaria básica sobre los tiempos procesales*, no habiéndose llevado a la práctica para la época de su realización, la técnica de concentración de autos citada más arriba. Las muestras de ambas situaciones para expedientes generales tramitados sin ISO y con ISO, se transcriben a continuación:

Procesos en general, sin ISO, 1999

Cronología	Inicio	Sentencia	Duración
1	2/2/99	8/2/99	6
2	2/2/99	22/4/99	79
3	3/2/99	7/5/99	93
4	3/2/99	22/4/99	78
5	5/2/99	21/9/99	228
6	8/2/99	11/8/99	184
7	8/2/99	12/10/99	246
8	8/2/99	7/6/99	119
9	8/2/99	27/12/99	322
10	9/2/99	19/5/99	99
11	9/2/99	10/9/99	213
12	10/2/99	15/3/99	33
13	3/3/99	25/5/99	83
14	3/3/99	31/8/99	181
15	4/3/99	25/8/99	174
16	4/3/99	25/6/99	113
17	4/3/99	18/5/99	75
18	9/3/99	21/11/99	257
19	11/3/99	15/12/99	279
20	12/3/99	31/8/99	172
21	13/3/99	6/8/99	146
22	15/3/99	7/6/99	84
23	16/3/99	23/6/99	99

Procesos en general, con ISO, 2000

Cronología	Inicio	Sentencia	Duración
1	1/2/00	9/3/00	37
2	1/2/00	20/3/00	48
3	3/2/00	2/5/00	89
4	3/2/00	8/8/00	187
5	4/2/00	26/9/00	235
6	7/2/00	5/6/00	119
7	7/2/00	5/6/00	119
8	8/2/00	8/6/00	121
9	8/2/00	11/5/00	93
10	9/2/00	20/9/00	224
11	10/2/00	15/3/00	34
12	10/2/00	13/6/00	124
13	10/2/00	26/9/00	229
14	10/2/00	28/6/00	139
15	11/2/00	27/10/00	259
16	14/2/00	25/9/00	224
17	14/2/00	15/3/00	30
18	15/2/00	26/9/00	224
19	16/2/00	20/9/00	217
20	16/2/00	31/5/00	105
21	16/2/00	2/6/00	107
22	16/2/00	16/8/00	182
23	17/2/00	30/3/00	42

24	18/3/99	1/11/99	228	24	18/2/00	7/9/00	202
25	7/4/99	18/11/99	225	25	18/2/00	10/3/00	21
26	9/4/99	25/11/99	230	26	18/2/00	2/6/00	105
27	12/4/99	13/7/99	92	27	21/2/00	22/6/00	122
28	13/4/99	1/6/99	49	28	22/2/00	15/9/00	206
29	13/4/99	15/11/99	216	29	22/2/00	26/9/00	217
30	14/4/99	19/4/99	5	30	23/2/00	23/5/00	90
31	15/4/99	13/8/99	120	31	23/2/00	19/4/00	56
32	16/4/99	4/5/99	18	32	25/2/00	3/8/00	160
33	21/4/99	5/10/99	167	33	25/2/00	6/10/00	224
34	23/4/99	8/10/99	168	34	28/2/00	30/5/00	92
35	26/4/99	7/12/99	225	35	28/2/00	7/6/00	100
36	27/4/99	12/10/99	168	36	29/2/00	22/5/00	83
37	27/4/99	6/8/99	101	37	2/3/00	27/4/00	56
38	10/5/99	25/10/99	168	38	3/3/00	10/5/00	68
39	10/5/99	26/10/99	169	39	6/3/00	26/4/00	51
40	13/5/99	18/5/99	5	40	7/3/00	3/5/00	57
41	14/5/99	4/11/99	174	41	7/3/00	14/8/00	160
42	17/5/99	16/9/99	122	42	7/3/00	8/8/00	154
43	17/5/99	20/12/99	217	43	8/3/00	17/3/00	9
44	18/5/99	17/11/99	183	44	8/3/00	2/10/00	208
45	20/5/99	6/9/99	109	45	8/3/00	21/11/00	258
46	21/5/99	16/11/99	179	46	8/3/00	20/6/00	104
47	24/5/99	31/5/99	7	47	9/3/00	11/8/00	155
48	26/5/99	24/8/99	90	48	9/3/00	20/9/00	195
49	27/5/99	29/8/99	94	49	10/3/00	12/6/00	94
50	27/5/99	6/12/99	193	50	10/3/00	13/6/00	95

Parámetros estadísticos obtenidos en cada caso (cantidades en días)

Procesos generales sin ISO, 1999

Promedio muestral	141.7
Dispersión muestral:	77.08
Radio del intervalo de confianza	21.36
Techo (promedio de la población)	163.06
Piso (promedio de la población)	120.33

Procesos generales con ISO, 2000

Promedio muestral:	130.6
Dispersión muestral:	70.6
Radio del intervalo de confianza	19,58
Techo (promedio de la población)	150.18
Piso (promedio de la población)	111.02

La herramienta de comparación utilizada fue el conocido test de contraste de hipótesis desarrollado por Mann, Whitney y Wilcoxon,[3], [10], que permitió detectar con una probabilidad superior a 99, que T_d (tiempo medio de resolución post ISO) puede llegar a ser *hasta un 30% menor* que T_a (tiempo medio de resolución pre ISO). Se desea recalcar que una medición análoga, para cuando se aplique completamente la técnica de concentración de autos, arrojará verosímilmente disminuciones temporales aún de mayor magnitud.

Cabe consignar que la gestión administrativa de los tribunales federales norteamericanos se realiza utilizando generalmente las llamadas *normas Burger* [11]. Tales normas requieren una inversión considerable en computadoras, sistemas y equipos afines, aunque su rendimiento en tiempos de resolución es similar al obtenido en el Juzgado N° 94 mediante la aplicación *in situ* de las normas ISO. Esto se desprende de la experiencia *in situ* obtenida por uno de los autores (RM), luego de realizar una visita

específica, organizada en agosto del 2001 por el juez titular del Juzgado Civil N° 54, Dr. Ricardo Li Rosi, a la *Statistical Division* de la *US Administrative Office of the US Courts*, que es la oficina que elabora la captura y procesamiento de los datos estadísticos de los tribunales federales en los Estados Unidos de América.

Dado que la aplicación y puesta a punto de las normas de calidad de gestión ISO 9002 son mucho más económicas que las que conforman el sistema norteamericano Burger, los autores de este trabajo estiman que su empleo masivo se adapta ampliamente a las características del presupuesto que regula el accionar de la justicia argentina.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bell, E.T.: *Historia de las Matemáticas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Bertalanffy, L.: *Teoría General de los Sistemas*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Conover, W. J.: *Practical Nonparametric Statistics*, New York, Wiley & Sons, 1980.
- Gross, D. Harris, C.: *Fundamentals of Queueing Theory*, New York, Wiley & Sons, 1998.
- Lipsky, I.: *Queueing Theory: a Linear Algebraic Approach*, New York, Maxwell Macmillan Co., 1992.
- Norris, J. R.: *Markov Chains*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 1997.
- Página Internet: www-groups.dcs.stnd.ac.UK/~history.Mathematicians/Poisson.html
- Quiroga Lavié, H.: a) *Cibernética y Política*, Mendoza, R.A., Ediciones Ciudad Argentina, 1986. b) *La Formación del Derecho Procesal Organizacional*, Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1999.
- Rohatgi, V. K.: *Statistical Inference*, New York, Wiley & Sons, 1984.
- Saaty, T.: *Elements of Queueing Theory with Applications*; New York, Dover, 1983.
- Swartz, B.: *The Burger Court: Revolution or Confirmation?*, New York, Oxford University Press, 1998.