

HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ  
(Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

## Bases para un sistema de gestión de la calidad del funcionamiento de los tribunales de justicia

### I. INTRODUCCIÓN

Debemos asumir que la gestión de calidad en el servicio de Justicia depende del dominio de las relaciones humanas por parte de todos los operadores del tribunal. Esto es: no solamente por parte del juez, sino también, y fundamentalmente, por parte de los funcionarios y empleados que cotidianamente se encuentran en contacto con los abogados y las partes. La relación humana genera una expectativa de asistencia o abandono, de interés o indiferencia, y ello constituye la grama misma del consenso o del disenso que genera el servicio.

En Argentina las expectativas sobre el desempeño de la Justicia son en estos momentos negativas, y las encuestas lo dicen a diario: hay que cambiar la relación de trato, condición fundamental para lograr consenso, también, en la aceptación del resultado final que tienen los juicios.

Esa artesanía de vida que es el trabajo, debe estar sometida a reglas de previsión, de seguimientos de procesos. Para ello están las ISO 9002, pero la administración de Justicia también debe estar sujeta a una capacidad de respuesta que proviene de la creatividad del funcionario ante lo nuevo: y lo nuevo es de todos los días, pues la gente cambia cotidianamente, y es diferente. Debemos aprender a ser flexibles en nuestras relaciones con la gente, y eso no depende de reglas, sino de nuestra calidad específica como hombres y como funcionarios judiciales. No todos los abogados o partes merecen la misma respuesta en el trato diario, y ello depende de mil aspectos, la diferencia hace al trato igualitario, pues de lo contrario negamos que las circunstancias puedan ser diferentes: negativa absolutamente alejada de la realidad. Quien no se haga cargo de la circunstancia, devendrá un inflexible, y quien lo sea no se adaptará a la realidad, clave para entender el disgusto que genera a diario aquello que denominamos burocracia.

Es por ello que el servicio de Justicia debe prestarse en forma personalizada, porque ese es el acuerdo implícito que están esperando los usuarios del servicio; que el servicio se cumpla de acuerdo a reglas usuales, pero también con cintura creativa frente a lo nuevo; que el servicio se satisfaga en forma completa e integral,

no a parches, por sectores, por etapas, para salir del paso; que los plazos no cuenten, que el trato resulte gobernado por la indiferencia, que no haya sonrisas y tolerancia en la dura realidad que a todos nos toca sobrellevar. También los abogados tendrán que hacer cursos de gestión de calidad pues ellos prestan el servicio, como si fueran jueces, o como si fueran funcionarios cuando concurren a los tribunales.

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

El trabajo judicial no puede estar sometido a la improvisación, al mero esfuerzo personal o a una dedicación horaria exagerada: debemos, en cambio instalar a técnicas de gestión apoyadas en métodos sistémicos, que permitan mensurar los resultados de la actividad. Se debe conocer con precisión el pensamiento de los abogados, atender sus puntos de vistas vinculados al trato recibido, escuchar sus propuestas. Los trámites deben ser sencillos y fiables, los retrasos se deben ir suprimiendo en la medida de lo posible, los tiempos de espera deben estar referidos a situaciones objetivas, siempre hay que medir el tiempo global que lleva la conclusión de cada trámite y de cada etapa del juicio. Un punto central es que el tribunal tenga capacidad para dar respuesta a situaciones imprevistas.

Es por ello que la gestión de calidad debe contar, en forma permanente, con estadísticas sobre su desempeño: conocer cual es el porcentaje de quejas por retrasos en cada trámite, cual el de los abogados satisfechos e insatisfechos, saber si prevalece la lentitud o la rapidez, la premura improvisada o la prudencia ponderada. Nunca se puede actuar ignorando que se han cometido errores o reiteraciones de trámites innecesarios. Tener presente siempre que calidad es el cumplimiento de las especificaciones (Crosby), es decir que cada funcionario debe saber muy bien qué, cómo y cuando tiene que realizar su trabajo, para hacerlo predecible para sí mismo y para los demás, y por lo tanto controlable. Con que un sólo integrante del grupo de trabajo se equivoque, el resultado de la gestión resultará insatisfactorio.

El tribunal que aplique un sistema de calidad no puede conformarse con haber logrado una *performance* de buena eficacia en un momento dado. Por el contrario no es completo dicho sistema si no lleva incluida la mejora permanente. Una vez recogidos los resultados obtenidos, la información analizada debe servir para introducir cambios dirigidos a mejorar la gestión, así como a definir nuevos

objetivos del tribunal, ajustando los existentes: estamos cumpliendo con el famoso «bucle de calidad» postulado por Edward Demming.

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

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

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

## **2. CÓMO SE DEBEN REDACTAR EL MANUAL DE CALIDAD Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA HACERLO**

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

Ya Eugenio d'Ors nos enseñó que «entre dos explicaciones debemos elegir la más clara, entre dos formas, la más elemental y entre dos expresiones, la más breve». Se trata de un buen consejo a ser seguido en la redacción del manual de

calidad por parte del grupo de trabajo, cosa que se hará con el apoyo de los capacitadores. No debemos documentar las actividades banales, sino sólo aquellas que pueden tener influencia directa o indirecta en la calidad de la gestión. Si queremos configurar al grupo de trabajo judicial como una familia, y ello es encomiable, lo deseable es que todos participen en la elaboración del manual: de ese modo se fortifica la sensación de pertenencia, se incrementa el reconocimiento mutuo y aumentan las gratificaciones individuales, de ese modo no habrán brazos caídos en la gestión del tribunal.

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

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

- Identificar con claridad los procedimientos necesarios para que la gestión en el tribunal sea de calidad.
- Establecer la secuencia de esos procedimientos y su interacción.
- Determinar los métodos y criterios para asegurar que los procedimientos sean efectivos, así como el modo de controlarlos.
- Asegurar que siempre está disponible la información necesaria para lograr apoyar el funcionamiento de los procedimientos, así como su seguimiento.
- Medir la realización de los procedimientos e implantar las acciones necesarias para lograr que se cumplan los resultados planificados, así como la mejora continua de los mismos.
- Indicar los documentos necesarios para que el tribunal pueda funcionar adecuadamente de acuerdo al modelo de gestión de calidad: no puede obviarse el plan, la ejecución el control del mismo.
- Establecer con claridad la política de calidad y sus objetivos.
- Indicar el tamaño y tipo de tribunal, su complejidad e interacción de procedimientos, así como su competencia jurisdiccional y administrativa.

En el manual se debe establecer cuales son los documentos que debe llevar el tribunal, cuales aquellos necesario para comprobar la idoneidad de la gestión, antes de su puesta en funcionamiento. Los documentos se deben revisar y actualizar todas las veces que fuera ello necesario. Se debe poder indicar el estado de revisión en cualquier momento. Se debe establecer dónde están disponibles cada documento. Ellos deben ser fácilmente identificables, legibles y accesibles. Se

debe evitar el uso no intencionado de los documentos que están obsoletos: éstos deberán estar suficientemente identificados en el caso de no haber sido destruidos.

En el manual se deben indicar los registros que cuenta el tribunal para asegurar su gestión de calidad. Los registros son los documentos que indican el resultado obtenido o ponen en evidencia el nivel de gestión que al respecto se ha obtenido. Los registros pueden encontrarse en soporte informático o en papel. La organización de los registros debe estar procedimentada: deben estar identificados, ser legibles, asegurado el almacenamiento de datos respectivo, protegidos, se debe poder recuperar la información fácilmente, debe estar indicado el tiempo de retención de la información.

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

La designación del personal debe también estar a tono con la gestión de calidad del tribunal. Para ello se deben dar cursos de capacitación a los aspirantes a concursar, por supuesto, en el caso de los meritorios ellos deberán estar incluidos en la capacitación. La capacitación, tanto de los aspirantes como de todo el personal, debe ser permanente. Previa a la capacitación dada en forma orgánica, debe haber procesos de sensibilización o difusión sobre la gestión de calidad y sus beneficios.

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

El manual debe contener también los procedimientos de revisión. En ellos se deben tomar en cuenta el resultado de las auditorias que se realicen en el tribunal, los informes sobre los requerimientos de los litigantes o abogados, a modo de retroalimentación, el análisis del cumplimiento de los procedimientos previstos y su conformidad en términos de ejecución, el estado de las acciones correctivas implementadas, el seguimiento de las anteriores revisiones que se hubieran efectuado, así como los cambios que hubieran afectado al sistema de gestión de calidad implementado. En el caso de los cambios se deben identificar los efectos que ellos han producido, lo cual debe ser verificado, validado y aprobado antes de autorizar su continuidad y/o implantación.

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

### **3. EL CONTROL DE LAS NO CONFORMIDADES**

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

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

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

### **4. LA FORMACION DE UN GRUPO DE GESTIÓN DE CALIDAD**

El punto de partida para instalar el sistema de gestión de calidad en un tribunal de justicia es que su cabeza, es decir el o los magistrados que lo componen, se encuentren compenetrados y convencidos de su utilidad. Si ello no ocurre no habrá gestión de calidad judicial. La segunda conveniencia es que se

encuentre todo el personal que integra el tribunal involucrado en el programa: la clave es que no puede haber actividades compulsivas involucradas con la gestión de calidad. Es por ello que, si hubiera algún funcionario disconforme es preferible no involucrarlo en el programa, lo cual no significa no implantarlo, sino establecerlo con aquéllos que se encuentren motivados a hacerlo. Los beneficios de cercanía, por la ejemplaridad del sistema, deberán determinar la conducta de los remisos o resistentes.

Al grupo de trabajo interno se le debe agregar a los externos, es decir a los litigantes, en la medida de lo posible, abogados, integrantes de oficinas de apoyo, públicas o privadas. Escuchar a todos en audiencias públicas, o a través de otros conductos, será siempre muy provechoso. Las reformas no deben ser ideales, rayanas en utopías, sino respuestas a problemas concretos, planteados por la cotidianidad.

Pero la formación de un grupo de trabajo dirigido a instalar gestión de calidad en un tribunal de justicia, no es una cuestión que se produzca por generación espontánea, sin darle al personal la formación y preparación necesaria. Las reuniones o talleres de formación deben funcionar a partir de técnicas apropiadas, con dinámica de grupo que motiven a los participantes, capacitando para la negociación y la resolución de problemas, para el logro de los objetivos y la mejora continua: se trata de una capacitación para la reingeniería humana, donde el desarrollo de la inteligencia emocional juega un papel trascendente. Lo dicho supone que no puede haber un mal clima laboral entre el personal, tanto en lo técnico como en lo relativo a las relaciones humanas. Entre las cuestiones que no se deben desatender se cuentan las relativas a la suplencia de los posibles ausentes, así como lo relativo a la incorporación de nuevo personal: en ambos casos las sustituciones no deben ser sentidas en el funcionamiento del grupo de trabajo.

Para abordar con eficiencia y propiedad lo relativo a la reingeniería humana la gestión de calidad se debe contar con el apoyo de psicólogos sociales experimentados. Ellos, más los especialistas en gestión de calidad, por lo general ingenieros especializados en tal sentido, configuran una gestión interdisciplinaria que se integra con el saber tradicional de los juristas, no en su menosprecio, sino para potenciar al máximo el quehacer de la Justicia. Se tratar de buscar el diseño personalizado para cada integrante del tribunal, así como apropiado a las modalidades de cada grupo de trabajo. En esto no puede haber improvisación: se trata de un sistema metodológicamente desarrollado para lograr los objetivos que el tribunal se ha propuesto.

Nadie ha nacido sabiendo. La reingeniería humana busca producir transformaciones profundas en los procedimientos tradicionales de la actividad administrativa tradicional, logrando procesos de interacción humana que hagan posible el programa de gestión de calidad propuesto. La formación escolar tradicional se ha desentendido del trabajo en función de objetivos de calidad total: no habrá nunca existido por más que exista una gran dedicación temporal y un gran esfuerzo personal para conseguirlo. No se trata de reducir gastos superfluos,

aunque ello pueda resultar importante, se trata de mejorar el servicio para lograr, con el consenso que ello genera por parte de los inversores, difundir la idea de que la Argentina, en el piélago de ineficiencia que la ha caracterizado siempre, ha comenzado a *cambiar* en un lugar tan sensible del sistema social como es el servicio de Justicia.

¿Queremos empezar? Escuchemos a los litigantes y a sus abogados involucrados en el tribunal que busca mejorar su gestión de calidad, y tendremos a la vista las miles de peripecias que ellos sufren por el mal servicio que se les brinda: si escuchamos bien esta voz y le damos respuesta habremos comenzado a implantar en nuestro tribunal el sistema de gestión de calidad al cual aspiramos.

## **5. LA AUDITORIA DEL SISTEMA DE GESTION DE CALIDAD**

Sin control no hay sistema en funcionamiento. El control del programa de gestión de calidad en un tribunal de justicia obliga a instalar una auditoria interna, como seguimiento cotidiano de lo que se está haciendo, y una auditoria externa para objetivar el control y evitar la subjetividad propia de los protagonistas. Para ejercer control es preciso una recorrida sistemática de la información proveída por los procesos previstos por el programa de gestión de calidad; se controlan los procedimientos, el ejercicio del liderazgo, la gestión global y la satisfacción de los usuarios del servicio, también el clima organizacional, los recursos disponibles, el nivel de realización, es decir la *performance* del tribunal.

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

Suele ocurrir que existan en el sistema judicial o en sus procedimientos problemas crónicos de vieja data, de difícil solución. Por lo general la solución de este tipo de problemas no se aborda nunca, por la complejidad que genera su resolución. El resultado es que los tribunales aprenden a convivir con este tipo de problemas: incluso ocurre que hasta se llega a negar su existencia como problema. Para salir de la inanición y del estado de negación a que nos hemos referido hay que formar en cada tribunal un círculo de calidad, que deberá afrontar el problema utilizando herramientas apropiadas, estamos pensando en las siete propuestas



básicas de Ishikawa, apuntando a definir el problema, indicar los errores más importantes en los procedimientos, establecer sus causas, marcar las soluciones para cada caso, definir los resultados previstos y establecer cómo controlar sus efectos.

En síntesis los objetivos de las auditorias serán: verificar el grado de adecuación del sistema de calidad existente en el tribunal a la norma que regula cada procedimiento, comprobar que el comportamiento de todos los funcionarios concuerdan, y en qué, grado, con lo documentado por el tribunal, medir el nivel de eficacia de los procedimientos en relación con los objetivos del tribunal, buscar la mejora continua a tenor de los cambios que se han propuesto, así como de las acciones correctivas y preventivas propuestas, evaluar la capacidad de los litigantes, sus abogados o terceros involucrados, para colaborar con el programa de gestión de calidad.

En todos los casos se deben evitar actitudes agresivas y discusiones impropias en el grupo de trabajo judicial; tampoco se deberán extraer conclusiones precipitadas a la hora de evaluar la marcha del programa de gestión de calidad; sólo se debe considerar hechos o episodios constatables, no hipótesis no comprobadas; nunca se debe personalizar las críticas: siempre hay que imputar los errores a deficiencias grupales, ya que si falla un funcionario falla el grupo.

## **6. OBSERVACION FINAL**

Quienes piensen que el programa de gestión de calidad para el funcionamiento administrativo de un tribunal judicial es un desafío complicado y engorroso, a tenor de los lineamientos sentados en la presente introducción, deben saber que la propuesta tiene dificultades equivalentes a las de un régimen para adelgazar. Sabemos que no es fácil, pero si no lo asumimos no adelgazaremos nunca. Eso sí: cuando empezamos a comprobar que bajamos de peso el nivel de felicidad y de gratificación es muy fuerte, hemos vencido la inercia y la rutina que nos niega como hombres libres y capaces de transformación: estamos pensando en el «hombre mediocre» de José Ingenieros y sabemos que el gran pensador argentino avala lo que estamos diciendo.

El programa de gestión de calidad judicial no se compra en un supermercado: se asume como realización artesanal por cada grupo de trabajo judicial, así como del protagonismo de cada funcionario, con el ineludible liderazgo del o los magistrados que conducen la gestión.

El Manual de Calidad y los instructivos de la gestión no pueden ser un producto copiado por los tribunales que acepten la propuesta. Cada manual debe ser construido o elaborado por cada grupo de trabajo, pues en eso radica la auto-organización que propone el modelo de gestión de calidad. Las copias desnaturalizan el modelo.