

Sistema de gestión integral para la justicia: calidad al servicio del ciudadano

Doctor Roy Zúñiga Sáenz (*)
Magistrado Rolando Vega Robert (*)

La edición 2009-2010 del Global Competitiveness Report señala, entre otros temas, cuáles son los factores más problemáticos para hacer negocios en cada país (World Economic Forum, 2009). Al ordenar dichos

factores para los países del Istmo Centroamericano se encuentra que el único factor común es la ineficiencia de la burocracia gubernamental, lo que hace 2 años fue bastante similar (Zúñiga, R. y Reyes, L., 2008).

Factores más Problemáticos para Hacer Negocios en Centro América

Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ineficiencia de la burocracia gubernamental	Crimen y robo	Crimen y robo	Crimen y robo	Inestabilidad de las Políticas	Corrupción
Infraestructura inadecuada	Acceso a financiamiento	Corrupción	Corrupción	Corrupción	Ineficiencia de la burocracia gubernamental
Acceso a financiamiento	Inestabilidad de las Políticas	Acceso a financiamiento	Ineficiencia de la burocracia gubernamental	Acceso a financiamiento	Regulación laboral restrictiva
Inflación	Ineficiencia de la burocracia gubernamental	Ineficiencia de la burocracia gubernamental	Acceso a financiamiento	Ineficiencia de la burocracia gubernamental	Educación de la fuerza laboral

Fuente: El autor, con base en el Global Competitiveness Report 2009-2010

(*) Esta información fue obtenida durante el proceso de encuestas realizado por el World Economic Forum. Se le pidió a los encuestados que seleccionara y priorizaran los cinco factores más problemáticos para hacer negocios en su país. Se les proporcionó una lista de 15 factores.

Pero esta ineficiencia no sólo afecta a las empresas actuales y el nivel de capacidad de atracción de nuevas inversiones, sino también a los ciudadanos, quienes deben invertir tiempo y dinero para interactuar con el aparato estatal.

Lo paradójico es que son precisamente las empresas y los ciudadanos los que, con sus impuestos y pago por servicios públicos, mantienen gran parte de ese aparato estatal que no es capaz de responder con la

celeridad y calidad requerida. Y al no responder con la celeridad requerida algunas de estas empresas y ciudadanos deben pagar otra vez, apelando al mecanismo de la corrupción, para que se agilicen sus propias gestiones. Los que no pagan doble, por ejemplo, podrían tener que esperar aún más.

Si fuese posible no sólo tener transparencia en los trámites y pasos, sino también tener las reglas claras en términos de plazos y calidad de atención, la situación sería totalmente diferente.

(*)Decano de INCAE Business School.

(*)Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

En este sentido el Poder Judicial de Costa Rica ha asumido el liderazgo y ha dado un paso firme para contar con el primer Sistema Integral de Gestión de Calidad y Acreditación de Despachos Judiciales no sólo de la región, sino del mundo.

Desde hace algunos años se ha visto cómo las organizaciones del sector privado que prestan servicios han adoptado prácticas desarrolladas en los entornos de manufactura. Conceptos, filosofías y herramientas de mejora continua, calidad, eficiencia, reducción del tiempo, disminución de costos, mapas de proceso, flujos visuales, productividad y otros han ido evolucionando para adecuarse a entornos de servicios.

Más reciente que lo anterior se ha venido observando la aplicación, con carácter exploratorio muchas veces, de algunas de dichas técnicas o filosofías en el sector público.

Lo que no es tan evidente es que el Poder Judicial de un país tome la determinación de desplegar un sistema de gestión multidimensional que permee en su cultura y manera de operar, cuestionándose la forma de hacer las cosas y definiendo de manera integral la respuesta a los requerimientos de los usuarios en términos de plazos razonables y calidad aceptable.

Introducción

Desde la década de los años 80 han venido tomando fuerza los desarrollos y aplicaciones en materia de calidad en entornos de operaciones de servicio. Si bien se reconoce que en principio el sector privado está más interesado en reducir costos para competir y lograr una mayor lealtad o compra por parte de nuevos clientes y aumentar utilidades, y que esto lo lleva a apoyarse en herramientas de calidad y de incentivos, no necesariamente sucede lo mismo en el sector público. En el sector público lo que tiende a prevalecer es la prestación de servicios a una sociedad relativamente cautiva y dentro del marco de una asignación presupuestaria fija (Agus, Barker y Kandampully, 2007), con la característica que el espacio para propiciar maneras de hacer las cosas con orientaciones hacia los usuarios y en materia de rapidez o calidad es casi inexistente.

Aparte de lo anterior en el sector público los resultados no siempre son fáciles o directos de medir, las estadísticas recopiladas son cuestionables y no miden lo que debe medirse (Brun y Siegel, 2006), los funcionarios deben hacer lo que dice la ley y no otro tipo de actividades (Greiling, 2006) y el servidor público está bajo el escrutinio de auditorías y de los medios, lo que inhibe el desarrollo de maneras diferentes de hacer las cosas que no estén normadas o apoyadas por las altas autoridades de la institución.

Es precisamente en la década de los años 80 que aparece el concepto de la nueva gestión pública (NGP), que para el caso del sector Justicia se denomina la Nueva Gestión Judicial (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008). La NGP es una filosofía que persigue modernizar el sector público a través de una mayor orientación hacia resultados y eficiencia por medio de una mejor gestión del presupuesto público, enfatizando principios económicos y de liderazgo, así como los conceptos de usuarios y grupos de interesados.

Dentro de este marco se encuentra evidencia de organizaciones del sector público que, en los países más desarrollados y bajo presiones presupuestarias y nueva legislación, han realizado mejoras en materia de una respuesta de calidad centrada en el ciudadano.

Aún cuando los conceptos de gestión de la calidad del servicio en el sector público han venido tomando relevancia (Millar, 1998; Walker, 2007), todavía quedan en este sector muchas preguntas por responder sobre lo que implica el despliegue de la perspectiva de calidad, y más aún en países en vías de desarrollo. Por esto conviene repasar antes las lecciones que han dejado las experiencias de despliegue de iniciativas y proyectos de la denominada perspectiva o filosofía de calidad total.

Lecciones aprendidas de la perspectiva de calidad

Visión integral

Por lo general el despliegue de la perspectiva de calidad requiere que se mantenga la mirada fija, al mismo tiempo, en frentes paralelos. Los temas de la orientación del servicio hacia el usuario, la medición y la

mejora de procesos, el cambio de cultura, la definición y comparación contra normas o estándares y la mejora continua (Berman, 1998) aparecen al unísono y no es posible ni hace sentido verlos como temas separados. Esta realidad demanda un esfuerzo mayor en términos de perspectiva y de manejo de diversas filosofías, proyectos e instrumentos de manera simultánea.

Gestión basada en la evidencia

Las atribuciones de culpabilidad o las asignaciones miopes de recursos desaparecen. La evidencia de los procesos, o la que señalan los usuarios o ciudadanos, es lo que señala dónde están las oportunidades y puntos de apalancamiento del sistema.

Orientación hacia el usuario

La calidad no la definen de manera aislada los empleados en sus oficinas, la calidad que vale es la percibida multidimensionalmente por los usuarios, cuyas necesidades deben ser comprendidas y medidas en términos del grado de satisfacción.

Apoyo y liderazgo por parte de las altas autoridades

Se requiere apoyo en términos de obtener recursos y legitimidad, pero sin liderazgo para vencer los obstáculos, plantear estrategias, hacer válido el cambio y dar el ejemplo es muy probable que cualquier iniciativa se desvanezca en el entramado organizacional (Gómez, 2004; Withanachchi, Handa, Karandagoda, Pathirage, Tennakoon y Pullaperuma, 2007).

Esfuerzos de la mano con la apertura de mente hacia el tema

No tiene sentido desplegar de manera aislada iniciativas que son contrarias a las normas o cultura de la organización. Si la organización no está preparada ni capacitada para ver y hacer las actividades de manera diferente es muy probable que cualquier buena intención caiga en el área de la indiferencia y olvido organizacional.

Calidad como cambio paulatino, no programa por decreto

El repaso de las metas y expectativas mientras se instalan los procesos y estándares es un proceso que requiere tiempo. El conflicto, temor y reacciones adversas ante el nuevo paradigma se dará de una u otra manera.

Cuando la calidad llega a ser parte de la manera natural de hacer las cosas se puede decir que ya la organización ha alcanzado el estadio de la calidad.

La calidad no evita que aparezcan las crisis no sistémicas

Las demandas legales, la presión presupuestaria y los escándalos por los actos realizados por algunas personas imponen respuestas. La filosofía de calidad plantea cómo prevenir tales problemas, pero no debe ser culpada cuando aparezcan. Como la misma filosofía lo dice, es un proceso de mejora continua donde no se debe esperar la perfección desde el primer momento.

La calidad también puede generar resultados en el corto plazo

No deben pasar años para observar algunos beneficios, los cuales deben hacerse evidentes de manera rápida como manera de demostrar las ventajas de la nueva manera de hacer las cosas.

La calidad requiere algunos recursos adicionales

Las mejoras de calidad no siempre son gratis, en algunos casos hay que invertir en entrenamiento y en otros en infraestructura física y tecnología de información, por ejemplo, esto es una realidad con la que hay que vivir y que las relaciones costo-beneficio permiten dimensionar.

El concepto de calidad tiene diversos ámbitos de aplicación

No hay una perspectiva única de calidad, siendo posible distinguir:

a) La calidad que cada usuario espera del servicio (por ejemplo, que el juicio sea justo y pronto); b) La calidad de los procesos usados para prestarle el servicio al usuario (por ejemplo, el proceso para tomar la declaración); y c) La calidad del sistema de gestión, que está ligada al uso de los recursos para satisfacer las necesidades de los usuarios (por ejemplo, la asignación de personal y espacio idóneo para realizar las audiencias)

Con estas lecciones aclaradas es posible avanzar hacia el tema del despliegue de la calidad en el sector público.

Calidad en el sector público versus en el sector privado

La mayor parte de la literatura en el tema de calidad se basa en experiencias del sector privado que, cuando son transferidas al sector público, generan inquietudes en términos de objetivos ambiguos y conflictivos así como de falta de consenso sobre los fines y los medios. Por ejemplo, ¿interesa más la cantidad de casos juzgados o la calidad del trato que recibieron las partes durante el proceso? (Mahoney, 1988). Una particularidad del sector privado es que su claro interés por generar utilidades hace que los indicadores de eficiencia y eficacia confluyan en una misma dirección. En el sector público en general no hay una relación ni tan directa ni tan clara entre ambos tipos de indicadores.

En el sector público se encuentran algunos servicios por los cuales los clientes deben pagar, y otros servicios por los cuales los clientes no pagan. Esto puede señalar que en los casos donde hay competencia por atraer y mantener a usuarios (municipios, empresas estatales de telefonía) es de esperar una mayor receptividad e interés por desplegar iniciativas de calidad, mientras que en los otros casos no es tan evidente, a menos que provenga de demandas de los usuarios o de legislación al respecto.

Modelo de Gestión Integral de Calidad y Acreditación en Costa Rica: GICA-Justicia

En el año 2005 la Corte Plena del Poder Judicial de Costa Rica aprobó la implementación de un Modelo de Gestión de Calidad y Normalización para los Despachos Judiciales. Como parte del proceso de búsqueda de referentes internacionales se identificaron experiencias relevantes en Argentina, Colombia y Francia (Vega, 2009). En Francia, por ejemplo, se observó la existencia de indicadores para medir la calidad de las decisiones de justicia, el uso y análisis de información estadística para el establecimiento de metas de disminución de plazos, la definición estadística de tiempos para la realización de algunas tareas, la determinación de métricas de procesos y la evaluación de las cargas de trabajo de los magistrados. En Colombia y Argentina se observó la implementación y certificación de algunos

despachos judiciales con base en la Norma de Calidad ISO 9001-2000 (Courtade, 2005; Instituto Argentino de Normalización y Certificación, 2006).

Como resultado de la comparación de dichas experiencias se concluyó que los sistemas de gestión de calidad generaron resultados positivos en términos de productividad y atención, pero que el uso de un estándar no diseñado para el Sector Justicia no sólo es inconsistente con el contenido social que demanda el sector, sino que presenta dificultades de replicación por los costos involucrados. Por otro lado las experiencias de acreditación de despachos judiciales fueron basadas en iniciativas locales, en lugar de abarcar la totalidad de los mismos.

Con base en lo anterior se definió crear un Modelo de Gestión Integral de Calidad y Acreditación Judicial específico para todo el sector Justicia de Costa Rica, que promueva el ejercicio de una justicia de calidad en todas las materias e instancias, que sea replicable no sólo en los circuitos y despachos judiciales del país, sino también en otros países de la región y que eventualmente se convierta en un estándar internacional (Vega y Salas, 2008).

El modelo se ha conceptualizado de manera que permita, a través de la estandarización de los procesos, un acceso igualitario a la justicia por parte de todos los grupos sociales. No sólo se espera un trato de calidad, sino además proporcionar espacios adecuados, eliminar prácticas defectuosas, reducir demoras innecesarias, quitar pasos redundantes y eliminar reiteraciones que no agregan valor y que sólo hacen más caro y lento el proceso, en detrimento del mejor uso del presupuesto público y del trato que esperan los usuarios.

El proyecto

Con la colaboración de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, el Ministerio de Justicia de Francia, France Coopération Internationale, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas y EUROsociAL – Justicia de la

Comisión Europea, se está desarrollando y ejecutando el proyecto piloto en Costa Rica. INCAE Business School ha firmado un convenio de colaboración con la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica para apoyar este proceso, que inició con presentaciones en Corte Plena y actividades de sensibilización a funcionarios del Poder Judicial de Costa Rica.

El proyecto tiene como objetivos y fases (Poder Judicial de Costa Rica, 2009):

Diseñar el Modelo de Gestión Integral de Calidad y Acreditación Judicial, que tome como punto de partida las necesidades expuestas directamente por los usuarios internos y externos de la administración de justicia, a partir de dinámicas de participación ciudadana en los distintos partidos judiciales del país y de la recopilación de datos por medio de cuestionarios. Este ejercicio debe facilitar la comprensión de sus necesidades y procurar asegurar el cumplimiento de sus derechos en igualdad de oportunidades y de un diseño de procesos de calidad afines a todas las materias, que sea replicable a todos los despachos judiciales del país y adaptable para su posible replicación en otros países de la región.

Realizar dos experiencias piloto, una en el Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia y otra en la Sala Segunda de la Corte. En ambos casos se determinará primero el estado actual de los procesos bajo una perspectiva multidimensional y con participación de los involucrados.

Elaborar una versión preliminar de normas de calidad. Esto se realizará con base en los insumos obtenidos en las actividades de participación ciudadana, la recopilación de las buenas prácticas judiciales aplicadas en diversos países y el intercambio constante con expertos internacionales sobre normas de calidad y su relación con el sistema judicial.

Las normas de calidad serán aplicadas en el Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia y en la Sala Segunda de la Corte, para que ambos despachos se aboquen a subsanar las no conformidades con la norma.

Formación de gestores internos y externos del Sistema Integral de Gestión de Calidad y Acreditación

de Despachos Judiciales. Se capacitarán a personas internas del Poder Judicial, así como externas al mismo, para que estén en capacidad de realizar las actividades de acreditación de los despachos.

Revisión y validación de las normas y los resultados obtenidos a partir de la aplicación piloto de las mismas. Esta actividad se realizará con expertos internacionales, nacionales y usuarios, donde también se revisarán y determinarán de los mecanismos de verificación de las normas.

Las nuevas normas resultantes de la revisión se aplicarán en los dos despachos piloto, que estarán preparados para la actividad de acreditación.

De manera paralela se está trabajando para que se creen las instancias de acreditación nacional e internacional de estas normas, de modo que prive la imparcialidad absoluta y replicabilidad en la aplicación de las mismas.

Resultados

Los hallazgos aquí mencionados son los resultados obtenidos a la fecha en términos del instrumento SERVQUAL y del mapeo de procesos en las dos instancias piloto. El proyecto tiene muchas otras vertientes que serán documentadas, analizadas y presentadas conforme se avance en el mismo.

Expectativas y percepciones de los usuarios con respecto al servicio

Para obtener una mejor comprensión de la situación que prevalece en el Poder Judicial en términos de calidad del servicio se realizó un estudio cuantitativo utilizando el modelo SERVQUAL, el cual es un instrumento aceptado para valorar, de manera estándar, varias dimensiones de la calidad del servicio. El instrumento está basado en el concepto de las brechas en las percepciones de la calidad del servicio (Parasuraman, Zeithaml and Berry, 1985, 1988). Aún cuando no se puede hablar de un instrumento universal para todos los contextos en los cuales opera la calidad del servicio, se reconoce la importancia que

tiene el servidor en la prestación del servicio al influir positivamente en la satisfacción del usuario (Bowen y Lawler, 1992).

Según Parasuraman et al (1988) la calidad del servicio representa la valoración del cliente del nivel total de servicio ofrecido por la organización, siendo esta valoración a menudo basada en las percepciones formuladas durante los encuentros del servicio. En este modelo la calidad del servicio es el producto del conjunto de actitudes del servidor y de las prácticas organizacionales que tienen la capacidad de influenciar tanto la ejecutoria del servicio como la satisfacción del usuario.

El modelo utilizado usa las 10 dimensiones identificadas por Parasuraman et al (1985), las cuales están relacionadas con las características de la calidad en el sector público. Las dimensiones son:

Acceso: cuán accesible es el servidor público y cuán fácil es contactarle.

Capacidad de respuesta: disposición del servidor público de ayudar a los usuarios y proveerles un servicio rápido, siendo conciente de la necesidad de flexibilidad en la personalización del servicio hacia las necesidades particulares de los usuarios.

Comprensión del usuario: hacer el esfuerzo para comprender a los usuarios e identificar sus necesidades.

Comunicación: escuchar a los usuarios y reconocer sus comentarios, así como mantenerlos informados en un lenguaje que puedan comprender.

Confiabilidad: capacidad del servidor público para realizar los servicios esperados de una manera confiable y precisa.

Cortesía: amabilidad, respeto, consideración y amistosidad del funcionario público.

Credibilidad: veracidad y honestidad del servidor público.

Profesionalismo: posesión del conocimiento y habilidades requeridas para prestar el servicio en el sector público.

Seguridad: ausencia de riesgo, peligro o duda.

Tangibilidad: características físicas del servicio, tales como la apariencia física de las instalaciones, tecnología, equipos y del personal, que son vistas como contribuyentes a la habilidad del funcionario para proveer un determinado nivel de servicio.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) la población de Costa Rica a la fecha es de aproximadamente 4,5 millones de personas. Para definir el número de muestra para la encuesta se utilizó un nivel de confianza de 95%, un error de 3% y además se supuso el peor caso de proporción de población satisfecha, es decir 50%. La muestra total teórica requerida utilizando el factor de corrección para población finita fue de 1067 encuestas, por lo que se fijó la obtención de una muestra total de 1200 a nivel de todos los circuitos judiciales. La posterior eliminación de encuestas incompletas y demás hizo que la muestra disminuyera a 688, lo cual significó un sacrificio de un 1% del nivel de confianza, el cual disminuyó a 94%, manteniéndose el error en 3%, elemento más crítico desde el punto vista estadístico.

La estrategia para la aplicación del ServQual se hizo a través de muestreo estratificado, empleando como criterio de ponderación la cantidad de casos tramitados históricamente en cada uno de los 15 circuitos de Costa Rica.

		Casos en el 2008	Peso por circuito	Numero de Muestra por circuito
1	Primero de San José	103.977	19,5%	234
2	Segundo de San José	106.908	20,0%	240
3	Tercero de San José	41.248	7,7%	93
4	Primero de Alajuela	31.594	5,9%	71
5	Segundo de Alajuela	16.132	3,0%	36
6	Tercero de Alajuela	21.143	4,0%	48
7	Cartago	32.683	6,1%	74
8	Heredia	48.166	9,0%	108
9	Primero de Guanacaste	16.497	3,1%	37
10	Segundo de Guanacaste	19.338	3,6%	43
11	Puntarenas	27.016	5,1%	61
12	Primero de Zona Sur	15.314	2,9%	34
13	Segundo de Zona Sur	13.368	2,5%	30
14	Primero Zona Atlántica	21.939	4,1%	49
15	Segundo Zona Atlántica	18.159	3,4%	41
Total		533.482		

Ponderación para cálculo de tamaño de muestra para aplicación del ServQual

Fuente: Murillo, R. Experto Técnico Nacional, GICA Justicia.

El análisis de la encuesta -22 pares de preguntas ponderadas de acuerdo a las calificaciones de las 5 dimensiones- arroja un Índice Agregado Promedio de Insatisfacción de Servicio a nivel nacional de 1,43. Si este valor se supone distribuido normalmente y utilizando el intervalo de confianza de 94%, el rango probable dentro del cual debería de fluctuar el valor promedio de insatisfacción es de 1,34 y 1,52.

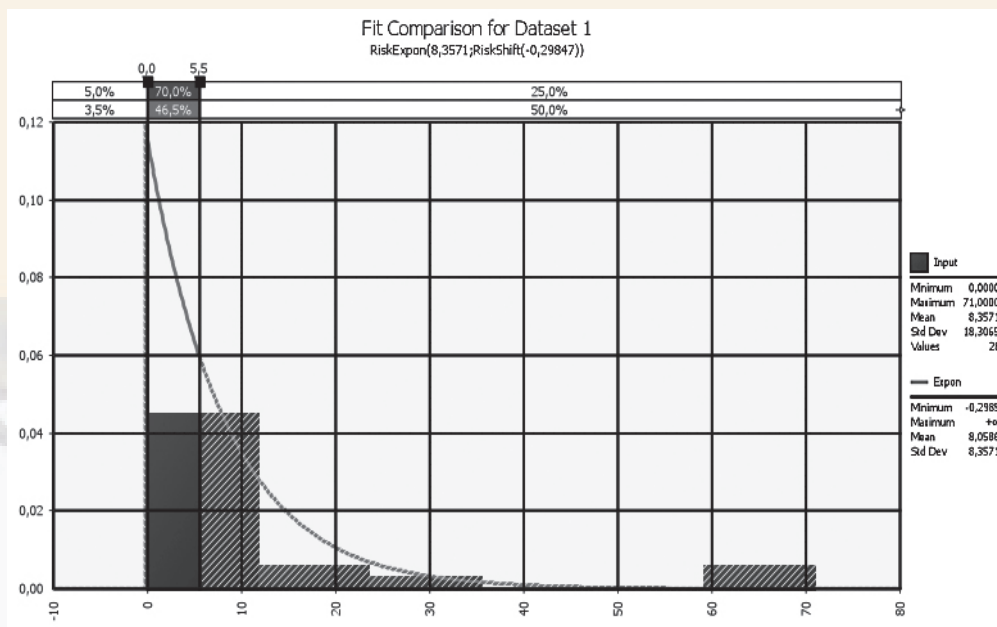
Para determinar las principales fuentes de insatisfacción por parte de la personas usuarias se revisan las mayores diferencias entre expectativas y servicios percibidos, siendo estas: Rapidez, Entrega en el plazo prometido, Siempre dispuestos a responder a las consultas, Informe preciso de conclusión de servicio, Promesa de hacer algo. Este resultado es congruente con la información recopilada por la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, donde el mayor rubro de quejas por insatisfacción corresponde a la rapidez en la prestación de los servicios.

Análisis de procesos

Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia:

Si bien la Ley Contra la Violencia Doméstica (1996) indica que en la resolución que ordena aplicar las medidas de protección el Juzgado citará a las partes para que dentro del plazo de tres días comparezcan a una audiencia oral donde se evacuará la prueba, se encontró que las audiencias se estaban programando para 30 días después (Zúñiga y Martínez, 2009). Al revisar lo que sucedía dentro del Juzgado se encontraron varias situaciones:

1- El Juzgado coordinaba con la Policía para que ésta entregara las notificaciones al presunto agresor; este paso estaba tomando un promedio de 8 días (ver siguiente grafico), lo que hacía que automáticamente se estuviesen excediendo los plazos de ley.



Bondad de Ajuste para numero de días de notificación creada con Paladise @Risk

Fuente: Murillo, R. Experto Técnico Nacional, GICA Justicia.

2- La tercera parte de las audiencias programadas no se estaban realizando. Esto genera un problema de uso de capacidad.

De manera gráfica se puede mostrar lo que está sucediendo con la relación entre nuevos casos, circulante (casos dentro del despacho que no han sido resueltos), casos que salen del sistema y reprogramación de casos. Al ser la entrada de nuevos expedientes mayor que la cantidad de casos que salen del sistema (debido tanto a la asignación como al uso de recursos) aumenta el circulante. Parte de la causa de este desbalance es la no utilización plena de la capacidad del recurso crítico (que son los Jueces durante las Audiencias), lo que además inhibe que disminuya el circulante.



Al ser la tasa de llegada de expedientes creciente y además superior a la tasa de resolución de expedientes, la cola o circulante no sólo crece, sino que además

los nuevos casos deben esperar más para llegar a la audiencia porque los casos que le preceden y aquellos cuyas audiencias no fueron realizadas y deben volver a reprogramarse.

Conceptualmente esta relación puede entenderse al definir:

Circulante: Cantidad de casos dentro del Despacho que no han sido resueltos.

Tiempo para la audiencia: Tiempo desde que están redactadas las medidas cautelares hasta cuando se realiza la audiencia.

Productividad: Audiencias realizadas/mes (u otra unidad de tiempo).

La relación que liga estas variables es una aplicación de la denominada Ley de Little, que indicaría que:

$$\text{Tiempo para la audiencia} = \text{Circulante} / \text{Productividad}$$

Esta relación permite comprender, por ejemplo, que para un mismo Circulante una menor Productividad genera un mayor Tiempo para la audiencia, y que para una misma Productividad un mayor circulante genera un mayor Tiempo para la audiencia.

3- Al compararse este Juzgado con el Juzgado de Violencia Doméstica de Goicoechea se encontró que no había relación entre la dotación de recursos (jueces, auxiliares judiciales, asistentes judiciales y manifestadores), la tasa de llegada de expedientes y la organización del flujo dentro del despacho.

Lo anterior reveló ciertas situaciones:

1- La falta de una visión de procesos estaba generando que consistentemente se estuviesen excediendo los plazos de ley.

2- La operacionalización de la Ley requiere de una cierta dotación de recursos, lo que a su vez depende de los volúmenes de llegada de casos y del conocimiento de los pasos a seguir y los tiempos requeridos en cada paso o actividad, esto genera la carga de trabajo resultante en cada paso, lo que permite determinar la asignación de recursos. Esta relación para la determinación de la asignación de recursos no se estaba realizando, por lo que la comparación de productividad entre Juzgados puede ser contraproducente precisamente por estar obviando estos factores operacionales que no se hacen evidentes al comparar únicamente dichas cifras.

3- No existe un estándar para la organización del flujo dentro del despacho, esto queda sujeto al criterio del juez. La falta de uniformidad en este sentido genera reglas y resultados operativos totalmente diferentes entre los despachos. Con más de 800 despachos judiciales aquí hay definitivamente otra oportunidad de mejora.

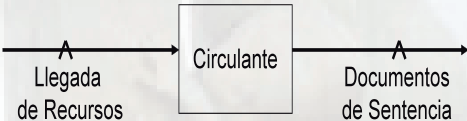
Sala II de la Corte Suprema:

Esta Sala tiene competencia para conocer, entre otros temas, los Recursos de casación y revisión que procedan, con arreglo a la ley, en juicios ordinarios o abreviados de familia o de derecho sucesorio y en juicios universales, o en las ejecuciones de sentencia en que el recurso no sea del conocimiento de la Sala Primera, siendo también la tercera instancia rogada en asuntos de la jurisdicción de trabajo, cuando el recurso tenga cabida de conformidad con la ley.

En el año 2008 una revisión de los Recursos que entraban a la Sala II daba un promedio de 96 al mes, con una tasa de documentos de sentencia de aproximadamente 87.5 al mes, para un circulante de unos 492 expedientes, por lo que la duración o Estancia de los Recursos en el sistema sería de aproximadamente:

Tiempo de Estancia del
Recurso en la Sala II =Circulante/Productividad
 = 5.62 meses

Por otro lado, el desbalance entre la tasa de entrada de Recursos y la tasa de salida de documentos no puede menos que generar un incremento en la cantidad promedio de circulante, que ya para el año 2009 no sólo es de esperar que sea mayor, sino que se empeora, porque para este último año la cantidad de documentos de sentencia es de 77.8/mes. Aún cuando los Recursos entrantes se mantienen en aproximadamente 96 al mes, la cantidad de Circulante se ubica en un aproximado de 642 expedientes, lo que va de la mano con la cantidad de tiempo que deben esperar los nuevos Recursos para que sean atendidos los que le preceden. Este tiempo de espera crece de manera proporcional al Circulante.



Tiempo de Estancia del Recurso
en la Sala II =Circulante/Productividad
 = 8.25 meses

Este valor teórico es verificable al ver el tiempo total de tramitación de la Sala II, el cual es el promedio de tramitación total de cada uno de los despachos de los magistrados: 8,5 meses.

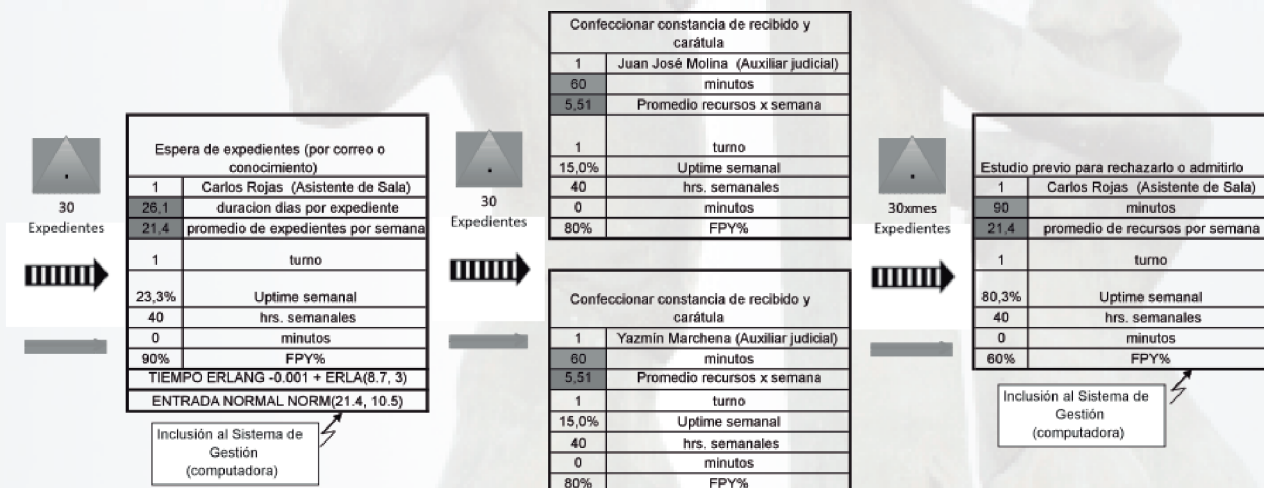
	Cantidad	TRAMITE DEL RECURSO	ESPERA EXPEDIENTE	ESPERA DISTRIBUCION	CONFECCION DEL PROYECTO	ROTACION	TERMINO DEL RECURSO	DURACION TOTAL (MESES HASTA VOTACION).	DURACION TOTAL (MESES).
MAGISTRADO									
Eva María Camacho Vargas	43	1,4	22,0	17,6	21,3	89,0	28,3	4,9	5,9
Julia Varela Araya	76	1,6	24,0	20,4	85,3	94,4	35,1	7,3	8,5
María Alexandra Bogantes Rodríguez	34	1,4	28,1	13,2	48,2	80,5	27,6	5,6	6,6
Orlando Aguirre Gómez	62	1,1	27,3	24,2	137,3	67,9	29,8	8,5	9,2
Rolando Vega Robert	71	1,0	26,2	16,8	122,7	81,3	44,8	8,0	9,5
Zarela María Villanueva Monge	78	0,9	27,4	16,0	111,0	95,4	38,5	8,0	9,4
Promedio	364	1,2	25,9	18,4	96,0	85,5	35,3	7,4	8,5

Mapa parcial de la Corriente del Flujo de Valor de la Sala II.

Fuente: Marín, E. Experto Técnico Nacional, GICA Justicia.

Con base en el mapeo de la corriente de valor actual (Keyte, B. and Locher, D., 2004) es posible determinar los pasos, demoras, flujos de información y otros elementos que se hacen presentes a lo largo del

flujo de los Recursos en la Sala II, utilizando una simbología que permite identificar oportunidades para disminuir los tiempos de estancia de los Recursos en la Sala.



Mapa parcial de la Corriente del Flujo de Valor de la Sala II.

Fuente: Murillo, R., Marín, E. y Rojas, C. Equipo de Expertos Técnicos Nacionales, GICA Justicia.

Un balance entre el personal disponible, la secuencia de actividades a seguir y los tiempos por actividad señala que el proceso puede ser capaz, una vez realizados ciertos ajustes internos menores, de generar una tasa de salida de documentos de alrededor de 95 al mes.

De acuerdo con lo planteado por Spearman y Hopp (1997) el mejor escenario teórico que se puede encontrar dentro de un proceso es aquel en el cual es posible obtener la máxima tasa de producción, a la que llamaremos rb , y donde el tiempo de estancia de la entidad que viaja por el mismo es el mínimo, a este tiempo lo identificaremos como To .

El tiempo mínimo que una entidad, en este caso un expediente, puede demorar en un sistema es la sumatoria de todo aquel tiempo en el cual se le está entregando valor dentro del proceso en cada una de las actividades por las que pasa. Esto quiere decir que todos los otros tiempos que pasa una entidad dentro del sistema por tener que esperar por causa de otras entidades o por ausencia de personal, por ejemplo, no son parte de este tiempo mínimo. En el caso de la Sala Segunda este tiempo mínimo se encontró que es de 3 meses (obsérvese que el tiempo actual es casi un 200% mayor que este tiempo).

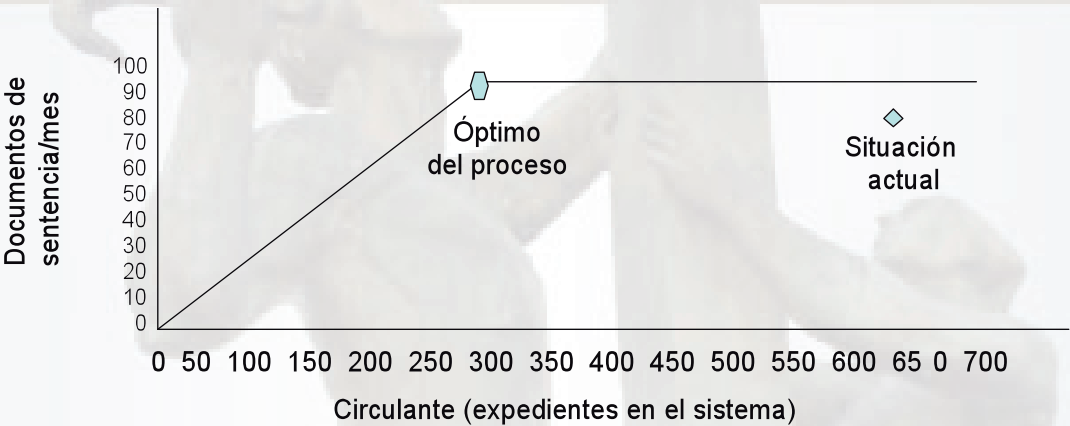
Apelando al desarrollo de la Ley de Little (Spearman y Hopp, 1997) se encuentra que:

$$\text{Tiempo de estancia en el sistema} = \text{Máximo} \left(\frac{T_o}{\text{Circulante}/rb} \right)$$

$$\text{Tasa de producción} = \text{Mínimo} \left(\frac{\text{Circulante}}{T_o}, rb \right)$$

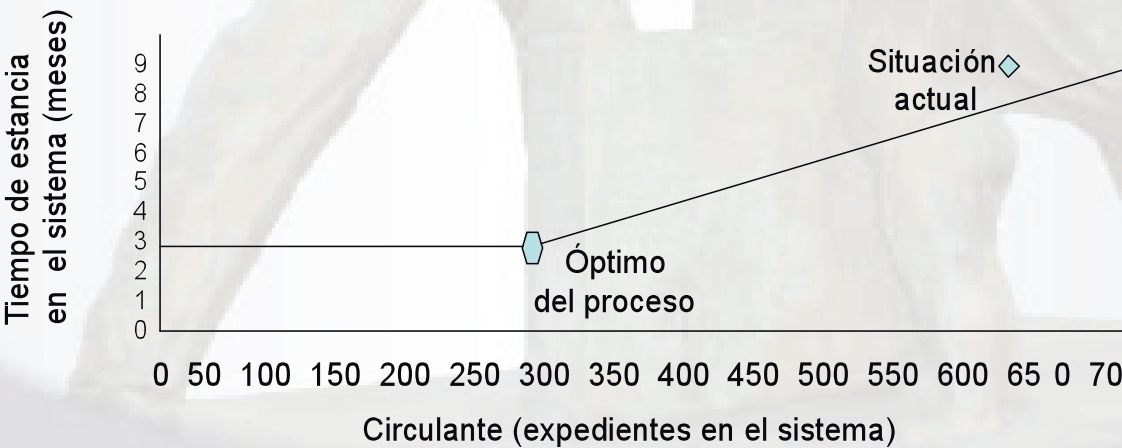
Al desplegar los gráficos de estas relaciones y ubicar la situación actual del proceso se encuentra que la

cantidad de circulante actual es un 123% mayor que lo mínimo que podría obtenerse y que la tasa de producción actual es un 81% del máximo posible. Como se indicó anteriormente es posible aumentar la tasa de producción de documentos de sentencia a 95, pero este simple paso no sería suficiente para disminuir al mínimo el tiempo de estancia del documento en el sistema.



Para posicionar el proceso en su estado ideal en términos del mínimo tiempo de estancia del documento se deben tomar medidas especiales para lograr llevar el circulante de la Sala a unos 290 expedientes (esta cantidad se determina matemáticamente y se denomina el Circulante crítico, que es aquel que permitiría tener el mejor uso de los recursos y además

generar el mínimo tiempo de estancia y la máxima productividad del recurso al mismo tiempo). De esta manera el proceso no sólo estaría funcionando a su máxima capacidad, sino que también se le estaría dando trámite a cada Recurso en el mínimo tiempo posible.



Lo anterior permite concluir que con herramientas para analizar los procesos judiciales y haciendo unos pequeños ajustes es posible mejorar de manera importante los resultados y desempeño de los mismos.

Reflexiones finales

Este artículo ha presentado, de manera resumida, la iniciativa del Poder Judicial de Costa Rica de desplegar un Sistema integral de gestión de justicia que le brinde un servicio de calidad al ciudadano. El proyecto deberá estar terminado a inicios del año 2010 y ahí se podrá tener una mejor idea de los resultados alcanzados en cada una de las fases que lo componen.

Esta iniciativa no sólo debe ser vista como una manera de hacer las cosas mejor, con mayor respeto hacia las partes involucradas que recurren a dicho poder para dirimir sus cuestiones, sino también como una manera de usar mejor los recursos públicos. El proyecto es integral dado que incluye diversas actividades de participación ciudadana, mide las percepciones de diversos grupos de interesados a lo largo y ancho del país con respecto al tema de la calidad de la administración de la justicia, considera la validación internacional y nacional constante de lo que se vaya avanzando, prepara al recurso humano interno y externo al Poder Judicial para que puedan fungir como Gestores de Calidad, hace partícipe a una cantidad importante de actores, instituciones y organismos nacionales que tienen mucho que aportar sobre el tema, se introduce en el corazón de los procesos judiciales de la mano con los magistrados, jueces, resto del personal y usuarios para determinar las causas raíz de sus problemáticas y plantea alternativas de mejora, y busca la creación de un organismo regional de acreditación de las normas de calidad de la justicia, para darle aún más transparencia al proceso de acreditación de despachos judiciales.

Pero además pretende conferirse en un referente internacional, lo que debe verse no sólo como una oportunidad para otros Poderes Judiciales, sino también para las diversas instancias públicas de nuestros países. Instituciones autónomas, ministerios y gobiernos centrales, entre otros, deben ver en esta iniciativa un experimento digno de seguir y hasta de

replicar. Los resultados alcanzados a la fecha lucen promisorios, y van en la línea de eliminar de la lista de factores más problemáticos para hacer negocios en Centro América precisamente la ineficiencia de la burocracia gubernamental.

Bibliografía

Agus, A., Barker, S. and Kandampully, J. (2007), An exploratory study of service quality in the Malaysian public service sector, *International Journal of Quality and Reliability Management*, Vol. 24, No. 2, pp. 177-190.

Berman, E. (1998), *Productivity in public and nonprofit organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Bowen, D. and Lawler, E. (1992), The empowerment of service workers: what, why, how, and when, *Sloan Management Review*, Vol. 33 No. 3, pp. 31-39.

Brun, M. and Siegel, J. (2006), What does appropriate performance reporting for political decision makers require?, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, No.6, pp. 480-497.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2008), *Una nueva gestión judicial*, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina.

Courtade, C. (2005), *Aplicación de las normas de calidad ISO 9001-2000 en el Juzgado de Cobros y Premios de la Segunda Nominación De la Ciudad de San Miguel de Tucumán*. En Quiroga, H. y Federico, C. *Gestión social de calidad en la justicia*, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina.

Gómez, R. (2004), *Calidad en la gestión de la oficina judicial*, Editorial Bosch, Barcelona, España.

Greiling, D. (2006), Performance measurement: A remedy for increasing the efficiency of public services?, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, No.6, pp. 448-465.

Instituto Argentino de Normalización y Certificación (2006), *Proyecto 1 IRAM 30600: Guía para la interpretación de la norma IRAM-ISO 9001-2000 en la gestión operativa de la Justicia*, Buenos Aires, Argentina.

Keyte, B. and Locher, D. (2004), *The complete lean enterprise: Value stream mapping for administrative and office processes*. Productivity Press, New York.

Ley Contra la Violencia Doméstica No. 7686 (1996), Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Mahoney, B. (1988), *Changing times in trial courts*, National Center for State Courts from the National Institute of Justice and Bureau of Justice Assistance, Department of Justice, United States.

Millar, C. (1998), *The town hall factory: The applicability of manufacturing operations management to public services*, *Total Quality Management*, Vol. 9, Nos. 2&3, pp. 289-300.

Parasuraman, A., Zeithaml, W. and Berry, L. (1985), *A conceptual model of service quality and its implications for future research*, *Journal of Marketing*, Vol. 49, pp. 41-50.

Parasuraman, A., Zeithaml, W. and Berry, L. (1988), *SERVQUAL: a multiple item scale for measuring consumer perceptions of service quality*, *Journal of Retailing*, Vol 64 No. 1, pp. 2-40.

Poder Judicial de Costa Rica (2009, 2 de setiembre). *Gestión Integral de Calidad y Acreditación: Qué es Gica, objetivos y antecedentes*. GICA Justicia. Disponible en <http://www.poder-judicial.go.cr/gica>.

Spearman, M, and Hopp, W. (1997), *Teaching Operations Management for a Science of Manufacturing*, *Production and Operations Management*, Vol. 7 No.2, pp. 132-146.

Vega, R. (2009), *Ponencia Proyecto Piloto GICA – Justicia en el IV Encuentro Internacional de Redes EUROsocial en Salvador de Bahía, Brasil*. EUROPEAid Sector Justicia.

Vega, R. y Salas, K. (2008), *Ponencia sobre Gestión Integral de Calidad y Acreditación Judicial*, Proyecto GICA–Justicia en el VI Seminario de Gestión Judicial: Avances y nuevos desafíos en la gestión judicial realizado en Asunción, Paraguay. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Walker, T. (2007), *The applicability of an operations management approach to councils' waste services*, *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 57, No.2, pp. 177-181.

Withanachchi, N., Handa, Y., Karandagoda, K.K.M., Pathirage, P.P., Tennakoon, N.C.K., and Pullaperuma, D.S.P. (2007), *TQM emphasizing 5-S principles: A breakthrough for chronic managerial constraints at public hospitals in developing countries*, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20 No. 3, pp. 168-177.

World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Geneva, Switzerland.

Zúñiga, R. y Martínez. H. (2009), *Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia, Caso No. 29640*, INCAE Business School, Alajuela, Costa Rica.

Zúñiga, R. y Reyes, L. (2008), *Central America in the Global Context*, *Central America Today*, 11, pp. 16 - 18.