

# ¿Es aplicable el concepto de calidad al servicio de justicia?

RAFAEL A. BIELSA  
MARCELO PERAZOLO

*Ministerio de Justicia. República Argentina*

*“Usted, ¿consulta a sus clientes sobre qué opinan de los servicios que les presta? No, para qué... si lo único que hacen es quejarse”.*

## 1. Presentación

Hasta la fecha los conceptos de *calidad total*, *cero defecto*, *justo a tiempo*, *control estadístico de procesos*, o sus originales anglosajones de *total quality*, *zero defect*, *just in time*, *statistical process control SPC*, han estado por completo alejados del campo del Derecho, o de donde éstos resultarían en principio aplicables dentro de tal dominio, esto es, *la organización y administración del servicio de Justicia*.

¿Es que acaso dichos conceptos resultan útiles en éste campo? En ese caso, ¿en qué medida? Y ¿en qué consistirían dichas aplicaciones?

Atentos a que encontramos su origen en el terreno de la producción industrial, resulta oportuno realizar una breve reseña introductoria, que facilite la comprensión global de los criterios, para luego avanzar en nuestra tesis, que en resumen consiste en sostener que, en algunos aspectos, el concepto de calidad resulta *aplicable*, y que en otros la cuestión se torna más problemática y compleja. El campo de la observación de la actividad y de los resultados concretos del servicio de Justicia a través de los criterios de calidad, ni es frecuente ni podemos esperar que sea pacífico.

## 2. Contemplando la historia

W. Edwards Deming -a quién recordaremos con frecuencia-, considerado por algunos el *padre* del concepto de *calidad total*<sup>1</sup>, dice: *...el que cada cual se esmere al máximo no es la respuesta. Cada cual se está esforzando al máximo. Es necesario que la gente comprenda la razón por la cual la transformación es indispensable para sobrevivir. Además, tiene que haber coherencia en la comprensión y en el esfuerzo. No existe sustituto alguno para el conocimiento... Un mago puede sacar un conejo de un sombrero, pero no puede sacar calidad de un sombrero*<sup>2</sup>.

Un indicio de las verdaderas características de Deming reside en que no sólo desarrolló y perfeccionó el concepto de *calidad total* -al que suele mencionárselo utilizando su nombre: *Método Deming*-, sino que más tarde se constituyó en su principal crítico, señalando *...cuán inadecuado resulta el sistema de cero defecto. Ya no basta, simplemente, con cumplir las especificaciones; ni es suficiente tampoco que el consumidor quede satisfecho. Es necesario ...contar con clientes que alaben el producto o servicio adquirido, que sigan comprándolo y que su recomendación atraiga nuevos clientes*<sup>3</sup>.

Si mentalmente, con moderación, comenzamos por sustituir los términos *consumidor* o *cliente* por *justiciable*; *producto* o *servicio* por *sentencia*; y *proceso* -en el sentido genérico de *procedimiento seguido en algunas cosas*- por *administración de justicia*, empezaremos a introducirnos lentamente en el postulado de este trabajo. También, si somos capaces de imaginar a un *justiciable* como el *cliente* de un ente *suministrador de servicios*.

Sin embargo, habíamos propuesto una breve reseña como modo de introducción a los conceptos a utilizar; avancemos -entonces- en ella.

Todas estas ideas fueron desarrolladas en el campo de la producción industrial, razón por la cual no dejan de ser relativamente contemporáneas a la época en que nos toca vivir.

■ <sup>1</sup> A lo largo de este trabajo, usaremos -cuando nos refiramos a lo jurídico o a lo jurisdiccional- preferentemente la expresión *criterios de calidad*, en lugar de casi todas las otras equivalentes, particularmente en lugar de *calidad total*. Aunque las razones de la preferencia son varias, una no menor consiste en que la locución *calidad total* es propia de un contexto sólo en infima medida comparable con el jurídico.

■ <sup>2</sup> Prólogo a la obra *The Deming Management Method*, de Walton M., publicada por Dood, Mead & Company, N.Y., 1986. Puede encontrarse una edición en español, publicada por Editorial Norma S.A., con traducción de Wulfers de Rosas G..

■ <sup>3</sup> Prólogo a la obra *The Deming Route to Quality and Productivity. Road Maps and Roadblocks*, de Scherkenbach W.W., publicada por Edwards Deming CEE Press Books, George Washington University, 1990.

Frederick Winslow Taylor, ingeniero industrial estadounidense del S.XIX, pensó los primeros conceptos científicos aplicables al estudio de los procesos productivos, empleando la medición y el análisis al modo como se desarrollaban los trabajos (dando nacimiento a la corriente conocida como *administración científica* o más simplemente *taylorismo*). Básicamente, determinó que dividir tareas complejas en esquemas más simples, instalar formas de medir dichos elementos, y *microadministrar* sin descanso el tiempo y la actividad, permitían incrementos excepcionales de productividad<sup>4</sup>, pero el enfoque consideraba al hombre como una máquina más de la fábrica.

El gran desarrollo de estos puntos de vista, así como su transformación cualitativa, corresponden a este siglo, en particular a la década del 20', donde Walter Shewhart perfeccionó su *control estadístico de calidad* (CEC) en los Laboratorios de la Compañía Bell Telephone.

Para esa época, la Oficina de Censos del Gobierno Federal Norteamericano profundizaba los conceptos de *muestreo estadístico* (al tiempo que se utilizaban los *antepasados* de las actuales computadoras; eso, sin embargo, es otra historia).

Para el censo del año 40', es contratado Deming, quien demuestra que las tareas de muestreo podían ser utilizadas eficientemente en las actividades de oficina (esto es, no sólo en los procesos industriales; conviene subrayar aquí la utilidad de la *extensión* de ciertas metodologías a un dominio que previamente parecía no poder admitirlas). Con especial énfasis en el entrenamiento, logró reducir la tasa de error de los operadores encargados de perforar las tarjetas del censo, disminuyendo simultáneamente a un tercio las costosas tareas de corrección de errores.

El esfuerzo de guerra, y la necesidad de evitar la falla de materiales en pleno combate, incentivaron el empleo de estas técnicas en escala masiva.

El fin del conflicto bélico dejó a la industria estadounidense como la única intacta a nivel mundial para producir los ahora requeridos artículos de consumo (heladeras, lavarropas, automóviles, chocolates, radios, etcétera). En consecuencia, se postergó la *calidad*, y se apuntó a la *cantidad*; una demanda aparentemente inagotable así lo requería.

■ <sup>4</sup> Su principal obra, *Principios de la Administración Científica* (1911), es un clásico utilizado aún hoy en psicología industrial (aclaremos que sus conceptos no se aplican de modo directo, pues en general están superados, pero así y todo son básicos para la teoría del *proceso*).

El problema que se presentaba consistía en incentivar el consumo en auge creciente y, de los expertos matemáticos del control estadístico de calidad y del nivel de defecto cero, se requería con urgencia pasar a los especialistas de la publicidad, el *marketing* y la venta.

Si se nos permite una digresión respecto del control de calidad, podríamos decir que reclamar apelando a la garantía por un proyectil no estallado era muy difícil, en tanto reemplazar una perilla fallada de un televisor entre millones era menos extremo; por lo tanto, en esta época la cantidad resultaba ser un criterio que podía ubicarse por sobre la calidad (ya veremos que la relación aparente de *más calidad, menos cantidad, versus menos calidad, más cantidad* no es directa, como podría pensarse en un primer análisis).

Suele decirse en el terreno del conocimiento científico, que la mejor prueba es la experimental; para continuar este viaje a lo largo de la *calidad total*, deberemos dejar por ahora Norteamérica (al menos hasta la década de los 80'), ocupada en producir y vender a la mayor cantidad de personas lo más rápido posible, para dirigirnos al más destruido, pobre y necesitado de los países de la postguerra (y por si fuera poco, ocupado militarmente): al Japón.

Aquí encontraremos al ya mencionado Deming, contratado por el Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas en 1947, para que ayudase en la elaboración de un censo, que en el año 1951 iba a tener lugar en Oriente.

Es menester recordar que para 1947, mientras que en EE.UU. empezaba a tomar forma definitiva lo que hoy conocemos como *sociedad de consumo*, y la producción alcanzaba límites insospechados, el bienestar parecía no tener *plafond*, y el resto del mundo clamaba ansioso por los productos de la intacta industria norteamericana, Japón era un desolado desierto de concreto y acero retorcido y quemado. Salvo Kyoto entre sus grandes ciudades, todo el complejo agrícola-industrial se encontraba reducido a cenizas, su población desmoralizada, dispersa y desorganizada. Si ésto completa el cuadro, digamos que la principal ocupación de un ciudadano japonés para aquella época consistía en saber qué iba a comer (no esa semana, sino ese mismo mediodía).

En marzo de 1950, fecha para la cual los japoneses lograban alimentarse con cierta regularidad, Kenichi Koyagani, Director de la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses (UICJ), solicitaba a Deming entrenamiento para su personal.

El 19 de junio de ese año, en un salón atestado por 500 personas (muchas otras no lograron ingresar), iniciaba Deming la capacitación de los *derrotados* en la 2da. Guerra Mundial.

Lo que sucedió después ya es más conocido. Mientras que los sistemas de control de calidad languidecían en EE.UU., algo empezaba a gestarse a unos miles de kilómetros de distancia (con el tiempo lo sabrían la Ford, la General Electric, la RCA Víctor).

Tal vez por aquello de que *nadie es profeta en su tierra*, los cursos de capacitación se dictaban aún de noche para que pudiesen asistir quienes trabajaban en horario diurno, 20.000 ingenieros se capacitaron en menos de 10 años, y el *Premio Deming* a la calidad fue instituido en Japón en 1951.

Durante todo ese período, la producción japonesa logró ocupar uno a uno cada *nicho de mercado* relevante (desde cámaras fotográficas y relojes, hasta computadoras, pasando obviamente por los conocidos automóviles), basada en los principios esenciales de la calidad total: satisfacción al cliente, reducción de costos, cero defecto.

A todo esto, en EE.UU. Deming era considerado sólo un notable estadístico, y así fue hasta 1979. En esa época la crisis de la industria norteamericana frente a la competencia japonesa ya era un tópico de debate.

La cadena NBC decidió realizar una investigación sobre el éxito japonés en producir artículos mejores y más baratos que los norteamericanos, y la encargó a la periodista Clare Crawford Mason, la que, para sorpresa de todos, *descubrió* que al secreto de la calidad total utilizado por Japón en la lucha por la competitividad lo habían aprendido de un norteamericano que vivía *...a 8 kilómetros de la Casa Blanca*.

Excede el plan de este trabajo profundizar mucho más en la historia; bástenos decir que el 24 de junio de 1980, a las 21.30 hs., salió al aire uno de los documentales más famosos de la historia de la televisión: *Si el Japón puede... ¿Por qué no podemos nosotros?*, en el que se relanzaban los conceptos de Deming, olvidados desde hacía 30 años, y se gestaba el embrión de la posterior reconversión norteamericana hacia los principios de la ciencia de la administración basada en el concepto de *calidad total*.

### 3. Lo que se pretende: una Ciencia de la Administración Judicial

Es menester insistir en que el desarrollo de los conceptos básicos y de las metodologías del *control de calidad*, *cero defecto*, *calidad total*, *control estadístico del*

*proceso*, originariamente orientadas a los procesos de producción industrial, encontraron su correlato en el terreno del procesamiento administrativo y en el de los servicios.

Esto nos acerca a los dominios del sistema de Justicia, cuyo fin podría ser formulado como la prestación de un *servicio* a la comunidad (que resulta *consumidora forzosa* de éste), consistente en mantener, y en restablecer el orden jurídico alterado; como todo *proceso* -en sentido genérico- es posible introducir mejoras tanto en el camino que media entre su conclusión y su iniciación -procedimiento-, cuanto en su resultado -decisión de fondo-.

Adentrémonos sólo algo -a los efectos de este trabajo- en los dominios del proceso. El actor en su demanda afirma la existencia de un hecho constitutivo, impeditivo o extintivo de un derecho, y luego deberá aportar la prueba respectiva o correspondiente, para justificar su pretensión; el demandado, por su parte, se vé obligado a oponer sus defensas, porque el silencio podría ser interpretado como un reconocimiento tácito de los hechos en que la demanda está fundada, produciendo la prueba de descargo de que dispone. El juez provee a las peticiones, interviene en el diligenciamiento de la prueba y, clausurado el debate, dicta la sentencia. El *proceso* consiste en una serie de actos ejecutados por las partes y por el juez que tienden a un fin común: la *sentencia*. La preparación del material de conocimiento que ha de formar la convicción del juez está sometida a ciertas reglas, y se basa en el principio de contradicción, habiéndose establecido el régimen de bilateralidad y de control por las partes. La obligación del juez es administrar justicia, para lo cual debe fallar, es decir, resolver cualquier cuestión o asunto que se someta a su consideración. Si bien se llevan a su entendimiento asuntos que no suponen controversia, la principal misión de los jueces es resolver los casos litigiosos que se les someten, y ese es fuera de toda duda, el verdadero sentido de la jurisdicción: la jurisdicción contenciosa<sup>5</sup>. En otras palabras, el proceso es un *instrumento destinado a la tutela de los derechos e intereses legítimos de quienes acuden ante los Tribunales de Justicia impetrando la protección de los mismos y está compuesto por una sucesión de actos necesarios a tal fin, esto es, el procedimiento* (sentencia del Tribunal Constitucional español 130/89, de 17 de julio, Fundamento Jurídico 2, en Tomás Gui Mori, *Jurisprudencia Constitucional*, X-6 a 8, p.262).

Cabría que nos formuláramos algunas preguntas: ¿es eficiente el modo como se presta el servicio de Justicia?; el aparato judicial, ¿emplea racionalmente los recursos que tiene a su disposición para alcanzar sus propósitos?; ¿pueden

▪ <sup>5</sup> Álvarez G.S., Highton E.I. y Jassán E., *El juez ante el conflicto*, copia mecanográfica, 1995, p.5.

introducirse mejoras en los procedimientos utilizados habitualmente?; ¿cómo podrían los eventuales cambios ser planificados, evaluados, medidos y corregidos?

Una realidad en sentido sociológico siempre cambiante, a la que debe añadirse una estructura jurídica, organizacional, administrativa y de gestión inadecuada, han llevado la situación del sector hasta lo que se ha dado en llamar la *crisis terminal* de la justicia<sup>6</sup>.

Si sorprende la no utilización de tecnología en las empresas, debería igualmente sorprender que el Poder Judicial no busque (fervorosamente) transformarse.

Evoluciona el derecho, se modifica el carácter y el perfil requeridos a un juez -árbitro de los conflictos, instrumento activo en los cambios sociales-, muta la teoría de la interpretación<sup>7</sup>. Al lado de los viejos cometidos de autoridad, en nuestros días el derecho reglamenta vastos sectores de gestión y de prestación de servicios, estimulando e innovando.

El viejo modelo de juez, ideológicamente indiferente y aislado de la sociedad, confronta con un nuevo modelo, comprometido con la realidad y garante de un resultado justo, valioso y útil; neutrales son las normas, lo que se espera del juez es que sea imparcial.

Las nuevas funciones de dirección y de promoción, son aseguradas por normas objetivas que constriñen la vida económica y social. Hay un tránsito desde el juez pacificador al juez entrenador, acompañante y protector. El rol del juez está directamente determinado por la naturaleza de las reglas que él tiene como misión aplicar; así como en el terreno del Derecho Penal se habla en nuestros días de *mínima intervención* estatal, del *carácter fragmentario* de dicho tipo de implicación, o del empleo del principio de *oportunidad*, la responsabilidad civil parece diluirse en la exigencia más general de la seguridad social.

El primitivo papel adjudicador y pacificador del juez, va virando hacia un activismo que lo hace intervenir como agente de transformación social, para

- <sup>6</sup> El decreto del Poder ejecutivo Nacional 1480/92 sobre *mediación*, en el que se vuelcan investigaciones empíricas llevadas a cabo para cuantificar los procesos en trámite ante los tribunales de los distintos fueros, habla de *estado de colapso*. Algunos autores, por su parte, no vacilan en emplear idéntica palabra; ver Umaschi H., *La mediación en el proyecto de reordenamiento procesal*, La Ley, periódico del 6 de febrero de 1995, p.1.
- <sup>7</sup> Morello A.M., *Un nuevo modelo de Justicia*, La Ley, T.1986-C, Sec. doctrina, Buenos Aires, p.806.

lo que se sirve de conceptos tales como por ejemplo *viabilidad económico financiera* de una empresa, en reemplazo de *cesación de pagos*. Joseph L.Ebersole ha sostenido que *while at an earlier time the dominant role model was that of a passive judge who actioned as umpire at such time as the parties were ready to try their lawsuit, today there has been a major shift toward the managerial judge in the dominant role model*<sup>8</sup>.

Lo dicho, en lo que corresponde, vale también para la abogacía, y para los auxiliares de la Justicia.

En tanto la Justicia es la máxima expresión del desarrollo social, su administración debe estar en los más altos niveles; así, la reforma del Estado tiene un capítulo pendiente. Cumplirlo es imperativo, porque la grandeza de sus jueces es la medida de la democracia. Sin jueces, los ciudadanos son meros administrados; no hay juez sin independencia, ni república sin jueces.

Estructura, organización, normas de desempeño, administración: crear y recrear, evitando dar por buenas instituciones procedentes de una época anterior sin analizarlas permanentemente, y comprobar su adecuación; estas prevenciones son básicas en el campo jurídico, dominio conservador por función social.

Las necesidades que genera la prestación de Justicia son afrontadas por organizaciones no dirigidas a satisfacer demandas siempre crecientes de servicios por parte de un mercado masivo. Se usan reglas implícitas heredadas, que se basan en supuestos relativos a metas organizacionales, a personal y a tecnologías que ya no están en vigor. Toffler ha sostenido que muchos de nuestros problemas relacionados con *la ley y el orden*, obedecen a la incapacidad de los sistemas jurídicos y constitucionales existentes, para tratar el nuevo orden superior de la diversidad<sup>9</sup>.

Hay que cambiar el paradigma de dividir el trabajo en tareas más simples y básicas, por el de reunificar esas tareas en procesos.

Muchas voces se han levantado debido a dicho estado de cosas, proponiendo mejoras desde distintos ángulos y para diversos aspectos del problema.

▪ <sup>8</sup> Ebersole J.L., *Discovery and Pretrial Procedures*, en "The improvement of the administration of Justice", The Judicial Administration Division Handbook, American Bar Association, *Fannie J. Klein*, Editor, Sixth Edition 1981, Prepared by *The JAD Lawyers Conference* under a grant from *The Doctor Scholl Foundation*, 1981, p.137.

▪ <sup>9</sup> Toffler A., *La empresa flexible*, Tribuna de Plaza & Janés, Plaza y Janés Editores, S.A., Barcelona, 1990, p.68. Para una mirada empresarial sobre estas mismas cuestiones estructurales, Toffler A., *El cambio del poder*, Tribuna de Plaza & Janés, Plaza y Janés Editores, S.A., Barcelona, 1992, p.224.



No excluimos ninguno de los enfoques clásicos: sin duda la administración de justicia requiere de funcionarios y jueces con mayor grado de capacitación, mejores sueldos para sus empleados, mayor aprovechamiento de la herramienta informática, nuevos y mejores edificios, leyes más eficientes y otros tantos etcéteras.

Sin embargo, en mayor o en menor grado, ¿no es éste el camino que se ha seguido hasta la fecha? ¿Y cuáles han sido los resultados?

¿No conducirá esa vía a formular una irreprochable Justicia del S.XIX, que deberá enfrentar los desafíos del S.XXI?

Nunca olvidemos que -como suele repetir Horacio Godoy<sup>10</sup>- *una institución obsoleta con computadoras se convierte en una institución obsoleta informatizada*; lo mismo cabe predicar de la mera acumulación de los restantes elementos (personal, oficinas, etc.), reclamados como principio cuando son resultado, y como fin cuando son medio.

¿Quién puede mostrar resultados que puedan calificarse -al menos- como adecuados, que resulten de la aplicación de metodologías como las señaladas? Y aquél que tenga algún ejemplo, ¿podría asegurar que la situación que lo posibilitó se repetirá en el futuro?

Nuestra posición es que *ése no es el camino*.

Cien años -por lo menos- de evolución en la Ciencia de la Administración dan cuenta científicamente de que la mera *acumulación de recursos* (sean estos materiales, humanos o tecnológicos), no optimizan *per se* ni los procesos ni los resultados o productos obtenidos. Nuestras más recientes iniciativas de transformación cuantitativa en el sector judicial confirman el postulado.

Las tareas de gobierno de una institución requieren conceptos claros de organización, de administración y de gerencia, esto es, un *management* decidido y autónomo, con la autoridad y la competencia necesarias.

A esta altura, entonces, ya estamos en condiciones de diferenciar tres costados de la actividad judicial, a los que nuevas técnicas de organización, administración y gestión son aplicables, y respecto de los que los conceptos de la calidad

■ 10 Horacio Godoy, argentino, funcionario de Naciones Unidas, consultor en proyectos del Ministerio de Justicia de la Nación y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

pueden resultar útiles: la afectación de los recursos del sistema, la carga de trabajo del órgano jurisdiccional, y -costado íntimamente relacionado con el mencionado en último término- el modelo de juez apto para los tiempos que corren.

En este sentido, distintos especialistas han sugerido la conveniencia de aplicar un nuevo modelo de *oficina judicial*, consistente en distinguir la tarea decisoria -única que peculiariza a la oficina judicial del resto de las de la Administración Pública- de las otras que se llevan a cabo en dicho ámbito, y en crear *oficinas generales de tramitación*, a cargo de la ordenación y del desarrollo del proceso, así como *oficinas únicas de servicios comunes*, responsables del registro general, las asignaciones, la gestión de las comunicaciones, la información a particulares y a profesionales, el archivo, etcétera. El objeto sería aliviar a los jueces de la mayor parte de sus responsabilidades en asuntos de esta naturaleza<sup>11</sup>.

Por ejemplo, una limitación a la posición del presidente de la Corte estadounidense como fuente de liderazgo, descansa en la carga creciente de deberes administrativos que ha recaído sobre éste, los que supuestamente exigen alrededor del veinte por ciento del tiempo de William Rehnquist. Jeffrey Morris, un estrecho observador de la Corte, concluye en que, debido a dicha carga, el presidente bien puede tener una desventaja relativa en la reescritura y la negociación de los dictámenes<sup>12</sup>.

Medidas de esta naturaleza resultan, hasta cierto punto, independientes de reformas en los códigos de procedimiento, vinculándose más bien con cuestiones organizativas y reglamentarias. En este aspecto, las decisiones por adoptar pueden complementarse también con mejoras en los aspectos infraestructurales y tecnológicos ya que, como se ha señalado acertadamente, si bien el procedimiento oral en combinación con un juez activo permite un mucho mejor manejo de los casos (*case management*), aun dentro del proceso escrito -en el que, por lo común, se avanza al ritmo fijado por las partes-, el auxilio de las herramientas informáticas favorecerá una mayor actividad de quien es director jurídico del proceso, que así podrá usar con mayor extensión las facultades que la ley le ha concedido<sup>13</sup>.

▪ 11 Ver Cavagna Martínez M.A., Bielsa R.A. y Graña E.R., *El Poder Judicial de la Nación-Una propuesta de reconversión*, Ed.La Ley, Buenos Aires, 1994.

▪ 12 Baum L., *La Suprema Corte-Función y comportamiento en la sociedad norteamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994, p.199.

▪ 13 Garth B., *Civil Procedure*, The World Bank-Argentina Judicial Sector Review, Second draft, copia mecanográfica, 1994, ps.3 y ss.

El ahorro de tiempo permite al magistrado una mayor interiorización en las causas que tramita y el conocimiento de éstas le permite tomar mejores y más oportunas iniciativas que, en definitiva, conducirán a un más cabal ejercicio jurisdiccional. También, lo estimula para incidir en la determinación de las políticas de manejo del flujo de causas (*caseflow management*) y de reducción de demoras en los procesos (*delay reduction*).

Ambos territorios admiten un abordaje *empresario*, sin que expresiones tales como *standards de rendimiento*, *índices de productividad por tribunal y por tipo de controversia*, y *horarios de trabajo*, en dicho ámbito específico, sean escuchadas como amenazas al peculiar *status* que debe acompañar a la tarea de todo juez.

En este sentido, se ha señalado reiteradamente que, en los sistemas de manejo de este tipo de temas que resultan exitosos en la práctica, los jueces son los responsables de la conducción de los casos individuales y de la adopción de las medidas apropiadas para la reducción de demoras; pero ese tipo de decisiones sólo se adopta sobre la base de *standards* deseables, en los que las normas de procesamiento del expediente promedio son elaboradas con la asistencia de analistas de sistemas y de profesionales de la administración, luego de compulsar y ponderar estadísticas exhaustivas al respecto<sup>14</sup>. Como se comprende, todo esto no podría sino incidir en el modelo de juez idóneo.

La calidad, propondremos, debe adquirir el primer lugar de atención en las agendas de los encargados de gobierno, y desde allí trasladarse a las nuevas decisiones, la planificación, y las retribuciones.

Convengamos en que -por un lado- el servicio de justicia no es una empresa comercial, y en que -por el otro- allí donde hay una estructura de servicio que aceptar, *en ese aspecto* sí se pueden aplicar criterios, técnicas y metodologías propios de la ciencia de la administración clásica. Y aunque no sea una empresa comercial, no deben serle ajenas las cuestiones vinculadas con los costos. Así, la calidad intrínseca de una sentencia ayuda a que desaparezca la recurrencia del conflicto, debida a una solución no satisfactoria para las partes; esta recurrencia arroja costos económicos que es posible cuantificar.

En este sentido, trataremos de encontrar los equivalentes y concordancias aplicables al servicio de justicia para los conceptos de: *cliente*, *proceso*, *estándar*, *tolerancia*, *productividad*, *medición*, *evaluación*, *rendimiento*, *eficiencia* y *eficacia*.

■ 14 Page R., *Technical analysis and proposal, Argentina Judicial Infrastructure Project*, Draft 5, 1994, copia mecanográfica, p.6.

Se pretende exponer algunas ideas propias del concepto de calidad, del control de calidad, y de la medición de calidad, trasladarlas al ámbito de la prestación del servicio de Justicia, y separar las consideraciones que útilmente podrían aplicarse a éste, de las que a nuestro juicio no.

#### 4. Prevenciones insoslayables

Sostendremos a continuación que una teoría, por muy esclarecedora y atractiva que sea o parezca, tiene que ser revisada, o bien rechazada, si no es verdadera. Corresponde que veamos con más detalles, entonces, las posibilidades concretas de aplicación de criterios de calidad al terreno de la solución judicial de disputas.

Comencemos por el planteo siguiente: aunque es posible afirmar, sin lugar a duda, que el concepto de excelencia tiene lazos estrechos con la laboriosidad, la idoneidad y la productividad del operador sujeto a examen, no es sencillo -en el caso de que dicho operador sea un juez- identificar parámetros objetivos y relativamente estables de profesionalidad.

Es función de los jueces impartir valores. Tan grande es la importancia de su atribución, que tanto más necesarios son cuanto más fuerte sea el poder que el diseño institucional ha depositado en la organización estatal. Esto se relaciona, de alguna manera, con la importancia siempre creciente que se les ha asignado en los últimos lustros, lo que llevó a algunos autores a decir que en la segunda mitad del siglo se ha visto una tendencia marcada a la racionalización del poder, desplazando la búsqueda de soluciones fundadas sobre la racionalidad en la acción de los poderes públicos, al recurso a la consulta necesaria del cuerpo electoral<sup>15</sup>.

Pero *expectativa* también es *grado de responsabilidad*. A medida que la sociedad va evolucionando, el cambio de sus valores hace que cada individuo desee obtener más de aquellos productos y servicios que la promoción estatal califica como constitutivos de la vida en común, y a este respecto la Justicia es uno de los principales. En los EE.UU., la Constitución, y los significados que la Corte Suprema le asigna, desempeñan -a juzgar por el tratamiento prominente

■ 15 Pizzorusso A., *Introduzione en L'organizzazione della giustizia: servizio o disservizio? Le proposte di Magistratura democratica*, a cura di Luigi de Ruggiero e Francesco Pinto, Quaderni di "Questione Giustizia" Franco Angeli, Milano, 1994, p.10.

de entrada-; en consecuencia, los plazos de espera debieron ser ponderados en base a un *factor de corrección* estadístico, determinado por la cantidad de letrados reunidos en cada rango horario (esto significa que quien entró a las 10.59 hs. quizás fue realmente atendido a las 11.17 hs, pero en nuestro estudio debimos promediar las esperas). Para los efectos perseguidos, dicho dato *es relevante*, pero no modifica substancialmente la solución propuesta al problema, tal como se verá.

En la tabla siguiente se indica el *total de minutos utilizados por los abogados en espera y atención*; para ello se utiliza la fórmula (cantidad de abogados/hora x factor de corrección x duración promedio trámite). Por ejemplo: [9 abogados] x [1] x [1,30 min.] = 13,30 min. (como dijimos respecto del cuadro anterior, *cuídese de sumar y multiplicar minutos si desea controlar la exactitud de los resultados*).

<b>7 a 8</b>	9	1	13,30	1	19,35	1	30,20
<b>8 a 9</b>	17	2	51,00	1	38,15	1	57,15
<b>9 a 10</b>	29	3	130,30	2	130,30	2	195,15
<b>10 a 11</b>	38	3	171,00	3	256,30	3	383,50
<b>11 a 12</b>	36	3	162,00	3	243,00	3	363,35
<b>12 a 13</b>	22	2	66,00	2	99,00	2	148,10
<b>Subtotal</b>	151		594,00		786,45		1177,25

El total de minutos dedicados por los abogados en espera y/o atención está sumado en el cuadro siguiente:

<b>594,00</b>	<b>786,45</b>	<b>1177,25</b>	<b>2558,10</b>
---------------	---------------	----------------	----------------

Para quién no guste de los cuadros vamos a resumir rápidamente la situación: por la Secretaría del Juzgado relevado pasaron 151 abogados a distintas horas del día aunque con una alta concentración en el horario de 9 hs. a 12 hs., lo que insumió un total de 331 minutos de atención por parte del personal de barandilla (unas seis horas/hombre de trabajo), pero representó en tiempos totales de espera para los abogados que concurrieron un total de 2558 minutos (esto es unas 43 horas/hombre entre espera y atención).

científico -mucho habría también para opinar acerca de dicho carácter<sup>18</sup>- dentro del cual ciertas categorías jurídicas *se sacralizan y justifican por sí mismas*. Y qué decir de aquellos paradigmas fundantes que han pasado a ser mitos, independizándose de sus causas y de las circunstancias históricas en que nacieron, como por ejemplo el supuesto carácter revisor de la jurisdicción contenciosoadministrativa, y la inactividad de la administración y su fiscalización judicial.

Así las cosas, podremos sostener -sin demasiadas objeciones- que en materia jurídica no es posible ser definitivo ni terminante. Esto no es algo nuevo; impecablemente, Nast ha dicho que *la aplicación de la ley mediante un proceso de lógica, como si se tratara de una ciencia exacta, es tan errónea como concebir en el derecho exclusivamente un carácter lógico y racional. El derecho no es una ciencia pura, ni una ciencia exacta; es una ciencia moral, luego una ciencia viva, una ciencia de la vida. Su fin no es realizar construcciones abstractas y lógicas, sino proveer a los hombres de reglas de conducta y de armonizar sus intereses. Es dar a las realidades económicas y sociales una armadura jurídica, es decir, organizarlas sin dudas con lógica pero ante todo inspirándose en la idea de justicia y de utilidad común, recurriendo a todas las facultades humanas, no sólo a la razón, sino a los sentimientos, a las ideas, a las creencias. ¿Qué les importa a los hombres que se les dé reglas lógicas o ilógicas? Lo que ellos piden al derecho es la satisfacción de sus necesidades e intereses, y de armonizarlos con justicia, aún a despecho de la lógica. Es necesario decir también que el derecho no puede ser rigurosamente lógico, porque la vida social de la cual, no se olvide, el derecho no es sino reflejo no es lógica y está hecha de contradicciones y complejidades. ¿Qué pensar de un razonamiento jurídico conforme a las prescripciones de la razón pura, y de la lógica, pero que conduce a una injusticia y que choca con las necesidades de la vida económica y social?*<sup>19</sup>

■ <sup>18</sup> Dice Juan A. Santamaría Pastor: (...) Nunca he podido olvidar una terrible expresión grabada en las lecturas de mis años de Universidad -Nietzsche, o quizás Camus-, según la cual la *ciencia* es un camino de decepciones. Sólo después de algunos años he llegado a comprender la veracidad y la hondura de este pensamiento aparentemente dictado por un pesimismo depresivo casi maléfico. No puedo hablar de las otras ciencias, pero sí, desde luego, de la *ciencia jurídica*. En lo que a mi corta experiencia se refiere, puedo apuntar, al menos, dos decepciones fundamentales: como jurista, la convicción -dolorosamente aceptada- de la trivialidad, de la escasa relevancia social de la *ciencia del Derecho*, hoy menos que nunca 'saber de salvación'; la conciencia de la pequeñez, de la absoluta relatividad, de la estricta instrumentalidad *de las técnicas jurídicas* es una fuente permanente de frustraciones para quienes creyeron ciegamente en una *ciencia jurídica* falsamente asentada sobre dogmas inmovibles y majestuosos, y que terminan por vagar en busca de saberes más sólidos -filosofía, economía, sociología- que luego resultan igualmente desilusionantes. Santamaría Pastor J.A., *Renovación dogmática en torno a la desviación de poder como instrumento de control*, en Revista Española de

Derecho Administrativo (REDA), N°2, Madrid, Civitas, 1974, p.303, citado por Tawil G.S., *Los grandes mitos del Derecho Administrativo, el carácter revisor de la jurisdicción contenciosoadministrativa, la inactividad de la administración, y su fiscalización judicial*, El Derecho, (t.128) 958. (Las cursivas -esto es, lo menos importante- del texto de Santamaría Pastor son nuestras).

■ <sup>19</sup> Nast, citado por Bielsa R., citado por Tawil G.S., *Administración y Justicia-Alcance del control judicial de la actividad administrativa*, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1993, p.151.

Por ello resulta lógico que, dado que la aplicación del derecho a los casos concretos no es sólo una cuestión de carácter cuantitativo, los aspectos preferentemente cuantitativos del control de calidad sólo se apliquen parcialmente. Y las dificultades surgidas como consecuencia de intentar precisar el ámbito de posible uso para las técnicas de seguimiento y control no son pocas. A este respecto, se ha dicho que la exigencia sacrosanta de mayor funcionalidad del servicio de justicia no debe, en ningún caso, atraer procesos perversos de competitividad y de *carrerismo* destinados a hacer sobresalir inclusive a los más astutos, marginando a los más débiles (o simplemente a los más lentos), y a privilegiar sólo el aspecto cuantitativo respecto del cualitativo del servicio. No es una advertencia carente de fundamentos<sup>20</sup>.

Quienes trabajamos dentro del campo de lo jurídico, tenemos la propensión a pensar en términos de los productos o servicios que fabricamos u ofrecemos; un *cliente* no busca productos o servicios sino *satisfacción a necesidades*, esto es, está dispuesto a pagar por la capacidad de hacer algo que no podría haber hecho por sí.

No menos importante resulta hacer algunas distinciones y matizaciones. Por ejemplo, con estar relacionados, los conceptos de *eficiencia*, *productividad* y *calidad*, no se superponen.

Un sistema de resolución de conflictos será *eficiente* cuando disponga de múltiples instituciones y procedimientos que permitan tanto prevenir cuanto resolver la mayor parte de las controversias, al menor costo posible y respondiendo a los intereses de las partes. Cabe, en este punto, hacer dos comentarios: uno, que el sistema judicial es sólo una parte de un sistema de resolución de conflictos, y dos, que -en consecuencia- es admisible que el sistema de resolución de conflictos se plantee la eficiencia -*entendida como el mayor beneficio con el mínimo costo*- como valor primordial, al propio tiempo que el sistema judicial procure antes que nada ser eficaz -*entendida como el máximo de los objetivos*-, dado que es *un modo de resolver conflictos calificado*. Preservar valores tales como la *majestad* de la justicia, la *auctoritas*, etcétera, es propio del modo judicial de resolver conflictos, pero no necesariamente del sistema de resolución de conflictos.

La idea de eficiencia no es nueva en el derecho, y ha sido motivo de algunos de los dilemas teóricos, con profundas implicaciones prácticas, más

■ 20 Claudio Viazi, *I tempi di lavoro del giudice*, en *L'organizzazione della giustizia: servizio o disservizio? Le proposte di Magistratura democratica*, a cura di Luigi de Ruggiero e Francesco Pinto, Quaderni di "Questione Giustizia" Franco Angeli, Milano, 1994, p.170.

conspicuos: suele presentarse, entre garantía y eficiencia, una antinomia, no siempre bien resuelta por las respuestas prácticas. Este bascular de garantía y eficiencia alrededor de un punto de equilibrio, en torno de una *fórmula de conciliación*, ha merecido una fecunda reflexión de Pajardi, quien observa que es tan erróneo considerar a la eficiencia del proceso como un hecho puramente organizativo que no compromete principios, como acertado afirmar que el proceso, instrumento para hacer y para obtener Justicia, debe funcionar; *la filosofía del instrumento clama eficiencia, agrega, y la filosofía de la persona a la que el instrumento sirve, clama garantía.*

Por ello es que herramientas o instrumentos que han sido vistos vulgarmente como vías para obtener más rapidez en los pronunciamientos judiciales, tal el caso de la oralidad, consienten una mirada diferente. La oralidad viene, pues, a ponerse al servicio de la prueba que debe rendirse en audiencias, con lo que no ha de verse en ella tanto un sistema para acortar los tiempos del proceso como para hacer de éste *una herramienta más apta para la realización del derecho sustancial*. La oralidad en el proceso tiene sentido -o, cuanto menos, cobra su mayor sentido- en la prueba de los hechos, o sea, en la audiencia preliminar y en la de vista de la causa. En ellas es donde juegan su rol irremplazable la inmediatez y la espontaneidad inherentes al coloquio entre el juez, las partes, testigos, peritos, consultores, etcétera. Las cuestiones de puro derecho son más *de escritorio*, por lo que no necesariamente deben ir a la oralidad o -en todo caso- en mucho menor medida. De aquí resulta que, cuando el juicio o los incidentes sean de puro derecho, o pudiesen resolverse en base a constancias escritas, el proceso puede mantener en la práctica su tradicional sistema escriturario sin perjuicio para nadie<sup>21</sup>.

Por lo demás, alcanzar la eficacia -lograr los objetivos, lo que equivaldría a una suerte de eficiencia *de la institución*- no debe conllevar a cerrar balances en cuanto a la eficiencia pura y simple, dado que cumplir con el objetivo de la justicia de mantener la paz social tiene un efecto de eficiencia global que eventualmente se podría llegar a cuantificar. Por ello, ineficiencia económica o de recursos o de asignación de recursos en una solución (v.gr., el costo económico de resolver una cuestión judicial de honda repercusión popular) no necesariamente equivale a ineficiencia globalmente considerada, inclusive en el plano de la asignación de recursos.

Al propio tiempo, un sistema puede ser eficiente, y los productos que de él resultan tener mala calidad; también puede ser productivo, y los productos

■ 21 Prácticamente textual de Santiago G.A., *Aportes para un proyecto de ley procesal para los fueros especializados y de menor cuantía*, La Ley, periódico del martes 24 de enero de 1995.



ser malos. Viceversa, un sistema puede entregar productos o elementos de muy buena calidad, y ser ineficiente o poco productivo.

En términos generales, es posible establecer un sentido de circulación entre los integrantes de la terna producto-cliente-calidad. En el terreno del servicio de Justicia, aunque el producto se llame siempre *sentencia*, sus contenidos y propósitos inmediatos y mediatos pueden ser diferentes (magnitud económica, intereses custodiados, etcétera). En consecuencia, diferentes serán los tipos de cliente, los criterios de calidad útiles, y la medida de la satisfacción o la de la tolerancia.

### **5. El desarrollo del juicio visto como *proceso*, la sentencia vista como *producto*, y la satisfacción del litigante entendido como *cliente***

Las analogías que es posible trazar entre, por ejemplo, un proceso industrial y el trámite judicial no son pocas, ni carecen de fundamento; veamos.

Un proceso productivo es una cadena lineal de actividades que involucra a las áreas funcionales de la organización relacionadas por:

la dependencia que una actividad del proceso tiene de las que la han precedido, y el hecho de que todas se combinan y avanzan hacia un mismo fin.

En estos conjuntos de actividades, participan empleados de diversos departamentos, donde la contribución de una persona está en función -en gran medida- del trabajo de las anteriores.

Los procesos pueden diseñarse para fabricar artículos, o bien para prestar servicios; además, a lo largo de un proceso cuyo objetivo final y principal es obtener un producto, es posible brindar un servicio.

Un proceso judicial es el conjunto de actos coordinados de acuerdo con reglas, que conduce a la creación de una norma individual destinada a regir un cierto aspecto de la conducta de uno o de varios sujetos ajenos al órgano cuya intervención se ha requerido mediante una pretensión o una petición. Las semejanzas saltan a la vista.

En la tarea de un órgano jurisdiccional es posible distinguir una actividad de carácter típicamente jurisdiccional, que desarrolla por ejemplo cuando dicta una sentencia, de otras que desempeña previamente para llevar la causa al estado en que pueda efectivamente resolverla. Así, por un lado tenemos un

resultado final (sentencia), y por el otro una secuencia de acciones (trámite o procedimiento -o proceso en sentido lato-).

El criterio tradicional de analizar los procesos y las estructuras *en abstracto* (pensamiento decimonónico), dio paso a evaluarlas en función de sus fines y objetivos, los que no se agotan en la mera eficiencia o productividad (valores internos) sino en ofrecer plena satisfacción al *cliente*.

El concepto de *cliente de la justicia* merecería, por su importancia y por su postergación, todo un capítulo; los Tribunales pueden ser definidos perfectamente como una institución cuyo propósito consiste en ofrecer los más variados y mejores servicios para satisfacer las necesidades de los litigantes, sus clientes.

Aquel concepto parece estar claro en otras latitudes. Un trabajo realizado en Massachusetts sostiene que en el año dos mil veintidós, el sistema judicial del Estado estará orientado a sus usuarios; los intereses del público serán de especial importancia. A los tribunales de hoy, continúa el informe, les sucederán los amplios centros de justicia del mañana, que ofrecerán una amplia gama de procesos tradicionales y también alternativos para resolver las disputas. La credibilidad y la confianza del público será restaurada y sostenida. Habrá acceso a la justicia para todos, sin distinciones de raza, idioma o sexo. Liderazgos dinámicos, administradores instruídos, estructuras sensibles, informes más claros y detallados, serán la regla del sistema<sup>22</sup>.

Los resultados de un servicio prestado con criterios de calidad, por su parte, son: que los *clientes* sientan superadas sus expectativas, que el tiempo de respuesta a los problemas y los costos correlativos se reduzcan al mínimo, que el ambiente lleve a un desempeño del personal más satisfactorio, y que se constate una conciencia (*educación + capacitación*) de mejoramiento continuo.

Sería interesante e ilustrativo intentar contabilizar, y comprobar así cuantitativamente, si el binomio calidad-cliente no conforman dos de las voces menos empleadas -en el sentido que les venimos dando- de la literatura jurídica.

■ 22 Report of the Chief Justice's Commission on the Future of the Courts, Massachusetts, 1992. Ver también Report of the Commission on the Future of the California Courts, *Justice in the balance-2020*, California, 1993, esp. ps.35 y ss.

## 6. La administración orientada al mejoramiento de un sistema<sup>23</sup>

### a) *Controles versus criterios de calidad*

Los conceptos clásicos de administración hacían particular hincapié en las tareas de *control* o *inspección* para la detección de los artículos defectuosos en la línea de ensamblaje. De acuerdo con la etapa donde se detectaba el error, el producto era reprocesado o eliminado.

Aún hoy este sistema tiene innumerables adeptos y un impresionante *know how* desarrollado (muestreos, estadísticas, etcétera); sin embargo, es difícil encontrar quien crea que es eficiente pagar para que se haga *mal* un trabajo, que luego deberá ser rehecho o descartado. (Marshall McDonald -citado por Mary Walton- ha dicho gráficamente que, *en lugar de quemar la tostada o rasparla luego, es hora de arreglar la tostadora*).

Esto equivale a incorporar el concepto de que la mejora *debe ser realizada* en el *proceso* y no en el *producto*.

Hacer lo contrario, resulta extremadamente costoso. Un estudio circunscripto reveló que el costo interno de cada fallo de una Cámara, en una ciudad de la Provincia de Santa Fe, era de U\$S 1.800 (esta cifra resultaba de sumar los costos derivados de ocupar un inmueble, consumir servicios tales como electricidad, gas, etcétera, y percibir retribuciones, y dividir dicha suma por el total de los asuntos resueltos en un año). En ese caso, para la Justicia resultaba más barato en un gran número de casos, pagar mediante un empleado administrativo la cantidad reclamada, que hacerse cargo del trámite del juicio. Esto sería incluso admisible, si el único propósito de la Justicia fuera resolver ese conflicto satisficiendo sus aspectos cuantitativos o crematísticos.

No este éste el único abordaje a través del cual se patentizan serios desequilibrios en la práctica diaria de los tribunales. En casos muy pequeños, para tener posibilidades de obtener la revocación de una sentencia de siete páginas, hay que redactar una expresión de agravios de diez páginas. Por añadir otro ejemplo, el artículo 43 de la ley 10.160 orgánica del Poder Judicial santafesino, establece que en todos los casos, para la admisibilidad de la respectiva impugnación, se requiere que el agravio exceda de una cantidad equivalente a diez *unidades jus* a la fecha de dictarse el pronunciamiento recurrido. En los litigios que

▪ <sup>23</sup> Para este punto, hemos prestado especial atención a la obra de Walton M., *El Método Deming en la Práctica*, Editorial Norma.

versan sobre pago por consignación, el agravio se computa exclusivamente sobre el monto de la demanda originaria. Al litigante, haciendo el cómputo sobre dicha base, le puede llegar a costar U\$S 30 apelar; al Estado, U\$S 1.800 brindar una respuesta jurisdiccional a la cuestión.

Estas comprobaciones conducen al importante tema del costo de la Justicia, que no es sencillo y además excede el plan de este trabajo. Bástenos para los propósitos de estas páginas la alusión del problema, mirado desde el costo de las erogaciones que *suelen derivar* de ciertas fallas no salvadas en el momento oportuno, esto es, durante el transcurso del proceso.

b) *Las metas y la política; el plan, los medios y el método; el criterio de éxito y la medición de los resultados*

Suele creerse que la mejora surge inconteniblemente de que todo el mundo haga *lo mejor que puede* las cosas. Esto sólo es verdad hasta cierto punto; Deming decía: *Es esencial hacer los mejores esfuerzos posibles. Lamentablemente, los mejores esfuerzos, la gente que se lanza por aquí y por allá sin la guía de unos principios, pueden hacer mucho mal. Piénsese en el caos que sobrevendría si cada uno hiciera lo mejor posible sin saber qué es lo que tiene que hacer (...).*

Debe -entonces- existir una *política*, entendida como un *conjunto de metas* que se utiliza como guía para la mejora. Adviértase, además, que una cosa es fijar metas y otras tener un *método* para lograrlas. El método debe ser idóneo para generar un *plan* que pueda ser ejecutado; dicho plan debe tener en cuenta las *medios* de que se dispone.

Un *plan*:

prevé las *acciones* que deben ejecutarse;

indica al *responsable*;

determina el *equipo que interviene*;

considera los *medios de que se disponen*;

fija las *metas* que se espera cumplir;

contempla los *modos de evaluar o de cuantificar*.

Por último, deben existir *criterios de éxito* y formas ciertas de *medir* o de *cuantificar los resultados*.

### c) *Las herramientas para el cambio*

El cambio de una organización mediante la aplicación de las técnicas de *calidad total*, importa aceptar las siguientes cuatro premisas:

Ciclo *PHVA* (Planifique, Haga, Verifique, Actúe);

Administración por hechos;

Respeto y participación de los actores;

Satisfacción del cliente.

Consignaremos un breve detalle de cada concepto:

#### c.1.) Ciclo *PHVA* (Planifique, Haga, Verifique, Actúe)

Nuestra cultura occidental nos lleva indefectiblemente a considerar las acciones como respuestas a problemas concretos, que deben ser resueltos de una vez y luego olvidados (*ya caratulé el expediente..., ya hice el auto..., ya anoté en el Libro de Entradas...*).

El cambio radical consiste en advertir su carácter de *procesos* susceptibles de ser *mejorados incesantemente* (al menos, hasta que puedan estandarizarse, y hasta el propio *standard* alcanzado debe quedar sujeto a constante inspección).

Las actividades humanas *no son lineales* (empiezo, termino), sino *circulares*, esto es, susceptibles de mejoramiento continuo (desde el cepillado de los dientes, hasta la forma en que se distribuyen los expedientes en un juzgado).

El ciclo *PHVA*, obliga a **(P)**lanificar un cambio, reuniendo y analizando los datos sobre los motivos para concretarlo, y los resultados esperados; **(H)**acer significa probar las modificaciones, preferentemente a escala limitada, para evitar perturbaciones en el sistema; **(V)**erificar importa analizar los resultados para advertir si éstos producen los efectos deseados; y **(A)**ctuar implica estandarizar el proceso por haber llegado éste a cumplir los objetivos fijados, o proseguir con el circuito una vez más.

Es una de las principales herramientas de trabajo en los procesos de *calidad total* (más adelante, veremos un ejemplo práctico de aplicación).

### c.2.) Administración *por hechos*

La escasez de todo tipo de estudios y estadísticas sobre, y en el Poder Judicial, es alarmante. Esto es una constante en prácticamente todos los sistemas judiciales del país<sup>24</sup>.

Salvo mínimas referencias sobre la cantidad de expedientes ingresados y las sentencias o autos producidos (cuando existe tal cosa), nada más se encuentra disponible.

Naturalmente que los datos no son importantes *per se*, sino en función del caso que se esté analizando. En el ejemplo que utilizaremos en este trabajo para demostrar un caso concreto de criterios de *calidad* aplicados al terreno de la administración de justicia, los datos que necesitábamos eran: ¿cuántos abogados concurrían a diario a la barandilla?, ¿cuántos solicitaban expedientes de la letra?, ¿cuántos requerían información del despacho?, ¿cuántos acompañaban escritos?, ¿cómo se distribuían a lo largo del horario de atención? De más está decir que no existía *la más mínima referencia* vinculada con ninguno de estos aspectos, cosa bastante extraña si se tiene en cuenta que en definitiva se trata de una organización que atiende público como principal actividad externa.

La captura, relevamiento y análisis de datos (y no la mera intuición) constituyen otra pieza esencial en el proceso de mejoramiento planificado, y marcan la diferencia entre trabajar con *hechos* y el operar sobre meras *suposiciones*.

Para esta actividad existen instrumentos básicos, tales como los *diagramas de causa y efecto* (o diagrama de *espina de pescado* o de *Ishikawa*); los cuadros de flujo, los cuadros de Pareto, los cuadros de tendencias, los histogramas, los diagramas de dispersión y los cuadros de control.

Cada uno de ellos cumple la tarea de manifestar gráficamente diferentes aspectos y relaciones entre los datos, que de otro modo permanecerían ocultos.

Si bien no es el objeto de este trabajo profundizar los aspectos técnicos específicos, trataremos en la medida de lo posible de indicar el formato, finalidad y uso de cada uno de ellos a medida que avance la exposición.

### c.3.) Respeto y participación de los actores

■ 24 Ver, por contraste, la importancia que tiene la estadística para el control de calidad, en dominios tales como -por ejemplo- la ingeniería, en Vaughn R.C., *Control de calidad*, Limusa-Noriega Editores, México, 1993.

La esencia de un programa de *calidad total* reside en que -en realidad- es llevado a cabo por *toda* la organización; no se trata de planes maestros diseñados externamente y que luego se aplican ordenadamente.

El impacto cultural al que obligan los conceptos de *calidad*, está básicamente vinculado con comprender que *el proceso se mejora siempre*. Cualquier plan que se aplique, aún cuando resultara en un éxito tremendo, no puede quedar *cristalizado*, ya que el proceso es dinámico y cambiante: *la esencia es la variación*.

Sólo la participación de absolutamente *todos* los integrantes de la organización, permite considerar a ésta como un sistema *orientado* hacia la *calidad* (meta ésta que *nunca se alcanza, sólo se persigue*).

La *calidad* importa siempre el más profundo cambio y transformación de la esencia misma de una organización. Educación, capacitación, participación, constituyen el trípode de la integración de los recursos humanos.

#### c.4.) Satisfacción del *cliente*

El parámetro para evaluar el resultado esperado de un proceso son, ni más ni menos, los requerimientos y necesidades del *cliente*.

Los ejecutivos estadounidenses que observaban el funcionamiento de las empresas japonesas se percataron de que éstas dirigían mucho menos su atención hacia el interior de ellas mismas. De hecho, en Japón se aplicaba un enfoque dirigido al exterior, orientado al cliente, que impulsaba las mejoras internas. Lo anterior quedaba respaldado por la creencia de que si el cliente estaba satisfecho, se estaba realizando un buen trabajo, y que las compensaciones debían decidirse más sobre esta base que sobre cualquier otra. Hacerlo significaba que se escuchaba a los clientes, y que sus deseos determinaban en gran medida lo que se diseñaba y producía<sup>25</sup>.

Señalemos que en las organizaciones que trabajan pendientes de la calidad, existen dos tipos de clientes: los *externos* y los *internos*. El cliente *externo* es el destinatario final del producto o servicio; el cliente *interno* es la persona o unidad de trabajo que recibe el producto o servicio que le proporciona otro dentro del mismo sistema (v.gr., el juez es cliente del secretario, que ha preparado un proyecto de resolución).

■ 25 Ciampa D., *Calidad total-Guía para su implantación*, Addison-Wesley Iberoamericana, 1993, U.S.A., p.13.

El concepto de cliente *interno* es básico, y crítico para la transformación de la calidad. Generalmente, en las organizaciones, quien interviene dentro de un proceso, suele tener escaso o nulo conocimiento (y en casos frecuentes, total desinterés) del uso posterior de su actividad o tarea, o -dicho de otra manera- de cuál es la suerte ulterior que corre su aportación en la cadena de montaje.

## 7. Análisis de una filosofía

Lo que sorprende del concepto de *calidad total* (y al principio preocupa), es que se trata ni más ni menos que de una *filosofía*, entendida como un conjunto sistemático de razonamientos que explican la naturaleza, relaciones, causas y finalidad de determinados eventos.

Una *filosofía*, cuyo presupuesto fundamental no es *solucionar* los problemas, sino *evitar* que ocurran. Hemos dicho más arriba que no dedica esfuerzos a los *sistemas de control* del proceso o del producto, sino directamente a que no existan defectos. (A propósito, adviértase cuánta analogía guarda lo que estamos diciendo con la nueva corriente preventiva de la solución de los conflictos, que pone su acento en la solución extrajurisdiccional de aquéllos y, más todavía, en que se liquiden en sus etapas más primarias).

El concepto de base es el ya explicado: una organización que dedica esfuerzos a controlar sus productos (obviamente, porque asume que existen productos mal hechos), y luego a rehacer o a destruir los fallados, está aplicando incorrectamente sus recursos.

¿Actuar de otra manera, es pura utopía? Evidentemente no. Japón desde la década del 50', EE.UU. desde principios de los 80', y actualmente Europa (y muchos sectores en Argentina), han dedicado sus máximos esfuerzos a hacerlo, con resultados asombrosos (la lista de organizaciones y de empresas que aplican criterios de calidad, verdaderamente apabulla).

El punto es comprender que la mejora constante y corriente, por pequeña que sea, es más valiosa que los *grandes saltos hacia adelante* a los que estamos acostumbrados cuando pretendemos reformar una organización; más todavía, la necesidad de estos *grandes saltos* aparece precisamente como consecuencia de no haber operado durante largos lapsos de manera progresiva. Los japoneses llaman a esto *kaizen*, que significa *mejora continua*.



Hablamos, antes que nada, de un proceso cultural -un proceso de *reconversión cultural*<sup>26</sup>- y esto nos conduce al tema del *liderazgo*. Estos cambios no son posibles si no existe un compromiso total, firme y absoluto de los principales responsables de la organización.

La cultura de una organización, como la cultura de una sociedad, no es algo que pueda crear un solo líder, ni tampoco algo que los gerentes controlen y hagan previsible, como sí pueden hacerlo con un presupuesto o un proyecto, que tienen un punto de arranque y una fecha de terminación.

La cultura es algo a lo que contribuyen todos los empleados de la organización, y tiene que ver con perpetuar un estilo de hacer las cosas o cambiarlo durante un largo período. Hablando de la reforma de la Justicia, obra cabal de reconversión cultural, el profesor mexicano Sergio García Ramírez ha dicho que obtenida la *vigencia* de las reformas, hay que conquistar su *positividad* (por ello la reforma no contiene un artículo que diga que con esa fecha concluye). Este es el tema crucial. Cuando el proyecto se convierte en norma, apenas comienza. Pierde si permanece sólo como norma. Gana si se convierte en normalidad. La vigencia se resuelve con sencillez, a golpes de tipografía. La positividad, en cambio, se consigue a golpes de voluntad. Aquélla es trabajo de algunos días. Esta, esfuerzo tenaz, que sólo se hace por convicción. Es así como la reforma llega a ser cultura, realidad<sup>27</sup>.

Sus características, entonces, subrayan la trascendencia del *liderazgo*. Un pasaje tomado de libros chinos con más de dos mil años de antigüedad, refiere que cuando la gente habla de un buen emperador, dice que *ha hecho* esto o aquello, pero cuando habla de un emperador superior, dirá “cuántas cosas que *hemos hecho* en los últimos años”.

Tal vez sea conveniente detenerse por un momento en lo que podríamos denominar el *sentimiento de pertenencia*. Parece necesario concebir una nueva administración de justicia y, a partir de allí, una nueva filosofía operativa, con procesos de organización que afecten el pensamiento y el comportamiento de los operadores, para diseñar una estructura de organización que concuerde con dicha filosofía y facilitar así los aspectos humanos de la transformación mediante la comunicación y los criterios de selección.

■ 26 Véase, para la aplicación de estos conceptos al sector judicial, Bielsa R.A., *Transformación del derecho en justicia-Ideas para una reforma pendiente*, La Ley-Fondo Editorial de Derecho y Economía, Buenos Aires, 1993, esp. ps.57 y ss.

■ 27 García Ramírez S., *La reforma en materia de justicia. Una gran obra jurídica, política y moral*, en Jornadas Jurídicas Nacionales: el cambio a través del derecho, Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, México, 1987, p.458.

Vale la pena aclarar que definir la misión estratégica aproximada del servicio de justicia, esto es, determinar el fin, el objetivo, los intereses o la misión de una organización como el Poder Judicial, requiere tener que hacer el suficiente número de suposiciones y analizar datos empíricos lo suficientemente contradictorios, como para que no sea una cuestión sencilla, ni pacífica en la doctrina.

Pero nada mejor para advertir la profundidad de esta *filosofía*, así como la importancia del *liderazgo* y del *sentimiento de pertenencia*, que citar brevemente la experiencia de la compañía *Florida Power & Light*, uno de los mejores ejemplos de adaptación de los métodos de la *calidad total* en la producción industrial, al sector de servicios, y la primer empresa no japonesa del mundo en ganar el *Premio Deming a la calidad* introducido en Japón hacia 1951.

Muy brevemente, digamos que se trata de la empresa productora de energía del Estado de Florida que, *pese* a ser un organismo público (esto dicho desde un tipo de razonamiento muy local), realizaba ingentes esfuerzos por la mejora constante.

Su principal gerente solicitó ayuda a expertos japoneses a efectos de presentarse al concurso del premio *Deming de Calidad para Empresas Extranjeras*, y de la interrelación de éstos con su personal, surgen anécdotas suficientemente claras como para ilustrar el punto que nos ocupa.

El principal asesor de los cinco vinculados con esta tarea era un académico japonés de nombre Noriaki Kano, que se destacó por su especial habilidad en una modalidad interrogatoria japonesa denominada *preguntas incisivas de casos individuales*.

Era tradicional en Kano (en realidad en todos los japoneses), iniciar sus interrogatorios preguntando *¿cuál es su trabajo?* El interpelado solía responder *soy el gerente de...* Kano replicaba *no, disculpemé, ése es su título. Pero ¿cuál es su trabajo?*

Esta pregunta confundía a muchos directivos al principio, por lo que se desconcertaban y expresaban generalidades.

Kano -entonces- dirigiéndose al Director de la planta, le decía: *¿Usted le paga dinero a esta persona? Ni siquiera sabe cuál es su trabajo.*

Cualquiera que trate de explicar *cuál es su trabajo*, terminará descubriendo que en realidad no es tan simple hacerlo (excepto en un nivel de mera gene-

ralización o, como en el caso de los directivos norteamericanos de la anécdota, recurriendo al título o cargo).

La definición de *roles*, el análisis profundo de los procesos, la fijación de metas y de objetivos, ayudan a comprender los puntos débiles de una organización, y las potenciales áreas de mejora. A medida que en *Florida Power & Light* comprendían la diferencia entre la mera tradición de hacer las cosas de cierto modo *porque así se hicieron siempre*, y la mejora constante del proceso, el cambio se profundizaba.

Pero siempre podía mejorarse (y esa es la base de la *calidad total*).

Los autores de este trabajo son concientes de las dificultades que importa aplicar todos estos conceptos al campo de la administración de justicia<sup>28</sup>, tanto como que -dentro de los límites fijados- ello es posible. El ejemplo que continúa es responsable en gran medida de la comprensión que tenemos acerca del significado profundo de los criterios de *calidad*; esperamos que surta semejante efecto en los lectores.

Ya avanzado el proceso en la planta de la *Florida Power & Light*, le toca el turno de la revisión a un área de reparaciones, a cargo por entonces de un Supervisor llamado Vic Arena.

Para que se entienda cuán avanzado estaba el proceso en este departamento, digamos que -mediante el análisis de los datos- se había evaluado las causas por las cuales los usuarios demandaban reparaciones. Mediante los gráficos de control se advertía que un de los motivos que más reclamos acumulaba, era la caída de árboles sobre las líneas.

Con anterioridad, cuando ello ocurría un equipo acudía a *resolver el problema*, arreglando la línea rota (y luego quedaba sin nada más que hacer, salvo esperar que el mismo problema no volviera a repetirse, o que se presentara un caso nuevo).

En base al estudio efectuado, se detectó que ese tipo de inconveniente solía repetirse a los pocos días en la misma zona; en consecuencia, paralelamente

■ 28 Según nuestros conocimientos y registros, el primer trabajo que se ocupó en la Argentina de relacionar expresamente el concepto de calidad con la Justicia fue de Del Carril E.V., *Un diagnóstico de la justicia argentina (Un análisis de la "calidad" de la justicia argentina a través de la informática decisional)*, La Ley, T.1990-C, Sec. doctrina, ps. 1037 y ss.

te al equipo mencionado, salía otro especializado en poda, que se encargaba de cortar las ramas peligrosas de todos los árboles del lugar. Esta política había reducido enormemente los llamados originados por la misma causa (ramas que caían sobre los cables), y el sector estaba sumamente orgulloso de ello.

En la evaluación, las preguntas de Kano (las ya mencionadas *preguntas de casos individuales*) llegaron hasta este nivel: *¿qué árboles son?; ¿cómo se distribuyen en su distrito?; ¿con qué velocidad crecen?; ¿cuál es la época de vientos o tormentas que tiran las ramas?; ¿qué pájaros anidan en ellos?*

Arena, el Supervisor, que hasta el momento se encontraba orgulloso de la tarea desempeñada por su sector, no salía de su asombro. Kano, para explicar el punto, recurrió a una alegoría: *un hombre poderoso vivía en la playa; había rodeado su mansión con una muralla y recubierto su porción de arena con oro. Un día, cansado de su riqueza, derribó sus muros para que la gente pudiese llevársela. El primer día, todos lograron sacar oro con sus manos y obtuvieron grandes resultados con poco esfuerzo; al día siguiente el oro que quedaba y la arena estaban mezclados y el esfuerzo por lograrlo era mucho mayor. Al día siguiente, el escaso oro que quedaba obligó a quienes quisieron llevárselo mucho esfuerzo y resultados muy pequeños.*

Al escuchar la parábola, Arena dijo a Kano: *¿usted me quiere decir, acaso, que lo que hemos hecho sólo equivale al esfuerzo del primer día? Kano repuso: en efecto. ¿Y me dice que nos esforcemos por el segundo y el tercer día? En efecto, repitió el experto japonés.*

El paso siguiente -luego de esta sesión- fue formar un nuevo equipo, con un circuito PHVA (Planifique, Haga, Verifique, Actúe) completo, que se dedicó a estudiar junto a expertos forestales las especies de árboles, su distribución, las pautas de crecimiento, las épocas de tormentas y, en base a ello, a generar un programa de *podas anticipadas* con un cronograma específico para cada tipo de árbol, zona y época del año.

Los registros de llamados por reparación correspondientes a este ítem volvieron a bajar hasta prácticamente cero.

## **8. Un circuito modificado, y su aplicación a un caso concreto**

### *a) Método de mejora de procesos optimizado (EOACSPHVA)*

Hemos analizado las virtudes del método denominado *PHVA* propuesto por Deming, a la hora de organizar la mejora de los procesos.

En otra empresa de servicios, la *HCA (Hospital Corporation of America)*, una cadena norteamericana de cientos de hospitales, lo modificaron llevando los pasos hasta un total de nueve, método que su utilidad hemos tomado como criterio de base.

El comité de calidad de la mencionada empresa elaboró el *EOACSPHVA*, que incorpora los siguientes momentos: (**E**)*ncontrar* consiste en hallar o proponer un proceso para mejorar; (**O**)*rganizar*, en reunir y estructurar el equipo que va a trabajar con el problema; (**A**)*clarar*, todo lo que se sabe del proceso, estudiarlo a fondo, desmenuzar el modo actual en que se realiza (generalmente mediante un diagrama de flujo); (**C**)*omprender*, básicamente en encontrar al *cliente* y descubrir sus necesidades y expectativas (el sistema de encuestas solía ser el indicado para esto, como así también el empleo de diagramas de causa y efecto, cuadros de tendencias y cuadros de control); (**S**)*eleccionar*, en precisar el cambio que se desea lograr para responder a las necesidades del cliente, lo que se ejecuta en base al diagrama *PHVA* que ya hemos analizado.

#### b) *Un caso concreto*

Es necesario hacer dos aclaraciones previas. En primer lugar, la base del caso está tomada de un trabajo de investigación -aún sin publicar- realizado por los abogados cordobeses Mario López Villagra y Marcelo Perazolo<sup>29</sup>. La segunda precisión, es que no se trata de una transformación que hayan *llevado a cabo* los autores, sino de un *estudio de caso*, en el que se han evaluado por comparación las mejoras y las ventajas de un procedimiento modificado, muy sencillo, y que refleja perfectamente lo ya expuesto con relación al empleo de criterios de calidad.

Vamos a seguir la secuencia *EOACSPHVA* explicada arriba, para que sirva de ejemplo.

#### b.1.) (**E**)*ncontrar* un proceso a ser mejorado

■ 29 El trabajo del Dr. López Villagra, realizado en colaboración con el Dr. Marcelo Perazolo, se titula *Treinta y dos acciones concretas para mejorar la Administración de Justicia de Córdoba*, y detalla los cambios susceptibles de ser realizados por el propio Poder Judicial, para optimizar la prestación del servicio, sin necesidad de inversiones financieras adicionales o de reformas en la legislación vigente.

El proceso seleccionado consiste en la optimización de la atención de los abogados en la barandilla de los Juzgados Civiles y/o Comerciales, reduciendo su tiempo de espera y -paralelamente- el tiempo de los empleados en la atención.

El *proveedor* del servicio es el empleado de barandilla. Los *clientes* son los abogados que concurren a realizar trámites. El *problema* es el tiempo de espera que los *clientes* deben sufrir hasta que los *proveedores* los atienden, que se busca reducir.

b.2.) (O)rganizar un equipo que conozca el proceso

El equipo debería estar integrado por magistrados, empleados, secretarías y -de ser ello posible- por abogados litigantes.

La presencia de un miembro de la Corte local, o al menos de un juez, incrementaría el espíritu del equipo y su sentido de misión. En el caso del ejemplo, no se formó tal equipo, sino uno destinado a relevar los datos.

b.3.) (A)clarar el conocimiento actual del Proceso

El abogado llega a la barandilla a fin de efectuar sus trámites, donde esperan uno o dos empleados.

Las tareas básicas que realiza son:

Consulta de despacho. El empleado debe buscar el expediente en letra y entregárselo al profesional para que consulte las novedades (si es que aquél no se encontraba prestado o *a despacho* en dicho momento).

Entrega de documentos. El letrado deja escritos de diversa índole. Además de *cargar* la copia del profesional, en la mayoría de los casos el empleado debe buscar el expediente en *la letra* para anexas el escrito y pasarlo al despacho; en algunos casos la tarea se realiza en un *para agregar*.

Ambas actividades. En este caso los letrados o procuradores, a más de traer escritos o documentos, requieren información sobre el despacho de otras causas.

En los horarios pico la acumulación de letrados obliga a éstos a esperar hasta que les llega el turno de atención. En algunos casos, los letrados o procuradores optan por seguir su recorrido y regresar luego al juzgado. La cantidad de abogados que se acumula en los horarios pico produce incomodidad en todos

los presentes, poco espacio para apoyar documentos o escribir, y el riesgo potencial para el Tribunal de que sean substraídos expedientes.

b.4.) (C)omprender las causas de la variación del proceso

Mediante una encuesta, se determinó que una de las preocupaciones que tenían los *clientes* consistía en su deseo de disminuir el tiempo que perdían en la barandilla de cada tribunal, mientras esperaban ser atendidos.

Los propios empleados verían con agrado dedicar menos tiempo a la atención de barandilla, y poder avanzar en las tareas internas del juzgado (decretar, proyectar resoluciones, protocolizar, estudiar causas, etcétera).

En lo relativo a los tiempos utilizados por los empleados de barandilla para la atención de los letrados, fue necesario simplificar la muestra -a pesar de lo cual el ejemplo en sí no sufre alteraciones substanciales- y asumir que cada abogado realizó un (1) trámite, correspondiente a las tres grandes categorías utilizadas.

Relevadas mediante un *histograma*<sup>30</sup> la distribución de letrados por hora en barandilla, y mediante un *cuadro de Pareto*<sup>31</sup> las actividades realizadas, se obtuvieron los siguientes datos:

Horario				
7 a 8	9	4	3	2
8 a 9	17	10	3	4
9 a 10 *	29	15	8	6
10 a 11 *	38	20	9	9
11 a 12 **	36	13	11	12
12 a 13	22	9	6	7
<b>TOTALES</b>	151	71	40	40

(\*) En este horario atendieron la barandilla (parcialmente) dos empleados.

(\*\*) En este horario atendieron la barandilla (simultáneamente) dos o más empleados.

▪ <sup>30</sup> El *histograma* es un gráfico de barras que acumula eventos por rangos, es decir, sirve para medir la frecuencia con que ocurre algo. En el caso del ejemplo, se contabilizó cuántos abogados ingresaban hora a hora a la barandilla de un tribunal de la ciudad de Córdoba (fecha de la muestra: 15/11/94).

▪ <sup>31</sup> Los *cuadros de Pareto* son gráficos de barras en los que se representa la acumulación de eventos vinculados con las causas que les dan origen. En el caso del ejemplo, se tomó la muestra junto con la anterior, consignándose tres (3) situaciones: a) consulta despacho; b) entrega documentación; c) ambas actividades.

Tal como se aclara en las notas de pie, la tarea realizada en la captura de datos *sólo estuvo dirigida a dotar al artículo de datos puntuales*; en consecuencia, no alcanza la profundidad indispensable que debería tener un estudio *real* del problema.

Es necesario decir que la riqueza de la información a ser obtenida, y sus posibles derivaciones, permitirían conclusiones insospechadas (si el estudio se hiciera en varios juzgados y recabando datos durante un plazo relevante); por ejemplo: a) cuántos trámites promedio realizó cada abogado (en la muestra no lo consideramos para evitar una dispersión excesiva de datos a ser evaluados); b) cuántos eran abogados y cuántos auxiliares o tramitadores de estudios jurídicos; c) si la consulta de despacho por parte de aquéllos que traían documentos (3ª columna, los casos mixtos) era indispensable, o la realizaban por el sólo hecho de haber acudido al juzgado; d) tiempo exacto de duración de cada trámite (en nuestro caso utilizamos una triple muestra, promediamos y compensamos para simplificar el ejemplo); e) diferencias observables entre el período durante el cual el juzgado está de turno, respecto de la semana siguiente de salir de él<sup>32</sup>; etcétera.

Los tiempos promedio utilizados por los empleados de barandilla en la atención de los letrados eran: a) para consulta despacho: 1,30 min.; b) para entrega documentos: 2,15 min.; c) para entrega y consultas (casos mixtos de la tercera columna): 3,22 min., todo lo cual nos da la siguiente afectación de tiempos (*para los lectores que gusten de repetir las cuentas enunciadas, téngase en cuenta que se suman minutos y segundos; en consecuencia, 1,30'+1,30' equivale a tres minutos y no a 2,60*).

Eventos	Promedio Unitario	Total Afectado
<b>Despacho</b>	71 x 1,30	106,30 min.
<b>Documentos</b>	40 x 2,15	90,00 min.
<b>Ambos</b>	40 x 3,22	134,40 min.
<b>TOTALES</b>		331,10 min.

Además, por imposibilidad material del personal afectado a la muestra, no se pudo anotar individualmente para cada abogado el horario de salida -sí el

■ <sup>32</sup> En la ciudad de Córdoba no existe una Mesa General de Entradas, y la distribución de causas en los Juzgados se hace por el sistema de carátulas (Turno de Ejecutivos y de Ordinarios).



que le dan educadores y periodistas- un importante papel en la preservación de las creencias sobre la bondad de las instituciones<sup>16</sup>.

Los supuestos en los que la aplicación del derecho *no requiere* de una valoración por parte del juez son pocos (juicios ejecutivos, caducidades). Antes bien, en la mayoría de ellos la decisión se adopta sobre la base de una cierta discrecionalidad razonada por parte del magistrado.

El proceso judicial es el ámbito de la libertad de contradicción por autonomía, en tanto allí se debaten *cuestiones disputadas*, que son las que llenan el universo del derecho. La función judicial -que se traduce fundamentalmente en las resoluciones y sentencias de los jueces- es reflexiva, y no de pura subsunción; precisamente esto último es lo que hace que, de los tres poderes, sea el judicial aquél desde donde se puede esperar la emisión de los mensajes más razonados a la sociedad.

Por esto es que -en materia de administración de justicia- no todo es agilidad y rapidez. Importan también la cualidad y la calidad, es decir, cómo se discernie el valor de lo justo. Coincidentemente, Reyes Monterreal señaló -citando un discurso del Presidente del Consejo General del Poder Judicial español- que la eficacia de la Justicia no es definible sólo en términos cuantitativos<sup>17</sup>. Así, un juzgado sin autos ni diligencias pendientes puede no ser el modelo ideal.

Pero podemos ir todavía un paso más adelante. El Derecho es una de las pocas disciplinas (si no la única) donde ciertos mitos y ficciones son considerados verdades hacia el interior de la disciplina (v.gr., el de la no impunidad, el de la *plenitud hermética*, el del silencio administrativo, etcétera); esto es, un ámbito

■ 16 Carter L.H., *Derecho Constitucional Contemporáneo-La Suprema Corte y el arte de la política*, Abeldo-Perrot, Buenos Aires, 1992, p.16.

■ 17 Citado por Tawil G.S., *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, Depalma, 1993, p.78.

Para poder ponderar económicamente el costo de la espera de los *clientes* del servicio, necesitaremos un último cálculo consistente en restar del tiempo total utilizado por los abogados (2558 minutos), el tiempo neto o real utilizado por los empleados en la atención de los mismos (331 minutos), lo que nos deja un *tiempo neto de espera* de 2227 minutos (lo que representa poco más de 37 horas).

¿Cuánto vale la hora de un abogado? ¿Cincuenta dólares (o pesos)? Cada día se *pierden* -o se consumen improductivamente- \$1.850 en cada juzgado (U\$S50 x 37 horas), o lo que es igual \$407.000 al año (\$1.850 x 220 días promedio de atención judicial).

¿De cuántos juzgados podemos hablar? ¿De 26, con dos Secretarías cada uno, como en Córdoba? ¿De más de 120, como en la justicia civil ordinaria de Capital Federal?

El cálculo que continúa no es complejo, y puede realizarlo el lector respecto de su propia jurisdicción (para las 52 Secretarías de los 26 Juzgados Civiles y Comerciales de Córdoba esta mala asignación de recursos del sistema tiene un costo anual de U\$S 21.164.000; para la ciudad de Buenos Aires, aproximadamente de U\$S60 millones).

Estas cifras no significan nada en sí mismas, pero equivalen al sueldo de miles de empleados o al precio de varios edificios nuevos al año. ¿Quiere ésto decir, acaso, que debemos pedirles a los abogados unos cuantos millones de dólares al año que de cualquier modo se ahorraría de tiempos muertos de espera para contratar más empleados judiciales, y así agilizar el trámite? Creemos que no, pero el estudio nos aproxima a la idea de que la participación de *clientes* y de *proveedores* en la crítica y puesta a punto de un sistema resulta fundamental y representa ahorros destacados para las partes y, lo más importante, para toda la sociedad.

Sin embargo, el trabajo no ha concluido aún; ya hemos: (E)*ncontrado* un proceso a mejorar, hemos (O)*rganizado* el equipo de trabajo, (A)*claramos* las condiciones actuales del mismo, (C)*omprendimos* las causas de variación del proceso mediante datos, y nos resta (S)*eleccionar* el cambio pretendido, y ejecutarlo mediante el PHVA. Veamos sus posibles soluciones.

#### b.5.) (S)*eleccionar* el cambio buscado

Éste no consiste en otra cosa, como observa López Villagra en el trabajo citado, que aplicar una simple solución, ya utilizada en los Juzgados de Río

Negro (lo que nos ahorraría ejecutar la secuencia del *PHVA* en este caso) desde hace años, denominada *lista de despacho*.

Los tribunales de la Provincia de Río Negro (agreguemos que se trata de un Poder Judicial que podría aportar numerosos ejemplos al resto del país, por lo pronto en punto a su preocupación sobre la rapidez y la eficiencia<sup>33</sup>), conforman una lista (con varias copias) con la carátula de cada expediente y el último despacho efectuado.

Esas listas están en barandilla a disposición de los letrados, los que las consultan directamente sin necesidad de requerir a los empleados la búsqueda del expediente en el casillero.

Únicamente se exceptúan de las listas los expedientes reservados o las medidas precautorias, como así también cualquier otro instrumento que por circunstancias especiales no deba encontrarse disponible a la consulta pública.

En base a los datos reunidos para nuestro ejemplo de caso, podemos advertir que, de los 71 abogados que consultaron despacho, todos hubieran tenido acceso directo a la información de la *lista de despacho*, y sólo en el caso que su expediente tuviera novedades lo hubieran requerido.

Otro tanto, hubiera ocurrido con los 40 abogados que efectuaron tareas mixtas (entrega de documentos y consulta de expedientes).

Si bien el estudio no completó la secuencia del *PHVA* (Planifique, Haga, Verifique, Actúe; faltarían la verificación y la acción correctiva posterior), nos deben permitir inferir de la información relevada que al menos el 50% del tiempo total utilizado en espera (cerca de 19 horas/hombre diarias y por Juzgado), se podrían ahorrar.

La experiencia personal de cualquier abogado o procurador en los Tribunales puede corroborar o ajustar las conclusiones.

#### b.6.) Las siguientes mejoras

Solamente aplicamos un criterio de mínima (esto es, utilizar los recursos hoy disponibles en cualquier tribunal).

▪ 33 Ver, al respecto, Ministerio de Justicia de la Nación Argentina-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), *Estudio sobre la Justicia en Argentina*, Vol. I, ps.94 y ss., 1994, Buenos Aires.

Sin embargo esto podría optimizarse aún más con cualquiera de las siguientes iniciativas:

*Lista de Expedientes Prestados.* En aquellas jurisdicciones en que los expedientes pueden ser retirados por los letrados intervinientes previa confección del Libro de Recibos, si existiere una lista de expedientes prestados, muchos abogados podrían consultarla directamente sin necesidad de requerir el expediente al empleado de barandilla como hoy lo hacen (éste busca en letra, al no encontrar el expediente pregunta a la Secretaria por el despacho, y finalmente se consulta el Libro de Préstamos; una demora considerable por cierto).

*Lápiz óptico y código de barra.* Saliendo de los medios disponibles en los Tribunales actuales, pero no excesivamente, no resulta ilógico plantear un uso racional de la informática. Si cuando se diera de alta un expediente se le generase una etiqueta de código de barra (como la de los artículos en los supermercados) y se le entregase al abogado para pegar en una libreta de control, luego éste, en la barandilla, pasando un lápiz óptico (o *scanner*) por su control en código de barra vería en pantalla el estado de su juicio. Digamos que el mismo efecto podría lograrse tipeando por el teclado el código del expediente, aunque esta modalidad podría dar lugar a errores por parte de los abogados o, en su caso, a la obligación de afectar a un empleado para que tipease los códigos que los abogados le dictasen. El código de barra incluso reforzaría la seguridad de la información, toda vez que no es adulterable con facilidad. Para que nadie piense en literatura de ciencia ficción, recordemos que un sistema similar se utiliza en Chile desde hace ya varios años<sup>34</sup>.

*Oficina Central de Consulta.* Para evitar el desplazamiento innecesario de los abogados (e incluso para ahorrar computadoras ya que la otra solución obliga a tener una en cada barandilla), podría centralizarse la oficina de consultas, donde un grupo razonable de computadoras permitiría a los letrados efectuar sus consultas, evitándose de este modo el desplazamiento Juzgado por Juzgado. Esto importa un ahorro más para la práctica profesional, que por ahora no cuantificaremos, ya que a los fines del ejercicio la opción está cubierta.

## 9. Otras aplicaciones posibles de criterios de control de calidad

Los problemas u *obstáculos* que alteran la productividad de una organi-

■ 34 Ver *La justicia del futuro*, en el periódico La Prensa, sección Profesional, del martes 28 de marzo de 1995.

zación admiten una doble lectura: por un lado, están aquéllos que nos afectan, que padecemos, que tenemos plena conciencia de que existen (*sueldos, equipamiento insuficiente, ámbito físico inapropiado, exceso de expedientes, inadecuación de los edificios, etc.*); por el otro, están aquéllos que jamás nos hemos planteado porque *las cosas siempre se hicieron así*, y en apariencia no afectan a nadie (*atención en barandilla, cosido de expedientes, sistema de archivos, expedientes en casilleros, consultas a biblioteca, organización del despacho, distribución de los Juzgados, lista de causas a fallo, etcétera*).

Como en la recolección del oro en la playa de la parábola, no todo el esfuerzo se agota en la primer jornada (en la que las cosas resultan sencillas), sino que hay que lograr desentrañar aquellos problemas para los cuales *el trabajo es mucho y los resultados escasos*.

Por las particulares características del Poder Judicial, la solución de muchos problemas no dependen de sí mismo. Es cierto que lo vinculado a reformas de tipo legislativas o incrementos presupuestarios exceden el marco dispositivo del propio sistema.

Empero, para todos los restantes niveles de decisión, la organización dispone de autonomía y está en condiciones de realizar importantes cambios.

Hicimos una lista de los puntos que tomaríamos como base para realizar tareas correctivas basadas en los criterios de *calidad* para incorporar al presente trabajo, pero desistimos de la idea por considerar que bastaba con plantear el desafío. Si germina, generará por sí sólo el interés e inquietud por estos puntos.

El trabajo del Dr. López Villagra analiza al menos 32 aspectos fácilmente solucionables y que afectan de modo directo la relación entre los abogados y el Poder Judicial (con importantes *costos sociales ocultos* como pudimos observar).

Pueden encontrarse, del mismo modo, otras obras donde se puntualizan múltiples consideraciones, que sirven de base para estudiar transformaciones con el esfuerzo activo del propio sistema<sup>35</sup>.

■ 35 Cavagna Martínez M.A., Bielsa R.A. y Graña E.R., *El Poder Judicial de la Nación—Una propuesta de reconversión*, cit.. Ver también Morello A.M., *La reforma de la justicia*, Abeledo-Perrot, 1991, Buenos Aires.

## 10. Otros aspectos; el camino del cambio organizacional

Deseamos advertir que, debido a la orientación del trabajo, hemos omitimos analizar la base de la *calidad total*, que está apoyada en los *14 puntos*, las *7 Enfermedades Mortales* y los *Obstáculos*, todos ellos enunciados por Deming.

También omitimos, por exceder los alcances de este abordaje, un detalle completo de los siete gráficos de control más utilizados y sus aplicaciones específicas.

Pero hemos considerado ilustrativo indicar una secuencia típica de aplicación del método de *calidad total* en una organización<sup>36</sup>.

¿Qué pasos o camino sigue una organización que se dispone a utilizar la metodología del *Control de Calidad Total*?

### a) *Primera Fase: Educación y Entrenamiento de la Alta Gerencia*

Este tipo de cambio se enfoca de *arriba a abajo*. Rara vez en una organización las cosas se mueven en sentido contrario; en consecuencia, o existe compromiso de la *alta gerencia* (o su equivalente en el Poder Judicial), o no existe posibilidad de cambio alguno.

### b) *Segunda Fase: Revisión Sistemática de las Oportunidades*

El equipo gerencial selecciona las áreas susceptibles de mejora y define cómo se difundirán dichos esfuerzos en la organización. Para ello se constituye un equipo de alto nivel cuya tarea será:

Desarrollar las Estrategias

Fijar los Objetivos

Identificar las Prioridades

Planificar Cambios

### c) *Tercera Fase: Planificación para los Proyectos Iniciales*

<sup>36</sup> Seguimos en este punto, con algunas adaptaciones propias, la experiencia generada por el *Philadelphia Area Council for Excellence*, según el relato de Walton M. en la obra -ya citada- *Cómo Administrar con el Método Deming*.

Los primeros proyectos deben ser objeto de muy especial planificación y cuidado. De su éxito depende la aceptación por parte de toda la organización. En este tipo de programas (al menos inicialmente) se requiere contar con el apoyo de un asesor estadístico y de un *facilitador* en el método de calidad total (profesional con conocimiento de la filosofía y con aptitudes de liderazgo y administración de grupos de trabajo).

d) *Cuarta Fase: Ejecución del Proyecto Inicial*

Se forma un equipo, se lo entrena, se le permite seleccionar su objetivo dentro de los lineamientos establecidos y se lo apoya en su ejecución.

e) *Quinta Fase: Planificar y ejecutar otros proyectos preliminares*

Corrigiendo cualquier defecto observado en las etapas anteriores, se repiten -para otros objetivos y equipos- los pasos de las fases tres y cuatro. Esto, hasta que la *alta gerencia* considere que se encuentra en condiciones de iniciar el *Plan extensivo* que compromete a toda la organización.

A la par, habrá capacitado una porción relevante del personal en actividades de *calidad total* que ahora podrá cumplir el rol de *facilitadores* para los restantes equipos de trabajo.

f) *Sexta Fase: La Alta Gerencia desarrolla Plan Extensivo*

Se planifican simultáneamente proyectos a lo largo y ancho de la organización.

g) *Séptima Fase: Se inicia la ejecución simultánea de proyectos*

En esta etapa se supone que toda la organización está trabajando en la mejora de procesos, cada una en su área y, en ciertos casos, actuando interdisciplinariamente o entre áreas vinculadas.

h) *Octava Fase: Corrección, Institucionalización*

Conforme avance la ejecución se corrigen los defectos. Se inician de modo permanente nuevos proyectos y se evalúan los ejecutados.

En esta etapa se considera que la organización se ha incorporado a la *cultura* de la calidad. Esta secuencia está basada en la idea que *una proliferación prematura de múltiples proyectos y equipos de trabajo no contará con un sistema ade-*

*cuado de apoyo, seguimiento y supervisión gerenciales, lo que normalmente concluye en frustraciones y en el abandono de la iniciativa.*

## 10. Síntesis Final

Han sido necesarios más de 100 años de desarrollo en la ciencia de la administración para evolucionar desde el *Método de la Administración Científica* de Taylor, hasta el *Método de la Calidad Total* de Deming e Ishikawa (e incluso las modificaciones o nuevos enfoques sugeridos por Genichi Taguchi<sup>37</sup>).

Las técnicas y metodologías del *Control de Calidad Total*, no se encuentran en una etapa experimental; por el contrario, son aplicadas con éxito sorprendente en infinidad de organizaciones.

Cuando en nuestro país repensamos el funcionamiento de nuestras instituciones, y -para el caso de este artículo- una de las fundamentales, el Poder Judicial, no podemos menos que asumir un compromiso irrenunciable con la excelencia como único parámetro aceptable.

Por otro lado, el momento más gratificante en la vida de los seres humanos es cuando enfrentan desafíos fundacionales.

Y, al decir del Profesor Horacio Godoy en una charla referida a la situación de nuestro continente: *...somos muy pobres y tenemos demasiadas necesidades insatisfechas como para darnos el lujo de no utilizar al menos los conceptos más adelantados a la hora de superar la brecha del desarrollo.*

■ 37 Para más detalles puede consultarse su principal obra (realizada junto a Yu In Wu), llamada *Introduction To Off-Line Quality Control*, del Central Japan Quality Control Association.