



UNIVERSIDAD LATINA CAMPUS HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS

**MAESTRÍA PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS  
ÉNFASIS GERENCIA INDUSTRIAL**

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

**PROPUESTA DE MEJORA OPERATIVA PARA LA UNIDAD DE  
FISCALIZACIÓN NOTARIAL, EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO  
PARA EL PERIODO 2021-2022**

ELABORADO POR

**CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS**

HEREDIA, COSTA RICA

AÑO 2021

# “Carta autorización del autor (es) para uso didáctico del Trabajo Final de Graduación”

Vigente a partir del 31 de Mayo de 2016, revisada el 24 de Abril de 2020

---

*Instrucción: Complete el formulario en PDF, imprima, firme, escanee y adjunte en la página correspondiente del Trabajo Final de Graduación.*

Yo (Nosotros):

*Escriba Apellidos, Nombre del Autor(a). Para más de un autor separe con " ; "*

Sanabria Vargas, Carlos Andrés

De la Carrera / Programa: MAESTRÍA PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS CON ÉNFASIS GERENCIA INDUSTRIAL  
autor(es) del trabajo final de graduación titulado:

**PROPUESTA DE MEJORA OPERATIVA PARA LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN NOTARIAL, EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO PARA EL PERIODO 2021-2022**

Autorizo (autorizamos) a la Universidad Latina de Costa Rica, para que exponga mi trabajo como medio didáctico en el Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI o Biblioteca), y con fines académicos permita a los usuarios su consulta y acceso mediante catálogos electrónicos, repositorios académicos nacionales o internacionales, página Web institucional, así como medios electrónicos en general, Internet, intranet, DVD, u otro formato conocido o por conocer; así como integrados en programas de cooperación bibliotecaria académicos, que permitan mostrar al mundo la producción académica de la Universidad a través de la visibilidad de su contenido.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley No. 6683 sobre derechos de autor y derechos conexos de Costa Rica, permita copiar, reproducir o transferir información del documento, conforme su uso educativo y debiendo citar en todo momento la fuente de información; únicamente podrá ser consultado, esto permitirá ampliar los conocimientos a las personas que hagan uso, siempre y cuando resguarden la completa información que allí se muestra, debiendo citar los datos bibliográficos de la obra en caso de usar información textual o paráfrasis de la misma.

La presente autorización se extiende el día (Día, fecha) **05** del mes **mayo** de año **2021** a las **12:44 horas**. Asimismo doy fe de la veracidad de los datos incluidos en el documento y eximo a la Universidad de cualquier responsabilidad por su autoría o cualquier situación de perjuicio que se pudiera presentar.

Firma(s) de los autores

*Según orden de mención al inicio de ésta carta:*



**UNIVERSIDAD LATINA  
DE COSTA RICA**  
POWERED BY **Arizona State University**



**UNIVERSIDAD LATINA  
DE COSTA RICA**

POWERED BY **Arizona State University**

**UNIVERSIDAD LATINA CAMPUS HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL TUTOR  
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

Heredia, 05 de mayo del 2021

Señores

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación

SD

**Estimados señores:**

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación, denominado: **“PROPUESTA DE MEJORA OPERATIVA PARA LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN NOTARIAL, EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO PARA EL PERIODO 2021-2022”**, elaborado por el estudiante **CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS**, como requisito para que el citado estudiante pueda optar por el grado académico **MÁSTER PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS CON ÉNFASIS EN GERENCIA INDUSTRIAL**.

Considero que dicho trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, y por tanto lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos Finales de Graduación.

**Suscribe cordialmente,**

---

**Ing. Jean Paul San Lee Lizano, MBA**



**UNIVERSIDAD LATINA  
DE COSTA RICA**

POWERED BY **Arizona State University**

**UNIVERSIDAD LATINA CAMPUS HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL LECTOR  
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

Heredia, **05 de mayo del 2021**

Señores

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación

SD

**Estimados señores:**

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación, denominado: **“PROPUESTA DE MEJORA OPERATIVA PARA LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN NOTARIAL, EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO PARA EL PERIODO 2021-2022”**, elaborado por el estudiante **CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS**, como requisito para que el citado estudiante pueda optar por el grado académico **MÁSTER PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS CON ÉNFASIS EN GERENCIA INDUSTRIAL**.

Considero que dicho trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, y por tanto lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos Finales de Graduación.

**Suscribe cordialmente,**

---

**Ing. Fabricio Pereira Castillo, MBA**



POWERED BY **Arizona State University**

**UNIVERSIDAD LATINA CAMPUS HEREDIA  
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS**

**CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL FILÓLOGO  
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

Heredia, **05 de mayo de 2021**

Señores

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación  
SD

**Estimados señores:**

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación, denominado: **“PROPUESTA DE MEJORA OPERATIVA PARA LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN NOTARIAL, EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO PARA EL PERIODO 2021-2022”**, elaborado por el estudiante: **CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS**, como requisito para que el citado estudiante pueda optar por el grado académico **MÁSTER PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS CON ÉNFASIS EN GERENCIA INDUSTRIAL**.

Corregí el trabajo en aspectos, tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, y desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación; por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad.

**Suscribe de ustedes cordialmente,**

Prof. Mario Boza Chacón  
Filólogo Afiliado al Colegio de Licenciados y  
Profesores número 5034 Cédula 103580444

## DECLARACIÓN JURADA

El suscrito, **CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS** con cédula de identidad número **0111770874**, declaro bajo fe de juramento, que conozco las consecuencias penales que lleva el delito de perjurio y que soy el autor del presente trabajo final de graduación, modalidad memoria; para optar por el título de **MÁSTER PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS ÉNFASIS GERENCIA INDUSTRIAL** de la Universidad Latina, campus Heredia, y que el contenido de dicho trabajo es obra original del suscrito.

Heredia, cinco de mayo de dos mil veintiuno.

---

**CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS**

## MANIFESTACIÓN EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD

El suscrito, **CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS** con cédula de identidad número **0111770874**, exonero de toda responsabilidad a la Universidad Latina, campus Heredia; así como al Tutor y Lector que han revisado el presente trabajo final de graduación, para optar por el título de **MÁSTER PROFESIONAL EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS ÉNFASIS GERENCIA INDUSTRIAL** de la Universidad Latina, campus Heredia; por las manifestaciones y apreciaciones personales incluidas en el mismo. Autorizo a la Universidad Latina, campus Heredia, a disponer de dicho trabajo para uso y fines de carácter académico, al publicar el mismo en el sitio web; así como en el CRAI.

Heredia, cinco de mayo del dos mil veintiuno.

---

**CARLOS ANDRÉS SANABRIA VARGAS**

## **DEDICATORIA**

A mi padre Q.e.p.d., un buen día nos encontraremos nuevamente, y en el regazo de Nuestro Señor, gozaremos juntos una vez más.

Heredia, cinco de mayo del dos mil veintiuno.

---

**Carlos Andrés Sanabria Vargas**

## **AGRADECIMIENTO**

Todo el mérito a Dios Padre, que, en su inmenso amor y misericordia, nos da la vida y nos da el tiempo, pero que con su sabiduría nos los hizo infinitos, para que aprendamos a disfrutar cada segundo que pasamos en Él.

Al abuelo (Q.e.p.d.), por la filosofía de la vida que aprendí de él; a mi padre (Q.e.p.d.) y a mi madre, por cada momento, cada enseñanza, por ser el mayor ejemplo de la perseverancia.

A mi amada familia, Nathalia y Amanda, porque son el episodio más hermoso de mi vida, Dios realmente me bendijo cuando las puso a mi lado, y nunca fui más feliz.

Heredia, cinco de mayo del dos mil veintiuno.

---

**Carlos Andrés Sanabria Vargas**

## **Resumen ejecutivo**

Este estudio se centra en la búsqueda de propuestas para mejorar los indicadores de una unidad sustantiva que opera en el Sector Público, al promover acciones tendientes a revertir los resultados negativos en los distintos indicadores claves de desempeño, y un incremento sustancial en la percepción de la calidad del servicio por parte de sus usuarios.

En la misma medida que lo promueven las empresas privadas, hemos encontrado elementos de mejora continua importantes instaurados dentro de las organizaciones públicas, que, sin embargo, no repercuten de manera concluyente en una gestión efectiva y eficiente, por lo que, parte de este estudio también se centra en determinar cuál es la incidencia de uso de las herramientas existentes en la organización, y de haberlas, si tienen algún impacto real.

Es por ello aquí se enfoca el análisis exhaustivo de informes de gestión, manuales descriptivos de procedimientos que contengan métricas de tiempos de proceso previamente, muestras de los sistemas de información institucionales que registren los tiempos de proceso de los servicios solicitados, y registros de quejas o reclamos interpuestos por clientes internos o externos, en aras de tener una noción de la percepción de la calidad de los servicios prestados.

Con los resultados obtenidos, se puede ahora conocer cuáles son los indicadores claves de desempeño dentro de una oficina pública, que pueden permitir a las instancias gerenciales identificar los factores que provocan ineficiencias, que se traducen en tiempos de espera excesivos, así como en requisitos de mayor complejidad; y que inciden negativamente en la percepción de la calidad del servicio prestado.

Se entrega una propuesta de acciones de mejora concretas, que deben integrarse en un plan con un plazo máximo de implementación, orientado a atacar las principales ineficiencias, y establecer los mecanismos idóneos de medición de la calidad de los servicios brindados, al identificar los pasos innecesarios o que no aportan valor, de forma que puedan readecuarse o eliminarse; analizar posibles

innovaciones en los procesos mediante la aplicación de las TIC's así como la readecuación de los recursos requeridos para alcanzar una capacidad óptima; y evaluar el costo económico del servicio, que permita identificar los aspectos de uso inadecuado del recurso, y mitigar el gasto innecesario derivado de ineficiencias.

El conjunto de propuestas de acciones de mejora presentadas a partir de este estudio, se ha procurado que sean concretas, y que objetivamente aporten cambios significativos sobre los elementos de eficiencia y eficacia de los procesos que realiza esta unidad operativa; además, que permitan su adecuación o ajuste constante en el corto y mediano plazo (impulsados por la mejora continua e innovación); y que permita una mejora sustancial en la percepción de la calidad del servicio, mediante la reducción realista y posible de los tiempos de respuesta, al respetar las restricciones del sistema basado en reglas en el que opera esta unidad.

Los beneficiados del proyecto primordialmente serán los usuarios de los servicios, quienes podrán experimentar una mejora en la calidad de la atención y los tiempos de respuesta recibidos.

## Índice de contenidos

DEDICATORIA.....	ix
AGRADECIMIENTO .....	x
Resumen ejecutivo.....	xi
Índice de contenidos.....	xiii
Índice de tablas .....	xviii
Índice de figuras.....	xx
Capítulo I: Problema y Propósito.....	1
1.1 Estado actual de la investigación .....	2
1.1.1 Introducción. ....	2
1.1.2 Antecedentes.....	3
1.1.3 Información existente.....	4
1.1.4 Estudios previos .....	5
1.2 Planteamiento del problema.....	7
1.3 Justificación.....	11
1.4 Objetivo general y específicos .....	13
1.4.1 Objetivo general.....	13
1.4.2 Objetivos específicos.....	13
1.5 Alcances y limitaciones .....	13
1.5.1 Alcances.....	13
1.5.2 Limitaciones.....	14
Capítulo II: Fundamentación Teórica .....	15
2.1 Marco teórico o conceptual .....	16
2.1.1 Definición de la gestión pública. ....	16
2.1.2 La medición de resultados en la gestión pública. ....	18

2.1.3	Tipos de evaluación de las organizaciones en el Sector Público.....	19
2.1.4	Indicadores de desempeño del Sector Público.....	22
2.2	Marco estratégico.....	24
2.2.1	Nociones generales del plan estratégico.....	24
2.2.2	Niveles de estrategia.....	26
2.2.3	Estrategia actual de la organización.....	27
2.3	Marco jurídico.....	31
2.3.1	Perfil legal de la organización.....	31
2.3.2	Aspectos condicionantes del desempeño de las organizaciones públicas.....	31
	Capítulo III: Metodología.....	36
3.1	Enfoque metodológico y el método seleccionado.....	37
3.1.1	Definición del enfoque metodológico.....	37
3.1.2	Tipo de investigación.....	39
3.2	Descripción del contexto o del sitio, en dónde se lleva a cabo el estudio.....	40
3.3	Las características de los participantes y las fuentes de información.....	45
3.4	Las técnicas e instrumentos para la recolección de los datos.....	47
3.4.1	Instrumentos de investigación.....	47
	Capítulo IV: Análisis e interpretación de resultados.....	55
4.1	Análisis e interpretación de resultados.....	56
4.1.1	Introducción.....	56
4.1.2	Descripción general de los procesos de la unidad.....	57
4.1.3	Estado de situación operativa.....	59
4.1.4	Otros aspectos por considerar en la investigación.....	59
4.2	Análisis e interpretación de resultados generales.....	60
4.2.1	Cuestionario.....	60

4.2.2	Análisis documental.....	71
4.2.3	Análisis de datos.....	76
4.2.4	Análisis FODA .....	81
4.3	Análisis e interpretación de los resultados de la primera variable: Indicadores claves de desempeño .....	89
4.3.1	Diagnóstico de los indicadores claves de desempeño .....	89
4.3.2	Hallazgos relevantes dentro de la primera variable .....	90
4.4	Segunda Variable. Causas que limitan la ejecución de procesos .....	92
4.4.1	Diagnóstico de la variable analizada .....	92
4.4.2	Hallazgos relevantes de la segunda variable.....	93
4.5	Tercera Variable. Acciones correctivas requeridas por proceso .....	98
4.5.1	Diagnóstico de la variable analizada .....	98
4.5.2	Hallazgos relevantes de la tercera variable .....	99
4.6	Interpretación de los resultados .....	100
4.6.1	En cuanto a sus indicadores claves de desempeño .....	101
4.6.2	En cuanto a las causas que limitan la ejecución de procesos .....	102
4.7	Causas que limitan la ejecución presupuestaria .....	109
	Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones.....	111
5.1	Conclusiones.....	112
5.1.1	En cuanto al primer objetivo de la investigación.....	112
5.1.2	En cuanto al segundo objetivo de la investigación. ....	116
5.1.3	En cuanto al tercer objetivo de la investigación.....	119
5.1.4	Factores que no inciden en la gestión operativa o financiera .....	122
5.2	Recomendaciones.....	124
5.2.1	Al Jefe Operativo de la Unidad. ....	124

5.2.2	A la parte gerencial.....	126
5.2.3	A la organización .....	127
	Capítulo VI: Propuesta.....	128
6.1	Presentación de la propuesta.....	129
6.2	Denominación del Plan Estratégico .....	129
6.3	Fines, objetivos y alcances del plan estratégico .....	130
6.4	Acciones de impacto a indicadores de desempeño deficientes .....	133
6.4.1	Implementar un proceso de admisibilidad.....	133
6.4.2	Aplicación de mejores criterios de selección .....	135
6.4.3	Implementar mayor uso de soportes electrónicos .....	136
6.4.4	Reasignación de recursos .....	136
6.4.5	Estandarización de procesos.....	137
6.4.6	Revisión de insumos y herramientas. ....	142
6.4.7	Reorganización del recurso humano .....	143
6.5	Medidas de confidencialidad, la salud y la seguridad y otros.....	145
6.5.1	Medidas para asegurar la confidencialidad.....	145
6.5.2	Medidas para asegurar la salud y seguridad de los funcionarios .....	145
6.6	Riesgos del plan estratégico. ....	146
6.7	Plan anual de atención del plan estratégico.....	147
6.7.1	Observaciones en cuanto a metas y plazos. ....	147
6.7.2	Calendario del plan.....	148
	Páginas Finales.....	149
	Bibliografía: Citada y consultada.....	150
	Bibliografía citada:.....	150
	Bibliografía consultada: .....	156

Glosario.....	157
Glosario de abreviaturas y siglas.....	159
Anexos .....	160

## Índice de tablas

<b>Tabla N°1.</b> Resumen de ejecución de metas y recursos presupuestarios.....	7
<b>Tabla N° 2.</b> Expedientes en circulante y terminados según término. ....	9
<b>Tabla N° 3.</b> Cuadro resumen del PEI 2017-2021.....	29
<b>Tabla N° 4.</b> Funciones y componentes del SubPrograma 802-03. ....	30
<b>Tabla N° 5</b> Detalle de situación de los notarios públicos sujetos a fiscalización para el cierre del periodo 2020.....	43
<b>Tabla N° 6.</b> Tópicos orientadores del análisis FODA aplicado sobre la Unidad de Fiscalización Notarial – periodo 2021 .....	53
<b>Tabla N°7.</b> Determinación de variables e indicadores de los objetivos de la investigación. ....	54
<b>Tabla N° 8.</b> Orden de causas consideradas impedimentos por el personal.....	66
<b>Tabla N° 9.</b> Cuadro comparativo por proceso según se ajusta al manual de procedimientos respectivo. ....	67
<b>Tabla N° 10.</b> Recuento de respuestas de los operarios según aportan o no sugerencias para implementar cambios en la unidad operativa.....	70
<b>Tabla N° 11.</b> Síntesis de cambios sugeridos por los operarios. ....	71
<b>Tabla N° 12.</b> Comparativo de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial (plan operativo institucional - manual de procedimientos). ....	73
<b>Tabla N° 13.</b> Cuadro comparativo de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial descritos en el plan operativo institucional y en el Manual de procedimientos. ....	75
<b>Tabla N° 14.</b> Cuadro comparativo de cantidad de actividades y tiempos de proceso establecidos en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Fiscalización Notarial. ....	77
<b>Tabla N° 15.</b> Cuadro de estimación de jornadas de trabajo de los periodos 2019 y 2020.....	79

<b>Tabla N° 16.</b> Muestra del cálculo de días naturales por proceso, y el tiempo efectivo. .....	79
<b>Tabla N° 17.</b> Cuadro comparativo del tiempo real promedio de procesos ejecutados por la Unidad de Fiscalización Notarial para los periodos 2019 – 2020.....	80
<b>Tabla N° 18.</b> Cuadro comparativo de la ejecución presupuestaria anual de la Unidad de Fiscalización Notarial.....	90
<b>Tabla N° 19.</b> Cuadro comparativo de metas operativas anuales programadas y ejecutadas por la Unidad de Fiscalización Notarial .....	90
<b>Tabla N° 20.</b> Cuadro comparativo de procesos iniciados y terminados en el mismo periodo. ....	94
<b>Tabla N° 21.</b> Cuadro comparativo de procesos en trámite al inicio del 2021, según su año de inicio. ....	95
<b>Tabla N° 22.</b> Cuadro comparativo de asignación presupuestaria de la Unidad de Fiscalización para los periodos 2020 – 2021 .....	96
<b>Tabla N° 23.</b> Cuadro comparativo de presupuesto anual asignado a la Unidad de Fiscalización, periodos 2020 - 2021 .....	96
<b>Tabla N° 24 .</b> Cuadro comparativo de ejecución proyectada y ejecutada por la Unidad de Fiscalización Notarial, con corte a febrero 2021.....	97
<b>Tabla N° 25.</b> Cuadro comparativo de procesos asignados en la Unidad de Fiscalización, a marzo 2021.....	98
<b>Tabla N° 26.</b> Cuadro comparativo por periodo de procesos pendientes y terminados en la Unidad de Fiscalización, con corte a marzo 2021 .....	99
<b>Tabla N° 27.</b> Ejemplo de rol de asignación de procesos .....	139
<b>Tabla N° 28.</b> Cuadro comparativo de recursos mínimos requeridos por la unidad operativa.....	143
<b>Tabla N° 29.</b> Distribución del recurso humano por proceso.....	144
<b>Tabla N° 30.</b> Cronograma propuesto de implementación de estrategia.....	148

## Índice de figuras

<b>Figura N°1.</b> Guía para la elaboración de indicadores de gestión.....	21
<b>Figura N° 2.</b> Organigrama de la Dirección Nacional de Notariado. ....	44
<b>Figura N° 3.</b> Diagrama de flujo del proceso de inspección de oficina.....	58
<b>Figura N° 4.</b> Segmentación del equipo de trabajo por género y nivel de puesto. ..	62
<b>Figura N° 5.</b> Distribución del personal en proporción a su antigüedad.....	62
<b>Figura N° 6.</b> Calificación de las condiciones de trabajo en la unidad operativa. ....	63
<b>Figura N° 7 .</b> Clasificación de los insumos para realizar las labores en la Unidad Operativa.....	64
<b>Figura N° 8.</b> Percepción del operario respecto del tiempo y eficacia de su labor..	65
<b>Figura N° 9 .</b> Porción de operarios de acuerdo con los presupuestos dados. ....	68
<b>Figura N° 10.</b> Mapa de calor de acciones prioritarias .....	69
<b>Figura N° 11 .</b> Descripción de los pasos clásicos del proceso administrativo.....	74
<b>Figura N° 12.</b> Comparativo de tiempos de proceso 2019 – 2020.....	81
<b>Figura N° 13.</b> Tendencia de procesos terminados durante los periodos 2017 a 2020. ....	89
<b>Figura N° 14 .</b> Porcentaje de ejecución interanual operativa y financiera de la Unidad de Fiscalización Notarial, periodos 2017 a 2020.....	91
<b>Figura N° 15.</b> Actividades del proceso de inspección de oficina. ....	107
<b>Figura N° 16.</b> Flujo del ciclo de procedimiento administrativo.....	137

# **Capítulo I:**

## **Problema y Propósito**

## **1.1 Estado actual de la investigación**

### **1.1.1 Introducción.**

En cualquier ámbito organizacional, la prestación de servicios como actividad humana, no solo debe atender a una necesidad, que justifica precisamente la razón por la que son creados, sino también, autoevaluarse en la medida necesaria que garantice su permanencia y vigencia dentro de su mercado meta, debiendo coexistir con principios de servicio al cliente, eficiencia, eficacia, y calidad, lo cual condiciona su continuidad dentro del entorno que se ofrece a la ciudadanía.

Tales principios permean o trascienden a las organizaciones públicas, que en esencia son prestadoras de servicios en un ámbito diferenciado, con reglas que no responden propiamente a los comportamientos de mercado (p.e. ámbitos de competencia), sino a aquellas que la ciudadanía le ha impuesto al Estado como prestador máximo de esos servicios -por medio del legislador-, por cuanto usualmente atienden necesidades básicas o esenciales que permiten la convivencia en sociedad.

Sin embargo, hemos identificado a partir de la percepción de la ciudadanía, que la prestación de los servicios, en particular, en el ámbito del acceso a la justicia, muestra deficiencias y opiniones desfavorables, al propiciar crisis de reorganización interna recurrentes, altos costos administrativos y reclamos de clientes internos o externos insatisfechos con los resultados obtenidos de sus peticiones.

De allí que se considera relevante generar un estudio enmarcado en ese contexto de los servicios públicos, enfocado dentro del contexto de las prestaciones de justicia en el ámbito administrativo, procurando que se puedan establecer con claridad cuáles son las principales problemáticas que aquejan a este segmento, y las mejores estrategias que puedan implementarse en este tipo de operaciones.

De acuerdo con lo indicado, es que se define como título de la presente investigación: Plan de mejora operativa para la Unidad de Fiscalización Notarial, en la Dirección Nacional de Notariado para el periodo 2021-2022.

### **1.1.2 Antecedentes.**

A partir del 1998 se creó la Dirección Nacional de Notariado (DNN), organización que sufrió una reestructuración integral a partir del 2010, saliendo del Poder Judicial, al Poder Ejecutivo configurado como “un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Justicia y Paz, con autonomía administrativa, presupuestaria y funcional, el cual cuenta con personalidad jurídica instrumental para realizar actividad contractual y administrar sus recursos y patrimonio” (Ley 8795, 2010). Esencialmente opera dentro del sector seguridad ciudadana y justicia, en el ámbito administrativo del Estado.

Cabe mencionar, que en el periodo 2014, la estructura organizacional de la DNN fue sometida a un proceso de reorganización administrativa, al dar como resultado la creación de tres nuevas unidades sustantivas: Servicios Notariales, Legal Notarial, y Fiscalización Notarial; la separación de la unidad de TI de la Unidad Administrativa y en ese mismo proceso también se creó la Unidad de Contraloría de Servicios (Unidad de Planificación Institucional, 2015).

La unidad objeto de este estudio lo es precisamente la Unidad de Fiscalización Notarial, correspondiente al programa institucional o presupuestario 03. En este programa se procura la constatación de campo y la documentación del Estado en el que los notarios ejercen su función, en atención de quejas y denuncias de la ciudadanía, reportes de distintas autoridades, así como acciones estratégicas de prevención propias de la institución. Sistemáticamente, es la actividad material de verificación que ejerce el órgano contralor de la función pública.

En su organización, la unidad sustantiva se conformó con 8 equipos de trabajo de dos personas, todos a cargo de un jefe supervisor, con un total de 18 funcionarios que atienden 4 tipos de procesos: fiscalizaciones, verificaciones, recuperaciones y denuncias; todos ellos regulados bajo alcances legales y reglamentarios para su ejecución.

En el nivel jerárquico depende únicamente de la dirección ejecutiva (estrato gerencial), e interactúa con unidades sustantivas hermanas, de las cuales recibe insumos para gestionar sus procesos, o remite insumos como resultado de sus procesos, siendo estos sus clientes internos; mientras que, a lo externo, recibe a agremiados, a ciudadanos y también a funcionarios públicos de otras autoridades, siendo estos sus clientes externos.

### **1.1.3 Información existente**

Para el desarrollo de la siguiente propuesta metodológica el investigador cuenta con la siguiente información disponible:

- Planes estratégicos y operativos de la Dirección Nacional de Notariado, así como sus respectivos informes de desempeño, con los resultados finales de las metas y ejecución presupuestaria, desde el 2016 y hasta el 2020.
- Informes de gestión donde se expone las limitaciones que enfrenta para la correcta ejecución de sus procesos, e informes de resultados anuales, emitidos por la Unidad de Fiscalización Notarial.
- Informe sobre la unidad operativa en estudio, emitido por la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Notariado; y por la Contraloría de la República.
- Manuales institucionales de la Dirección Nacional de Notariado, como el manual descriptivo de puestos, el manual Organizacional y Funcional Dirección Nacional de Notariado, y los manuales de procedimiento de la Unidad de Fiscalización Notarial.
- Datos operativos, así como registros de procesos recabados por los sistemas de control e información institucional, con información relativa a tiempos de ejecución así resultados obtenidos.
- Normas y regulaciones provenientes de leyes de la República, y disposiciones internas emitidas por la misma Dirección Nacional de

Notariado, así como por instituciones rectoras en materia de control y planificación.

- Artículos e informes disponibles en línea, como los informes estado de la justicia y los informes del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios.
- Estudios sobre el acceso y la percepción de los servicios públicos del Sector Justicia, realizados por organizaciones independientes y por entes públicos contralores.
- Publicaciones bibliográficas y revistas de las ciencias de la administración, así como de las jurídicas, relacionadas con la administración de operaciones, administración estratégica, los servicios públicos, las mediciones de desempeño, indicadores de gestión, planificación estratégica, opiniones jurídicas, índice de desarrollo social.
- Publicaciones especializadas en la gestión investigaciones con enfoque en ámbitos propios del Sector Público, guías para elaboración de diagramas de flujo y para la elaboración de indicadores de gestión, metodología de la investigación y fuentes secundarias.
- Herramientas e instrumentos técnicos para la recolección y procesamiento de datos obtenidos de las fuentes primarias de información.

#### **1.1.4 Estudios previos**

Dado que el presente estudio requiere de un enfoque amplio respecto de la problemática de sector institucional que enfrentan los servicios de justicia, se hizo una búsqueda de estudios tanto a lo interno de la organización como en el ámbito institucional del sector público.

A lo interno de la propia Dirección Nacional de Notariado, se cuenta con dos estudios relativamente recientes, que se refieren a la gestión, eficiencia y eficacia de los servicios que brinda dicha organización, y dentro de los cuales, se pueden

además analizar el aporte que realiza la Unidad Operativa objeto de esta investigación.

El primer estudio corresponde al informe emitido División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales (2011), en el ejercicio de las potestades de fiscalización superior de la Contraloría General, para verificar la efectividad de los controles existentes en la Dirección Nacional de Notariado para la fiscalización del ejercicio de la función notarial, función que constituye precisamente la base esencial de los servicios que brinda la unidad operativa bajo análisis. Aunque fue efectuado con anterioridad a la reorganización de la unidad operativa, contiene análisis y aportes de valor que pueden resultar útiles en la propuesta metodológica de la presente investigación.

El segundo estudio identificado, corresponde al informe emitido por la Auditoría Interna (2015) de la Dirección Nacional de Notariado, por medio del cual se realizó un análisis integral del desempeño de la unidad, se emitieron recomendaciones específicas para incrementar los resultados y mejorar la gestión. La relevancia de este estudio radica en que fue efectuado aproximadamente un año después de que se reorganizó a lo interno la Dirección Nacional de Notariado, y se analizó específicamente los servicios brindados precisamente por la Unidad operativa sobre la cual se centra esta investigación.

En el entorno externo, a nivel interinstitucional, se encuentran estudios sobre el acceso y la percepción de los servicios públicos del Sector Justicia, realizados por organizaciones independientes y por entes públicos contralores, como las encuestas efectuada por Contraloría General de la República (2018) con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre el tema de la eficiencia en los servicios públicos en el Sector Justicia, y que se complementa con otra encuesta realizada por la misma Contraloría General de la República (2019), en la cual se analiza el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Además, el informe de gestión anual del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios (2019) que aporta una sinopsis bastante amplia de la percepción de los usuarios de los servicios públicos.

Por otra parte, el estudio independiente del Centro de Investigación Estado de la Nación (2020) el cual analiza de forma amplia los reclamos más recurrentes de la población respecto al Poder Judicial.

En materia de indicadores de gestión institucional, se logró ubicar el valioso análisis publicado por la Contraloría General de la República en su memoria anual para el 2019.

## 1.2 Planteamiento del problema

En el análisis de los informes de resultados de la gestión de la Unidad de Fiscalización Notarial, de los últimos 4 periodos sobre los cuales se cuenta con información (2016 a 2019), se ha logrado identificar a partir de sus indicadores de desempeño (cumplimiento de metas y ejecución de recursos financieros) la siguiente situación:

**Tabla N° 1.** Resumen de ejecución de metas y recursos presupuestarios. Unidad de Fiscalización Notarial de la Dirección Nacional de Notariado. Años 2016 a 2019

Periodo	2016	2017	2018	2019	2020*
Promedio de cumplimiento metas	64%	59%	83%	53%	39%
Porcentaje ejecución presupuestaria	92%	72%	70%	56%	62%

*Fuente:* Unidad de Fiscalización Notarial (2021); Unidad de Planificación Institucional (2020); Unidad de Planificación Institucional (2019); Unidad de Planificación Institucional (2018); Unidad de Planificación Institucional (2017).

*Nota.* (\*) El periodo 2020 la Unidad sustantiva no operó a plenitud, por restricciones impuestas derivadas de la declaratoria de emergencia nacional por Pandemia COVID-19.

Los datos exponen una situación que requiere atención urgente, al considerar que los servicios brindados a través de esta unidad sustantiva consisten precisamente

de atender requerimientos provenientes de sus clientes internos y externos, situación que apareja una desatención importante de la cantidad de gestiones que recibe.

Por otra parte, es también crítico el alcance de la ejecución de los recursos financieros que le son asignados, lo cual podría erróneamente considerarse como un aspecto positivo. Si bien al sub-ejecutarse, materialmente se produce un ahorro para el Estado, el porcentaje de recursos que regresan sin ejecutar, refleja insatisfacción de necesidades de usuarios no atendidos (servicios no prestados), lo cual expone negativamente a la organización y a la unidad sustantiva.

En materia de indicadores de gestión institucional, se logró analizar el proceso histórico de 5 periodos acumulados, al evidenciar una irregular tendencia de desempeño, que, en todo caso, es de tendencia descendiente. Comparativamente con otras unidades operativas, no se puede sino concluir que la unidad bajo estudio está muy distante de ser el ejemplo por seguir en los resultados operativos y ejecución de recursos financieros asignados.

Ya desde antes la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (2011) advirtió de situaciones que tendrían incidencia en la eficacia operativa, pues al analizar los procesos que corresponden a la Unidad Operativa objeto de este estudio, estableció que *“se encontraron diferentes tipos de informes y actas de fiscalización, que si bien se encuentran debidamente respaldadas y motivadas, las mismas no contienen uniformidad, la cual debe existir para cada tipo de gestión por realizar.”*

La Auditoría Interna (2015) por su parte, en el estudio INF-AI-004-2015 determinó que en tres años y ocho meses se han realizado 718 aperturas de procesos, y se habían ejecutado 373 de ellos con el acto final (producto finalizado), quedando pendientes 345 en estado de CIRCULANTE (pendientes de redactar acto final o incluso para la supervisión y firma del expediente). Para arribar a esta conclusión, se planteó el siguiente análisis:

**Tabla N°2.** Expedientes en circulante y terminados según término. Del año 2012 al 31 de agosto de 2015.

Año	Cantidad expedientes abiertos	Expedientes terminad al 31 agosto 2015	Expedientes pendientes de terminar /circulante	% expedientes pendientes al 31 agosto 2015	Tiempo ejecutado y sin terminar
2012	119	114	5	4%	2 años 8 meses
2013	164	140	24	15%	2 - 6/ 1 - 9 años- mes
2014	207	75	132	64%	1 - 6 año/ 9 meses
2015	228	44	184	81%	De 9 meses a 1 mes.
	<b>718</b>	<b>373</b>	<b>345</b>		

Fuente: Auditoría Interna (2015). Extraído literalmente del informe INF-AI-004-2015.

Además de lo anterior, concluyó dicha Auditoría (2015):

*(...) que la Administración no tiene implantadas políticas internas, que regule el tiempo que debe estar un expediente en circulante, tiempo de ejecución del mismo, tiempo para fiscalizar al notario y cuál es el procedimiento establecido para el caso si existiera una denuncia; tampoco cuándo se puede archivar un expediente a pesar de que existan incumplimientos con la normativa, según los resultados del Formulario de Inspección Notarial y no hay supervisión del seguimiento continuo del expediente, según su estado para verificar que este se ejecutó oportunamente y cuál es su estado ya sea nulo, extraviado o traslados en los responsables para tramitarlos.*

En el entorno externo, al realizar un análisis comparativo se encuentra que la situación no dista de la realidad que enfrentan los servicios públicos de este segmento justicia.

Al ubicar el valioso análisis publicado por la Contraloría General de la República (2019) en su memora anual para el 2018, encontró que, en cuanto a eficiencia de los servicios públicos, los factores con menor calificación son la gestión financiero-contable (60,0), servicio al usuario (61,2) y tecnologías de información (63,6), las prácticas evaluadas en las que se observaron puntajes menores son principalmente: la existencia de modelos de arquitectura de la información, el contar con una planificación plurianual de programación financiera, el cumplimiento de

plazos establecidos para los trámites, la generación de medidas para la aceptación de documentos digitales con firma electrónica, la construcción de planes a partir de las evaluaciones de satisfacción de usuario, entre otros, al ubicar al Ministerio de Justicia (del cual forma parte la unidad operativa que en el presente estudio se analiza), en la posición 97 de 127 entidades analizadas, con un indicador de eficiencia en el servicio al usuario que alcanza una puntuación de 33,3 de un total de 100,00 posibles.

Igualmente, partiendo de la encuesta efectuada por la Contraloría General de la República (2018) se logró identificar como aspectos más críticos: la gran cantidad de formalidades (70%), la duración de la respuesta habiendo puesto la denuncia (61%), la gran duración entre la presentación de la demanda y la sentencia (69%), la no garantía de la justicia pronta y cumplida (60%), la cantidad de interrupciones durante el proceso (65%), la gran saturación de procesos en los juzgados (88%). El subsiguiente estudio de la misma Contraloría General de la República (2019), identificó como las principales barreras que enfrentan los servicios públicos son la duración de entrega, la cantidad de tramitología, y la actitud de los funcionarios públicos; destacándose, además, que la expectativa predominante del ciudadano radica en recibir información de forma inmediata (un 73% de los encuestados).

Aunado a ello, a partir del estudio independiente del Centro de investigación Estado de la Nación (2020) encontró que, de todos los servicios evaluados en ese instrumento, los servicios de justicia obtuvieron el porcentaje más bajo de respuestas positivas de la ciudadanía (40%). Dicho informe estima que los indicadores macro del Poder Judicial no cambiaron las tendencias de largo plazo. Así, entre 2015 y 2018, la litigiosidad, el indicador empleado para medir la carga de trabajo de la institución, la duración promedio global de los casos y los costos promedio por caso terminado siguieron aumentando. Por el contrario, se dio una disminución en los casos terminados por juez y la medida de productividad. Vista en su conjunto, la evolución de estos indicadores globales no fue, en el balance, favorable.

Ello es concordante con los resultados que obtuvo el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio (2019), en su informe anual se obtuvo un total de 25 225 inconformidades externas, de las cuales el 96,6% se concentra en las subdimensiones de Tramitología y gestión de procesos, Información y Atención a la persona usuaria.

Derivado de lo anterior y bajo las consideraciones hechas se determina que el siguiente problema de estudio atiende con precisión el eje a partir del cual se estima necesaria la presente investigación:

¿Cuáles son los factores que inciden en los resultados operativos de la Unidad de Fiscalización en la Dirección Nacional de Notariado en el periodo 2018-2021?

### **1.3 Justificación**

Un aspecto medular en torno al desarrollo de la Administración Pública es la planificación estratégica. Para Blanco (2006), la planificación estratégica descansa en un sistema de investigación científica, que sirva de guía a los gerentes públicos en su toma de decisiones. Estima dicho autor, *“que es imposible visualizar a los gerentes tomando decisiones sin investigaciones científicas que las apoyen (Bryson 2004)”*. Una planificación estratégica de calidad contemplará el uso y aplicación de investigaciones cualitativas, cuantitativas o mixtas. Es una especie de brújula en la que no se produce automáticamente el saber, pero que evita perdernos en el caos aparente de los fenómenos, aunque solo sea porque nos indica como no plantear los problemas y cómo no sucumbir en el embrujo de nuestros prejuicios predilectos. El ciudadano/cliente del Siglo XXI es mucho más exigente que su homólogo del Siglo XX. Los gobiernos electos tendrán que mejorar sus servicios, especialmente en un sistema político democrático/participativo, o de lo contrario serán sustituidos.

Por otra parte, la principal similitud del servicio público con respecto de cualquier otro prestador de servicios particular o privado es la necesidad de ingresos para financiar su operación. Pero allí reside también la diferencia entre éstos, pues el operador privado, encuentra la necesidad de incrementar hasta niveles óptimos la

cantidad y calidad de los servicios que presta, pues de ello dependerá que el consumidor haga uso de éstos, y que le genere dividendos para continuar operando. El operador Estatal, en cambio, recibe sus ingresos del presupuesto de la República, no tiene que competir con otras organizaciones por obtenerlos, y, por lo tanto, brinda sus servicios sin incentivo, muchas veces con deficiencias tanto en cantidad como en la calidad de éstos.

El presente estudio se propone determinar cuáles son las causas de ineficiencia o ineficacia en los procesos que realiza la unidad operativa en estudio, que le impiden alcanzar resultados óptimos en su nivel de metas y de ejecución de presupuesto; y a partir de su determinación, poder orientar la gestión de esta unidad hacia indicadores mucho más favorables, pero sobre todo constantes, mediante las distintas técnicas de la disciplina de la administración de operaciones.

Con los resultados obtenidos por medio de este estudio, se pretende obtener como beneficio, no solo una mejora sustancial en la calidad de la atención a los usuarios externos y los tiempos de respuesta; si no, además, una mejor prestación al usuario interino, a la hora de entregar u obtener insumos de parte de la unidad bajo estudio.

Las instancias gerenciales esperan que se logre el máximo aprovechamiento del recurso financiero; para lograr que los usuarios de los servicios obtengan una pronta atención a sus necesidades y requerimientos, disminuyendo o inclusive eliminando la posibilidad de que sus gestiones se quedan sin atender, o sufren excesivas esperas.

De lograr resultados esperados de este estudio, no solo se previene que se incrementen los recortes presupuestarios, así como una intervención mayor a través de una costosa reorganización interna, o inclusive una posible restructuración que lleve la supresión del servicio (con las consecuencias operativas y humanas que ello lleva); sino que, por el contrario, brinda solidez y justifica la asignación de recursos, e inclusive, de lograr resultados sobresalientes en su gestión, no solo es posible que el modelo de trabajo sea replicado por otras unidades sustantivas que lo requieran, sino también le permite a la propia unidad operativa crecimiento dentro

de la organización, tanto en recursos como en relevancia; todo con una consecuente ganancia de la imagen institucional, frente a la percepción de la ciudadanía.

#### **1.4 Objetivo general y específicos**

##### **1.4.1 Objetivo general**

Se propone como objetivo de esta investigación, completar un diagnóstico de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial, y realizar una propuesta de mejora de sus indicadores claves de desempeño.

##### **1.4.2 Objetivos específicos**

Mediante estos objetivos específicos, procuraremos seguir la secuencia de actividades por medio de las cuales se desarrolla el diagnóstico inicial, para luego pasar a los hallazgos, y finalmente alcanzar las recomendaciones pertinentes. Concretamente, los objetivos específicos que debe lograr el presente estudio a fin de cumplir el objetivo general se definen a continuación:

1. Determinar el estado de situación actual de los procesos de la unidad operativa en estudio.
2. Establecer las causas de ineficiencia y o ineficacia de sus procesos.
3. Definir las acciones correctivas necesarias que impacten directamente los indicadores de desempeño deficientes.

#### **1.5 Alcances y limitaciones**

##### **1.5.1 Alcances**

Con esta investigación se pretende lograr un conjunto de propuestas de acciones que sean concretas, para ser presentadas mediante un plan de mejora continua, que objetivamente aporten cambios significativos sobre los elementos de eficiencia y eficacia de los procesos que realiza esta unidad operativa; además, que establezca la capacidad de adecuación o ajuste constante en el corto y mediano

plazo (impulsados por la mejora continua e innovación); y que permita una mejora sustancial en la percepción de la calidad del servicio, mediante la reducción realista y posible de los tiempos de respuesta, al respetar las restricciones del Sistema basado en reglas en el que opera esta unidad.

Los beneficiados del proyecto primordialmente serán los usuarios externos de los servicios , tanto la ciudadanía que se apersona o acude por las vías disponibles a interponer denuncias ante la Dirección Nacional de Notariado, así como funcionarios de otras autoridades, que solicitan información y colaboración interinstitucional. En esa misma línea, también se beneficiará a los usuarios internos, en cuanto deban entregar o recibir insumos de la unidad.

### **1.5.2 Limitaciones**

Dentro de las limitaciones que presenta el proyecto, se indica que algunas fuentes de información, particularmente contenidas en repositorios internos, pueden presentar algunas restricciones de acceso a sus contenidos, o bien, aunque se tenga acceso pleno no es posible su reproducción integral, sino solamente parcial, dada la confidencialidad que involucra su contenido. Esto como es el caso de los informes de Auditoría de la misma institución, y de los estudios particulares de la Contraloría General de la República, el informe DFOE-PG-IF-08-2011 que no es particularmente un estudio de alcance general sino de resorte interno de la misma institución.

Esto obliga a realizar un ejercicio de verificación para tener certeza que lo traído a este estudio, cuenta con la potestad legal de consultarlo y transcribirlo, aunque sea parcialmente, a pesar de ser este un ejercicio académico, por lo que se procura en todo momento únicamente incluir aquellos datos objetivos y estadísticos que sean de utilidad para los fines del presente análisis, al omitir cualquier dato que pudiera resultar de acceso restringido.

# **Capítulo II:**

## **Fundamentación Teórica**

## **2 Marco teórico o conceptual**

Toda investigación requiere de un marco teórico que la sustente conceptualmente. En este apartado se establecen aquellos conceptos y teorías relacionadas con el problema de investigación (Área de modernización del Estado, 2019). Para comprender a plenitud las bases teóricas de la presente investigación, resulta necesario entender la relevancia de la gestión pública, las formas de medición de sus resultados, y cómo se definen sus indicadores de desempeño.

### **2.1.1 Definición de la gestión pública**

En la definición de la gestión pública siempre se genera una disyuntiva en su conceptualización: ¿función o servicio? Si debe distinguirse correctamente lo que es una función pública, de un servicio público. Especialmente por cuanto, debe tenerse presente que no toda labor realizada por un agente o funcionario público es un servicio público; ni tampoco, que un servicio esencial brindado por un sujeto privado no puede ser considerado de naturaleza pública.

En relación con el primer aspecto, la actividad definida como “función pública” se desarrolla en la consecución de los fines esenciales del Estado, en su actividad propiamente soberana. Dicho de otra forma, el concepto de “función pública” se desarrolla en la consecución de los fines esenciales del Estado. Por lo tanto, la actividad definida como función pública es institucionalmente propia del Estado y se manifiesta principalmente mediante la normativa jurídica, siendo sus principales objetos la actividad legislativa, judicial, administrativa de defensa, policial, fiscal y tributaria, certificante, entre otras. De esta definición se deduce que su titularidad es del Estado –lo que implica que es normada por el derecho administrativo o público– por lo que se ejerce a través de actos jurídicos. En este marco doctrinario, la función pública no es delegable porque implica ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. (Rozas Balbontín P. y Hantke-Domas, M., 2013, p. 46).

En cambio, el “servicio público” es aquella actividad del Estado, que directa o indirectamente estaría encaminada a la consecución de fines de bienestar

económico y social. Para Ramírez Granados, el concepto de servicio público surge en el contexto europeo de finales del siglo XIX, en que el Estado abandona la función de preservación del orden público e incursiona en actividades sociales y económicas mediante figuras basadas en el Derecho Administrativo que complementan los vacíos del mercado (2010, p. 175 y 176).

En esencia, el servicio público sería, en sentido estricto, actividad social que no supone ejercicio de poderes soberanos y que se ejerce a través de prestaciones de tipo técnico. A diferencia de las funciones públicas, los servicios públicos sí serían delegables porque no implican ejercicio inherente a los poderes públicos. Asimismo, el servicio público no es impuesto coercitivamente, sino ofertado por el prestador (Rozas Balbontín P. y Hantke-Domas, M., 2013, p. 47).

El otro aspecto medular que diferencia una función de un servicio público es que la función pública primordialmente hace uso de recursos públicos para atender las necesidades de la ciudadanía, y esto necesariamente le impone a la organización, dar explicaciones y justificar ante la colectividad la forma en la que se utilizan esos recursos, y los resultados que se obtuvieron con éstos. En ello se coincide plenamente con lo expuesto por la Dirección General de Servicio Civil (2018): *“El hacer uso de recursos públicos, lleva implícito una rendición de cuentas a la ciudadanía, por ello, es de vital importancia, que las instituciones puedan controlar su gestión en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.”*

El servicio público esencialmente solo rinde cuentas a sus inversores, al igual que lo hace una organización privada, y si bien su carácter público hace que la prestación del servicio tenga que sujetarse a condiciones particulares como mayor supervisión de entidades estatales -más que como ocurre en el caso de los servicios meramente privados-; el servicio público recibe sus recursos financieros a partir de los servicios que presta, condicionado a la clientela que lo requiere (lo cual lo sujeta a la oferta y demanda), no percibe presupuesto del Estado, sino a través de medios propios.

En consecuencia, de lo expuesto, debemos entender que el proceso que se analiza en esta investigación es una función propiamente pública, y no un servicio, por lo tanto, los procesos no responden a reglas del mercado basadas en oferta y demanda, sino a la necesidad esencial de la ciudadanía del acceso a la justicia, que si bien en un aspecto general pueden caracterizarse como servicios (por la forma en la que se manifiestan), esencialmente son función o actividad de carácter público.

### **2.1.2 La medición de resultados en la gestión pública.**

El diagnóstico que se plantea en esta investigación es propio precisamente de la evaluación de sus resultados, pues ello resulta trascendental para motivar la permanencia de un servicio público, en el tanto pueda traducir los resultados de sus servicios, a aspectos medibles. Armijo (2011) precisa como la evaluación juega un rol central en las funciones de la Administración:

*En efecto, junto con la prospectiva y la coordinación de las políticas públicas, la evaluación constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública. Este modelo que se orienta a los resultados de la acción pública involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, la evaluación de las acciones públicas constituye su eje (véase Juan Martín, 2005". (p.10)*

Esta postura también es refrendada desde los estudios de la administración de operaciones. Collier y Evans (2009) opinan que:

*Las organizaciones sin fines de lucro, como la Cruz Roja, iglesias e instituciones gubernamentales se centran más en minimizar costos y maximizar el valor para sus mercados meta, clientes y sociedad. Factores importantes para su éxito operativo son la vigilancia del costo y el apego a los presupuestos (p.75).*

Precisamente, la Dirección General de Servicio Civil (2018), como ente rector en la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas dentro del Gobierno Central, considera que:

*Con el fin de contar con metas concretas y susceptibles de medición, se deben tener claros cuáles son los objetivos que deben ser cumplidos, tener precisión de los productos o servicios que se brindan al usuario/ciudadano y conocer quiénes son los responsables de los resultados.*

Bajo esta consideración, es claro que la evaluación del desempeño de una unidad operativa dentro del Sector Público necesariamente debe tener adecuaciones bajo indicadores que permitan efectuar no solo la medición de resultados, sino entender con mayor precisión las oportunidades de mejora de sus procesos.

Pero para lograr tal proeza, es imperativo que los indicadores a partir de los cuales se basa cualquier análisis o valoración formen parte intrínseca de la cadena de valor del servicio prestado, es decir, que se asocie directamente a los fines para los que ha sido dispuesta o creada la misma organización. Bien hará este análisis, en determinar cuáles de los indicadores de desempeño son los actualmente aplicados, pero también será parte del ejercicio, cuestionarse si los mismos son idóneos para el cumplimiento del propósito de establecer el adecuado desempeño que puede alcanzar la unidad objeto de estudio.

A partir de la evaluación se busca generar información oportuna que contribuya a mejorar el diseño, ejecución y resultados de las intervenciones públicas, aportando evidencia fidedigna en la toma de decisiones sobre políticas, planes, programas y proyectos, a su vez propiciar mayores espacios de rendición de cuentas y un mejor uso de los recursos públicos (MIDEPLAN, 2018).

### **2.1.3 Tipos de evaluación de las organizaciones en el Sector Público.**

Resulta palpable y consecuente con lo anterior, que las organizaciones públicas se planteen de forma recurrente e intensiva, distintos métodos para valorar sus resultados, a partir de los cuales se les permita justificar su permanencia, traducida

está en la obtención de recursos para la continuidad de sus operaciones durante el periodo siguiente.

En las organizaciones en general, las mediciones se clasifican en varias categorías claves. De acuerdo con Collier y Evans estas categorías son atinentes a factores claves, al considerar que se evalúan aspectos críticos para las operaciones. Estos aspectos pueden ser: *Financieros; Cliente y mercado; Seguridad; Calidad; Tiempo; Flexibilidad; Innovación y aprendizaje; Productividad*. (2009, p. 74).

Sin embargo, dada la realidad en la que opera la organización pública, especialmente la centralizada, dentro de las que no se encuentra el lucro o la rentabilidad como parte de sus fines u objetivos, estas categorías se vuelven más limitadas, a aquellas que permiten al menos una valoración de su productividad.

Para Armijo, en el ámbito público el tema de la evaluación cobra una importancia mayor en la medida que a diferencia del Sector Privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requieren construir medidas explícitas de lo que se considera un buen desempeño. Las instituciones públicas, no cuentan con la “última línea del balance” o “*bottom line*” que tienen las instituciones privadas a través de indicadores tales como la utilidad y otros.

En efecto, la justificación de la existencia pública de esa entidad gubernamental está dada por un mandato legal, que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios, sin establecer muy claramente cuál es el resultado esperado. A diferencia del Sector Privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar qué es lo que debe producirse, los usuarios y los parámetros con los cuales se juzgará el buen o mal desempeño (2011, p. 58).

En cuenta lo anterior, MIDEPLAN como ente rector en materia de planes estratégicos y evaluaciones de planes operativos, define tres tipos de evaluación aplicables en las organizaciones públicas (2018, p. 44):

- *Diseño. Se enfoca en el análisis y la optimización del diseño de una intervención antes de su ejecución.*

- *Proceso. Valora las dinámicas internas de la institución, sus actividades, procesos, prácticas y formas de organización.*
- *Resultados. Valora el producto directo (bienes y servicios) y los cambios a mediano (efecto) o largo plazo (impacto) generados por la intervención.*

Por otra parte, para la Dirección General de Servicio Civil, las evaluaciones, se pueden clasificar según el objeto de medición en cuatro ámbitos específicos (2018 p. 4).

**Figura N°1. Figura N°1.** Guía para la elaboración de indicadores de gestión.



*Fuente:* Ministerio de la Presidencia. Dirección General de Servicio Civil (2018).

Dentro de ese contexto, dicha entidad los define en un primer ámbito, como la evaluación de Políticas Públicas, dirigidas con medir los resultados del cumplimiento de objetivos generales de “Política”, relacionada a un área o sector (educación, social, salud, vivienda, etc.). La información que se derive se utiliza para la toma de decisiones en el nivel de políticas públicas.

Como segundo ámbito, establece la evaluación de programas públicos, se entenderá la que está dirigida a evaluar los impactos o resultados de una intervención pública directa, es decir, aplicados sobre una realidad social. El uso de su información involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento de programas y el impacto hacia la población específica que sirve.

En el caso del tercer ámbito, se refiere a la evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas, se enfoca en hacer un uso eficiente y eficaz sus recursos, al generar estrategias para mejorar los resultados y apoyar la toma de

decisiones, que permitan una rendición de cuentas a los usuarios y a los diferentes grupos de interés.

Y finalmente como último ámbito, establece la evaluación del desempeño individual, se enfoca en la comprobación del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en el nivel individual, los cuales son derivados de los planes y programas institucionales, y que son base para linear las decisiones directivas en pro del cumplimiento de los objetivos organizacionales.

En el caso de la unidad objeto de estudio, en cualquiera de los dos enfoques institucionales, es claro que la valoración de sus logros se realiza en un ámbito de resultados: todos los informes que se analizan como parte de esta investigación, proponen que la evaluación realizada por la propia organización se basa en la cuantificación de los servicios prestados, y el total del recurso financiero ejecutado (Unidad de Planificación. 2019, p. 5).

Este abordaje, procura ilustrar la naturaleza de los datos a partir de los cuales se procura entender el desempeño de la unidad objeto de estudio, y, además, poder establecer si los mismos arrojan logros que alcanzan o no lo esperado.

#### **2.1.4 Indicadores de desempeño del Sector Público.**

Para Collier y Evans (2009), las mediciones financieras y las de productividad generalmente son las que tienen la máxima prioridad en las organizaciones, debido a lo limitado de sus sistemas de medición, y a partir de allí desarrollan sus propios indicadores de desempeño.

En el caso de la primera (indicadores financieros) considera los ingresos y el costo como indicadores claves de desempeño; mientras que con respecto de la segunda (productividad), los resultados de los servicios son menos tangibles y más difíciles de incluir en las mediciones de productividad, sus indicadores se basan en mediciones como eficiencia de la mano de obra o utilización del equipo, pero sin embargo, los indicadores clave deben siempre referirse no solo al total de servicios

brindados, sino que dentro de éstos, la cantidad que cumple con los requerimientos de forma que resultan aceptables (Collier y Evans, 2009, págs. 73, 74 y 82).

Estos indicadores no son extraños para la determinación del desempeño dentro del contexto del Servicio Público. Para la Dirección General de Servicio Civil (2018), cuando se hace referencia a un indicador de desempeño, “(...) *se hace referencia a un parámetro de medición cuantitativa, que permite dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales, es decir, se enfoca en cumplimiento de resultados*” (pág. 6); sin embargo, reitera dicha organización, que en el caso de Costa Rica “(...) *los indicadores de gestión se desarrollan como parte del proceso presupuestario, y se enfoca en evaluación de planes de Gestión de Unidades Ejecutoras*” (pág. 5).

Por lo que es claro que la medición más relevante se centraliza precisamente en la valoración de la ejecución del gasto de recursos financieros, y en similar o quizá inferior medida, las metas cuantitativas que determinan el alcance de los resultados obtenidos.

Advierte igualmente esta organización (Dirección General de Servicio Civil, 2018), que los indicadores en el Sector Público presentan como carencia “(...) *desafíos en la evaluación de la gestión (proceso productivo: insumo, proceso, producto, resultados), así como el escaso desarrollo de sistemas que permitan contar con indicadores de eficiencia u efectividad, situación que persiste hasta el día de hoy*”.

Para Armijo, el indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves” o factores críticos que interesa monitorear. Esto implica establecer muy bien los objetivos estratégicos de la institución, identificando las variables relevantes que se relacionan con los productos estratégicos y los efectos esperados (2011, p. 57).

Por ello, al referirse a su clasificación, establece por un lado la medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos

finales logrados. Mientras que la segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son: en qué medida se cumplieron los objetivos (p.59):

- *Indicadores que entregan información de los resultados desde punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos al abarcar los indicadores de:*
  - *Insumos (Inputs)*
  - *Procesos o actividades*
  - *Productos (outputs)*
  - *Resultados finales (outcomes)*
- *Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.*

De lo anterior se concuerda que, tradicionalmente, los indicadores de insumos (*inputs*) y productos (*outputs*), son los más comúnmente usados en las entidades gubernamentales. Esto, dado que la información para construirlos es más accesible.

Por otro lado, no enfrentan las complejidades de los indicadores de resultado final o impacto, ya comentadas. Aun cuando los indicadores de producto entregan valiosa información, no son suficientes para un adecuado proceso de toma de decisiones, ya que no nos informan acerca de las consecuencias o los resultados del uso de los recursos. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, el énfasis debería estar puesto en la medición de resultados finales e intermedios (Armijo, 2011, p. 63).

## **2.2 Marco estratégico**

### **2.2.1 Nociones generales del plan estratégico.**

El enfoque de gestión de la Administración Pública se enmarca generalmente dentro de un plan estratégico que, en primera instancia, identifique las principales fortalezas y capacidades competitivas que posee la organización, de manera que pueda hacer frente a las dificultades del entorno.

La estrategia, según Thompson, Gable, Peteraf y Strickland (2012), es un plan de acción que sigue la administración para competir con éxito; entendiendo la formulación de la estrategia como el compromiso de la organización de emprender un conjunto particular de acciones. Al elegir una estrategia, la administración expresa la forma de conducirse y competir para llevar a la organización en la dirección deseada fortalecer su posición, su competitividad y su desempeño (p.4).

Para Terry & Franklin (2004):

*La Planeación Estratégica no pronostica el futuro, pero para un gerente puede (1) ayudar a enfrentarse con efectividad a las contingencias futuras, (2) proporcionarle una primera oportunidad para corregir errores inevitables, (3) ayudarlo a tomar decisiones respecto a las cosas adecuadas en el momento adecuado y (4) se enfoca en las acciones que se deben tomar para dar forma al futuro según se desea*

Dentro del contexto de la Administración Pública, el planeamiento estratégico “es un proceso dinámico y consiste en definir por parte de los responsables de una organización las estrategias y políticas de esta, para cumplir con los objetivos en el período determinado, y es la base sobre la cual se sustenta el Plan Operativo Institucional (POI)”. (Unidad de Planificación Institucional, 2016).

Es por ello, que la planificación estratégica ofrece a la organización beneficios ya que obliga a los ejecutivos a ver el planeamiento desde la macro perspectiva, indica el camino de acción, de manera que el trabajo diario cumpla con las metas organizacionales (Unidad de Planificación Institucional, 2016).

De acuerdo con Trujillo (2005), “*Dentro del diseño y la ejecución de las estrategias organizacionales, la participación de las unidades funcionales son elementos claves en la concepción y la implementación de los planes estratégicos de la organización*”.

Es consistente esto último, pues coincidimos plenamente con dicho autor, en cuanto a la especial relevancia que lleva la participación que las unidades funcionales, dentro de la definición de la planeación estratégica de las empresas, pues tienen un rol como las aseguradoras de calidad del plan.

## **2.2.2 Niveles de estrategia**

Según la jerarquía de elaboración de la estrategia desarrollada por Thompson *et al* (2012, p. 35), la tarea de elaborar una estrategia abarca cuatro niveles:

### **2.2.2.1 Estrategia corporativa**

Esta es una estrategia en el nivel de negocios múltiples, se refiere a qué negocios conservar o eliminar, en qué mercados ingresar y qué forma de entrada emplear. Es el escalafón más alto y debe ser liderada por el director general y altos ejecutivos.

### **2.2.2.2 Estrategia de negocios**

Es el segundo estrato y se refiere a una estrategia que está en el nivel de una sola línea de negocio, que compite en un mercado o una industria relativamente bien definida. Lo esencial de este nivel es crear respuestas ante circunstancias cambiantes del mercado e iniciar acciones para fortalecer su posición. Esta estrategia debe ser guiada por los gerentes generales de cada línea de negocio de la empresa, con asesoría de los encargados de las actividades funcionales de la unidad de negocios.

### **2.2.2.3 Estrategia de áreas funcionales**

Se refieren a las acciones y prácticas para manejar funciones particulares dentro de un negocio, como Innovación y Desarrollo, producción, ventas, o mercadeo. Su función principal es agregar especificidad a la estrategia de negocios de la

compañía, y por lo general se delega a los encargados de las principales actividades funcionales dentro de una unidad de negocios, con la colaboración de otros empleados claves.

#### **2.2.2.4 Estrategias operativas**

Se refiere a las iniciativas y planteamientos para manejar unidades operativas claves o específicas. Aunque su alcance es limitado, añaden detalles y acabados a las estrategias funcionales y a la general de la compañía, proporcionando un plan para manejar actividades específicas de menor rango, pero con importancia estratégica. Esta estrategia se delega a los gerentes de marca, gerentes operativos y gerentes de actividades claves de la organización.

#### **2.2.3 Estrategia actual de la organización**

La Unidad de Fiscalización es parte de un conglomerado mayor, la Dirección Nacional de Notariado, organización que cuenta con un plan estratégico institucional debidamente definido y delimitado. Dicha organización mantiene una planificación estratégica del segundo nivel (según la jerarquía de Thompson *et al*, 2012), pues dicha entidad no es autónoma, sino que, además, forma parte también del Ministerio de Justicia y Paz, cartera que es jerárquicamente superior dentro del Poder Ejecutivo y a la cual pertenece (como se verá más adelante en el marco jurídico).

Según la Unidad de Planificación Institucional (2016), el primer Plan Estratégico Institucional de la Dirección Nacional de Notariado (DNN) fue aprobado mediante Acuerdo Firme 2012-017-004 de la Sesión Ordinaria N° 17, del Consejo Superior Notarial, celebrada el día 08 de agosto de 2012 con un horizonte de 4 años; en él se plasmó el camino por seguir durante ese periodo, sin embargo ya para el año 2016 la mayoría de acciones planteadas habían sido superadas; aunado a ello, los cambios experimentados por la institución tanto desde el punto de vista administrativo como el incremento en el personal, la generación de nuevos procesos y procedimientos, la creación de unidades sustantivas y su articulación en torno a

programas presupuestarios, además de la imposibilidad cada vez más frecuente, para tratar de vincular las acciones estratégicas con los objetivos.

Posteriormente, refiere la citada Unidad (2016), como parte de un proceso de mejora continua, se presenta la versión actualizada del Plan Estratégico Institucional -PEI- para el periodo 2017-2021 de la DNN (actualmente vigente); este plan representa un esquema de los elementos fundamentales sobre los cuales el personal de la institución ha tenido la oportunidad de realizar aportes importantes con el propósito de redefinir prioridades, objetivos y estrategias futuras.

No se observa que existan otros planes de niveles funcionales u operativos, inferiores, que cumplan el propósito de especificar los alcances del plan estratégico institucional en cuanto a la unidad operativa bajo estudio.

#### **2.2.3.1 Misión, visión y valores de la organización.**

De acuerdo con el PEI 2017-2021 (Unidad de Planificación, 2016), la organización define como su MISIÓN ser *“la institución rectora que, mediante talento humano y recursos idóneos, regula la función notarial costarricense en procura de la seguridad jurídica”*.

En esa línea, su VISIÓN se orienta a: *“Ser una institución de excelencia y referente en el campo de la seguridad jurídica.”*

Para alcanzar ambos planteamientos estratégicos, dispuso como sus valores:

- 1-Honradez. Probidad e integridad.
- 2-Calidad. Entrega con dedicación, eficiencia y eficacia.
- 3-Servicio. Actitud proactiva, dirigida a apoyar en forma ágil a los usuarios.
- 4- Responsabilidad. Cumplimiento adecuado de las funciones.
- 5-Excelencia. Cultura basada en la mejora continua.

#### **2.2.3.2 Objetivos estratégicos de la organización**

En el proceso de actualización del PEI, se procedió por parte del equipo de trabajo, con la revisión minuciosa del plan 2012-2016, con el fin de determinar la actualización y adaptación de los objetivos estratégicos a la luz de los cambios realizados a la misión, la visión y los valores de la institución dentro del marco de los aspectos relevantes obtenidos mediante el diagnóstico institucional (Unidad de Planificación Institucional, 2016, p. 5).

Como objetivos, refiere dicha Unidad de Planificación, que la organización ha definido los siguientes objetivos estratégicos (2016, p. 9):

1. Fortalecer el ejercicio de la función notarial.
2. Brindar servicios de calidad.
3. Posicionar una imagen de excelencia de la institución.
4. Impulsar el uso de las tecnologías de información.
5. Desarrollar el talento humano.

### 2.2.3.3 Objetivo estratégico que persigue la unidad en estudio

Dentro del PEI 2017-2021 de esta organización, se definió el programa 03 Fiscalización Notarial, para perseguir el objetivo estratégico de: “1. Fortalecer el ejercicio de la función notarial”; al establecer como producto final, los siguientes:

**Tabla N° 3.** Cuadro resumen del PEI 2017-2021 de la Dirección Nacional de Notariado que está vinculado a la Unidad de Fiscalización Notarial.

Programa/N° producto	Descripción	Indicador
3.1	Inspecciones de oficina notarial	Cantidad de Inspecciones aprobadas
3.2	Recuperación de tomos de protocolo.	Cantidad de recuperaciones realizadas
3.3	Verificaciones notariales.	Cantidad de verificaciones realizadas
3.4	Inspecciones por denuncia	Cantidad de fiscalizaciones programadas

*Fuente:* PEI 2017-2021 de la Dirección Nacional de Notariado, Unidad de Planificación Institucional, 2016

#### 2.2.3.4 Plan operativo institucional

De acuerdo con la organización en estudio (Dirección Nacional de Notariado, 2019), el plan operativo institucional constituye el instrumento mediante el cual se articulan las acciones establecidas en el plan estratégico, mediante el cual se recoge y se programa la ejecución tanto en el nivel de cumplimiento de sus metas como los recursos financieros necesarios para generar los productos establecidos; se registra posteriormente los productos finales generados por las diferentes unidades sustantivas y operativas que conforman la institución, y a través del cual se evalúan sus resultados en el nivel operativo y financiero.

En el caso de la unidad sustantiva que interesa en esta investigación, el referido plan operativo, la define como un subprograma que procura la constatación de campo y la documentación del Estado en el que los notarios ejercen su función, siendo sistemáticamente, la actividad material de verificación que ejerce el órgano contralor de la función pública notarial (POI 2020, Dirección Nacional de Notariado, 2019, p. 19).

**Tabla N° 4.** Funciones y componentes del Subprograma 802-03.

Componentes	Función
<b>Fiscalización, Recuperación de Mecanismos de Seguridad</b>	Controla y fiscaliza el buen ejercicio de la función notarial tanto en el territorio nacional como en sus sedes consulares, mediante la observancia de los actos notariales realizados por los notarios activos en el Registro Nacional de Notarios o que en algún momento gozaron de esta condición, para minimizar posibles faltas.

*Fuente:* Dirección Nacional de Notariado, 2019.

Para el periodo 2020, se utiliza la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) en la cual se refleja la programación institucional de acuerdo con la consecución de productos vinculados con los pilares fundamentales de Gobierno, conforme con lo establecido en los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2020 notarial (POI 2020, Dirección Nacional de Notariado, 2019, p. 21).

Dentro de dicha matriz, se establecieron las metas operativas de la unidad de fiscalización, así como los recursos presupuestarios asignados por cada línea, detalle que se incorpora en los anexos para facilitar su consulta.

## **2.3 Marco jurídico**

De acuerdo con el Área Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: *“Por tratarse de investigaciones vinculadas al aparato público estatal, resulta siempre conveniente incorporar dentro de este apartado consideraciones jurídicas.”* (2019, p. 14).

Establecido lo anterior, interesa traer a colación, no una disertación formalmente jurídica de la teoría del Estado, sino un extracto concreto que permita orientar la situación actual del objeto de este estudio.

### **2.3.1 Perfil legal de la organización**

A partir de la Ley no.8795 de Modificación del Código Notarial, Ley No. 7764, de 17 de abril de 19983, y reforma del artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 7333, de 5 de mayo de 1993, del 4 de enero de 2010, la Dirección Nacional de Notariado es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Justicia y Paz, con autonomía administrativa, presupuestaria y funcional, el cual cuenta con personalidad jurídica instrumental para realizar actividad contractual y administrar sus recursos y patrimonio (Unidad de Planificación Institucional, 2019, p.8).

### **2.3.2 Aspectos condicionantes del desempeño de las organizaciones públicas**

La Dirección Nacional de Notariado como centro de imputación de responsabilidades, tiene a cargo la realización de actividades de carácter jurídico vinculados al segmento de justicia (de allí el Ministerio al que pertenece), es decir, sus actividades se centran en apoyar a la ciudadanía para alcanzar seguridad jurídica, por medio del servicio notarial.

De allí que sus funciones tienen limitaciones importantes que deben considerarse al analizar su desempeño, y que son esencialmente las mismas que le asisten en general a las oficinas de Gobierno que realizan función pública; las cuales están en su mayoría contempladas dentro de los siguientes aspectos: competencia, legalidad, y debido proceso.

Se detalla brevemente cada uno de estos aspectos:

### **2.3.2.1 Competencia**

La competencia en el contexto del Sector Público no debe ser vista como el entorno de competitividad comercial del Sector Privado, ya que, contrario a éste, en el contexto estatal centralizado, en nada orienta a superar competidores, responder a las condiciones cambiantes de mercado o mejorar el desempeño financiero de la organización.

Por el contrario, en el contexto de una oficina pública, este tipo de organización cumple un fin que la Ley ha establecido, y es el entorno único dentro del cual puede ejecutar sus funciones. La competencia delimita precisamente ese alcance, implica que sus servicios no pueden desviarse a realizar otras actividades que no sean las legalmente dispuestas.

Según la Procuraduría General de la República (2009),

*La **competencia** es la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos y se resume en los poderes y deberes que han sido atribuidos por el ordenamiento a un órgano o ente público, lo que delimita los actos que puede emitir válidamente.*

En el caso de la oficina bajo estudio (la Unidad de Fiscalización Notarial), los fines públicos que persigue se definen en la Ley 7764 (1998), los cuales todos los cuales se encuentra contenidos en los incisos f, g y h del artículo 23, y esencialmente son inspecciones en las oficinas de los notarios públicos; velar porque los protocolos de los notarios fallecidos, suspendidos o incapacitados, sean entregados a la entidad

respectiva; y denunciar a los notarios cuando estime que han cometido alguna irregularidad que merezca sanción.

Es por este motivo que, a la hora de establecer la medición del desempeño de esta unidad operativa, los procesos descritos en los distintos informes de resultados clasifican los procesos a cargo de ésta por su descriptor principal: fiscalización, verificación, recuperación y denuncias.

### **2.3.2.2 Principio de legalidad.**

Según la Procuraduría General de la República (2000):

*El principio de legalidad significa "que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico –reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente-; o sea, en última instancia, a lo que se conoce "el principio de juridicidad de la Administración". En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación." ( Voto 897-98 y dictamen de esta Procuraduría C-008-2000 de 25 de enero de este año).*

Lo anterior implica, por una parte, que la función estatal está regulada por un conjunto de reglas y normas; y al ser regulada, la forma en la que se realiza es una sola, y en algunos contextos absolutamente inflexible a ajustes estructurales, sin que antes se modifique también la Ley que la origina.

Es decir, que, en un contexto general, las organizaciones públicas son en su mayoría, inflexibles para ajustar sus servicios de acuerdo con las necesidades inmediatas de los usuarios, pues cualquier cambio tiene que estar previsto en una norma. Con la complejidad agregada que entre mayor sea la jerarquía del servicio brindado, mayor será la jerarquía de la norma que regula dicho servicio, y, en consecuencia, resulta mucho más elevado el nivel de modificación de normas

requeridas. Esto provoca un desfase de realidad entre algunos servicios públicos y las necesidades que pueden satisfacer, de forma que, si el aparato administrativo no promueve su actualización, entra en inoperancia, y en última instancia, reorganización.

### **2.3.2.3 Debido proceso.**

En el caso de la Unidad de Fiscalización Notarial, al ser un órgano administrativo cuya ley especial (Ley 7764) no define la forma en la que debe ejecutar todos sus procesos, en consecuencia, le corresponde aplicar las regulaciones establecidas en forma general para todas las actuaciones de la administración que no estén previa y particularmente reguladas.

Dichas regulaciones están contenidas en la Ley 6227 (1978), ya que de acuerdo con su artículo 2, *“Las reglas de esta ley que regulan la actividad del Estado se aplicarán también a los otros entes públicos, en ausencia de norma especial para éstos.”*; y dentro de los procedimientos allí regulados, los actos de comprobación responden particularmente al denominado procedimiento sumario (artículo 320 y siguientes), los cuales son precisamente los tipos de actos que ejecuta la unidad operativa objeto del presente estudio.

Dentro de este procedimiento, existen además ciertas reglas de aplicación en protección de los derechos de la persona investigada, que limitan el alcance de las actividades que puede ejecutar la oficina pública. Estas reglas son relativas al debido proceso, ámbito que ha sido la Sala Constitucional la que ha definido al interpretar la Constitución Política (Resolución N° 05469-95; 1995):

*Esta Sala ha señalado los elementos del derecho al debido proceso legal, (ver especialmente la opinión consultiva n° 1739-92), aplicables a cualquier procedimiento sancionatorio o que pueda tener por resultado la pérdida de derechos subjetivos. La Administración debe, en atención al derecho de defensa del administrado: a) Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna, los hechos*

*que se imputan; b) Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo; c) Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa; d) Concederle la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; e) Fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento; f) Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria.*

El aspecto que resulta relevante anotar al respecto de lo anterior, es que la Unidad de Fiscalización Notarial para poder concretar sus metas, debe realizar sus actividades procurando que no se quebranten las anteriores reglas, pues de lo contrario puede provocar que lo realizado sea anulado, y, en consecuencia, puede provocar retrasos en el cumplimiento de metas, además de que también puede generar sanciones.

Como corolario, cada proceso debe estar estructurado de acuerdo con las disposiciones antes referidas, para efectos de que pueda válidamente ser contabilizado como parte de sus resultados operativos.

# **Capítulo III: Metodología**

### **3 Enfoque metodológico y el método seleccionado**

De acuerdo con el Área de Modernización del Estado, en este apartado, el investigador al definir el tema y el problema de investigación debe buscar cuáles son los procedimientos metodológicos que le van a permitir alcanzar los objetivos propuestos, las rutas por seguir, la manera de ordenar la actividad y sistematizar los conocimientos. Debe asegurarse, de que todo el diseño metodológico por emplear sea el apropiado para abordar su objeto de investigación (2019, p. 15).

#### **3.1.1 Definición del enfoque metodológico**

Para Hernández, Fernández y Batista, la investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema, de allí que requiere un análisis descriptivo del enfoque aplicado al estudio; y debido a las diferentes corrientes de pensamiento en las que se sustentan, se “polarizaron” en dos aproximaciones principales de la investigación: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo. (2014, p.4).

Ambos enfoques, refieren dichos autores (Hernández, Fernández y Batista) emplean procesos cuidadosos, metódicos y empíricos en su esfuerzo para generar conocimiento, por lo que la definición previa de investigación se aplica a los dos por igual (2014, p. 4), sin embargo, conceptualmente distan uno del otro:

*El significado original del término “cuantitativo” (del latín quantitas) se remite a conteos numéricos y métodos matemáticos, mientras que la palabra “cualitativa” (del latín qualitas) hace referencia a la naturaleza, carácter y propiedades de los fenómenos (Niglas, 2010), y aunque en el centro de recursos en línea se profundiza más en este tema, por ahora basta decir que el enfoque cuantitativo en las ciencias sociales se origina fundamentalmente en la obra de Auguste Comte (1798-1857) y Émile Durkheim (1858-1917). Ellos propusieron que el estudio de los fenómenos sociales requiere ser “científico”, es decir, susceptible a la aplicación del mismo método que se utilizaba con éxito en las ciencias naturales. Tales autores sostenían que*

*todas las “cosas” o fenómenos que estudiaban las ciencias eran medibles. A esta corriente se le llama positivismo.*

*El enfoque cualitativo tiene su origen en otro pionero de las ciencias sociales: Max Weber (1864-1920), quien introdujo el término verstehen (en alemán, “entender”), reconociendo que además de la descripción y medición de variables sociales, deben considerarse los significados subjetivos y la comprensión del contexto en el que ocurre el fenómeno. Weber propuso un método híbrido, con herramientas como los tipos ideales, en el que los estudios no sean únicamente de variables macrosociales, sino de instancias individuales. (2014, p. 4)*

Sin embargo, la investigación vinculada a problemas socioeconómicos, asuntos públicos, evaluación de programas, análisis de políticas públicas, entre otros afines, es común emplear la integración de técnicas cualitativas y cuantitativas, es decir, emplear un enfoque mixto. Sin embargo, el carácter más cualitativo o cuantitativo lo dará la formulación del problema. Este es un proceso que va desde la idea generadora de la investigación hasta la conversión de dicha idea en un problema investigable (Área de Modernización del Estado, 2018).

Para Hernández, Fernández y Batista (2014), los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (meta inferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio, para lo cual apoyan su apreciación en la siguiente cita:

*Chen (2006) los define como la integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo en un solo estudio con el fin de obtener una “fotografía” más completa del fenómeno, y señala que éstos pueden ser conjuntados de tal manera que las aproximaciones cuantitativa y cualitativa conserven sus estructuras y procedimientos originales (“forma pura de los métodos mixtos”); o bien, que dichos métodos pueden ser adaptados,*

*alterados o sintetizados para efectuar la investigación y lidiar con los costos del estudio (“forma modificada de los métodos mixtos”). (2014, p. 534).*

No existe un enfoque metodológico mejor que el otro, ni el que proporcione mejores datos. La selección del enfoque metodológico de investigación dependerá del tema a abordar en la investigación y de las técnicas de investigación que se requieran para hallar los datos que sustenten el logro de los objetivos planteados y la respuesta a la pregunta generadora (Área de Modernización del Estado, 2018).

A raíz de lo hasta aquí expuesto, esta investigación empleará el enfoque mixto, por cuanto las estrategias que se definan para atacar el problema, se definirán por un lado, a partir de datos para el análisis estadístico, con el fin de establecer patrones de comportamiento en la muestra seleccionada (por ejemplo conocer la media del tiempo de procesos, y determinar la productividad), pero a su vez, se recabará información de los sujetos involucrados, para conocer su percepción, conocimientos y experiencias, con el propósito de determinar si operan alineados de manera uniforme a un método de trabajo, y si ese método lo perciben como el más eficaz, además de obtener de éstos recomendaciones o sugerencias que hayan pasado inadvertidas por la instancia coordinadora de esos procesos.

### **3.1.2 Tipo de investigación**

Por la naturaleza del problema en estudio, esta investigación se define como de tipo descriptivo, la que, según Hernández, Fernández y Batista, busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refiere el estudio (2014, p. 92).

En efecto, se coincide con Hernández *et al.* (2014), que los estudios descriptivos son útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación, ya que en esta clase de estudios el

investigador debe ser capaz de definir, o al menos visualizar, qué se medirá (qué conceptos, variables, componentes, etc.) y sobre qué o quiénes se recolectarán los datos (personas, grupos, comunidades, objetos, animales, hechos).

En el caso de la presente investigación, su finalidad está dirigida a establecer cuáles son los procesos que ejecuta la unidad operativa estudiada, sus formas de ejecutarlos y los resultados obtenidos, y dentro de ese análisis, medir variables básicas que permitan identificar causas de ineficiencia o ineficacia, por lo que el alcance descriptivo es el que mejor se ajusta al uso requerido.

### **3.2 Descripción del contexto o del sitio, en dónde se lleva a cabo el estudio**

En cuanto a su entorno, la Unidad de Fiscalización Notarial, que es la unidad operativa bajo estudio, es una oficina del Sector Público que forma parte de la institución denominada Dirección Nacional de Notariado, cuya operación se localiza en San Pedro de Montes de Oca, San José Costa Rica, cantón considerado Urbano, y que se localiza dentro del Gran Área Metropolitana.

Según el Área de Análisis del Desarrollo (2017), la Región Central presenta los valores más altos, siendo esta la que tiene mayores oportunidades de desarrollo para la población. Por su parte, el cantón de Montes de Oca, lugar donde se ubica la sede de la Dirección Nacional de Notariado, forma parte del quintil V, que enmarca los cantones con mayor índice de desarrollo social (IDS) del país.

El IDS cantonal evidencia la desigualdad que existe en el nivel de desarrollo social de Costa Rica, esto debido a la diferencia entre los cantones urbanos y rurales, donde los rurales presentan condiciones desfavorables en términos de desarrollo. Los diez mejores valores con respecto al desarrollo social pertenecen a cantones de la Gran Área Metropolitana. Escazú se encuentra en la posición número uno con un valor de 100, seguido de San Pablo (99,9), Belén (98,1), Flores (96,7) y Montes de Oca (96,8). (2017, p.71).

En el nivel cantonal el IDS evidencia heterogeneidad, esto porque los cantones con menor desarrollo social corresponden a aquellos que se ubican más alejados del

centro del país en especial las zonas fronterizas del norte y sur del país. La Región Central se mantiene con los mejores promedios del IDS, siendo esta la que presenta mejores oportunidades de desarrollo (2017, p.74).

En el caso del cantón sede de esta institución, todos sus distritos también están ubicados en el quintil V, lo que demuestra que ha tenido una distribución equitativa de riqueza e igual acceso a recursos y desarrollo.

Se presenta una relación inversa entre la densidad de población y el nivel de desarrollo relativo. Las áreas clasificadas como de mayor desarrollo concentran a uno de cada cuatro habitantes del país en apenas 2% del territorio nacional, de ahí que la densidad de población alcanza los 1.054 habitantes por km<sup>2</sup>. Situación opuesta enfrentan las áreas de menor desarrollo relativo; que aglutinan únicamente 6% de la población nacional (2017, p. 74).

Según la Unidad de Planificación Institucional (2019), a partir de la Ley no.8795 de Modificación del Código Notarial, Ley No. 7764, de 17 de abril de 19983, y reforma del artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley No. 7333, de 5 de mayo de 1993, del 4 de enero de 2010, la Dirección Nacional de Notariado es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Justicia y Paz, con autonomía administrativa, presupuestaria y funcional, el cual cuenta con personalidad jurídica instrumental para realizar actividad contractual y administrar sus recursos y patrimonio.

Asimismo, la Dirección Nacional de Notariado es el órgano rector de la actividad notarial y tiene competencia exclusiva para regular a todos los notarios públicos activos.

Para ejercer las funciones de dirección y emisión de políticas y directrices de la Dirección Nacional de Notariado se creó el Consejo Superior Notarial, el cual se encuentra conformado por cinco personas propietarias que posean el título de abogado y notario público distribuidos de la siguiente forma:

- a) Un representante del Ministerio de Justicia y Paz.

- b) Un representante del Registro Nacional.
- c) Un representante de las universidades públicas nombrado por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), con experiencia docente en materia notarial y registral de por lo menos diez años.
- d) Un representante de la Dirección General del Archivo Nacional del Ministerio de Cultura y Juventud.
- e) Un representante del Colegio de Abogados de Costa Rica.

Las personas miembros del Consejo Superior Notarial y sus suplentes son designadas por el Consejo de Gobierno, por un plazo de cinco años prorrogables indefinidamente por períodos iguales, de ternas que le envíen cada una de las entidades indicadas. Tanto las personas propietarias del Consejo Superior Notarial, como las suplentes, laboran ad honórem en su función de directores de la Dirección Nacional de Notariado.

Para el cumplimiento de sus fines, la Dirección Nacional de Notariado se financia con los recursos girados por el Colegio de Abogados de Costa Rica del cincuenta por ciento de lo recaudado por concepto de timbres de ese colegio, en las operaciones notariales inscribibles en el Registro Nacional; y mediante el producto del cobro de los servicios administrativos que realiza (2019, p. 8).

Además, la Dirección Nacional de Notariado cuenta con un Director Ejecutivo encargado de llevar a cabo las directrices emitidas por el Consejo Superior Notarial, y coordinar la ejecución de las labores sustantivas y administrativas (2019 p. 12).

Para efectos estructurales y funcionales, en la Dirección Nacional de Notariado se han definido tres unidades sustantivas u operativas:

1. Servicios Notariales.
2. Legal Notarial.
3. Fiscalización Notarial.

Además, se establecieron las unidades de apoyo a la labor sustantiva:

1. Unidad Administrativa
2. Unidad de Tecnologías de Información y la Comunicación.
3. Unidad de Archivo Central.
4. *Staff* de Dirección (Contraloría de Servicios, Asesoría Jurídica, Planificación).

Tanto las unidades operativo-sustantivas, como las unidades de apoyo, dirigen todo su esfuerzo al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Notarial, el marco estratégico institucional y los procesos esenciales de la institución (Unidad de Planificación Institucional, 2019, p. 12).

Resulta de interés tener presente, que, aunque los usuarios que requieren intervención de la Dirección Nacional de Notariado como de la misma Unidad de Fiscalización Notarial, son la ciudadanía en general, toda la labor de esta organización se circunscribe a una población específica, el gremio de notarios que está sujeto a su control, y cuya densidad es de un total de 16.110 individuos.

El detalle de situación que describe el siguiente cuadro:

**Tabla No. 5** Detalle de situación de los notarios públicos sujetos a fiscalización para el cierre del periodo 2020,

<b>Situación legal</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Notarios activos	8771	54%
Inactivos	6615	41%
Inscritos	458	3%
Suspendidos	266	2%
<b>Población total</b>	<b>16110</b>	<b>100%</b>

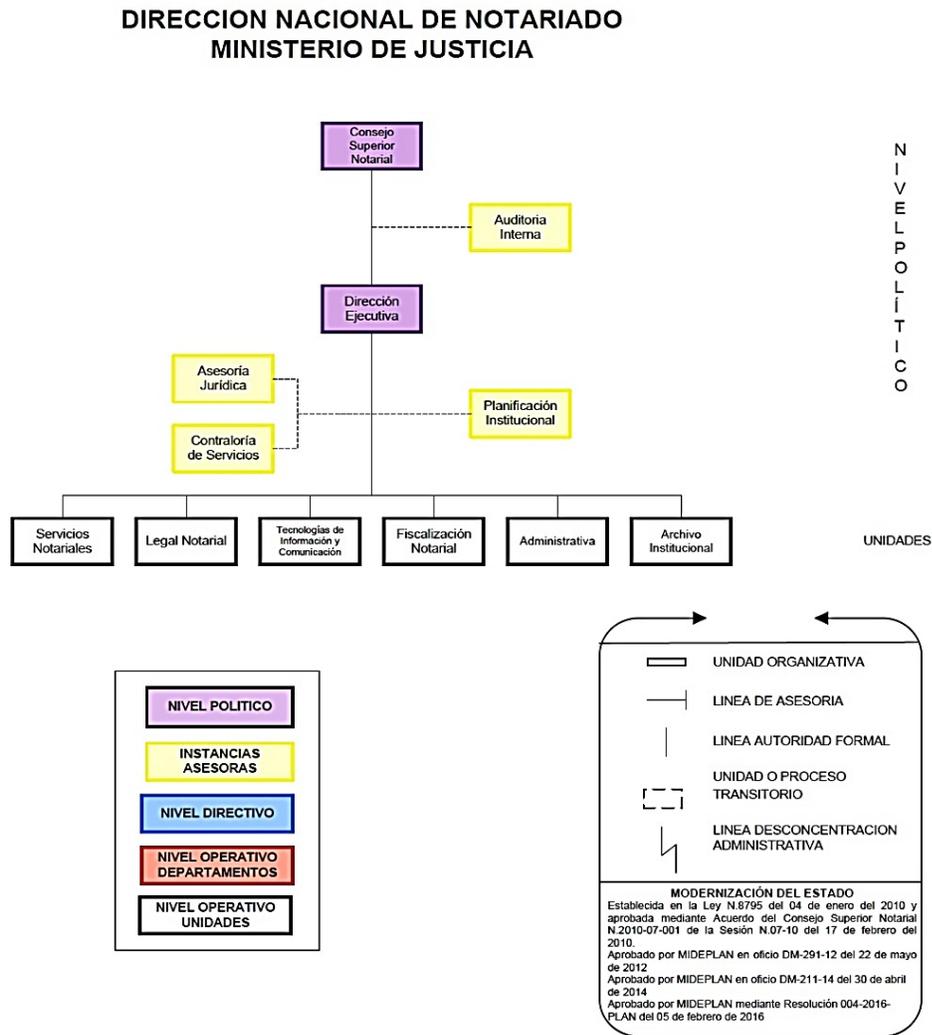
*Fuente:* Sistema de información de la Dirección Nacional de Notariado

En cuanto al Programa Fiscalización Notarial, esta es la responsable de la ejecución de cuatro metas todas dirigidas hacia esta población, de las cuales se encuentran tres con cumplimiento alto y una con cumplimiento medio alcanzando un 72.20% de cumplimiento.

En este programa se procura la constatación de campo y la documentación del Estado en el que los notarios ejercen su función. Sistemáticamente, es la actividad material de verificación que ejerce el órgano contralor de la función pública notarial (Unidad de Planificación Institucional, 2019, p. 15).

El Organigrama Institucional vigente, fue debidamente aprobado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) mediante los oficios DM-231-10 del 19 de mayo del 2010 y sus modificaciones DM-291-12 del 22 de mayo del 2012 la DM-211-14 del 30 de abril del 2014 y la Resolución 004-2016-PLAN del 05 de febrero de 2016 (Unidad de Planificación Institucional, 2019, p. 12).

**Figura N° 2.** Organigrama de la Dirección Nacional de Notariado.



Fuente: Sitio web institucional <https://www.dnn.go.cr/conozcanos/organigrama>

### **3.3 Las características de los participantes y las fuentes de información**

Todo acto de conocimiento supone remitirse a alguna fuente de datos. Para Guzmán Stein, estas fuentes pueden ser primarias o secundarias. Las fuentes primarias, tal como se indica, son aquellas en donde los datos o la información provienen de una fuente directa, sea una persona, institución y otro medio. Las fuentes secundarias por otra parte permiten conocer hechos o fenómenos a partir de documentos o datos recopilados por otros. Los informantes en ambos casos pueden ser personas o documentos inéditos o publicados, así como otras fuentes que posibilitan al investigador extraer conocimiento sobre un determinado problema en estudio (1982, p. 1).

Para la presente investigación, se cuenta como fuentes primarias de información, los archivos de gestión que contienen documentación, registros, datos, informes, oficios, correspondencia oficial, entre otros, los que, por tratarse de información pública puede ser utilizada en este estudio, con las limitaciones legales que sean aplicables según el tipo documental que se trate. Se podrán identificar estos en las referencias, como documentos recuperados de repositorio interno.

Como fuente secundaria, se cuenta con los datos aportados por el equipo de trabajo conformado por un total de 18 funcionarios, de los cuales uno corresponde a la jefatura que se encarga de coordinar y supervisar al resto, y el resto se distribuye según lo establece el Manual Organizacional y Funcional de la Dirección Nacional de Notariado (2017):

Nivel gerencial. Para el cargo de jefatura se requiere contar con las condiciones profesionales de Licenciatura en Derecho, ejercer activamente como abogado, además contar con experiencia tanto profesional como en supervisión de personal.

Nivel profesional (estrato operativo calificado). De los restantes 17 funcionarios un total de 8 funcionarios corresponden a puestos de naturaleza profesional, cargo para el cual se requiere contar con un título de Licenciatura en Derecho, así como encontrarse activo como abogado. Este es el recurso más calificado y de mayor

ingreso económico de los puestos operativos que conforman esta unidad, su función principal lo es aplicar los conocimientos profesionales en labores de comprobación que realiza en campo, y la elaboración de informes técnico-jurídicos que resumen los hallazgos, vertiendo recomendaciones para abordar las situaciones identificadas. En este estrato de puestos, predomina el género femenino (7 de 8 puestos ocupados, para un 87.50%); todos son funcionarios mayores de edad en etapa de madurez productiva, con más de cuatro años de experiencia en su profesión, y han ejercido además como notarios públicos.

Nivel técnico (estrato operativo semi calificado). Por su parte, cada uno de esos profesionales cuenta con el apoyo de un técnico, cuyo nivel de puesto le exige tener estudios avanzados en la carrera de Derecho. La función principal del técnico es asistir al profesional en las tareas y funciones de naturaleza administrativa que le permiten al equipo de trabajo completar los procesos que tienen asignados. En este estrato hay mayor predominancia de género masculino (de 6 de 9 puestos corresponden a este género, para un 66.67%); todos son funcionarios mayores de edad, en su mayoría apenas desarrollando su primera experiencia laboral, tienen un perfil de estudiantes de Derecho, adultos jóvenes que no han ejercido en el nivel más exigente aún.

### **A- Muestra**

La muestra para este estudio es de 17 personas, a las cuales se les realizara la encuesta. Para los efectos del presente estudio el tipo de muestreo no probabilístico por conveniencia. Se podrá utilizar la totalidad de la muestra seleccionada, la poca cantidad de personas y la facilidad de recolección por medios electrónicos.

### **B- Criterio**

La selección de los sujetos de estudio está bajo la determinación de cumplimiento de dos requisitos para ser considerado dentro de la población: Ser funcionario de la Dirección Nacional de Notariado, y encontrarse ejecutando funciones o procesos propios de la Unidad de Fiscalización Notarial.

Los aportes de estos funcionarios son de suma relevancia, al ser ellos los mismos operadores que tienen a cargo la ejecución de las distintas actividades que completan cada uno de los procesos asignados a la Unidad de Fiscalización Notarial, y, por ende, cuentan con el conocimiento necesario para exponer situaciones específicas que les facilita o les dificulta su labor, además de que aportan también el insumo para mediciones específicas, como el tiempo dedicado a las tareas asignadas.

### **3.4 Las técnicas e instrumentos para la recolección de los datos**

En la investigación disponemos de múltiples tipos de instrumentos para medir las variables de interés y en algunos casos llegan a combinarse varias técnicas de recolección de los datos.

#### **3.4.1 Instrumentos de investigación**

Para la presente investigación, se utilizará particularmente el cuestionario y la observación, sin embargo, éstas se complementarán con el análisis de diagramas de flujo, la metodología FODA, así como el análisis de datos.

##### **3.4.1.1 El cuestionario**

Según Hernández, Fernández y Batista, en fenómenos sociales, tal vez el instrumento más utilizado para recolectar los datos es el cuestionario. Un cuestionario consiste en un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir (Chasteauneuf, 2009). Debe ser congruente con el planteamiento del problema e hipótesis (Brace, 2013).

Los cuestionarios se utilizan en encuestas de todo tipo (por ejemplo, para calificar el desempeño de un gobierno, conocer las necesidades de hábitat de futuros compradores de viviendas y evaluar la percepción ciudadana sobre ciertos problemas como la inseguridad). Pero también, se implementan en otros campos. Por ejemplo, un ingeniero en minas usó un cuestionario como herramienta para que

expertos de diversas partes del mundo aportaran opiniones calificadas con el fin de resolver ciertas problemáticas de producción (2014, p. 217).

Para este estudio, dada facilidad para recabar la información y la pequeña población de sujetos a los cuales pudo aplicarse se optó por un cuestionario a conveniencia no probabilístico, aprobado por el tutor.

El instrumento se confeccionó y aplicó mediante hojas electrónicas basadas en la solución informática *Microsoft Forms*. Los pedimentos de participación se remitieron vía correspondencia electrónica a los funcionarios seleccionados, a partir de los registros de funcionarios nombrados dentro de la Unidad de Fiscalización Notarial.

La solución electrónica permite la creación de encuestas cuyo contenido fue desarrollado específicamente para los propósitos de esta investigación, procurando complementar la observación con información de los principales actores que intervienen en los procesos, para conocer su perspectiva sobre su desempeño, e incluso posibles cambios o mejoras que puedan sugerir para ahorrar tiempo o recursos en la ejecución de sus labores.

Todos los resultados quedan respaldados en la nube de uso privado con la que cuenta el investigador.

#### **3.4.1.2 En cuanto a la observación**

Por otra parte, igualmente Hernández *et al* (2014), la refieren como un método de recolección de datos que consiste en el registro sistemático, válido y confiable de comportamientos y situaciones observables, a través de un conjunto de categorías y subcategorías.

Útil, por ejemplo, para analizar conflictos familiares, eventos masivos (como la violencia en los estadios de fútbol), la aceptación-rechazo de un producto en un supermercado, el comportamiento de personas con capacidades mentales distintas, la adaptación de operarios a una nueva maquinaria, etc. (p. 252).

Por las limitaciones de tiempo para el desarrollo de esta investigación, la observación se limitó al primer bimestre del presente año, para conocer los resultados alcanzados por la unidad operativa. Se consideró esencial observar cuál era el desempeño de cada equipo de trabajo, con la incorporación de ajustes en los procesos, tomando nota de los resultados, para poder fundamentar una eventual proyección o estimación para el resto del periodo.

Los ajustes aplicados a los procesos se describirán en el análisis de resultados, sin embargo, es factible anticipar que fueron ajustes menores para validar la posibilidad de corregir desviaciones a partir de enmiendas significativas pero equilibradas o accesibles. Por ejemplo, se estableció un orden de entrega de procesos, se rotaron los equipos de trabajo, y se construyó un modelo de asignación de funciones más equilibrado.

Con estos ajustes, y sin entrar en una reestructuración mayor de los procesos, debe ser palpable obtener resultados específicos que permitan exponer en un corto plazo, el posible resultado de las operaciones.

Las observaciones conservan en documentos electrónicos en formato PDF, a los cuales se les adjuntan las hojas de trabajo en soporte MS Excel, en las cuales se transcriben los datos de los registros obtenidos a partir de la base de datos del sistema institucional de información.

### **3.4.1.3 Los diagramas de flujo**

De acuerdo con el Área de Modernización del Estado (2009), un diagrama de flujo es la representación gráfica de flujo de un algoritmo o de una secuencia de acciones rutinarias. Se basan en la utilización de diversos símbolos para representar operaciones específicas. Se les llama diagramas de flujo porque los símbolos utilizados se conectan por medio de flechas para indicar la secuencia de la operación (p.1).

Esta herramienta es de gran utilidad para una organización, debido a que su uso contribuye con el desarrollo de una mejor gestión institucional, distinguiéndose tres

tipos, para los efectos de las organizaciones públicas, según el Área de Modernización del Estado (2009, p.4 y 5):

*Diagrama de flujo vertical. También denominado gráfico de análisis del proceso. Es un gráfico en donde existen columnas y líneas. En las columnas están los símbolos (de operación, transporte, control, espera y archivo), el espacio recorrido para la ejecución y el tiempo invertido, estas dos últimas son opcionales de inclusión en el diagrama de flujo. En las líneas se destaca la secuencia de los pasos y se hace referencia en cada paso a los funcionarios involucrados en la rutina. Este tipo de diagrama es extremadamente útil para armar un procedimiento, ayudar en la capacitación del personal y racionalizar el trabajo.*

*Diagrama de flujo horizontal: En este diagrama de flujo se utilizan los mismos símbolos que en el diagrama de flujo vertical, sin embargo, la secuencia de información se presenta de forma horizontal. Este diagrama sirve para destacar a las personas, unidades u organismos que participan en un determinado procedimiento o rutina, y es bastante común que sea utilizado para visualizar las actividades y responsabilidades asignadas a cada uno de estos actores y así poder comparar la distribución de tareas y racionalizar o redistribuir el trabajo.*

*Diagrama de flujo de bloques: este es un diagrama de flujo que representa la rutina a través de una secuencia de bloques encadenados entre sí, cada cual con su significado. Utiliza una simbología mucho más rica y variada que los diagramas anteriores, y no se restringe a líneas y columnas preestablecidas en el gráfico. Es una forma sencilla de representar un proceso mediante la utilización de bloques que muestran paso a paso el desarrollo del mismo.*

Por la facilidad para representar visualmente un proceso, nos apoyaremos particularmente en el diagrama de flujo horizontal.

#### **3.4.1.4 El análisis de datos**

El análisis de datos resulta relevante porque permite establecer el alcance de la medición del desempeño de una organización. Para Collier y Evans (2009), la información se obtiene del análisis de datos, estos a su vez provienen de la medición: *“Medición es el acto de cuantificar el criterio de desempeño (métrica) de las unidades organizaciones, bienes y servicios, procesos, personas y otras actividades de negocios”*.

Esto es relevante ya que, *“Las buenas mediciones del desempeño permiten a los gerentes controlar el proceso y tomar decisiones sobre la base de hechos, no opiniones.”* (Collier y Evans, 2009, p. 72). Además, dan un registro del desempeño, ayudan a identificar deficiencias en éste, y hacen que los logros sean visibles para la fuerza de trabajo.

En la presente investigación se cuenta con los registros de los procesos de los últimos dos años, por lo que el rango de fechas de los datos por considerar serán aquellos contenidos en los periodos 2019 y 2020, en los cuales se incluye información de identificación del proceso (tipo de proceso, sujeto destinatario, ubicación), la fecha en la que se asignó dicho proceso, y la fecha en la que se registró cada actividad crítica, pudiendo inclusive determinarse cual equipo de trabajo fue el que lo registró.

Se tomará en cuenta el efecto pandemia para evidenciar como las medidas externas a la Unidad han tenido incidencia excepcional en el desempeño operativo de la unidad.

De esta forma, se puede tabular toda la información obtenida mediante hojas de cálculo basadas en la solución MS EXCEL, para efectos de establecer los resultados de desempeño en cada una de las líneas de proceso que atiende la unidad objeto de estudio.

#### **3.4.1.5 La técnica FODA**

Como un complemento para el análisis de datos, se relacionará además el contexto de la unidad operativa, para brindarle un sentido interpretativo coherente, entre la

realidad operativa y los resultados de las estadísticas obtenidas a partir de los registros analizados.

Según Thompson, Gable, Peteraf y Strickland (2012), un elemento esencial al evaluar la situación general de una organización, es examinar sus recursos y capacidades competitivas en términos del grado al que le permiten aprovechar sus mejores oportunidades, y defenderse de amenazas externas a su bienestar futuro: *“La herramienta más sencilla y fácil de aplicar para este examen se conoce como análisis FODA, llamado así porque se trata de fortalezas y debilidades de los recursos de una empresa, así como sus oportunidades y amenazas externas”*. (p. 100-101).

De igual importancia, un análisis FODA ofrece las bases para idear una estrategia que capitalice los recursos, se dirija a aprovechar sus mejores oportunidades y la proteja de amenazas a su bienestar.

La técnica FODA se conforma de cuatro listas relacionadas entre sí, que asocian:

1. Fortalezas (abundancia de recursos y capacidades competitivas potenciales),
2. Oportunidades (factores con potencial de crear ganancias),
3. Debilidades (carencia de recursos y deficiencias competitivas potenciales),
4. Amenazas externas (factores potenciales que condicionan la rentabilidad futura y el desempeño).

Siguiendo igualmente la exposición de Thompson *et al* (2012), el análisis FODA implica más que la elaboración de cuatro listas, sus dos partes más importantes son llegar a conclusiones a partir de sus listas sobre la situación general de la empresa, y convertirlas en acciones estratégicas para que la estrategia se ajuste mejor a las fortalezas de recursos y las oportunidades de mercado, para corregir las debilidades importantes y para defenderse de las amenazas externas.

Por lo tanto, se procurará con esta herramienta establecer posibles causas que limitan la ejecución de procesos, y anticipar situaciones en el entorno que puedan entorpecer propuestas a corto o mediano plazo. Un posible acercamiento del FODA, para esta unidad puede resumirse en el siguiente cuadro de principales tópicos:

**Tabla N° 6.** Tópicos orientadores del análisis FODA aplicado sobre la Unidad de Fiscalización Notarial – periodo 2021.

<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
1.- La base tecnológica.	1.- Reajuste de procesos existentes.
2.- Los sistemas de información.	2.- Expediente electrónico.
3.- Insumos y recursos disponibles.	3.- Retención de talento.
<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
1.- Estabilidad laboral.	1.- Suspensión de actividades.
2.- Uso de expediente físico.	2.- Imposición de trabajo a distancia.
3.- Dependencia de labores de campo.	3.- Traslado personal a otras unidades, renuncia, entre otras posibilidades.

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

### **3.4.1.6 Variables del estudio.**

Una variable es aquel componente medible que puede tener más de un valor. Precisamente McDaniel y Gates (2005) exponen que una variable: *“es simplemente un símbolo o concepto que puede asumir cualquiera de una serie de valores.”* (P. 62).

Para el presente trabajo se aplicarán variables independientes, entendidas como el elemento clave que caracteriza el objetivo; así como variables dependientes, que únicamente desarrollan o amplían a las independientes, y que se muestran en la siguiente tabla comparativa, que las asocia con el objetivo general, así como los objetivos específicos que fueron planteados desde un inicio de la investigación:

**Tabla N°7.** Determinación de variables e indicadores de los objetivos de la investigación.

Tema	Problema	Objetivo general	Objetivos específicos	Variables independientes	Variables dependientes	Indicadores	Fuentes	Instrumento /Técnicas
PROPUESTA DE MEJORA OPERATIVA PARA LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN NOTARIAL, EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO PARA EL PERIODO 2021-2022	Cuáles son los factores que inciden en los resultados operativos de la Unidad de Fiscalización en la Dirección Nacional de Notariado en el periodo 2018-2021	Diagnóstico de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial y propuesta de mejora de sus indicadores clave de desempeño.	Determinar el estado de situación actual de los procesos de la unidad operativa en estudio.	Indicadores clave de desempeño	Actividades en los manuales de procedimiento	Tipos de procesos desarrollados	Información documental	Revisión documental
					Registro de actividades en sistema de información.	Cantidad de procesos por equipo de trabajo	Base de datos del sistema de información institucional	Observación directa
					Tiempos de proceso por actividad	Días por cada tipo de proceso	Base de datos del sistema de información institucional	Análisis de datos
			Establecer las causas de ineficiencia y o ineficacia de sus procesos.	Causas que limitan la ejecución de procesos	Operadores responsables de registrar la información	Actividades catalogadas como restricciones	Operadores calificados y semicalificados	FODA / Diagrama
					Resultados alcanzados por equipo de trabajo	Cantidad de procesos terminados en un periodo	Base de datos del sistema de información institucional	Observación directa
					Operadores responsables de registrar la información	Cambios requeridos por cada equipo	Operadores calificados y semicalificados	Cuestionario
			Definir las acciones correctivas necesarias que impacten directamente los indicadores de desempeño deficientes.	Acciones correctivas requeridas por proceso	Flujos de proceso mejorados	Cantidad estimada de días por cada tipo de proceso	Proyección de elaboración propia	Proyección estimada

Fuente: Elaboración propia, 2021.

# **Capítulo IV:**

## **Análisis e interpretación de resultados**

## **4 Análisis e interpretación de resultados**

### **4.1.1 Introducción**

Se considera prudente, como un preámbulo, tener claro el contexto en el cual se desarrolla la presente investigación, en aras de facilitar una interpretación adecuada de la realidad operativa que se expone en las siguientes líneas.

Como se expuso líneas atrás, la Unidad de Fiscalización Notarial es una oficina pública que forma parte de la Dirección Nacional de Notariado, y como organización de Sector Público, está sujeta a reglas y normas en la ejecución de sus procesos, más allá de las dispuestas por la propia organización para la mejor eficiencia de sus resultados (marco de legalidad).

La unidad cuenta con un equipo de trabajo total de 18 funcionarios, al organizar sus operarios en 8 equipos de 2 funcionarios, uno de ellos de estrato profesional, y el otro, del nivel técnico o asistencial; más un equipo coordinador en el nivel de jefatura intermedia. Cada equipo ejecuta distintos tipos de procesos, cuyos procedimientos responden a un orden de actividades definidos como acto administrativo sumario y de comprobación.

Todos igualmente se ejecutan bajo una estricta replicación documental, de forma que cada actividad realizada, quede respaldada en un expediente físico, cuyas medidas de seguridad incluyen, amarrar físicamente los documentos unos con otros, e implementar un número consecutivo en cada uno de sus folios.

Para darle sustento al contexto, la investigación entrará a valorar datos de los resultados operativos y de ejecución financiera de la unidad objeto de estudio, a partir de los periodos 2019 y 2020, que contienen la data más reciente. Debe anotarse que el primero de ellos, fue un periodo en el que la unidad operó en condiciones normales, es decir, no tuvo limitaciones ni impedimentos de entorno para ejecutar sus operaciones.

Sin embargo, debe tenerse presente una situación particular relativa al periodo 2020, en el cual la unidad operativa investigada no ejecutó sus labores con la misma estabilidad de entorno que el periodo predecesor, por lo que, sus resultados no deben ser vistos fuera de contexto. La operación de la unidad durante 2020 sufrió un cierre técnico debido a la declaratoria de emergencia nacional (Presidencia de la República, 2020), cuyos efectos serán ampliados más adelante, pero que desde ya advertimos que se trata de una limitación externa impuesta por las circunstancias del entorno y las restricciones de las autoridades de salud, lo cual tendría incidencia en los resultados operativos y financieros.

#### **4.1.2 Descripción general de los procesos de la unidad.**

Cada equipo operativo tiene como objetivo realizar esencialmente procedimientos documentales, que siguen una secuencia de tres etapas, descritas como procedimiento administrativo, y que se sostiene en una segmentación tripartita de actividades: insumo – proceso – producto. Según el informe de plan operativo institucional (Unidad de Planificación Institucional, 2019); la unidad operativa reporta sus resultados operativos bajo cuatro procesos denominados:

- Fiscalizaciones
- Recuperaciones
- Verificaciones
- Inspecciones por denuncia.

Cada uno de estos procesos tiene como insumo un requerimiento u orden de trabajo proveniente a lo interno o externo de la organización. Pero, además, como parte de sus actividades críticas, realiza labores de campo, con distintas denominaciones, pero ejecución igualmente similar (se les denomina inspecciones, notificaciones, verificaciones o inclusive recuperaciones); y genera como producto final, un informe técnico jurídico.

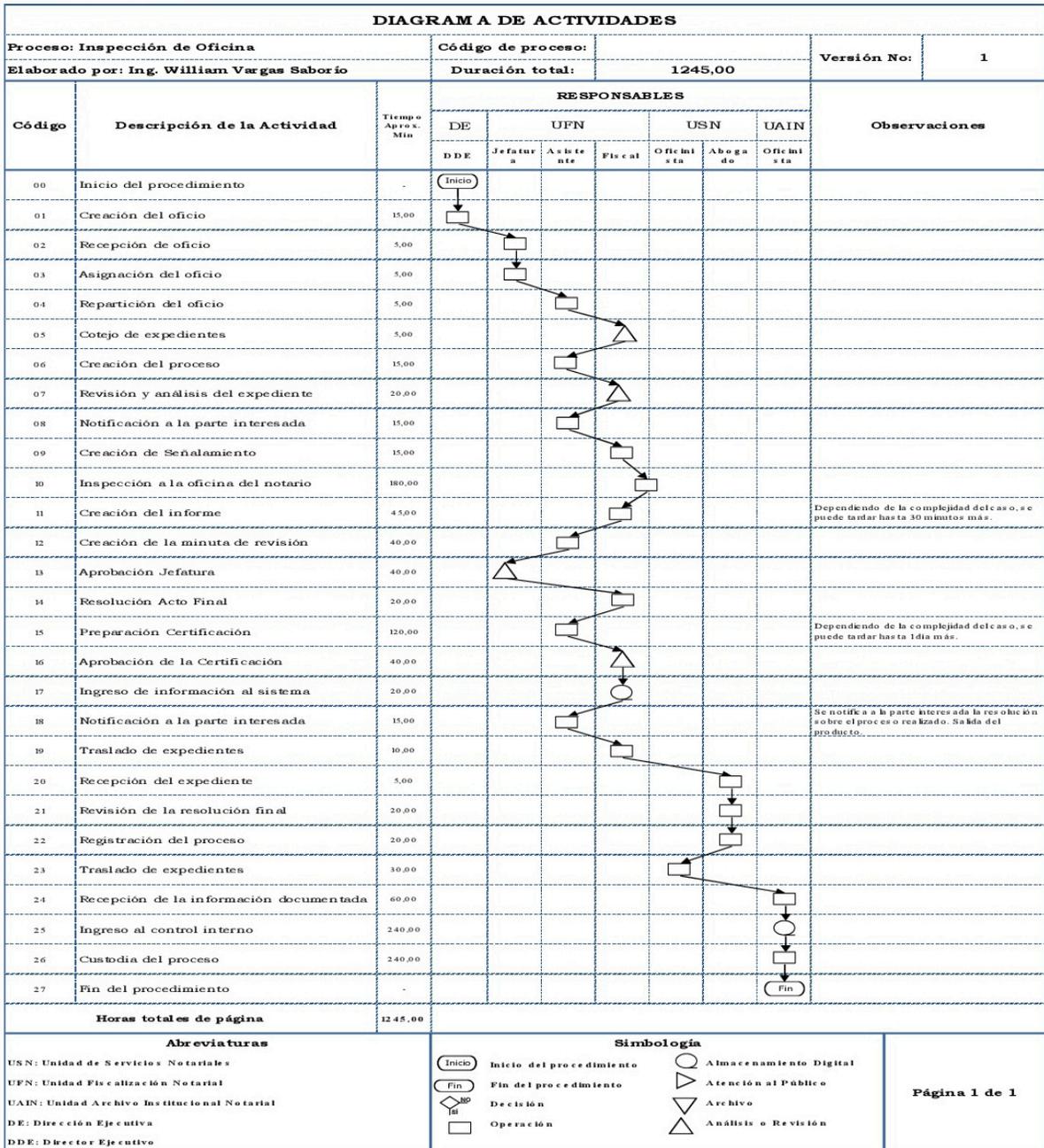
Todo ello puede verse reflejado en los diagramas de flujo contenidos en los manuales de procedimiento de la organización (Unidad de Fiscalización, 2019), y que extraemos un ejemplar para efectos de ilustración, el resto se incorporará como anexos:

Figura N° 3. Diagrama de flujo del proceso de inspección de oficina.

Diagrama de Flujo



Inspección de Oficina



Fuente: Manuales de procedimiento (Unidad de Fiscalización Notarial, 2019).

### **4.1.3 Estado de situación operativa**

Como se indicó, la unidad operativa pasa por un contexto de transición al retomar la normalidad de sus operaciones, después de un cierre técnico impuesto por medidas de salud, en virtud de la declaratoria de emergencia.

En ese contexto, el periodo 2021 se mantiene con una cartera de asuntos pendientes por tramitar (procesos pendientes o en trámite), la cual representa un rezago en más del 84% de sus procesos que son procedentes de periodos anteriores (C.C. Unidad de Fiscalización Notarial, Registros operativos de la unidad con corte al 20 de marzo 2021). De forma contraproducente, la conclusión de procesos rezagados para los periodos 2019 y 2020, representó en promedio, un 54% de procesos concluidos, mientras que el restante porcentaje de procesos concluidos, habían sido iniciados en el mismo periodo (misma fuente anterior).

A partir del cierre del último periodo 2020, las metas operativas alcanzaron apenas a un 24,33%, el cual en todo caso ya venía en tendencia descendiente, al analizar los últimos periodos anuales concluidos, según consta en los informes anuales de plan operativo institucional (Unidad de Planificación 2019, 2020).

El periodo 2019, donde se operó con normalidad o al menos sin restricciones de entorno, el alcance de las metas operativas igualmente fue muy inferior a lo esperado, al alcanzar apenas 55,31% (Unidad de Planificación, 2020).

En cuanto a la ejecución presupuestaria, para el periodo 2020 se alcanzó un 59,25%, mientras que el periodo tras anterior 2019 la ejecución alcanzó apenas un 56,26% (Unidad de Planificación, 2020; Unidad de Fiscalización Notarial, 2021).

### **4.1.4 Otros aspectos por considerar en la investigación**

Con este panorama, el estudio debe conducir a confirmar si en esta unidad operativa, se encuentran alineados los procesos internos con los planes operativos, y para ello, debe confrontarse la programación anual con los manuales descriptivos

de procedimientos, lo cual permitirá establecer si están alineados hacia la misma misión y visión de la organización.

Es importante establecer que, ante cualquier discrepancia entre las metas operativas que se reportan en el nivel gerencial, frente a los procesos que aparecen en los manuales descriptivos de funciones, debe solventarse pues de no hacerse, se propicia la potencial existencia de omisiones o desviaciones en los procesos operativos, e igualmente, se pierde la oportunidad de fortalecer el manual de procedimientos, que a su vez es una herramienta crucial para la inducción de nuevo personal, y para el fortalecimiento del conocimiento de los operarios que ya laboran en la organización.

Otro aspecto que se amerita explorar, lo es determinar si la organización ha establecido el tiempo estándar de los procesos que ejecuta esta unidad, y si además cuenta con diagramas de flujo, todo lo cual facilite la gestión de apreciar y determinar con precisión, si los procesos actuales se ajustan en todo o en parte a dichos manuales. Nuevamente, puede despertarse la oportunidad de ajustar los manuales, o bien, recalibrar los procedimientos, en aras de reconducir la operación hacia una gestión eficiente, especialmente por cuanto en este tipo de procesos, existen tiempos de espera necesarios, algunos incluso dispuestos por la misma normativa que regula a este tipo de organizaciones (como el plazo de antelación entre la programación de una inspección y la ejecución de la misma), los cuales debe estar previstos por la organización, en aras de establecer una meta razonable y alcanzable para la unidad operativa.

## **4.2 Análisis e interpretación de resultados generales**

Como se indicó líneas atrás, se planteó en esta investigación el uso de las herramientas y técnicas basadas en el cuestionario, la observación (complementada con los diagramas de flujo), y el análisis de datos (complementado con el análisis del entorno mediante la técnica FODA).

### **4.2.1 Cuestionario**

Tal y como se anticipó líneas atrás, la muestra para este estudio fue de 17 personas, seleccionadas bajo el criterio específico de ser funcionario de la Dirección Nacional de Notariado, y, además, estar desempeñándose a tiempo completo para la Unidad de Fiscalización Notarial, por lo cual, para los efectos del presente estudio el tipo de muestreo fue no probabilístico por conveniencia.

El medio utilizado para la recolección de datos fue totalmente electrónico. Se utilizó como apoyo la herramienta del entorno Microsoft Office, denominada *Forms*; la cual no solo permite obtener los datos, sino que, además, en tiempo real compila las respuestas gráficamente.

El cuestionario se enfocó en el análisis de los procesos de la unidad, procurando obtener un *insight* del operario encargado de ejecutar las actividades que conforman los procesos de la unidad objeto de estudio.

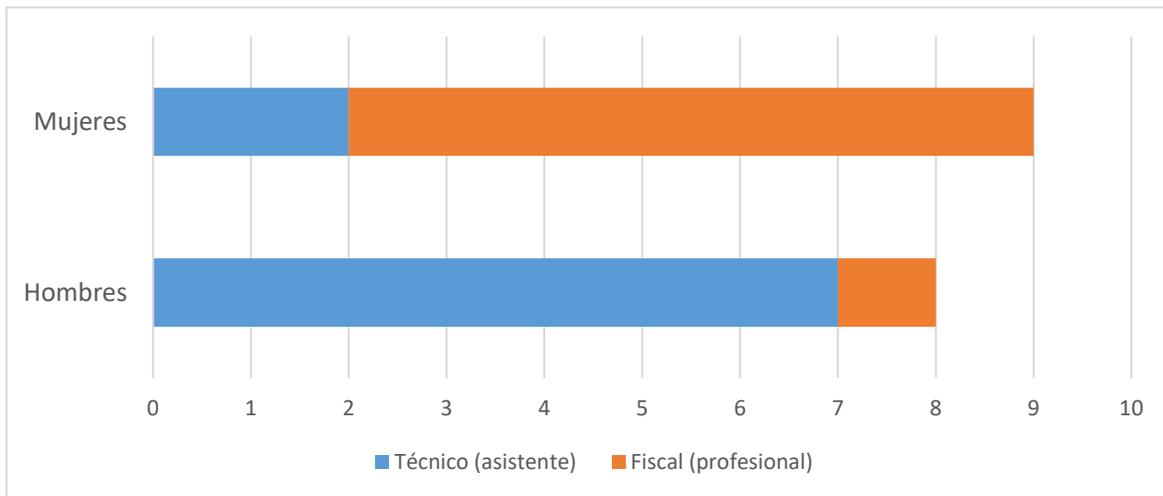
Se conformó con 17 ítems con un tiempo promedio de respuesta de 16:50 minutos. Seguido se exponen los resultados por ítem, y una exposición de motivos por los cuales fueron éstos propuestos:

#### **4.2.1.1 Ítem 1: ¿Cuál es su rol en la unidad?**

En este primer ítem se planteó un requerimiento de identificación, para poder establecer el tipo de puesto. Esta información se consideró relevante pues cada proceso que realiza la unidad se ejecuta por medio de equipos de trabajo que, como se advirtió líneas atrás, se integra por un profesional (“fiscal”) que ejecuta las tareas de mayor destreza intelectual -elaborar informes, análisis y emitir criterios-; y un asistente (“técnico”) que ejecuta las tareas de mayor destreza física -conformar expedientes, llamadas telefónicas, salir a notificar, preparar y enviar correspondencia-.

Del total de consultados (17), un 53% son mujeres (7 profesionales, 2 técnicos asistentes); y un 47% son varones (1 profesional, 7 técnicos asistentes). Colectivamente, un grupo de 9 funcionarios se identificó como asistente (53%) mientras que el resto se identificó como profesional (47%).

**Figura N° 4.** Segmentación del equipo de trabajo por género y nivel de puesto.



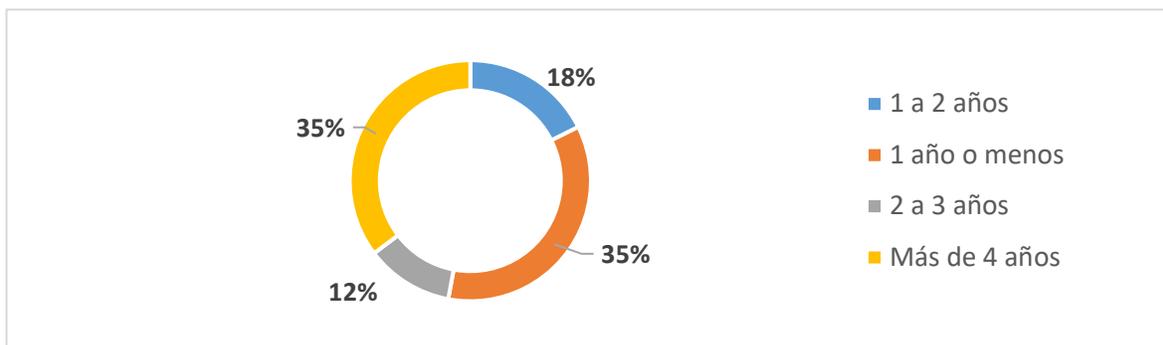
*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

#### 4.2.1.2 Ítem 2: Indique la antigüedad en el puesto.

Este segundo ítem se planteó un requerimiento de identificación, para poder establecer la antigüedad en las labores con las que cuenta la población consultada. La utilidad de esta consulta radica en establecer el grado de experiencia del recurso humano en el proceso, de forma que pueda explicarse igualmente si este es un factor que puede ser un aspecto de mejora en el desempeño.

Del total de consultados, 6 operadores indicaron contar con 1 o menos años de experiencia (35%), mientras que 3 indicaron tener de 1 a 2 años (18%), 2 indicaron tener de 2 a 3 años (12%); y el restante grupo de 6 indicaron tener más de 4 años (35%).

**Figura N° 5.** Distribución del personal en proporción a su antigüedad.

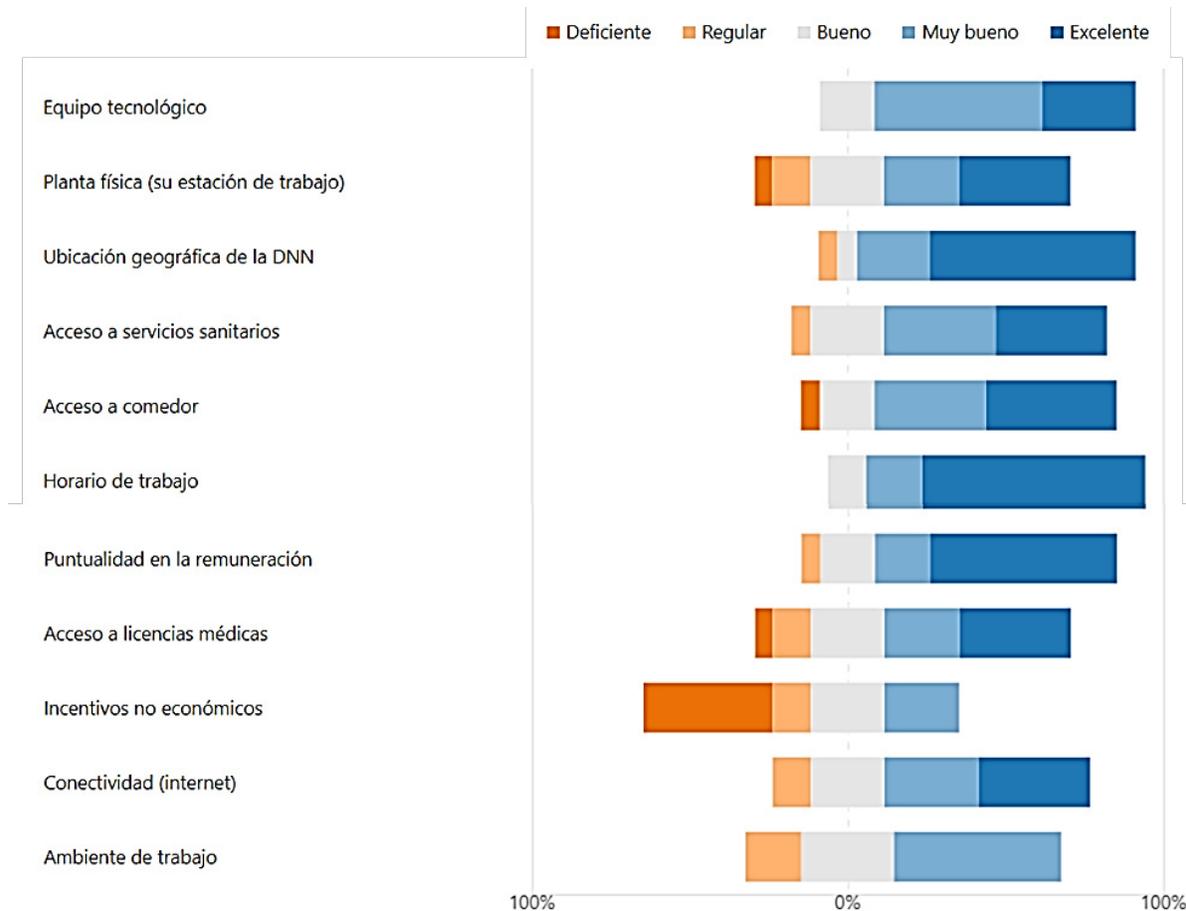


*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

### 4.2.1.3 Ítem 3: Califique las condiciones de trabajo en UFN.

El tercer ítem utiliza un método que la herramienta *Forms* define como “*Likert*”, y consiste en relacionar actitudes y opiniones en torno a tópicos específicos. En este ejercicio se le brindó al consultado una serie de supuestos generales que identifican los principales elementos del entorno de trabajo, y se le requirió calificarlos según su percepción, en una escala de cinco criterios. El siguiente cuadro resume los resultados obtenidos (ordenados según los tópicos que fueron ingresados):

**Figura N° 6.** Calificación de las condiciones de trabajo en la unidad operativa.



*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

Destaca como el elemento peor calificado, los incentivos no económicos al trabajador. Un 40% de los consultados lo calificó como deficiente, un 13.3% lo calificó como regular, un 26.7% lo catalogó de bueno, mientras que solo un 20% lo estimó como muy bueno. Ninguno lo calificó de excelente.

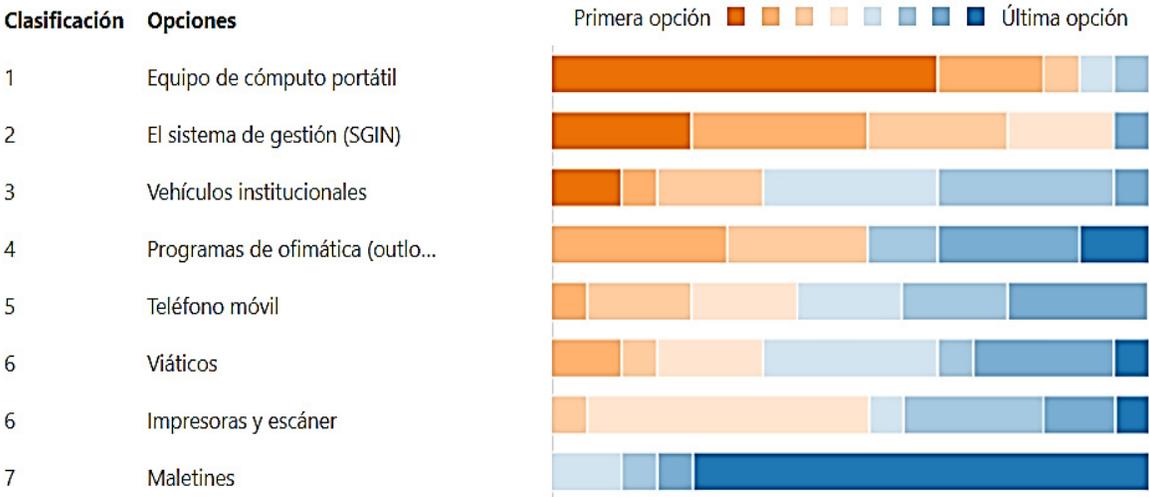
Por otra parte, el elemento mejor calificado, lo fue el equipo tecnológico con el que cuenta el operador para ejecutar sus labores. Un 33.4% lo calificó como excelente; un 53.3% como muy bueno mientras que solo un 13.3% lo calificó como bueno. Ninguno manifestó que fuera regular o deficiente.

**4.2.1.4 Ítem 4: ¿Cuáles considera como las herramientas o instrumentos más útiles con los que cuenta para realizar sus labores? (ordene de más relevantes a menos relevantes)**

El cuarto ítem se planteó para analizar la percepción del colaborador respecto de los insumos instrumentales con los que cuenta para ejecutar sus tareas. En este apartado, los resultados concuerdan con la percepción obtenida en el ítem anterior, ya que un 60% de los consultados estimó que el equipo de cómputo portátil es el insumo más relevante, seguido por el sistema o software requerido para ejecutar sus tareas, los vehículos y los dispositivos o teléfonos móviles.

En el gráfico siguiente se muestra mediante barras la proporción de las selecciones realizadas por el equipo, siendo a la izquierda la selección del insumo como primera opción (graficados en color naranja), y a la derecha, como última opción (color azul):

**Figura N° 7 . Clasificación de los insumos para realizar las labores en la Unidad Operativa.**

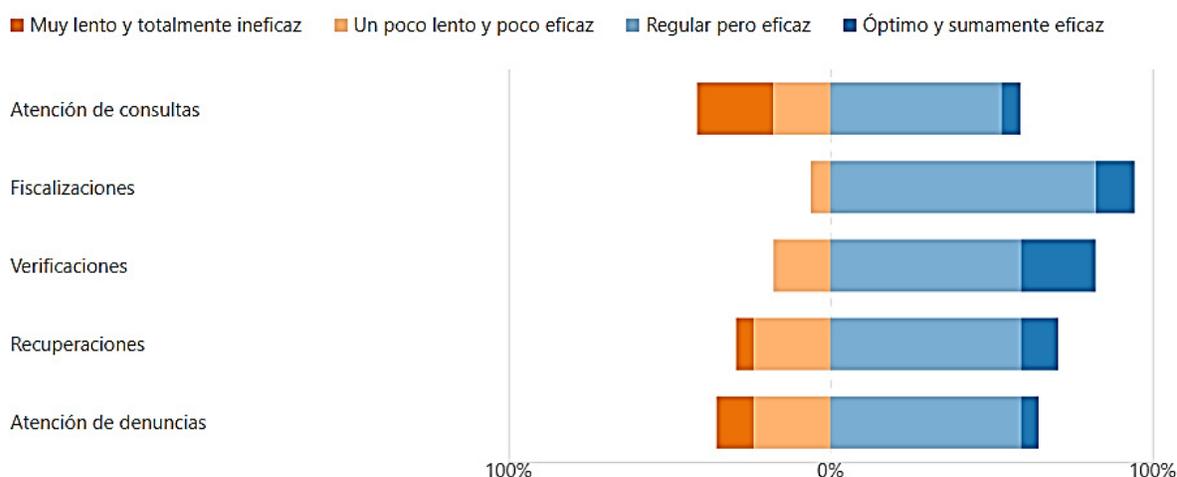


Fuente: Elaboración propia, 2021.

#### 4.2.1.5 Ítem 5: Califique los servicios de la UFN hacia el ciudadano y el usuario externo.

En el quinto ítem se le solicitó al colaborador calificar según su percepción, los principales procesos que ejecuta la unidad en relación con su destinatario, para determinar si las actividades que ellos mismos ejecutan las perciben como lentas e ineficaces, o bien, consideran que las entregan en un tiempo óptimo y con resultados eficaces. Dicha medición se realizó bajo rangos de percepción de mayor a menor lentitud, e igualmente, de menor a mayor eficacia, destacándose el proceso de atención de denuncias como el más lento e ineficaz; tal como lo refleja esta gráfica:

**Figura N° 8.** Percepción del operario respecto del tiempo y eficacia de su labor.



*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

#### 4.2.1.6 Ítem 6: ¿Cuáles considera como los principales impedimentos para ejercer su labor? (puede seleccionar más de 1 opción)

Para el sexto ítem se varió el planteamiento o formato de la consulta, para poder conocer la percepción del operario consultado respecto de las causas que estima como principales impedimentos para realizar sus tareas, dejándose una guía en la pregunta que permitiera estandarizar las respuestas para facilitar su tabulación:

**Tabla N° 8.** Orden de causas consideradas impedimentos por el personal.

<b>Descripción del impedimento</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Procedimientos operativos muy lentos y burocráticos	14	22%
Dependencia del expediente físico	9	14%
Insumos para giras insuficientes (viáticos y gastos de viaje)	9	14%
Carencia de productos y equipos de protección personal	7	11%
El sistema de gestión (SGIN)	5	8%
Limitado acceso a vehículos institucionales	5	8%
Manual desactualizado o poca claridad de procedimientos	5	8%
Difícil planificación de giras	4	6%
Conectividad fuera de la oficina	2	3%
Falta capacitación para entender mejor las tareas	2	3%
Difícil acceso a suministros o herramientas para laborar.	1	2%
Equipo de cómputo deficiente u obsoleto	1	2%
Total de respuestas	64	100%

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

Interesa de este ejercicio destacar, que, del total de líneas, la que acumuló mayor cantidad de escogencia como impedimento, lo fue la línea descrita como “procedimientos operativos muy lentos y burocráticos” (14 escogencias de un total de 58); y en segundo orden, la línea descrita como “insumos para giras insuficientes (dependencia del expediente físico)”, con 9 escogencias de un total de 64 selecciones que realizaron los consultados en total.

#### **4.2.1.7 Ítem 7 a 14: ¿Considera que el manual de procedimientos le describe correctamente las funciones de fiscalización?**

Los ítems 7 y 8 están ligados para que el consultado en primer orden, opine bajo una pregunta directa de SÍ/NO/PARCIALMENTE de acuerdo. Y de contestar NO o PARCIALMENTE en la pregunta anterior, se le solicita que indique cuáles aspectos considera que deberían quedar cubiertos en el manual vigente.

Esta estrategia permite obtener del consultado, datos útiles de percepción de sus procedimientos operativos, de lo cual resulta satisfactorio que la mayoría (87% estima que para este proceso el manual si describe correctamente las funciones). También interesa considerar que las opiniones vertidas en el ítem 8 resultan de valor para obtener ideas que podría inclusive elaborarse como propuestas, pero no

aportan un valor estadístico propiamente para la investigación. Se repitió el mismo ejercicio para el segundo proceso de la unidad denominado verificaciones, con un resultado similar, la mayoría del equipo consultado (87%) manifestó considerar que, para este proceso, el manual sí describe correctamente las funciones.

Igualmente se aplicó la misma pregunta al tercer proceso (recuperaciones) con un resultado similar, solo que, comparativamente, en menor medida, pero aun así siempre la mayoría del equipo consultado (73%), manifestó considerar que para este proceso, el manual sí describe correctamente las funciones.

Finalmente, siguiendo esta misma dinámica, el último proceso (atención de quejas y denuncias) obtuvo un resultado similar, solo que, comparativamente, en menor medida, pero aun así siempre la mayoría del equipo consultado (73%), manifestó considerar que para este proceso, el manual sí describe correctamente las funciones.

**Tabla N° 9.** Cuadro comparativo por proceso según se ajusta al manual de procedimientos respectivo.

Respuesta:	Procesos				% Total
	F	V	R	D	
SÍ	15	15	13	12	81%
NO	2	1	3	4	15%
PARCIALMENTE	0	1	1	1	4%
Notas:					100%

*Nota.* Significado de siglas F = Fiscalizaciones. V = Verificaciones. R = Recuperaciones. D = Denuncias

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

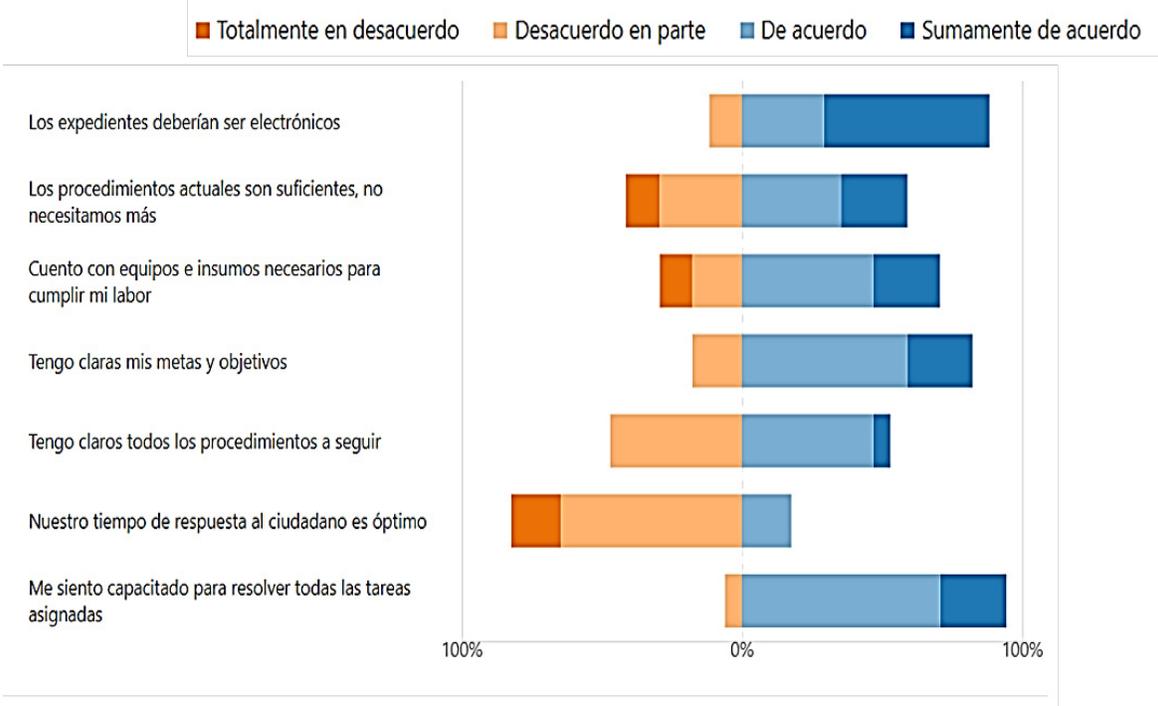
#### **4.2.1.8 Ítem 15: Indique en el siguiente orden si está o no de acuerdo con las ideas propuestas.**

Para el ítem 15 se definieron una serie de afirmaciones generales, supuestos o ideales con los que el operador debía manifestarse en un rango de percepciones, desde sumamente de acuerdo, hasta totalmente en desacuerdo. Se destaca de estos resultados, que el ítem con el cual el equipo de trabajo se identificó como en

mayor desacuerdo, lo fue la afirmación: “*Nuestro tiempo de respuesta al ciudadano es óptimo*”, aspecto que coincide con las percepciones contenidas precisamente en el ítem 5, lo cual reafirma que el mismo operador percibe lentitud en los procesos que atiende.

Por otra parte, los aspectos en los que el equipo concordó más lo fueron: “*Me siento capacitado para resolver todas las tareas asignadas*” y “*Los expedientes deberían ser electrónicos*”, aspectos que interesa destacar por cuanto permite priorizar las acciones de mejora hacia las tareas que toman más tiempo, y no en particular sobre la formación del operario que pareciera sentirse capacitado para su labor (lo cual permite concluir que la inducción de ingreso está dando resultados efectivos). El otro aspecto de mejora prioritaria debe ser que los expedientes sean electrónicos, realidad que más adelante se analizará en FODA, para comprender por qué esto es una debilidad o limitante, y por lo cual permite validar la necesidad de proponer mejoras en este sentido. En resumen, se logró obtener como respuestas:

**Figura N° 9 .** Porción de operarios de acuerdo con los presupuestos dados.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

**4.2.1.9 Ítem 16: Organice de más urgente (arriba) a menos urgente (abajo), ¿Cuáles aspectos considera que deben mejorarse en UFN con mayor prontitud?**

El ítem dieciseisavo es un ejercicio propositivo para el consultado, le brinda la libertad de elegir, dentro de una serie de prioridades, cuáles sugiere que deben ser atendidas en un orden de urgencia.

Llama la atención evidenciar que las líneas que se eligieron dentro de las medidas más urgentes lo fueron el tiempo de respuesta al usuario, y equiparar conocimientos entre funcionarios (una calibración entre equipos para compartir mejores prácticas). En este sentido, la utilidad de resultado obtenido puede apoyar la toma de decisiones para darle una orientación a las prioridades de las acciones de mejora que se propongan implementar.

El siguiente gráfico en estilo mapa de calor (color más intenso refleja mayor cantidad de respuestas), muestra cuáles opciones se considerarían prioritarias, según el orden en que fue seleccionado por cada uno de los operarios consultados:

**Figura N° 10.** Mapa de calor de acciones prioritarias.

Orden	Opciones	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°
1	Equiparar conocimientos entre equipos	7	3	3	0	1	2	1
2	Actualizar los procedimientos	5	1	1	1	1	3	5
3	El tiempo de respuesta o resolución	4	3	3	5	0	1	1
4	La calidad de los informes resultantes	1	5	3	2	6	0	0
5	Informar al ciudadano de requisitos	0	3	4	5	1	4	0
6	Notificar resoluciones a interesados	0	1	2	2	4	4	4
7	Atender solicitudes de otras unidades	0	1	1	2	4	3	6

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

**4.2.1.10 Ítem 17: En su opinión, ¿consideraría que la UFN necesita hacer cambios para brindar servicios más eficientes a la ciudadanía? De ser afirmativa su respuesta, ¿cuáles serían estos cambios?**

El último ítem es de opinión libre, por lo tanto, no aporta valor en términos estadísticos, pero sí resulta de utilidad para completar la visualización al interior del pensamiento del operador, e inclusive constituye un material provechoso para articular posibles recomendaciones y propuestas.

De estos aspectos se destacan como ideas que pueden ser de alta pertinencia para establecer posibles acciones de mejora, de lo cual se extrae el siguiente ejemplar para ilustrar el ejercicio:

*Depurar las fiscalizaciones, para que en el acta correspondiente se consignen aspectos de verdadera relevancia e importancia, desechando muchos que no son relevantes ni importantes.* – Operador consultado: Ignacio González.

De este aporte puede extraerse que el acta a la que se refiere el operario consultado es una de las distintas herramientas de trabajo que utilizan durante las inspecciones de campo, por lo que si la misma contiene requerimientos que no son relevantes o necesarios, deben suprimirse para que el operador pueda ejecutar la tarea en menor tiempo.

Como síntesis de estos aportes, se resumen las recomendaciones extraídas de los comentarios brindados por los operarios. En la primera tabla se muestran las respuestas resumidas según aportan o no sugerencias de posibles cambios:

**Tabla N° 10.** Recuento de respuestas de los operarios según aportan o no sugerencias para implementar cambios en la unidad operativa.

	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Cambios sugeridos:	16	94%
No responde / no sabe.	1	6%
Total de respuestas	17	100%

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

En la segunda tabla se sintetizan por afinidad o similitud, las sugerencias planteadas por cada uno de los operarios:

**Tabla N° 11.** Síntesis de cambios sugeridos por los operarios.

<b>Cantidad</b>	<b>Ámbito relacionado</b>	<b>Recomendación del operario</b>
3	Manuales y reglamentos	Actualizar descripción de funciones
1	Capacitación	Capacitar población inspeccionada para disminuir faltas
2	Producto	Disminuir reprocesos informes devueltos por errores
2	Proceso	Reorganizar procesos para reducir pasos
6	Insumo	Informar a la ciudadanía requisitos y fines de la unidad
2	Insumo	Actualizar herramientas (actas, expedientes electrónicos)

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

#### **4.2.2 Análisis documental**

Para el análisis documental, se procedió a recabar la documentación donde constan los distintos resultados operativos de los periodos precedentes, también denominados “Informes POI” por Plan Operativo Institucional, que se elaboran año con año al cierre de la operación de cada periodo, y que contiene el reporte de resultados obtenidos, así como los datos de la ejecución de recursos financieros asignados a cada uno de los programas que conforman la Dirección Nacional de Notariado (Unidad de Planificación 2018, 2019 y 2020); así como sus manuales de procedimientos (Unidad de Fiscalización, 2019), e informes de desempeño emitidos por la propia unidad operativa (Unidad de Fiscalización, 2021).

Como parte de la observación realizada, esta investigación se basó en un primer aspecto, en determinar si los manuales de procedimiento existentes describen todos los procesos que actualmente atiende la Unidad de Fiscalización Notarial, con una medición o estimación del tiempo de corrida de cada proceso, y como segundo aspecto, en apreciar si los operadores realmente ejecutan las tareas asignadas,

dentro de los tiempos establecidos en los manuales de procedimiento, según los parámetros que para ese efecto ha predefinido la organización.

En el tercer paso, se ejecutó el análisis de los diagramas de flujo, a partir del manual de procedimientos con el que cuenta la Unidad de Fiscalización Notarial para cada uno de sus procesos críticos, por ser particularmente dicho documento, exhaustivo en la descripción de las actividades que ejecuta cada operador en la realización de las tareas asignadas.

#### **4.2.2.1 Observaciones generales en cuanto a los procesos que desarrolla la Unidad de Fiscalización Notarial.**

Esta observación se realizó a partir de fuentes secundarias. En primer orden, directamente del manual de procedimientos vigente (Unidad de Fiscalización, 2019), el cual contiene diagramas de flujo o actividades previamente establecidos por la organización para los procedimientos allí contenidos, así como una descripción de actividades, los tiempos estimados por cada tipo de actividad, y una sumatoria del total de tiempo estimado (se detalla más adelante).

Y en segundo orden, a partir del Informe de resultados finales de las metas del Plan Operativo Institucional 2019 (Unidad de Planificación, 2020), el último emitido por la institución a la fecha, y que detalla los resultados globales de la Unidad de Fiscalización Notarial.

A partir de este último, se encontró que la institución mide a la unidad a partir de cuatro procesos macro, los cuales sin embargo, no son concordantes en su totalidad, al compararlos con los procesos y diagramas de flujo que aparecen desarrollados en el Manual de procedimientos (Unidad de Fiscalización Notarial, 2019).

Esta comparación es necesaria porque permite determinar si lo ejecutado en el nivel operativo está alineado a la misión y visión institucional.

Los resultados del ejercicio mostraron una disparidad importante:

**Tabla N° 12.** Comparativo de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial (plan operativo institucional - manual de procedimientos).

<b>Plan Operativo Institucional</b>	<b>Manual Procedimientos</b>
<i>3.1. Acto final de procesos de inspección de oficina notarial</i>	<i>1. Inspección de Oficina</i>
<i>3.2 Acto final de procesos de recuperación de tomos de protocolo</i>	<i>2. Recuperación de Tomo de Protocolo</i>
<i>3.3 Acto final de procesos de verificaciones notariales</i>	<i>3. Verificación Notariales Oficina</i>
<i>3.4 Acto final de procesos de inspecciones por denuncia</i>	<i>4. Verificación de Mecanismos de Seguridad</i>

*Fuente:* Unidad de Planificación Institucional, 2019 (pág. 22); Unidad de Fiscalización Notarial, 2019 (pág. 8).

Se observa que la unidad en el nivel descriptivo del Manual de Procedimientos (Unidad de Planificación Institucional, 2019), solo tiene un tipo de proceso de inspección (uno general), pero en el nivel de plan operativo tiene dos tipos de procesos de inspección (uno general y uno por denuncia). Por otro lado, a la inversa, a nivel de plan operativo solo tiene un tipo de verificación, pero en el nivel de su manual tiene dos tipos de este procedimiento (de oficina, y de mecanismos de seguridad, Unidad de Fiscalización Notarial, 2019, pág. 8).

Es importante señalar, que la orientación de los manuales de procedimientos debe atender de manera concordante, los productos que la institución oficialmente registra en los informes del plan operativo institucional, pues el manual solo trasciende a lo interno, mientras que el informe tiene un alcance público, y en este último, además, los productos allí consignados en principio son los que se orientan al alcance de la misión, así como de la visión institucional.

El otro aspecto importante, tiene que ver con la estructura general de los procedimientos. Se considera que es innecesario regular dos tipos de proceso que se alcanzan bajo un mismo procedimiento. Es importante destacar que, si bien aparecen descritos dos procesos de verificación en el nivel de manuales de forma

diferenciada, en su estructura, siguen el mismo orden de pasos, por lo que, sustancialmente, se ejecutan de la misma forma, con pequeñas variaciones.

En el caso de los procesos de inspección de oficina, e inspección por denuncia, vemos que el Manual solamente tiene un único procedimiento, pero en el nivel de productos en su plan operativo, la institución los reconoce como dos distintos.

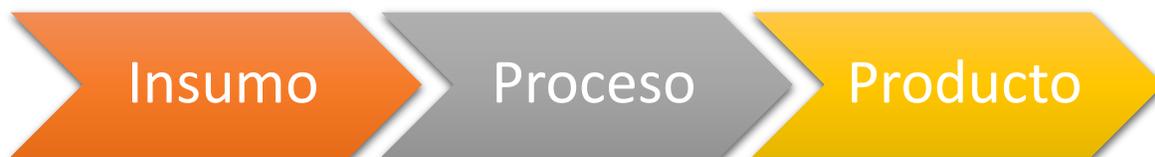
En estos, se logra observar que la diferencia sustancial está en el insumo requerido para iniciar el procedimiento, pero en ambos, el orden de actividades sí quedó descrito como uno solo en nivel de Manual, sin disparidad alguna en sus etapas de proceso y producto.

#### **4.2.2.2 Similitudes y diferencias entre los procesos observados**

A partir de la apreciación en cuanto a la descripción a nivel de manuales, y las normas que regulan las actividades que ejecuta esta unidad operativa, se obtuvieron hallazgos particularmente relevantes.

El primero es que todos estos procedimientos siguen un mismo formato lineal, lo cual los asemeja más por la forma en la que se ejecutan, y se diferencian más, particularmente en el insumo que desencadena cada uno de ellos. De forma general, se advierte que los procesos ejecutados tienen un orden clásico de procedimiento:

**Figura N° 11** . Descripción de los pasos clásicos del proceso administrativo.



*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

Como ejercicio para probar esta hipótesis, se realiza una síntesis de las distintas actividades descritas en el Manual de Procedimientos para cada uno de los procesos de esta unidad, clasificándolos una de estas etapas, y pudo corroborarse

que en cada uno de ellos se cumple esencialmente con las etapas generales de cada procedimiento.

**Tabla N° 13.** Cuadro comparativo de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial descritos en el plan operativo institucional y en el Manual de Procedimientos.

<b>Producto del Plan Operativo</b>	<b>Fiscalización</b>	<b>Verificación</b>	<b>Recuperación</b>	<b>Denuncia</b>
<b>Procedimiento según manual</b>	1. Inspección de Oficina	3. Verificación Notariales Oficina 4. Verificación de Mecanismos	2. Recuperación de Tomo de Protocolo	<b><u>No aparece descrito en el manual.</u></b>
<b>Insumo</b>	Solicitudes externas (autoridades) o requerimientos internos (otras unidades sustantivas)	Solicitudes externas (autoridades) o requerimientos internos (otras unidades sustantivas)	Solicitudes externas (autoridades) o requerimientos internos (otras unidades sustantivas)	Solicitudes externas (Queja de usuario)
<b>Proceso</b>	Auto apertura Señalamiento Notificación Inspección Prevención	Auto apertura Señalamiento Notificación Inspección Prevención	Auto apertura <u>Orden depósito</u> Notificación <u>Visita de campo</u> <u>2da intimación</u>	Auto apertura Señalamiento Notificación Inspección Prevención
<b>Producto</b>	Informe Acto final Certificación Notificación	Informe Acto final Certificación Notificación	Informe Acto final Certificación Notificación	Informe Acto final Certificación Notificación

*Fuente:* Fuente: Unidad de Planificación Institucional, 2019 (pág. 22); Unidad de Fiscalización Notarial, 2019 (pág. 8).

En el nivel de insumos, una vez incorporados todos los elementos claves de cada uno de los procesos, se obtuvo como hallazgo que entre estos procesos hay similitudes marcadas, las diferencias en cuanto a los insumos son realmente mínimas, prácticamente lo que distancia unas de otras es la fuente de la que emanan, si es interna, puede venir de pares o superiores; y si es externa, puede venir de otras autoridades, o de los mismos ciudadanos que acuden a solicitar la atención de sus necesidades.

Todos estos insumos se reciben como un documento que puede ser un documento firmado en papel, o en soporte electrónico con firma digital (en el caso del primero se digitaliza para su uso electrónico a lo interno), sin embargo, todos tienen como común denominador el requerimiento para la unidad operativa, a efectos de que inicie cualquiera de sus cuatro procesos.

En el caso del procedimiento de denuncia, su proceso y producto es el mismo que la inspección, por ende, en el nivel de Manual Operativo no se distingue de la inspección.

En el nivel de proceso, el único procedimiento que tenía denominaciones distintas lo fue la recuperación, sin embargo, se encuentran similitudes en la forma que las actividades denominadas de forma distinta son llevadas a cabo, pues el manual (Unidad de Fiscalización Notarial, 2019), al definir tareas como “señalamiento” y “orden de depósito”, las describe de la misma forma -elaborar resoluciones-. Igual la visita de campo frente a la inspección; así como la prevención y la segunda intimación.

Es decir, se utilizan fraseos distintos para denominarlas, pero en la descripción de su ejecución no hay distancias relevantes, sino muy sutiles, detectables para el ojo experto con experiencia en el proceso, pero irrelevantes en el aspecto de análisis general de las actividades que despliega la unidad.

Finalmente, en el producto todas cumplen exactamente las mismas etapas. El Manual si deja como optativa la actividad 3: certificación; ya que no en todos los casos es requerida. Pero si es posible que ocurra comúnmente en cada uno de ellos, por ende, se cumple en esencia la semejanza entre ellos.

### **4.2.3 Análisis de datos**

Para la ejecución del análisis, se procedió en primer orden a gestionar la recolección de datos de los registros contenidos en los sistemas de información, así como la aplicación del cuestionario para obtener la información de los colaboradores de la unidad operativa. Se priorizó estos dos pasos, dado lo sensible que es este proceso

investigativo ante el atraso específicamente de estas piezas claves de información, de manera que imposibilitaría un avance significativo si no se contaba de previo con todo el contenido recabado. Una vez recibida la información se incluyeron sus resultados en hojas de cálculo basadas en la solución Excel, para efectos de que, a partir de su tabulación, se facilitara la valoración de la información obtenida.

Una vez que se cuenta con la totalidad de las líneas que contienen los datos de los procesos, se organizarán las columnas en forma útil, al ocultar aquellas que contengan información sensible o confidencial, y al conservar únicamente las que aportan información objetiva que permita establecer las métricas deseadas.

Posteriormente, mediante el uso de la herramienta “tablas dinámicas” de Excel, cuya función permite leer en cifras la totalidad de los datos, y aplicar “filtros” sobre cada una de las columnas claves, para formar una tabla de resultados con datos cuantitativos que permitan apreciar los resultados por tipos de proceso, por equipo de trabajo, y por periodos de tiempo.

#### **4.2.3.1 Observaciones en cuanto al tiempo estándar.**

El tiempo estándar de proceso fue estimado por la propia organización, y el mismo se obtuvo a partir del Manual de Procedimientos (Unidad de Fiscalización Notarial, 2019), el cual contiene actividades descritas, el tiempo de cada actividad, y a partir de ello estima los tiempos de proceso en la siguiente forma (como recurso mínimo cada equipo de trabajo con 2 operarios, uno profesional y uno asistente, los presume equipados y capacitados plenamente):

**Tabla N° 14.** Cuadro comparativo de cantidad de actividades y tiempos de proceso establecidos en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Fiscalización Notarial.

<b>Proceso</b>	<b>Fiscalización</b>	<b>Verificación</b>	<b>Verifi. Req.</b>	<b>Recup.</b>
Actividades	25	22	22	24
Tiempo estándar -TE- (minutos)	1245	930	930	1220
Estimación horas por corrida (TE/60)	20,75	15,50	15,50	20,33
Jornadas por corrida (7hrs*)	2,96	2,21	2,21	2,90

*Nota. (\*)* La jornada se estima en 7 horas por cuanto se excluye 1 hora diaria de tiempos de *descanso*.

*Fuente:* Unidad de Fiscalización Notarial, 2019.

Hemos de reiterar, que el proceso de denuncias que aparece en el nivel de plan operativo no está descrito en el nivel de Manual de Procedimientos, sino que se presume que es similar al denominado fiscalización. Por otra parte, es relevante destacar como hallazgo, que existen dos procedimientos iguales de verificación.

#### **4.2.3.2 Observaciones en cuanto a tiempos de proceso reales.**

A partir de la segunda fuente secundaria, se observaron los datos de los procesos terminados en la Unidad de Fiscalización Notarial, el cual detalla dentro en sus registros operativos, la fecha inicial y la fecha final de cada proceso.

Dado que no existe registros más precisos, en aras de poder estimar si los tiempos de proceso actuales cumplen o se aproximan al tiempo estándar definido por la organización, y el costo de ejecutar una observación de procesos resulta inviable debido a la gran cantidad requerida para una muestra confiable, se optó por realizar una revisión de los registros operativos existentes, a partir de los cuales fue posible contabilizar la cantidad total de días naturales desde su fecha de inicio y de finalización.

Para definir el tiempo real efectivo, a esa cantidad de días naturales se les aplicó una razón o porcentaje, que permite deducir del plazo natural transcurrido, los tiempos no hábiles. Dicho porcentaje se obtiene de dividir la cantidad de días que representan jornadas totalmente hábiles (es decir, se suprimen tiempos de descanso, fines de semana, feriados, vacaciones promedio, y estimados de tiempos de labores no aplicables a procesos -ej. Reuniones-).

Máxime que, además de tiempos no hábiles como vacaciones, licencias e incapacidad, también debe considerarse los tiempos de descanso, ya que, a pesar de que la organización establece jornadas de 8 horas, debe considerarse que el tiempo efectivo es de 7 horas máximo, al deducir necesariamente 1 hora de descanso del total de la jornada.

Para estimar la tasa de tiempo real efectivo aquí propuesta, se aplicaron los siguientes cálculos:

**Tabla N° 15.** Cuadro de estimación de jornadas de trabajo de los periodos 2019 y 2020.

<b>Descripción</b>	<b>Año 2019</b>	<b>Año 2020</b>
Días naturales del año	365	365
Fines de semana del año	-104	-104
Días inhábiles por feriado	-10	-9
Promedio vacaciones de los funcionarios	-20	-20
Promedio permisos e incapacidades*	-12	-12
Promedio reuniones y capacitaciones*	-19	-19
Tiempos de descanso (1 hora por día hábil / 8)*	-25	-25.125
Días hábiles (excluye tiempos de descanso)	175	175.875
<b>Tasa tiempo real efectivo (días hábiles / naturales)</b>	<b>0.4794</b>	<b>0.4818</b>

*Fuente:* Estimaciones propias; calendario de feriados del año 2019 y 2020 en los sitios [http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/feriados/feriados\\_calendario\\_2019](http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/feriados/feriados_calendario_2019); y [http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/feriados/feriados\\_calendario\\_2020](http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/feriados/feriados_calendario_2020)

Pues bien, finalmente, para poder estimar el tiempo real efectivo de cada proceso concluido, se contabilizó entonces la cantidad de días naturales desde la fecha de inicio del proceso, hasta la fecha de registro de su acto de finalización; y a dicha cantidad, se le aplicó luego la tasa de tiempo real efectivo arriba propuesta, obteniéndose los siguientes resultados (por la cantidad de registros solo se presenta una muestra para efectos ilustrativos):

**Tabla N° 16.** Muestra del cálculo de días naturales por proceso, y el tiempo efectivo.

<b>Proceso</b>	<b>Inicio</b>	<b>Acto final</b>	<b>Días naturales</b>	<b>Tasa tiempo real</b>	<b>Tiempo efectivo</b>
82679	26/4/2019	30/8/2019	126,00	0.4794	60,40
82568	25/4/2019	29/11/2019	218,00	0.4794	104,51
107682	20/5/2020	23/12/2020	217,00	0.4818	104,55

*Fuente:* registros operativos de la Unidad de Fiscalización Notarial 2019-2020, estimaciones propias.

Si se escala este método a todos los registros, es posible estimar el tiempo promedio real efectivo utilizado por periodo, para cada tipo de proceso ejecutado por la unidad (para una muestra de mayor calidad solo se tomaron en cuenta procesos iniciados y finalizados en el mismo periodo):

**Tabla N° 17.** Cuadro comparativo del tiempo real promedio de procesos ejecutados por la Unidad de Fiscalización Notarial para los periodos 2019 – 2020.

Proceso	Fiscalización		Verificación		Recuperación	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Periodo registros						
Cantidad procesos terminados	214	26	4	1	19	20
Proceso más rápido	7,67	10,55	46,50	104,55	4,79	4,82
Proceso más lento	115,55	169,73	104,51	104,55	132,00	109,85
Promedio tiempo real efectivo	36,33	82,98	76,46	104,55	30,00	31,70

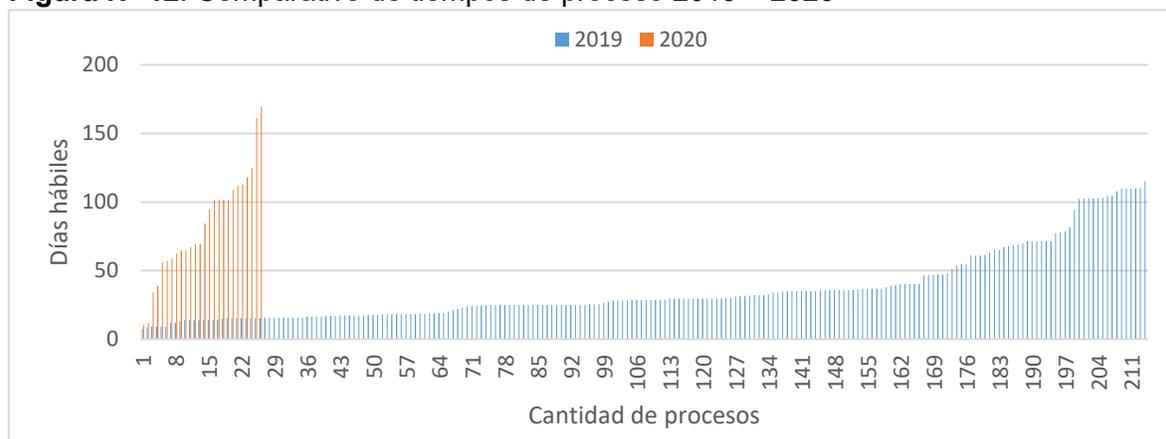
*Fuente:* registros operativos de la Unidad de Fiscalización Notarial 2019-2020, estimaciones propias.

Llama la atención que, como parte de las observaciones realizadas a partir de estos registros, se halló que, del total de los procesos registrados, ninguno guardó coherencia con los tiempos estándares definidos por la organización en los diagramas de flujo.

Del periodo 2019, que se presume operó con normalidad la unidad, el proceso registrado que menos tiempo de procesó tardó, según los registros de inicio y entrega final, ocupó 75.68 horas hábiles para concluirse, lo que se traduce a 4540.89 minutos, es decir, 3.6 veces más que el tiempo normal estimado (365% incremento).

Lo anterior queda en clara evidencia a partir que se comparan gráficamente los procesos de fiscalización terminados por la Unidad de Fiscalización Notarial en los períodos 2019 y 2020:

**Figura N° 12.** Comparativo de tiempos de proceso 2019 – 2020



*Fuente:* Datos de los registros de la Unidad de Fiscalización Notarial, gráfico Elaboración propia, 2021.

Del periodo 2020, resulta conveniente considerar que el contexto operativo tuvo limitaciones externas, ya que la operación de la unidad fue anormal debido al efecto declaratoria de emergencia nacional por pandemia COVID-19.

Durante este periodo se hicieron notorias la implementación de medidas sanitarias que impusieron restricción a la movilidad, modalidades alternas de trabajo, suspensión de giras de los funcionarios públicos, factores que directamente tendrían incidencia en la Unidad de Fiscalización Notarial, que depende necesariamente de los desplazamientos y labores de campo para cumplir sus objetivos.

Puede verse claramente que la cantidad de días hábiles del periodo 2020 tuvo incremento sumamente mayor a pesar de ejecutar una menor cantidad de procesos en comparación con el periodo 2019.

#### **4.2.4 Análisis FODA**

Una vez que se había contado con el análisis previo de los demás instrumentos de investigación, por último, se ejecutó la técnica FODA.

Con este orden, se enriquece el contenido de esta última técnica, ya que primero se alcanzó profundidad en el conocimiento de los procesos, las métricas y los

resultados (a partir del cuestionario, la observación y el análisis de datos), que ahora se complementan con los elementos externos a la unidad operativa, al asociar el entorno que denota serias afectaciones a la parte operativa de la organización, a partir de la declaratoria de emergencia nacional por COVID-19.

En resumen, el esquema de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas se traza a partir de 3 puntos clave para cada aspecto, que fueron planteados en la tabla N° 6 (visible en 3.4.1.5).

Procedemos a exponer y desarrollar cada punto en el mismo orden propuesto:

#### **4.2.4.1 Fortalezas:**

##### **1.- La base tecnológica**

La actual plataforma tecnológica con que cuenta la UFN y que ha sido provista por la organización, conforma el principal insumo operativo, y así lo reconoce el mismo equipo de trabajo (véase resultados del cuestionario, ítems 3 y 4).

La actualización de herramientas de trabajo de última generación, con portabilidad y conectividad remota, permite al personal desempeñarse adecuadamente en sus funciones.

El personal está plenamente dotado de herramientas para operar, sin que resulte un impedimento prestar servicio de forma presencial o remota, lo cual le brinda versatilidad a la UFN especialmente por la dependencia de sus procesos por realizar actividades de campo.

Se cuenta con equipo de cómputo portátil y accesorios, teléfonos en estación de trabajo y también móviles con conectividad (minutos y datos), además de maletines para su resguardo durante los traslados. Los teléfonos móviles, además, son un instrumento esencial pues a través de ellos se realizan las capturas de información que complementan las inspecciones de campo.

##### **2.- Los sistemas de información**

La capacidad informática instalada con una robusta conectividad permite el uso simultáneo de distintas utilidades, inclusive basados en servicios en la nube, así como la plataforma de gestión de la información de los notarios (SGIN o registro de notarios) cuyo acceso también se requiere que sea remoto.

Todo ello es medular para la consolidación de la gestión electrónica de los procesos que actualmente lo permiten, y deja cimentada la base para incluir los demás procesos que aún están en etapa de integración para ser tramitados de forma totalmente electrónica (véase igualmente resultados del cuestionario en el punto 4.2.1 de esta investigación, el ítem 4.2.1.4).

### 3.- Insumos y recursos disponibles de la UFN

En materia de insumos, son suficientes y adecuados para su operación, al considerar que cuenta con planta de vehículos de todo tipo (sedanes, utilitarios y todo terreno), así como suficiente recurso financiero para cubrir los costos operativos de las giras (viáticos, hospedajes, combustibles, etc.).

Se cuenta con aprovisionamiento suficiente de insumos materiales para concluir la gestión documental del periodo (papelería, amarras, cartulinas, y demás insumos de oficina).

Adicional a lo anterior, aún se cuenta con una parte importante de recurso humano formado con experiencia y conocimiento, que facilita la incorporación de nuevos funcionarios al reducir las curvas de aprendizaje (en este aspecto y de forma complementaria, véase resultados del cuestionario, ítem 15).

#### **4.2.4.2 Oportunidades:**

##### 1.- Reajuste de procesos existentes

A partir de la declaratoria de emergencia, la unidad en estudio tuvo que reorganizar sus funciones, debido a que la principal actividad de sus procesos consistente en las tareas de visitas de campo, se vieron truncadas por disposiciones externas de acatamiento obligatorio, que impidieron no solo los desplazamientos, sino que

además le impuso realizar funciones a los colaboradores bajo esquemas laborales atípicos para esta organización.

Allí también están nuevas oportunidades para reorganizar sus procesos, cambiar sus planteamientos e incluso incorporar nuevos servicios.

Es claro que a partir del análisis de datos y el cuestionario, tiene amplios espacios para mejora, en particular en manuales de procedimientos, en tiempos de respuesta, en equiparación de conocimiento entre sus equipos. Analizar la posibilidad de revisar si sus procesos están debidamente estandarizados le puede aportar mucha ganancia en este sentido.

## 2.- Expediente electrónico

La inclusión del expediente electrónico es una necesidad imperante, ya que es una de las principales limitantes para una gestión de labores de forma remota (p.e. teletrabajo) por la alta dependencia a la gestión en papel.

Se cuenta con una base tecnológica robusta, así como un sistema de información con suficiente capacidad de almacenamiento, que si bien requiere ajustes como usualmente ocurre en este tipo de iniciativas, puede permitirle a UFN una gestión electrónica eficaz, y traer beneficios a los usuarios para que igualmente puedan interactuar de forma electrónica con los expedientes y gestiones de su interés.

## 3.- Retención de talento

Para el presente periodo, se sugiere consolidar los puestos de trabajo con funcionarios permanentes.

Existe una alta cantidad de funcionarios en condición interina o temporal, de 18 puestos solo hay 5 ocupando cargos permanentes. Además, el personal en el cuestionario ha puntualizado como mayor debilidad, la falta de incentivos no económicos, lo cual puede resultar de beneficio y motivación al equipo de trabajo.

Por otra parte, hay oportunidad en el reclutamiento, para seleccionar candidatos que se ajusten mejor a los requerimientos del puesto de trabajo, al evitar incorporar oferentes sobrecalificados que aceleran el proceso de salida del funcionario en busca de puestos de mayor nivel.

#### **4.2.4.3 Debilidades**

##### **1.- Estabilidad laboral**

En contrapelo al punto anterior, la unidad operativa bajo estudio, durante 2020 ha realizado ya un total de 11 gestiones de nombramiento de técnicos y fiscales, y una más este 2021. La principal causa de rotación que se ha identificado resulta en la carencia de personal permanente, ya que predominan los funcionarios nombrados de forma temporal sobre puestos permanentes (Unidad Administrativa Recursos Humanos, 2021), aunado a que, el personal también es propenso a traslados a otras áreas operativas, o a otras organizaciones, inclusive del Sector Privado.

La institución no practica la entrevista de salida, por lo tanto, no se cuenta con más insumos para determinar si existen otras causas además de las ya mencionadas, que motiven la alta rotación del recurso humano.

Además de ello, quedó claramente plasmado en el cuestionario, que el personal considera valiosos los incentivos no económicos, por lo que muestra que la parte motivacional también puede necesitar un nuevo empuje.

##### **2.- Uso de expediente físico**

Precisamente la dependencia a la gestión documental por papel físico genera ineficiencias propias de este soporte, como lo es su limitada portabilidad, riesgo de pérdida, y costo de reposición en caso de errores materiales o humanos; y que se conjuga además con el distanciamiento de los funcionarios, lo cual dificulta un tránsito fluido de los expedientes.

Incluso, genera retos a la hora de asignar los procesos, pues en otrora se entregaban los expedientes conformados en la mano del funcionario, pero en la

actualidad, con el distanciamiento y trabajo remoto, no coinciden en lugar y tiempo los funcionarios en presencia física, al generar un riesgo en el resguardo documental.

### 3.- Dependencia de labores de campo

Todos los procesos de la UFN involucran como eje central actividades de campo, en diferentes alcances, pero ejecutadas de similar manera: programando giras y adelanto de gastos; ejecutando la visita al sitio, y levantando actas al realizar las diligencias; y finalmente liquidando gastos devolviendo también lo documentado.

Esto implica que, ante restricciones como las derivadas de la pandemia, pero inclusive otros factores incluso meteorológicos, reducen la capacidad operativa de la unidad, dejando poco margen y espacio para teletrabajo y labores remotas, que solo se ejecutan en actividades preparatorias de documentación (ej. No se realizan actas electrónicas, ni se firman informes electrónicos, o actos finales; toda la documentación debe ser impresa y gestionarse igualmente de forma física).

En la actualidad una fiscalización implica la revisión exhaustiva y minuciosa de una oficina notarial, cuando el usuario o las autoridades que generan un reporte, tienen urgencia por el análisis resultante en cuanto a un hecho concreto.

Esto diluye el punto de interés, al mezclarse con múltiples hallazgos, que retardan la respuesta requerida en cuanto al hecho concreto que origina el caso. Esta debilidad debe revertirse ampliando los alcances de los métodos investigativos, y enfocando los procesos.

#### **4.2.4.4 Amenazas**

##### 1.- Suspensión de operaciones de campo ante declaratoria de emergencia nacional (pandemia Covid-19)

La declaratoria de emergencia por pandemia COVID-19, impuso a UFN la necesidad de implementar medidas restrictivas en acatamiento de las regulaciones sanitarias, que tuvieron impacto crítico en la adecuada ejecución de su labor

sustantiva, pues consistieron en la suspensión total de cualquier tipo de diligencias de campo (incluyendo diligencias de fiscalización, inspección, verificación, recuperación y notificaciones personales), para contener el riesgo de contagio en el territorio nacional.

En consecuencia, en el periodo 2020 operativamente solo se logró contar con 2 meses para ejercicio pleno de labores (enero y febrero), dentro de los que, además, no se tenía la totalidad del recurso humano designado.

Esta Unidad debe hacer propuestas para readecuar el uso de los recursos, si se incorporan nuevas medidas restrictivas, de forma que pueda mantenerse operativa, aunque sea mínima o básica, hasta tanto pueda retomar con normalidad sus labores sustantivas.

## 2.- Imposición de teletrabajo como medida de contención de riesgo de contagio ante emergencia nacional COVID-19

El despliegue de teletrabajo ha tenido incidencia perjudicial en una unidad operativa cuya función esencial lo es realizar ejecutar desplazamientos y labores en campo, ya que, igualmente, han existido inconvenientes para una diligente gestión de la documentación, por cuanto aún se depende de la tramitación de expedientes físicos (impresos en papel), lo cual provoca ineficiencias derivado de la poca coincidencia que tiene el personal con las diferentes instancias de las que requiere documentación; y que con anterioridad al teletrabajo no tenía tanta incidencia al haber presencia diaria y constante.

Esto se debe mitigar con la coordinación intensa a lo interno, al procurar que el poco staff que queda laborando desde el centro de trabajo, realice todas las diligencias que requiera el resto.

Además, se debe fortalecer el uso de tecnologías de comunicación, así como la firma digital, primero aprovisionando los dispositivos y certificados para la totalidad del equipo de trabajo, y segundo, reemplazando controles físicos a formato

electrónico mediante sitios de acceso común para su uso en simultáneo, con lo cual la gestión de correspondencia especialmente es más fácil y ágil.

### 3.- Reducción de recursos por disminución de actividades operativas debido a la declaratoria de emergencia nacional COVI-19

Ante la drástica limitación de operaciones derivado de la emergencia nacional, la organización está optando por reducir y, además, reasignar recursos, al apoyar la gestión de otras unidades sustantivas.

Los recursos financieros, para 2021 ya sufrieron una disminución del 20% del presupuesto interanual asignado, en comparación con el monto autorizado para el periodo 2020 (C. C. Encargado Proceso Contable y Presupuestaria, Aprobación de recursos ejercicio económico 2021, 15 de enero de 2021).

El principal problema de esta contracción es que dicha disminución no es comprensiva de la situación actual, sino que es consecuencia del estado transitorio anterior, particularmente porque para el periodo 2021 se retoma la operación plenamente, pero con menos recursos.

En 2020 se hizo frecuente la desviación del recurso humano para otros procesos institucionales, por la percepción de desocupación de los operarios en sus actividades primordiales.

El riesgo inherente es que los cambios resulten permanentes, por lo que, si no es posible la reconversión de los procesos propios para adecuarlos a la nueva normalidad, se debe procurar que el apoyo operativo a otras áreas no implique el desprendimiento del recurso de la unidad.

La reducción sistemática del recurso humano desemboca en una disminución de la capacidad operativa de la unidad para atender sus labores sustantivas, y con ello se impacta negativamente el cumplimiento de las metas trazadas, asociadas a los fines públicos que motivan la existencia de la UFN.

### 4.3 Análisis e interpretación de los resultados de la primera variable: Indicadores claves de desempeño

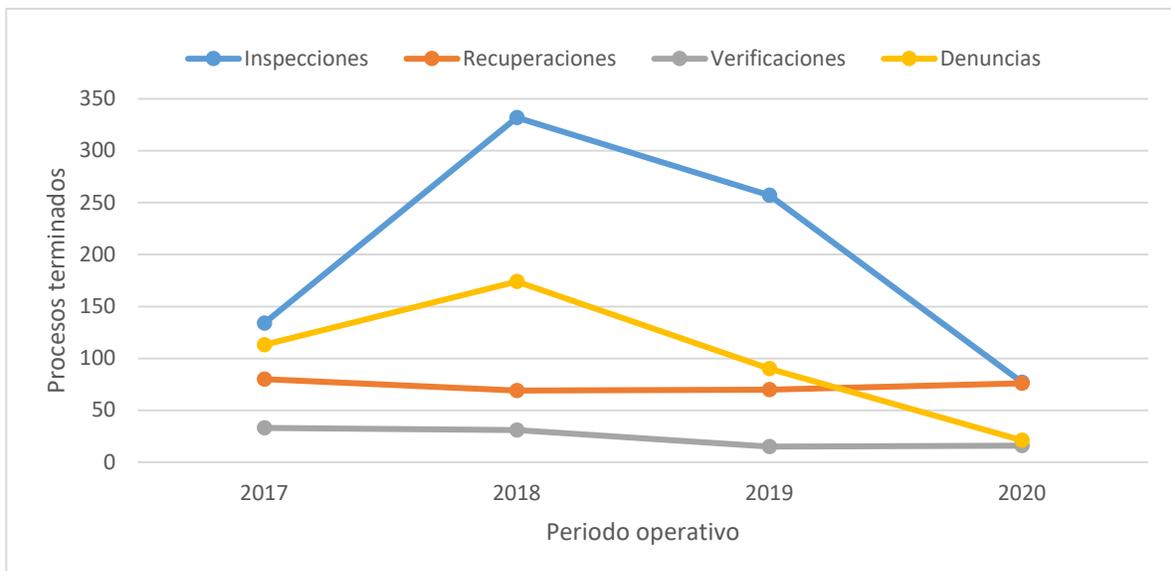
#### 4.3.1 Diagnóstico de los indicadores claves de desempeño

De acuerdo con los estudios ejecutados durante esta investigación, para efectos prácticos los indicadores de desempeño de cantidad de productos terminados, y el costo financiero ejecutado, que son los imperantes en la organización, mismos que, de alguna forma, invisibilizan la problemática que impera en esta unidad operativa.

En un primer plano, el alcance de metas operativas ha caído en niveles impactantes, debido a los factores del periodo 2020 que impidieron a esta unidad ejecutar sus funciones con plenitud, lo cual provocó una caída precipitada en el último periodo, respecto de los datos relativos a procesos finalizados, que no solo son adversos para la unidad operativa, sino que complican en gran medida la justificación del buen uso de los recursos que debe rendir esta unidad, como oficina pública que es.

De acuerdo con la Unidad de Planificación Institucional (2017, 2018, 2019 y 2020), los resultados operativos en cuanto a metas reflejaron el siguiente comportamiento:

**Figura N° 13.** Tendencia de procesos terminados durante los periodos 2017 a 2020.



*Fuente:* Datos Unidad de Planificación Institucional (2017, 2018, 2019 y 2020), gráfico Elaboración propia, 2021.

Por su parte la ejecución financiera de la unidad tuvo igualmente un desempeño pobre, al considerar que su éxito se mide en la medida que la ejecución del presupuesto sea lo más cercano al 100% de los recursos asignados. En este sentido, el siguiente cuadro comparativo muestra los resultados por periodo:

**Tabla N° 18.** Cuadro comparativo de la ejecución presupuestaria anual de la Unidad de Fiscalización Notarial.

<b>Periodo:</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Total Asignado:	₪290.463.774,59	₪310.565.771,14	₪353.318.762,01	₪341.623.189,36
Ejecutado:	₪210.342.591,47	₪217.074.917,05	₪198.793.864,87	₪202.413.044,18
<b>% Ejecución:</b>	<b>72,42%</b>	<b>69,90%</b>	<b>56,26%</b>	<b>59,25%</b>

*Fuente:* Datos Unidad de Planificación Institucional (2017, 2018, 2019 y 2020).

### 4.3.2 Hallazgos relevantes dentro de la primera variable

Es importante destacar como preámbulo, que los dos indicadores claves de desempeño mediante los cuales se mide a esta unidad operativa, mantienen varios periodos anuales con resultados inferiores a lo esperado.

#### 4.3.2.1 Análisis de datos

En cuanto a las metas operativas traducidas en la cantidad de procesos concluidos por la unidad operativa, se aprecia que interanualmente sus expectativas han sido fijadas en cuantía muy superior a la capacidad del Sistema Operativo para generar sus resultados:

**Tabla N° 19.** Cuadro comparativo de metas operativas anuales programadas y ejecutadas por la Unidad de Fiscalización Notarial.

<b>Proceso</b>	<b>2017</b>		<b>2018</b>		<b>2019</b>		<b>2020</b>	
	<b>Prog.</b>	<b>Ejec.</b>	<b>Prog.</b>	<b>Ejec.</b>	<b>Prog.</b>	<b>Ejec.</b>	<b>Prog.</b>	<b>Ejec.</b>
Inspecciones	552	134	402	332	356	257	356	77
Recuperaciones	141	80	98	69	87	70	87	76
Verificaciones	280	33	65	31	58	15	58	16
Denuncias	79	113	316	174	280	90	280	21
Total:	1052	360	881	606	781	432	781	190
<b>% Ejecutado</b>		<b>34,22%</b>		<b>68,79%</b>		<b>55,31%</b>		<b>24,33%</b>

*Fuente:* Datos Unidad de Planificación Institucional (2017, 2018, 2019 y 2020).

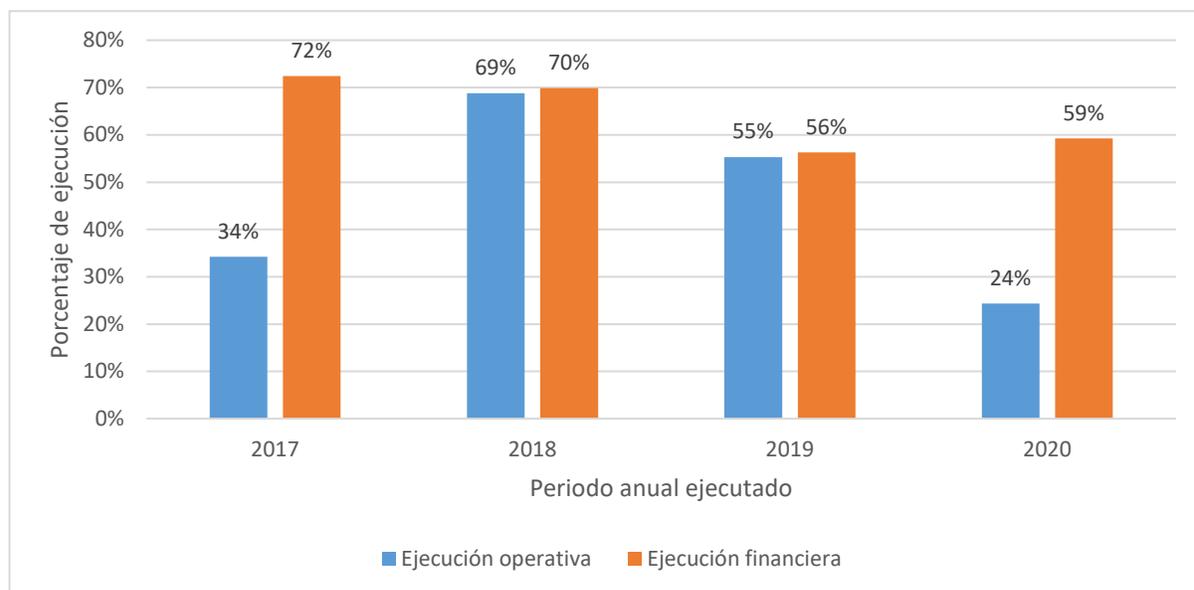
Es claro que los datos reflejan una tendencia de recuperación en la capacidad productiva de la unidad, pero dicha recuperación se torna relativa, ya que alcanzó su mayor punto en 2018 y posteriormente tiene una tendencia descendiente.

Existe una sobre estimación de la capacidad operativa de la unidad, y se fijan proyecciones basados en cálculos realizados sin tomar en cuenta la realidad operativa en todo su contexto. Si bien del 2017 al 2018 se hizo una disminución importante del techo en cuanto a expectativas operativas, los siguientes periodos mantuvieron exactamente el mismo nivel, no hubo ajuste alguno.

Lo analizado muestra que esta unidad operativa venía saliendo de una crisis de desempeño en 2017, que durante dos periodos tuvo una mejoría leve de su desempeño, pero que la emergencia nacional solamente agravó su capacidad de mantener ese crecimiento recuperado en el último periodo.

La relación de estas metas con la ejecución presupuestaria guarda una relación coherente con el contexto que enfrentó la unidad, especialmente en el último periodo:

**Figura N° 14 .** Porcentaje de ejecución interanual operativa y financiera de la Unidad de Fiscalización Notarial, periodos 2017 a 2020.



*Fuente:* Datos Unidad de Planificación Institucional (2017, 2018, 2019 y 2020). Gráfico Elaboración propia, 2021.

Como hallazgo relevante, advertimos que la ejecución financiera en los periodos 2018 y 2019 encontró equilibrio, no si bien óptimo, cuando menos balanceado, mientras que los años de inicio y fin de la muestra analizada, sí tienen contextos más conflictivos.

El contexto del 2020 fue totalmente distinto, debido a que se interpuso un cierre técnico de operaciones, que contrajo el alcance operativo, pero no incidió de forma relevante en la ejecución presupuestaria, dicha limitación impidió efectuar las funciones con normalidad, pero aun así debió mantener la ejecución de la porción predominante del recurso financiero, pues la organización no suspendió contratos de trabajo.

#### **4.4 Segunda Variable: Causas que limitan la ejecución de procesos**

##### **4.4.1 Diagnóstico de la variable analizada**

A partir del cuestionario aplicado durante la investigación, se determinó que en la actualidad el tiempo de proceso resulta el principal tema por resolver. Los operadores encargados de ejecutar los procesos definieron como el ítem con el cual el equipo de trabajo se identificó como en mayor desacuerdo, la afirmación: “*Nuestro tiempo de respuesta al ciudadano es óptimo*”, aspecto que coincide con las percepciones contenidas precisamente en el ítem 5 del mismo cuestionario (ambos se detallan en el punto 4.2.1 de esta investigación), lo cual reafirma que el mismo operador percibe lentitud en los procesos que atiende.

Para poder explicar las causas que generan ese tiempo de proceso, se enfoca el análisis documental en identificar la existencia de o no de inconsistencias entre las metas operativas y los manuales descriptivos de funciones, como primer paso.

En principio, si bien se confirma la existencia diagramas de flujo previamente preparados por la organización, el cual incluye la determinación del tiempo estándar de los distintos procesos allí contenidos (véase 4.2.2.3 de esta investigación), al aplicarse el análisis de datos de los registros que contienen los resultados de los procesos ejecutados durante los periodos 2019 y 2020, se halló que, del total de los

procesos registrados, ninguno guardó coherencia al estimar su tiempo de proceso real, con los tiempos estándares definidos por la organización en los diagramas de flujo.

Más aún, la confrontación de los informes operativos con los manuales descriptivos arroja otra situación por atender, y es que los procesos informados para efectos de contabilización de las metas (ergo los ejecutados por la unidad operativa), no coinciden con los descritos en sus manuales.

Para evitar entrar en inoperancia, se observa que los operarios equiparan su ejecución a los procedimientos más afines, dada la similitud en las actividades que ejecuta cada operario. Por ejemplo, en el informe anual (Unidad de Planificación Institucional, 2019), se detalla que la unidad recibe y procesa “denuncias”, procedimiento que como tal no aparece en el manual descriptivo de funciones (Unidad de Fiscalización Notarial, 2019), pero, aun así, se recibe el insumo, y se procesa como “fiscalización”, que es el proceso más amplio contenido en el manual descriptivo.

Esta situación arroja una sintomatología de las posibles causas que impiden ejecutar los procesos dentro de los tiempos normales definidos por la organización, y en consecuencia, también le impiden a la organización alcanzar las metas dentro de cada periodo operativo (véase 4.3.2.1 de esta investigación).

En cuanto al aspecto del recurso financiero, que es el segundo principal insumo utilizado como indicador de desempeño clave para esta organización, el periodo 2021 inicia con un presupuesto asignado de 268.096.157,70 colones; lo cual representa una diferencia sustancial en comparación con el periodo anterior, en el que se asignaron 337.021.025,36 colones, al dar como diferencia una disminución de 68.924.867,66 (C. C. Encargado Proceso Contable y Presupuestario, Aprobación de recursos ejercicio económico 2021, 15 de enero de 2021).

#### **4.4.2 Hallazgos relevantes de la segunda variable**

##### **4.4.2.1 En cuanto al alcance propiamente operativo**

Del periodo 2019 que se presume la unidad operó con normalidad, el proceso registrado que menos tiempo de procesó tardó, según los registros de inicio y entrega final, ocupó 75.68 horas hábiles para concluirse, lo que se traduce a 4540.89 minutos, es decir, 3.6 veces más que el tiempo normal estimado (365% incremento).

En el periodo 2020, hubo un retroceso mayor, debido a que, no solo se concluyeron mucho menos procesos por el cierre técnico de operaciones debido a la pandemia, sino que además, los procesos que si fueron concluidos evidenciaron un incremento de tiempo real de proceso, en el caso del proceso de fiscalización incrementó 2.28 veces el tiempo total de corrida, al pasar de 36.33 días en 2019 a 82,98 días en 2020; en el caso de las verificaciones 1.36 veces al pasar de 76,45 a 104,55 días de proceso (siendo este el proceso más crítico de todos al contar con el mayor tiempo acumulado de ejecución, en comparación con los demás procesos).

El único proceso sin una variación sustancial lo fueron las recuperaciones, que solo vieron incrementado el tiempo real efectivo por proceso en 1 día (pasando de un promedio de 30,00 a 31,70 en el 2020). Adicionalmente, se aprecia que los resultados operativos padecen por un rezago de casos de periodos anteriores, que a su vez son los que acumulan mayores tiempos de espera.

Esto se logró determinar al confrontar las metas operativas anuales reportadas por su unidad, con los registros de procesos internos, al filtrar los casos iniciados y finalizados dentro del mismo periodo, frente al total de procesos finalizados (que incluyen del mismo y otros periodos anteriores).

**Tabla N° 20.** Cuadro comparativo de procesos iniciados y terminados en el mismo periodo.

<b>Descripción</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>General</b>
Procesos iniciados y concluidos en el mismo periodo	237	47	284
% mismo periodo:	54,86%	24,74%	45,66%
Procesos concluidos en el periodo	432	190	622
% procesos concluidos	100,00%	100,00%	100,00%
Diferencia	195	143	338
% Diferencia:	45,14%	75,26%	54,34%

*Fuente:* Registros internos Unidad de Fiscalización; Unidad de Planificación Institucional, 2019.

Para el inicio del periodo 2021, el análisis de registros arroja una perspectiva más exacta de esta observación, ya que solo al inicio del periodo ya la unidad tenía un total de 269 procesos en trámite, con tiempos de espera que podría calificarse como excesivos, dada la naturaleza de las operaciones que aquí se ejecutan.

**Tabla N° 21.** Cuadro comparativo de procesos en trámite al inicio del 2021, según su año de inicio.

<b>Año inicio</b>	<b>Cantidad Procesos</b>	<b>Porcentaje (%)</b>	<b>Tiempo estimado de Proceso (días)</b>
2009	1	0,37%	1976,71
2010	0	0,00%	0,00
2011	1	0,37%	1662,40
2012	3	1,12%	1558,91
2013	4	1,49%	1304,47
2014	1	0,37%	1198,62
2015	2	0,74%	959,52
2016	6	2,23%	749,74
2017	7	2,60%	570,82
2018	8	2,97%	433,14
2019	45	16,73%	264,75
2020	191	71,00%	92,48
<b>Total</b>	<b>269</b>	<b>100,00%</b>	<b>897,63 (*)</b>

*Nota.* (\*) Este dato no es un total, sino el promedio de los tiempos de procesos arriba estimados.

*Fuente:* Registros internos Unidad de Fiscalización 2021, Dirección de Notariado.

Todo lo anterior demuestra que una de las prioridades para enmendar la crisis operativa que enfrenta la unidad, es dirigir sus esfuerzos para reducir el tiempo de espera, y esto puede lograrse si se enfoca en atender con prioridad el caso más antiguo.

#### **4.4.2.2 En cuanto a la ejecución financiera**

Como segundo aspecto, se aprecia que la organización dispuso una disminución de recursos hasta un 20% para el periodo 2021, en comparación con el periodo anterior 2020 (C. C. Encargado Proceso Contable y Presupuestaria, Aprobación de recursos

ejercicio económico 2021, 15 de enero de 2021):

**Tabla N° 22.** Cuadro comparativo de asignación presupuestaria de la Unidad de Fiscalización para los periodos 2020 – 2021.

<b>Periodo</b>	<b>Monto</b>
2020	337.021.025,36
2021	268.096.157,70
Diferencia	<b>68.924.867,66</b>
% Disminución	20,45%

*Fuente:* datos presupuestarios unidad administrativa.

Sin embargo, es pertinente valorar, que las líneas presupuestarias disminuidas en tanto representan una disminución directa de remuneraciones, conduciría a una disminución del recurso humano. Es decir, el impacto de la reducción financiera, al contraerse, si implica un ejercicio más austero para la unidad, por lo que debe considerarse, en qué medida constituye entonces una limitante para alcanzar los resultados operativos del periodo.

En este sentido, se identifica que, en términos generales, las reducciones más severas que se impusieron fueron en mayor medida a los gastos operativos, mientras que las remuneraciones sí sufrieron una disminución relativa de un 20%, que sin embargo, no se reflejará en la disminución del recurso humano de la unidad de forma directa.

**Tabla N° 23.** Cuadro comparativo de presupuesto anual asignado a la Unidad de Fiscalización, periodos 2020 - 2021.

<b>Línea presupuestaria</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Disminución</b>
Remuneraciones:	319 869 296,36	257 532 647,70	19,49%
Gastos operativos	21 078 893,00	10 563 510,00	49,89%
Suplencias	675 000,00	0	100,00%

*Fuente:* C. C. Encargado Proceso Contable y Presupuestario, Aprobación de recursos ejercicio económico 2021, 15 de enero de 2021

En todo caso, la unidad de forma recurrente ha entrado en subejecución del presupuesto, lo cual ha implicado ahorros que solo evidencian ineficiencias en la gestión del gasto, al hacerse la devolución de las partidas presupuestarias una vez concluido cada ejercicio anual.

Por lo que, en principio, estas disminuciones pueden ser un aliciente para reducir la brecha entre la ejecución real frente al total disponible, que debe en principio tener una diferencia ideal de cero (es decir, 100% de los recursos ejecutados).

En cuanto a las líneas operativas que se disminuyen, algunas no son recortadas del presupuesto sino que se trasladan de programas operativos, de forma que no quede desprovista la administración del recurso.

Ejemplo de ello lo son los combustibles, que tradicionalmente estaban asignados a la unidad operativa, sin embargo, para el presente periodo se reconcentra todo en la unidad administrativa (C. C. Encargado Proceso Contable y Presupuestario, Aprobación de recursos ejercicio económico 2021, 15 de enero de 2021).

En lo esencial, y como se ilustra en la tabla siguiente, se halla que en efecto, la disminución presupuestaria presenta una oportunidad de mejora para reflejar mejores alcances o resultados. Ello se evidencia al calcular la ejecución presupuestaria del presente periodo con corte al 28 de febrero de 2021:

**Tabla N° 24** . Cuadro comparativo de ejecución proyectada y ejecutada por la Unidad de Fiscalización Notarial, con corte a febrero 2021.

Línea	Monto	%
Presupuesto anual	¢268.096.157,70	100%
Ejecución proyectada	¢44.682.692,95	17%
<b>Ejecutado al corte</b>	<b>¢56.007.437,42</b>	<b>21%</b>

*Fuente:* C. C. Unidad de Fiscalización Notarial, Justificación de ejecución presupuestaria con corte al 28 de febrero de 2021; 24 de marzo del 2021

## 4.5 Tercera Variable: Acciones correctivas requeridas por proceso

### 4.5.1 Diagnóstico de la variable analizada

Para el periodo 2021, la unidad de fiscalización implementó tres medidas para mitigar los efectos de la declaratoria de emergencia nacional por pandemia.

En un primer alcance, estableció un protocolo sanitario para la ejecución de las labores de campo, con lo cual se le permitió retomar a plenitud sus procesos; como un segundo aspecto, ejecutó una readecuación de cargas de trabajo, para equilibrar la cantidad de procesos asignados a cada equipo, y tercero, estableció reglas de orden de ejecución de las actividades, basados en antigüedad (C.C. Unidad de Fiscalización Notarial, Circular DNN-UFN-CIR-0001-2021 Autorización para retomar diligencias y comunicación de protocolo COVID-19, 19 de febrero de 2021).

Como resultado de esa estrategia, los registros operativos evidencian que los equipos de trabajo mantienen en general un equilibrio de cargas no solo en el aspecto cuantitativo, sino también en cuanto a las regiones por visitar, lo que equilibra las distancias de las giras de trabajo.

Se ilustra lo expuesto en la siguiente tabla:

**Tabla N° 25.** Cuadro comparativo de procesos asignados en la Unidad de Fiscalización, a marzo 2021.

<b>Región / Grupo de trabajo:</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>Total</b>
Región Brunca	3	4	2	5	0	2	3	3	22
Región Central	24	24	26	25	25	23	32	23	202
Región Chorotega	2	2	4	2	1	3	2	2	18
Región Huetar Caribe	3	1	1	3	1	1	3	1	14
Región Huetar Norte	1	1	1	1	3	1	1	3	12
Región Pacífico Central	2	1	2	1	3	2	4	0	15
<b>Total general</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>45</b>	<b>31</b>	<b>283</b>

*Fuente:* registros operativos internos de la unidad.

Solo hay un grupo que destaca por sobre los demás por una diferencia sustancial frente a sus pares en cuanto a la cantidad de procesos asignados, diferencia que obedece al rezago derivado de los procesos que este equipo viene arrastrando.

Además, al corte del mes de marzo de 2021, la conclusión de procesos de mayor antigüedad presenta mayor incidencia, en relación con la totalidad de procesos asignados en el presente periodo 2021, lo cual evidencia el efecto de las reglas de proceso impuestas. Si se aprecia que hay una tendencia marcada para gestionar procesos 2020 que son en general los que cuantitativamente superan al resto, aspecto que debe equilibrarse para ir procurando el cierre de casos más antiguos que tienen un mayor efecto perjudicial frente para el equipo de trabajo.

**Tabla N° 26.** Cuadro comparativo por periodo de procesos pendientes y terminados en la Unidad de Fiscalización, con corte a marzo 2021

<b>Periodo apertura</b>	<b>Procesos pendientes</b>	<b>%</b>	<b>Procesos terminados</b>	<b>%</b>
2009	1	0,45%	0	0,00%
2011	0	0,00%	1	1,59%
2012	2	0,91%	1	1,59%
2013	3	1,36%	1	1,59%
2014	1	0,45%	0	0,00%
2015	2	0,91%	0	0,00%
2016	3	1,36%	3	4,76%
2017	1	0,45%	3	4,76%
2018	8	3,64%	0	0,00%
2019	28	12,73%	10	15,87%
2020	136	61,82%	41	65,08%
2021	35	15,91%	3	4,76%
<b>Total</b>	<b>220</b>	<b>100,00%</b>	<b>63</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente:* registros internos de la Unidad de Fiscalización.

#### **4.5.2 Hallazgos relevantes de la tercera variable**

Si bien la unidad operativa cuenta con medidas que podrían entenderse como correctivas para una mejora del desempeño operativo y financiero, no debe dejarse de lado que fueron establecidas bajo la situación adversa de entorno, derivado de la emergencia nacional por pandemia COVID-19.

Esto implica que las causas que provocan los problemas operativos y de ejecución financiera, no necesariamente nacieron en el periodo 2020 ya concluido, sino que claramente han venido en arrastre periodo tras periodo, por lo que las medidas para mitigar los impactos de una situación coyuntural no pueden ser concebidos como la solución para el problema estructural que enfrenta la unidad sustantiva.

En cuanto al alcance operativo de la unidad investigada, se confirma que el mayor impedimento para el logro de las metas operativas responde sistemáticamente, a un tema de acumulación de procesos no atendidos oportunamente (véase 4.2.2 de este estudio). Esto en gran medida responde a una errática estrategia para reducir sistemáticamente los procesos más antiguos, permitiéndose la entrega de procesos más recientes, posiblemente justificado en la necesidad de alcanzar cierto nivel de resultados al final del periodo.

A pesar de que los manuales operativos fueron aprobados recientemente (Unidad de Fiscalización, 2019), se evidenció por un lado, que las metas operativas que mide la organización están desalineadas al confrontarse con los manuales de procedimientos a partir de los cuales, se brinda inducción al recurso humano que ingresa a la unidad (punto 4.2.2.1 de este estudio).

Sumado a ello, los procesos que, si están descritos, cuentan con elementos omisos o incompletos, y muestra de ello es que algunas metas que se miden en el nivel institucional no existen en su totalidad descritas en el Manual.

Tampoco puede dejarse de lado, que existen similitudes importantes entre los procesos que ejecuta la unidad, pero se visualiza una dispersión en la ejecución, no se han optimizado ni se han aplicado medidas de estandarización para reducir costos y tiempos de proceso.

#### **4.6 Interpretación de los resultados**

Luego del análisis de la información recabada a partir de los métodos propuestos, se considera que ha sido posible obtener insumos suficientes para determinar el estado de situación actual de los procesos de la unidad operativa en estudio; y a su

vez, establecer con claridad las causas de ineficiencia y o ineficacia de sus procesos.

#### **4.6.1 En cuanto a sus indicadores claves de desempeño**

En un primer alcance, a partir del análisis documental (4.2.2 de esta investigación), resulta claro que la organización establece como métricas dos parámetros clave (sus *KPI*):

- a) Los resultados operativos (procesos terminados por las unidades sustantivas).
- b) La ejecución de los recursos financieros que se asigna a cada unidad operativa.

A partir de estos dos indicadores, la organización toma las decisiones gerenciales respecto de mantener o disminuir los recursos asignados para el siguiente periodo, al considerar los resultados del periodo anterior (los cuales se registran mediante informes anuales del plan anual operativo, Unidad de Planificación, 2019).

En el caso de la unidad objeto de estudio, es claro que sus dos indicadores críticos, están por debajo de las expectativas de la organización, situación que ya comenzó a mostrar repercusiones en la asignación de recursos financieros para el periodo en curso.

##### **4.6.1.1 Indicador: metas operativas**

A partir del cierre del último periodo 2020, las metas llegaron apenas a un 24,33% (ver punto 4.3.2.1), el cual en todo caso ya venía en tendencia descendiente, al analizar los últimos 3 periodos anuales concluidos.

De acuerdo con el análisis FODA aplicado, los resultados del último periodo no deben ser vistos fuera de contexto, pues la operación de la unidad sufrió un cierre técnico (4.2.3.3 de este estudio); situación que en todo caso no revierte el hecho de que el periodo tras anterior en el que se operó con normalidad, el cierre igualmente

fue muy inferior a lo esperado, alcanzando apenas 55,31% (ver 4.3.2.1 de este estudio).

#### **4.6.1.2      Indicador: ejecución de presupuesto**

A partir del cierre del último periodo, la ejecución presupuestaria alcanza un 59,25%, mientras que el periodo tras anterior 2019 la ejecución alcanzó apenas un 56,26% (ver punto 4.3.1 del estudio).

Es de suponer que, ante un contexto de cierre técnico como el experimentado en el último periodo (véase FODA en punto 4.2.3.3 de este estudio), en el cual los gastos operativos se disminuyen, exista subejecución de este recurso; sin embargo, si comparativamente el periodo tras anterior presenta una subejecución todavía mayor, evidencia que existe ineficiencia en la ejecución de recursos a partir de los cuales se justifican los gastos operativos.

Apunta también a otra problemática, la sobre estimación de costos operativos, que si bien dichos recursos retornan a su origen al no ser utilizados, generan ociosidad del recurso financiero, algo inaceptable en un tipo de organización que opera bajo un contexto de uso de recursos públicos (ver 2.2.1).

No obstante, se comprueba que los indicadores de desempeño si advierten de posibles situaciones en la gestión de esta unidad, pero resultan insuficientes para diagnosticar por sí solos las causas reales de ineficiencia que aquejan tanto a la parte operativa como a su ejecución financiera.

#### **4.6.2    En cuanto a las causas que limitan la ejecución de procesos**

Los factores que tienen incidencia en el desempeño operativo resultan particularmente demarcados en métodos no estandarizados, una sobre estimación de la capacidad operativa fijadas por la organización, una medición de tiempos de proceso con serias falencias -que seguido se apuntarán-, y un desequilibrio de los operarios en experiencia y conocimiento.

##### **4.6.2.1      Métodos no estandarizados.**

El análisis documental y las observaciones, por su parte, dan clara evidencia de desfases entre las metas operativas que espera la organización de la unidad bajo estudio, de los procesos que documentan sus manuales de procedimiento.

Esta discrepancia genera, además, debilidades en los procesos de inducción de personal nuevo, que recurre a fuentes de información que no son óptimas, y en consecuencia, debe apoyarse en el conocimiento colectivo que es disperso, así como sensible a las interrupciones que cortan la continuidad de las labores.

En cuanto al método, se encuentran procesos cuyas actividades están desalineadas de sus manuales, principalmente porque no responden a las estimaciones de tiempo de proceso, y que en algunos casos carecen de manual descriptivo, por lo que, la organización desconoce si cada equipo maximiza o no sus capacidades, o realiza actividades de más, o inclusive, si se originan reprocesos por errores humanos (de lo cual no se hallaron controles).

También se deja en evidencia, que se ha venido acumulando procesos de mayor antigüedad, y ello obedece a que se facilita a los grupos de trabajo, entregar en mayor proporción procesos iniciados en el mismo periodo anual operativo (véase punto 4.2.2 de esta investigación, para 2019 un 54.86% de los procesos concluidos se iniciaron en el mismo periodo).

Es comprensible como una posición de exigencia para alcanzar un resultado operativo mínimo al cierre del año, puede crear presión al equipo y obligarlo a disponer cualquier estrategia para lograrlo; sin embargo, si no se cuenta con un método óptimo o cuando menos adecuado, lo que se provoca es perpetuar un acumulado de casos cuya antigüedad solamente disminuye el impacto positivo de alcanzar una meta operativa, pues no refleja una gestión oportuna o responsable de estos insumos.

Por lo tanto, se estima que la medida impuesta por la unidad en cuanto a variar la prioridad del recurso para atender casos con mayor antigüedad, si resulta un paso

acertado, pero está limitándose al ser la única que viene a variar la estrategia con la cual se abordaba el rezago de procesos.

Si bien este último asemeja al método PEPS (primero en entrar, primero en salir), debe complementarse con otras acciones que incrementen la eficiencia de los equipos de trabajo, de lo contrario resultará insuficiente, especialmente, calibrar el conocimiento entre los operarios, aspecto de suma relevancia que igualmente lo ha señalado el mismo equipo de trabajo (ítem 16 del cuestionario, en el punto 4.2.1 de este estudio).

Es claro además, que este complemento exige revisar los procedimientos ya que algunos ni siquiera están incorporados en los manuales de procedimientos lo cual provoca que la curva de aprendizaje de los nuevos operarios sea mucho mayor al no contar con bases de información de consulta o referencia para orientarse en sus labores (véase 4.2.2.1), y por otra parte, también se destaca el hecho de que, al haber semejanzas importantes, es pertinente estandarizar las actividades para que el operario pueda asimilarlas con más facilidad, y replicarlas reduciendo los tiempos de proceso (véase 4.2.2.2 en cuanto a las similitudes de los procesos).

#### **4.6.2.2 Sobre estimación de la capacidad operativa.**

El otro problema medular que se observa en cuanto a las metas operativas se destaca en una sobre estimación de la capacidad operativa por parte de la organización.

Es claro que, esto se asocia primero a una medición deficiente de los tiempos reales de proceso, que veremos seguido; pero en el fondo, establecer metas operativas altas no va a lograr el efecto de incrementar la eficiencia ni los resultados de la unidad operativa, solo le mete presión innecesaria y provoca repercusiones de efecto *búmeran* ya que los efectos negativos solamente inciden en perjuicio de la misma unidad, perpetuando las deficiencias operativas.

La falta de calibración de metas es clara muestra, ya que a partir de los resultados de un periodo, no se ajusta el indicador anual, sino que se mantiene, bajo una suerte

de expectativa que en el siguiente periodo si se va a lograr, pero con el nefasto resultado que no ocurre así (véase el análisis de datos en el punto 4.3.2.1 de este estudio).

La medida correctiva en este alcance lo es, primero negociar un nuevo ejercicio de medición de tiempos de proceso, por las falencias que adelante se dirán; y posteriormente, calibrar las metas operativas de acuerdo con la capacidad real de la unidad, según la cantidad de equipos de trabajo disponibles, y los insumos de tiempo remunerado con los que estos cuenten para completar sus tareas.

#### **4.6.2.3 Problemas de medición de tiempos de proceso existentes.**

El análisis de los datos a partir de los registros muestra, por un lado, la realidad en cuanto al tiempo de corrida actual que toma cada proceso, muy por encima de lo que la organización considera que es el tiempo estándar, denotando una debilidad en este aspecto.

Además, este análisis también permite confirmar, que el rezago de procesos aunado a una ausente estrategia para su abatimiento es una de las principales causas de ineficiencias que aquejan al desempeño de esta unidad (véase 4.5.1 de este estudio para más amplitud).

Al cruzar la información observada de los manuales, con los datos y el cuestionario, se encuentra además otro aspecto relevante, y es que los manuales omiten tiempos de espera y desplazamientos en la contabilización del tiempo estándar, lo cual provoca una medición sesgada de la capacidad real de esta unidad.

Por un lado, si el funcionario debe desplazarse físicamente a una localidad, de forma recurrente para poder completar su tarea, y no hay otra forma alternativa de realizarlo, entonces ese traslado es parte intrínseca del proceso.

Por otro, los tiempos de espera establecidos en las normas legales, deben necesariamente tomarse en consideración en las mediciones de tiempo de proceso, ya que los mismos resultan

A pesar de que la organización ha definido su tiempo estándar de proceso en minutos (véase 4.2.2.3 de esta investigación), sin embargo, al analizar los diagramas de flujo donde se consignan los tiempos de proceso, la primera carencia que se observa, es que los mismos no contabilizan los desplazamientos que deben realizar los operarios.

Y lo que es paradójico, es que todos los procesos de esta unidad dependen necesariamente de las giras a lo interno del territorio nacional para poder completar sus procesos, ya que se deben realizar distintas actividades fuera del lugar de trabajo para poder completar sus funciones, por lo tanto, es incuestionable que los desplazamientos son parte integral del proceso.

El segundo aspecto relevante, radica en los tiempos de espera. La corrida de cada proceso no puede ejecutarse en una sola acción, o en una secuencia ininterrumpida.

Existen en este tipo de procesos, tiempos de espera necesarios, algunos incluso dispuestos por la misma normativa que regula a este tipo de organizaciones, y que tornan imposible una ejecución de un proceso en el tiempo estándar definido por la organización.

Se puntualiza aquí, como ejemplo, el plazo de antelación que se debe respetar previo a ejecutar una inspección, el cual es de 5 días hábiles, y que no está contemplado en el tiempo de proceso.

Bajo este escenario, este tiempo de espera es parte del procedimiento para lograr la entrega final de un proceso, por lo que se estima que es sustancial y debe necesariamente integrarse dentro de las mediciones, de lo contrario se provoca una desviación en la estimación, al pretenderse una entrega con mayor prontitud cuando las mismas reglas y normas que regulan la actividad, imponen un ritmo pausado en la ejecución de las actividades.

En la imagen adjunta, como ilustración, pueden verse las actividades descritas tal como constan en el manual de procedimientos.

**Figura N° 15.** Actividades del proceso de inspección de oficina.

<b>Proceso: Inspección de Oficina</b>		
<b>Elaborado por: Ing. William Vargas Saborio</b>		
<b>Código</b>	<b>Descripción de la Actividad</b>	<b>Tiempo Aprox. Min</b>
00	Inicio del procedimiento	-
01	Creación del oficio	10,00
02	Recepción de oficio	3,00
03	Asignación del oficio	3,00
04	Repartición del oficio	3,00
05	Cotejo de expedientes	3,00
06	Creación del proceso	10,00
07	Revisión y análisis del expediente	20,00
08	Notificación a la parte interesada	10,00
09	Creación de Señalamiento	10,00
10	Inspección a la oficina del notario	100,00
11	Creación del informe	45,00
12	Creación de la minuta de revisión	40,00
13	Aprobación Jefatura	40,00
14	Resolución Acto Final	20,00

*Fuente: Unidad de Fiscalización, 2019.*

#### **4.6.2.4 Desequilibrio en experiencia y conocimiento de operarios.**

Se encuentran desequilibrios entre conocimiento y experiencia del personal asignado a la realización de estos procesos, en particular, porque existe una alta proporción del recurso humano en un estrato de inexperto, con un año o menos de formar parte de la organización; lo cual evidencia la necesidad de calibrar conocimientos entre los distintos equipos, y así lo ha percibido incluso el mismo personal que ejecuta estas tareas (véase ítems 1, 2, y 16 del cuestionario, contenido en el punto 4.2.1 de esta investigación).

A partir del cuestionario aplicado, el grupo de trabajo brinda un *insight* o perspectiva interna valiosa para identificar parte de las principales causas de ineficiencia de la unidad sustantiva, esto es, por un lado, la necesidad de calibrar conocimientos entre

los grupos de trabajo (véase ítem 16 del cuestionario en 4.2.1), derivado de contar con personal inexperto que necesita fortalecer sus conocimientos en las tareas asignadas, mientras que a su vez, confirman que las ineficiencias no son un problema de falta de insumos, o de equipamiento, reconociéndose esto último, por el contrario como una de las fortalezas de la organización (véase ítem 3 del cuestionario, plasmado en el punto 4.2.1 de esta investigación).

Al incrementar las falencias identificadas, no se establecieron en el Manual, los rangos de tolerancia en los tiempos de proceso, para los operarios con menor dominio de las tareas. Esto resulta importante, pues un operario nuevo sin experiencia requiere más tiempo de proceso al desconocer una gran parte de las actividades materiales que requiere cada procedimiento, y necesita consultar fuentes de referencia (los manuales, que ya advertimos son deficientes), o bien obtener información de sus pares, al provocar interrupciones en las labores de los demás grupos de trabajo.

Se halla en el Manual (Unidad de Fiscalización, 2019), que los procesos descritos no están alineados a las metas operativas que espera la organización, al describir procesos que pueden ser uno solo, o por otra parte, que tan siquiera aparecen en el reporte anual de metas operativas (se presume que se contabilizan como parte de los procesos más similares). Esta desviación solamente dificulta la medición adecuada de los resultados operativos; pero además, perjudica el proceso de aprendizaje del operario nuevo, que no tiene el conocimiento suficiente del contexto en el cual opera el grupo, y se enfrenta a estas desviaciones sin estar debidamente preparado.

Por último, todas estas deficiencias no inciden en reducir las curvas de aprendizaje, aspecto que es crucial para optimizar el desempeño de los equipos de trabajo. Sin embargo, se determina que la unidad operativa no tiene un plan específico para mantener un equilibrio entre operarios experimentados y novatos, de manera que se reduzca el impacto que provoca la curva de aprendizaje de este último. Al asociar un operario con trayectoria, a uno nuevo, se provoca una adecuada mezcla que

permite al equipo equilibrarse entre sí, y superar el proceso de inserción o inducción, con mayor facilidad.

#### **4.7 Causas que limitan la ejecución presupuestaria**

En cuanto a la ejecución del recurso financiero, del análisis se encuentran dos factores primordiales. El primero lo fue la coyuntura del cierre técnico por declaratoria de emergencia nacional, lo cual repercute en el conglomerado de líneas presupuestarias que integran gastos operativos; y el segundo, la inestabilidad laboral, que limita la ejecución del recurso financiero al estar asociados allí los componentes de remuneraciones, cargas sociales, seguros y afines.

##### **4.7.1.1 Efectos del cierre técnico por declaratoria de emergencia**

Como ya se contempló líneas atrás, el cierre técnico representó un impedimento para ejecución de desplazamientos a lo externo de la organización, paso crucial para que la unidad pudiera completar sus ciclos operativos (véase punto 4.5.1 de este estudio).

A partir de ello, no se hizo gasto de líneas como combustibles, viáticos, hospedaje, y otros gastos de transporte, dado que solo se pudo ejecutar una parte del primer trimestre alcanzándose un 12% de uso de este recurso (Unidad de Fiscalización Notarial, 2021; además véase FODA en 4.2.4.4).

Sin embargo, de lo expuesto en el punto anterior, la subejecución de gastos operativos no es el rubro de mayor impacto, pues la partida presupuestaria de remuneraciones al periodo 2020 acaparó el 96% del total de este recurso, en consecuencia, cualquier subejecución en este aspecto, provoca un mayor impacto por el volumen o cuantía de los recursos que representa (véase 4.2.2.2).

##### **4.7.1.2 Efectos de la inestabilidad laboral**

La unidad aqueja una inestabilidad laboral, derivada de distintos factores (véase del análisis FODA los puntos 4.2.4.3 y 4.2.4.4), y ello representó que solamente el 62% de presupuesto destinado a remuneraciones se ejecutara durante el 2020. El

restante 38% no ejecutado, corresponde a la suma de 199.963.031,75, monto muy superior a la deducción que sufrió la programación presupuestaria del actual periodo 2021 (la disminución aplicada representó un 20,45% del presupuesto total 2020, véase 4.4.2.2).

Ahora, la ejecución del recurso financiero si fue concordante con el contexto sufrido por la unidad durante la emergencia nacional, amén de que, por un lado, el equipo de trabajo sufrió 11 bajas que tuvieron que ser contratadas (para un equipo de 18 personas, lo que representa un reemplazo del 61% del *staff* aproximadamente). Este cambio generacional repercutió directamente en el rubro del gasto presupuestario, pues los lapsos de espera para reemplazar el recurso generaron un ahorro de remuneraciones, seguros y seguridad social, entre otros montos, ahorro que es visto por la organización como una ineficiencia.

# **Capítulo V:**

## **Conclusiones y recomendaciones**

## **5 Conclusiones**

Mediante los objetivos específicos trazados para esta investigación, se procuró desarrollar una secuencia de actividades para establecer un diagnóstico, determinar los hallazgos, y finalmente delimitar las recomendaciones pertinentes para alcanzar una gestión eficiente y eficaz, en la unidad operativa estudiada.

Se presentan las siguientes conclusiones, bajo el mismo orden de los objetivos específicos a partir de los cuales se trazó la ruta de esta investigación.

### **5.1.1 En cuanto al primer objetivo de la investigación.**

En cuanto al primer objetivo, consistente en determinar el estado de situación actual de los procesos de la unidad operativa en estudio; se concluye:

1. La Unidad de Fiscalización Notarial es una oficina pública que forma parte de la Dirección Nacional de Notariado, organización que cuenta con un plan estratégico debidamente definido y delimitado. Sin embargo, no se observa que existan otros planes de niveles funcionales u operativos, inferiores, que cumplan el propósito de especificar los alcances del plan estratégico institucional en cuanto a la unidad operativa bajo estudio.
2. La Unidad objeto de estudio, en cuanto a sus recursos, cuenta con un equipo de trabajo total de 18 funcionarios, al organizar sus operarios en equipos de 2 funcionarios, uno de ellos de estrato profesional, y el otro, del nivel técnico o asistencial.
3. Sus productos son esencialmente procedimientos documentales cuyas metas están definidas cuantitativamente mediante un plan operativo institucional (instrumento que utiliza la organización para articular la ejecución de su estrategia), que siguen una secuencia de tres etapas, descritas como procedimiento administrativo, y que se sostiene en una segmentación tripartita de actividades: insumo – proceso – producto.

4. Todos estos procesos se ejecutan sustancialmente de la misma manera, definidos como un procedimiento sumario de comprobación, a requerimiento de usuarios internos y externos a la organización.
5. Bajo esa línea, la unidad operativa reporta sus resultados operativos bajo cuatro procesos denominados:
  - a. Fiscalizaciones
  - b. Recuperaciones
  - c. Verificaciones
  - d. Inspecciones por denuncia.
6. Pero, por otro lado, aunque la organización cuenta con manuales descriptivos de sus procedimientos, los que aparecen allí documentados son:
  - a. Fiscalizaciones
  - b. Verificación
  - c. Verificación de cumplimiento de requisitos
  - d. Recuperación.
7. A partir de ello se aprecian discrepancias importantes entre las metas operativas que se reportan en el nivel gerencial, frente a los procesos que aparecen en los manuales descriptivos de funciones, advirtiéndose la existencia de omisiones descriptivas en el manual de procedimientos, de uno de los procesos clave de la unidad en el nivel de informes institucionales (inspecciones por denuncias).
8. Únicamente para cada uno de sus procesos descritos en el nivel de manuales de procedimiento, la organización cuenta con una determinación de tiempo estándar de proceso definido en minutos, y documentado en diagramas de flujo (véase 4.2.2.3 de esta investigación).
9. Sobre dichos diagramas de flujo de actividades, se identificaron como debilidades relevantes:

- a. No se contabilizan como parte de los tiempos estándar de proceso, los desplazamientos que deben realizar los operarios, sin los cuales, cada procedimiento no puede concluir.
  - b. Los tiempos de espera se omiten, sin embargo, la corrida de cada proceso no puede ejecutarse en una sola acción, o en una secuencia ininterrumpida.
  - c. Existen en este tipo de procesos, tiempos de espera necesarios, algunos incluso dispuestos por la misma normativa que regula a este tipo de organizaciones (como el plazo de antelación entre la programación de una inspección y la ejecución de esta).
  - d. No se establecieron en el Manual, los rangos de tolerancia en los tiempos de proceso, para los operarios con menor dominio de las tareas.
10. Al aplicarse el análisis de datos de los registros que contienen los resultados de los procesos ejecutados durante los periodos 2019 y 2020, se halló que, del total de los procesos registrados, ninguno guardó coherencia en la cantidad de tiempo de proceso real, con los tiempos estándares definidos por la organización en los diagramas de flujo de sus manuales.
11. Por su parte, los operarios perciben en general que la organización facilita todos los insumos requeridos para ejecutar sus funciones a plenitud, pero acusan una falta de calibración de conocimientos entre los distintos grupos de trabajo, así como procedimientos lentos y burocráticos, como las principales situaciones que enfrentan en su labor.
12. Los datos en efecto confirman la existencia de un rezago de procesos no atendidos, procedentes de periodos anteriores, y que son los que acumulan mayores tiempos de espera. Para el 2021 la cartera representa un rezago en más del 84% de sus procesos (procedentes de periodos anteriores), sin embargo, de forma contraproducente, la conclusión de procesos rezagados

para los periodos 2019 y 2020, representó en promedio, un 54% de procesos concluidos, mientras que el restante porcentaje de procesos concluidos, habían sido iniciados en el mismo periodo.

13. A partir del cierre del último periodo 2020, las metas operativas alcanzaron apenas a un 24,33% (ver punto 4.3.2.1), el cual en todo caso ya venía en tendencia descendiente, al analizar los últimos 3 periodos anuales concluidos.
14. De acuerdo con el análisis FODA aplicado, los resultados del último periodo no deben ser vistos fuera de contexto, pues la operación de la unidad sufrió un cierre técnico debido a la declaratoria de emergencia nacional, que forzó a la organización a impedir las diligencias en campo (4.2.3.3 de este estudio); situación que si bien perjudicó de forma directa la capacidad operativa para ese periodo, en todo caso no revierte el hecho de que el periodo tras anterior, donde si se operó con normalidad, el cierre igualmente fue muy inferior a lo esperado, alcanzando apenas 55,31% (ver 4.3.2.1 de este estudio).
15. En cuanto a la ejecución presupuestaria, para el periodo 2020 se alcanzó un 59,25%, mientras que el periodo tras anterior 2019 la ejecución alcanzó apenas un 56,26% (ver punto 4.3.1 del estudio).
16. Es de suponer que, ante un contexto de cierre técnico como el experimentado en el último periodo (véase FODA en punto 4.2.3.3 de este estudio), en el cual los gastos operativos se disminuyen, exista subejecución de este recurso; sin embargo, si comparativamente el periodo tras anterior presenta una subejecución todavía mayor, evidencia que existe ineficiencia en la ejecución de recursos a partir de los cuales se justifican los gastos operativos. Apunta también a otra problemática, la sobre estimación de costos operativos, que si bien dichos recursos retornan a su origen al no ser utilizados, generan ociosidad del recurso financiero, algo inaceptable en un tipo de organización que opera bajo un contexto de uso de recursos públicos (ver 2.2.1).

### **5.1.2 En cuanto al segundo objetivo de la investigación.**

En cuanto al segundo objetivo, definido como establecer las causas de ineficiencia y o ineficacia de sus procesos; se concluye:

- 1) De acuerdo con los estudios ejecutados durante esta investigación, para efectos prácticos, los indicadores claves y predominantes en la organización son:
  - a) Metas operativas, lo que se traduce a cantidad de procesos concluidos
  - b) Ejecución presupuestaria, es el porcentaje óptimo de ejecución del recurso financiero.
- 2) En el caso de la unidad objeto de estudio, es claro que sus dos indicadores críticos, están por debajo de las expectativas de la organización, situación que ya comenzó a mostrar repercusiones en la asignación de recursos financieros para el periodo en curso, pues no es sino a partir de estos dos indicadores, que la organización toma las decisiones gerenciales respecto de mantener o disminuir los recursos asignados para el siguiente periodo, al considerar los resultados del periodo anterior, los cuales se registran mediante informes anuales del plan anual operativo.
- 3) Estos indicadores, si bien resultan de utilidad por cuanto advierten de posibles inconvenientes de gestión, son en principio de un alcance muy general, y resulta insuficientes para diagnosticar por sí solos las causas reales de ineficiencia que aquejan tanto a la parte operativa como a su ejecución financiera.
- 4) Los factores que tienen incidencia en el desempeño operativo resultan particularmente demarcados en métodos no estandarizados, una sobre estimación de la capacidad operativa fijadas por la organización, una medición de tiempos de proceso con serias falencias -que seguido se apuntarán-, y un desequilibrio de los operarios en experiencia y conocimiento.
- 5) El análisis documental y las observaciones, por su parte, dan clara evidencia de desfases entre las metas operativas que espera la organización de la unidad

bajo estudio, de los procesos que documentan sus manuales de procedimiento. Esta discrepancia genera, además, debilidades en los procesos de inducción de personal nuevo, que recurre a fuentes de información que no son óptimas, y en consecuencia, debe apoyarse en el conocimiento colectivo que es disperso, así como sensible a las interrupciones que cortan la continuidad de las labores.

- 6) Existen procesos cuyas actividades están desalineadas de sus manuales, principalmente porque no responden a las estimaciones de tiempo de proceso, o bien simplemente se omitieron, y en algunos hay procesos completos que carecen de manual descriptivo, por lo que, la organización desconoce si cada equipo maximiza o no sus capacidades, o realiza actividades de más, o inclusive, si se originan reprocesos por errores humanos (de lo cual no se hallaron controles).
- 7) El otro problema medular que se observa en cuanto a las metas operativas se destaca en una sobre estimación de la capacidad operativa por parte de la organización. Es claro que, esto se asocia primero a una medición deficiente de los tiempos reales de proceso, y que además, propicia que la organización establezca metas operativas altas, que no logran el efecto de incrementar la eficiencia ni los resultados de la unidad operativa, solo le mete presión innecesaria y provoca repercusiones de efecto *búmeran* ya que los efectos negativos solamente inciden en perjuicio de la misma unidad, perpetuando las deficiencias operativas.
- 8) La falta de calibración de metas a partir de los resultados operativos de los periodos que finalizaron confirma que la organización no ajusta los indicadores anuales, sino que se mantiene, bajo una suerte de expectativa que en el siguiente periodo si se va a lograr, pero con el nefasto resultado que no ocurre así (véase el análisis de datos en el punto 4.3.2.1 de este estudio).
- 9) El análisis de los datos a partir de los registros muestra, por un lado, la realidad en cuanto al tiempo de corrida actual que toma cada proceso, muy por encima de lo que la organización considera que es el tiempo estándar, al denotar una

debilidad en este aspecto. Además, este análisis también permite confirmar, que el rezago de procesos aunado a una ausente estrategia para su abatimiento es una de las principales causas de ineficiencias que aquejan al desempeño de esta unidad (véase 4.5.1 de este estudio para más amplitud).

- 10) Al cruzar la información observada de los manuales, con el análisis de datos obtenidos a partir de los registros operativos, y el cuestionario que recoge la percepción de los operarios, se encuentra además otro aspecto relevante, y es que los manuales omiten tiempos de espera y desplazamientos en la contabilización del tiempo estándar, lo cual provoca una medición sesgada de la capacidad real de esta unidad.
- 11) Se encontraron desequilibrios entre conocimiento y experiencia del personal asignado a la realización de estos procesos, en particular, porque existe una alta proporción del recurso humano en un estrato de inexperto, con un año o menos de formar parte de la organización; lo cual evidencia la necesidad de calibrar conocimientos entre los distintos equipos, y así lo ha percibido incluso el mismo personal que ejecuta estas tareas, pues el personal que desconoce las actividades y no tiene una fuente de información óptima para alcanzar sus objetivos, interrumpe al resto del equipo de trabajo para evacuar sus dudas (véase ítems 1, 2, y 16 del cuestionario, contenido en el punto 4.2.1 de esta investigación).
- 12) En cuanto a la ejecución del recurso financiero, del análisis se encontraron como factores primordiales de subejecución para el periodo 2020, el cierre técnico por declaratoria de emergencia nacional, lo cual repercute en el conglomerado de líneas presupuestarias que integran gastos operativos; y el segundo, la inestabilidad laboral.
- 13) El cierre técnico representó un impedimento para ejecución de desplazamientos a lo externo de la organización, paso crucial para que la unidad pudiera completar sus ciclos operativos (véase punto 4.5.1 de este estudio).

- 14) A partir de ello, no se hizo gasto de líneas como combustibles, viáticos, hospedaje, y otros gastos de transporte, dado que solo se pudo ejecutar una parte del primer trimestre alcanzándose un 12% de uso de este recurso (Unidad de Fiscalización Notarial, 2021; además véase FODA en 4.2.4.4).
- 15) Sin embargo, de lo expuesto en el punto anterior, la subejecución de gastos operativos no es el rubro de mayor impacto, pues la partida presupuestaria de remuneraciones al periodo 2020 acaparó el 96% del total de este recurso, en consecuencia, cualquier subejecución en este aspecto, provoca un mayor impacto por el volumen o cuantía de los recursos que representa (véase 4.2.2.2).
- 16) En todo caso, del diagnóstico y el análisis documental realizado, se encuentra que para el ejercicio anual en curso, los factores que afectaron la ejecución financiera del periodo 2020 están disminuyendo, no se proyectan como una limitante para alcanzar los objetivos operativos de este periodo en curso.

### **5.1.3 En cuanto al tercer objetivo de la investigación.**

En cuanto al tercer objetivo, que consiste en definir las acciones correctivas necesarias que impacten directamente los indicadores de desempeño deficientes, se concluye:

- 1) Para el periodo 2021, la unidad de fiscalización implementó tres medidas para mitigar los efectos de la declaratoria de emergencia nacional por pandemia.
- 2) En un primer alcance, estableció un protocolo sanitario para la ejecución de las labores de campo, con lo cual se le habilitó retomar a plenitud sus procesos; como un segundo aspecto, ejecutó una readecuación de cargas de trabajo, para equilibrar la cantidad de procesos asignados a cada equipo, y tercero, estableció reglas de orden de ejecución de las actividades, basados en antigüedad

- 3) Como resultado de esa estrategia, los registros operativos del periodo 2021 evidencian que los equipos de trabajo mantienen en general un equilibrio de cargas no solo en el aspecto cuantitativo, sino también en cuanto a las regiones por visitar, lo que equilibra las distancias de las giras de trabajo.
- 4) Si bien la unidad operativa cuenta con medidas que podrían entenderse como correctivas para una mejora del desempeño operativo y financiero, no debe dejarse de lado que fueron establecidas bajo la situación adversa de entorno, derivado de la emergencia nacional por pandemia COVID-19. Esto implica que las causas que provocan los problemas operativos y de ejecución financiera, no necesariamente nacieron en el periodo 2020 ya concluido, sino que claramente han venido en arrastre periodo tras periodo, por lo que las medidas para mitigar los impactos de una situación coyuntural no pueden ser concebidos como la solución para el problema estructural que enfrenta la unidad sustantiva.
- 5) Se estima que la medida impuesta por la unidad en cuanto a variar la prioridad del recurso para atender casos con mayor antigüedad, si resulta un paso acertado, pero está limitándose al ser la única que viene a variar la estrategia con la cual se abordaba el rezago de procesos.
- 6) Si bien este último asemeja al método PEPS (primero en entrar, primero en salir), debe complementarse con otras acciones que incrementen la eficiencia de los equipos de trabajo, de lo contrario resultará insuficiente, especialmente, calibrar el conocimiento entre los operarios, aspecto de suma relevancia que igualmente lo ha señalado el mismo equipo de trabajo (ítem 16 del cuestionario, en el punto 4.2.1 de este estudio).
- 7) Es claro además, que este complemento exige revisar los procedimientos ya que algunos ni siquiera están incorporados en los manuales de procedimientos lo cual provoca que la curva de aprendizaje de los nuevos operarios sea mucho mayor al no contar con bases de información de consulta o referencia para orientarse en sus labores (véase 4.2.2.1), y por otra parte, también se destaca

el hecho de que, al haber semejanzas importantes, es pertinente estandarizar las actividades para que el operario pueda asimilarlas con más facilidad, y replicarlas al reducir los tiempos de proceso (véase 4.2.2.2 en cuanto a las similitudes de los procesos).

- 8) Por otra parte, para paliar la sobre estimación de metas operativas (que es un factor que perpetúa el incumplimiento recurrente de la unidad), no se cuenta con medidas correctivas, por lo que se impide calibrar las metas operativas de acuerdo con la capacidad real de la unidad, según la cantidad de equipos de trabajo disponibles, y los insumos de tiempo remunerado con los que estos cuenten para completar sus tareas.
- 9) En cuanto a las mediciones de tiempo de procesos, la desactualización de los manuales operativos provoca desviaciones en la estimación de tiempos de proceso, al someter al grupo de trabajo a mayor presión, al pretenderse una entrega con mayor prontitud cuando las mismas reglas y normas que regulan la actividad, imponen un ritmo pausado en la ejecución de las actividades.
- 10) En cuanto a la calibración de conocimiento entre los distintos grupos de trabajo, las deficiencias apuntadas incrementan las curvas de aprendizaje, y no se cuenta un plan específico para mantener un equilibrio entre operarios experimentados y novatos, de manera que se reduzca el impacto que provoca la curva de aprendizaje de este último. Al asociar un operario con trayectoria, a uno nuevo, se provoca una adecuada mezcla que permite al equipo equilibrarse entre sí, y superar el proceso de inserción o inducción, con mayor facilidad.
- 11) En cuanto a las acciones de impacto para los indicadores adversos, no se logró comprobar:
  - a) Un proceso de admisibilidad efectivo, que le permita a la unidad filtrar adecuadamente cuáles procesos debe darse trámite, y cuáles deben descartarse de entrada.

- b) Criterios de selección de casos, basado en prioridades.
- c) Uso predominante de soportes electrónicos en las comunicaciones, en la gestión de procesos y solo reservar el resguardo físico para aquellos casos estrictamente necesarios.
- d) Asignación de recursos para fortalecer procesos críticos, en especial que se enfoquen en los asuntos con mayor tiempo de espera.
- e) Que se promuevan medidas de estandarización de procesos, incluyendo acciones comunes para recepción de nuevos casos, el método de asignación de procesos, las acciones o actividades de campo, y las acciones finales una vez concluido cada proceso, con el propósito de ganar eficacia y reducir tiempos de proceso. Estandarizar los procesos para facilitar a los operarios la ejecución sistemática de las actividades, de forma que, indistintamente del tipo de proceso que enfrente cada equipo, el operario pueda asimilarlas con más facilidad, y replicarlas al reducir los tiempos de proceso.
- f) Procesos de inducción de nuevos colaboradores, al complementar por manuales que aporten valor al operario aprendiz, aspecto que es crucial para optimizar el desempeño de los equipos de trabajo.
- g) Un método de asignación de cargas de trabajo equilibrado, que asegure una cantidad uniforme de procesos asignados a cada equipo, e interviniendo con mayor intensidad aquellos que presenten un desempeño inferior al resto del grupo.
- h) Actualización oportuna de los procedimientos, ya que algunos ni siquiera están incorporados en los manuales de procedimientos lo cual provoca que la curva de aprendizaje de los nuevos operarios sea mucho mayor al no contar con bases de información de consulta o referencia para orientarse en sus labores.

#### **5.1.4 Factores que no inciden en la gestión operativa o financiera**

Luego del diagnóstico y el análisis documental realizado, se encuentra que, para el ejercicio anual en curso, los factores que afectaron la ejecución financiera del periodo 2020 están disminuyendo, no se proyectan como una limitante para alcanzar los objetivos.

Por un lado, a consecuencia del ejercicio presupuestario del periodo anterior, se derivó como consecuencia la disminución del presupuesto para el periodo 2021; más ello no se manifestó como un factor para la reducción del recurso humano. Si en efecto se contrajeron los alcances de las remuneraciones, ello obedece a la disminución de costos que provoca un cambio generacional, con salarios más bajos, obligando también a reservar menos por vacaciones, aguinaldos, seguridad social, entre otros rubros. Pero en la cuantía de operarios, se conserva la estructura de la unidad operativa, por lo que su principal recurso no se ha visto disminuido (véase incluso que al primer corte del año, la ejecución del presupuesto está por encima de lo esperado, punto 4.4.2.2).

Por otra parte, si se aprovisiona una suma para gastos operativos (C. C. Encargado Proceso Contable y Presupuestaria, Aprobación de recursos ejercicio económico 2021, 15 de enero de 2021), de la cual se estima que es factible realizar sino la totalidad, al menos un alto porcentaje. Esto particularmente porque, según los informes anuales del periodo 2019 (Unidad de Planificación, 2019), la unidad solamente ejecutó en ese periodo un 22% del rubro de gastos operativos que le fue asignado, durante una época en la que no hubo factores externos que condicionaran su ejecución; monto que representó la suma de 4.526.720,00 y que es muy inferior al rubro por gastos operativos que se asignaron en 2021 (véase 4.4.2.2 de este estudio).

Otro de los factores que se estima no inciden en el alcance de las metas operativas ni tampoco perjudica la ejecución presupuestaria, corresponde a los instrumentos e insumos facilitados al operario para realizar las actividades designadas. Del cuestionario aplicado, se logró evidenciar, que en general los operarios reportan como óptimos los equipos de trabajo, la conectividad y los insumos, siendo estos

los factores de menor urgencia como aspectos que requieran mejoras (véase los ítems 4 y 16, puntos 4.2.1.4 y 4.2.1.9 de este estudio).

Finalmente, la organización puede descartar la necesidad de tomar acciones para abordar factores como los instrumentos e insumos facilitados al operario para realizar las actividades designadas. Del cuestionario aplicado, se logró evidenciar, que en general los operarios reportan como óptimos los equipos de trabajo, la conectividad y los insumos, siendo estos los factores de menor urgencia como aspectos que requieran mejoras (véase los ítems 4 y 16, puntos 4.2.1.4 y 4.2.1.9 de este estudio).

## **5.2 Recomendaciones**

Como recomendaciones para los niveles operativos, gerenciales y cúpula de la organización, se consideran crucial la implementación de las siguientes medidas:

### **5.2.1 Al Jefe Operativo de la Unidad.**

Al jefe o encargado de la supervisión de los equipos de trabajo de la unidad:

1. Desarrollar acciones que incentiven la eficiencia y reducción de tiempos de proceso, al estimar que, si bien las medidas adoptadas para mitigar los efectos de la declaratoria de emergencia nacional por pandemia son adecuadas, siguen siendo medidas para mitigar los impactos de una situación coyuntural, no pueden ser concebidos como la solución para el problema estructural que enfrenta la unidad sustantiva, y que arrastra de periodos anteriores a la pandemia.
2. Implementar un nuevo proceso de admisibilidad que le permita filtrar adecuadamente cuáles procesos debe darse trámite, y cuáles deben descartarse de entrada.
3. Aplicar mejores criterios de selección de casos, basado en prioridades.

4. Implementar mayor uso de soportes electrónicos en las comunicaciones, en la gestión de procesos y solo reservar el resguardo físico para aquellos casos estrictamente necesarios.
5. Reasignar sus recursos para fortalecer procesos críticos, en especial que se enfoquen en los asuntos con mayor tiempo de espera.
6. Llevar registros y realizar análisis constantes de sus controles, para comprobar el tiempo de corrida de los procesos.
7. Promover entre sus equipos de trabajo diversas medidas de estandarización de procesos, incluye acciones comunes para recepción de nuevos casos, el método de asignación de procesos, las acciones o actividades de campo, y las acciones finales una vez concluido cada proceso, con el propósito de ganar eficacia y reducir tiempos de proceso.
8. Adecuar los procesos de inducción de nuevos colaboradores, complementado por manuales que aporten valor al operario aprendiz, aspecto que es crucial para optimizar el desempeño de los equipos de trabajo.
9. Mantener el equilibrio de cargas de trabajo, al asegurar una cantidad uniforme de procesos asignados a cada equipo, e interviniendo con mayor intensidad aquellos que presenten un desempeño inferior al resto del grupo.
10. Revisar de forma constante el respeto a las reglas de orden de ejecución de las actividades, y fortalecer la asignación del tiempo de trabajo para enfocar al recurso al abatimiento del rezago, basado en la misma regla de antigüedad, bajo un esquema de “primero entrar primero en salir”, para mitigar de forma directa el rezago de procesos iniciados con anterioridad al periodo en curso.
11. Promover actividades para intercambio de conocimientos y experiencias entre los operarios, para calibrar conocimientos entre éstos, de forma que se

pueda dotar al personal menos experto de información que le permita incrementar la eficiencia.

12. Revisar junto con el equipo de trabajo todos los procedimientos, ya que algunos ni siquiera están incorporados en los manuales de procedimientos lo cual provoca que la curva de aprendizaje de los nuevos operarios sea mucho mayor al no contar con bases de información de consulta o referencia para orientarse en sus labores.
13. Estandarizar los procesos para facilitar a los operarios la ejecución sistemática de las actividades, de forma que, indistintamente del tipo de proceso que enfrente cada equipo, el operario pueda asimilarlas con más facilidad, y replicarlas al reducir los tiempos de proceso.
14. Proponer un plan específico para mantener un equilibrio entre operarios experimentados y novatos, de manera que se reduzca el impacto que provoca la curva de aprendizaje de este último. Al asociar un operario con trayectoria, a uno nuevo, se provoca una adecuada mezcla que permite al equipo equilibrarse entre sí, y superar el proceso de inserción o inducción, con mayor facilidad.
15. Proponer la actualización de los manuales operativos que propongan los operarios, para contar con bases objetivas que disminuyan desviaciones en la estimación de metas; y que faciliten la estandarización de procesos como un cambio de carácter permanente.

### **5.2.2 A la parte gerencial.**

A la parte gerencial de la organización:

1. Introducir los tiempos de corrida por cada tipo de proceso, como parte de los indicadores claves de desempeño. Se dejó evidenciado como los tiempos de proceso son considerados secundarios frente a los otros dos indicadores

clave, pero el tiempo de proceso es un indicador útil y necesario, que asociado con los otros indicadores puede dar un diagnóstico

2. Aprobar la actualización de los manuales operativos que propongan los operarios, para contar con bases objetivas que disminuyan desviaciones en la estimación de metas; y que faciliten la estandarización de procesos como un cambio de carácter permanente.
3. Revisar junto con el equipo de trabajo, las reglas emitidas relativas a disposiciones o regulaciones en cuanto a los procesos asignados a esta unidad, y valorar posibles ajustes según el nivel de cada regulación, que promuevan la desburocratización, simplificación y disminución de pasos o requisitos que debe seguir cada proceso ejecutado en esta unidad.
4. Finalmente, debe descartarse tomar acciones para abordar factores que ya fueron identificados como insumos de valor, ya que no afectan el alcance de las metas operativas ni tampoco perjudican la ejecución presupuestaria.

### **5.2.3 A la organización**

Recomendaciones brindadas al jerarca máximo de toda la organización

1. Emitir reglas que flexibilicen o permitan a la unidad sustantiva, enfrentarse con efectividad a las contingencias futuras, y proporcionarle los recursos de ayuda necesarios en la toma de decisiones.
2. Reducir la sobre estimación de metas operativas en los planes operativos institucionales (que es un factor que perpetúa el incumplimiento recurrente de la unidad), al aplicar como medida correctiva, negociar un nuevo ejercicio de medición de tiempos de proceso, y posteriormente, calibrar las metas operativas de acuerdo con la capacidad real de la unidad operativa, según la cantidad de equipos de trabajo disponibles, y los insumos de tiempo remunerado con los que estos cuenten para completar sus tareas.

# **Capítulo VI:**

## **Propuesta**

## **6 Presentación de la propuesta**

Una vez completado el diagnóstico de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial, conocido su contexto y sus resultados tanto operativos como financieros, en cumplimiento del objetivo general de esta investigación, se presenta el siguiente plan estratégico como propuesta de mejora de sus indicadores claves de desempeño.

En este aspecto, lo que proponemos es desarrollar una estrategia de nivel operativo (según la jerarquía de Thompson et al, 2012), ya que como resultado del diagnóstico se considera necesario brindar otro enfoque, que mejor se ajuste a las necesidades operativas de la unidad sustantiva analizada.

Según Thompson et al (2012, p. 36), aunque la estrategia operativa se encuentra en la parte inferior de la jerarquía, su importancia no debe pasarse por alto, ya que *“La importancia estratégica de una acción determinada no puede juzgarse bien sólo por el nivel o ubicación de la estrategia dentro de la jerarquía administrativa donde se inició”*.

Es de suma relevancia dejar en claro, que un plan estratégico de nivel operativo para la Unidad de Fiscalización busca precisamente ayudarlo a esta unidad operativa, a adaptarse mejor a su entorno, y que le permitan a la unidad sustantiva, enfrentarse con efectividad a las contingencias futuras, proporcionándole recursos de ayuda necesarios en la toma de decisiones.

### **6.2 Denominación del Plan Estratégico**

Se propone que el Plan Estratégico de Nivel Operativo por seguir, se denomine: “Plan Estratégico de la Unidad de Fiscalización Notarial 2021-2022”, como un instrumento administrativo de alcance interno, mediante el cual se procura coordinar los recursos humanos y materiales puestos a disposición de la Dirección Nacional de Notariado, para alcanzar el fin público de control y fiscalización dispuesto por la normativa, orientado a promover y potenciar el correcto ejercicio de la función

notarial a través de la detección de oportunidades de mejora, así como facilitar insumos para la capacitación continua, y el combate a la delincuencia y corrupción.

Es necesario referenciar que las disposiciones de la organización, en particular el artículo 82 de los Lineamientos para el ejercicio y control del servicio notarial, y siguiendo lo dispuesto mediante acuerdo firme 2019-003-007 adoptado por el Consejo Superior Notarial en sesión ordinaria del 07 de febrero de 2019, establece que la fiscalización de las notarías se realizará de conformidad con las políticas de Fiscalización dictadas por el Consejo Superior Notarial, así como los Reglamentos y programas establecidos por la Dirección Ejecutiva.

### **6.3 Fines, objetivos y alcances del plan estratégico**

El plan estratégico de fiscalización 2021-2022 tiene como fin establecer los alcances operativos en el ejercicio de las competencias públicas que ejecuta la Dirección Ejecutiva de la Dirección Nacional de Notariado, por medio de la Unidad de Fiscalización Notarial (en adelante UFN).

#### **6.3.1.1 Los objetivos del plan estratégico**

Como objetivos del plan estratégico de fiscalización 2021-2022 se proponen:

- A. Reorientar los procesos de fiscalización con un enfoque hacia la ciudadanía, al brindar al usuario acceso a la justicia de manera pronta y oportuna,
- B. Alinear los métodos y criterios de selección de las actividades fiscalizadoras, a las Políticas de Fiscalización emitidas por el Consejo Superior Notarial.
- C. Cambiar la percepción de los servicios de fiscalización, al procurar la atención de los casos que presentan mayor nivel de conflictividad, al suprimir, de acuerdo con la visión de la Dirección Ejecutiva, la necesidad de selección de oficinas notariales por criterio discrecional no reglado o sin precedentes relevantes, así como cualquier otro asociado a criterios de zonaje o antigüedad.

- D. Incrementar eficiencia y eficacia de los servicios de fiscalización, mediante la reorganización de procesos de la Unidad de Fiscalización Notarial, al equilibrar las cargas de trabajo mediante rol de asignación (equitativo, trazable); y mejorar la gestión de las carteras de expedientes que promuevan la atención urgente de casos con mayor espera (esquema PEPS)

#### **6.3.1.2 Duración del plan estratégico**

El presente plan estratégico de fiscalización entrará a regir a partir de su aprobación en el periodo 2021 y se mantendrá vigente hasta al 2022, debiéndose revisarse y actualizarse sus alcances al finalizar su vigencia.

#### **6.3.1.3 Ubicación**

La UFN ejercerá sus funciones primordialmente en sus oficinas ubicadas en San Pedro de Montes de Oca, Edificio Sigma, 5to piso, y además, mantendrá también desplazamientos dentro del territorio nacional, en las oficinas notariales y demás oficinas públicas.

Para las oficinas notariales en el exterior o consulares, se contemplará el intercambio documental a distancia y apoyado en medios telemáticos, con la colaboración del departamento de Cancillería del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto que resulte competente.

No obstante, en todos los casos se debe contemplar la posibilidad de realizar intercambio documental a distancia y apoyado en medios telemáticos, así como firma digital, para reducir la necesidad de desplazamientos, y facilitar la gestión de los procesos con mayor celeridad, independientemente del tipo de soporte del expediente (físico o electrónico).

#### **6.3.1.4 Marco de legalidad**

Los procesos de fiscalización se encuentra sujetos al marco legal, y sus competencias se encuentran delimitadas en el artículo 23 incisos f), g), y h), del Código Notarial, Ley N° 7764.

El análisis de admisibilidad de las denuncias se ejecutará tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 285 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, en relación con los artículos 4 y 7 de la Ley de Regulación del Derecho de Petición N° 9097; así como las Políticas de Fiscalización Notarial.

La UFN ejecutará los actos de comprobación (alcance de forma) a partir de lo dispuesto en el Código Notarial y los Lineamientos emitidos por el CSN; y a su vez, orientado por las normas del procedimiento sumario de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, así como las Políticas de Fiscalización Notarial y los Manuales Operativos de la UFN. Tratándose de actividad meramente administrativa, en lo no dispuesto en el referido marco normativo, se aplicará supletoriamente el Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N° 8508; y en lo que resulte aplicable, las demás normas de derecho público del ordenamiento jurídico administrativo.

Para el análisis de fondo de la actuación notarial, resultará aplicable en su fiscalización la misma norma que regule el acto o contrato jurídico en estudio.

#### **6.3.1.5 Indicadores**

Debido a que, de acuerdo con los resultados de la investigación, los indicadores claves y predominantes en la organización son:

- Metas operativas, lo que se traduce a cantidad de procesos concluidos
- Ejecución presupuestaria, es el porcentaje óptimo de ejecución del recurso financiero.

Los resultados del presente plan estratégico entonces deben contarse o definirse a partir de esos mismos indicadores primordialmente, los cuales una vez concluido el periodo anual, deberán ser comparados con los resultados de los periodos anteriores, para determinar si los resultados fueron optimizados según la propuesta, y si se logra revertir la tendencia de desempeño que presenta la unidad.

## **6.4 Acciones de impacto a indicadores de desempeño deficientes**

En este apartado, se definen las acciones correctivas necesarias propuestas en el plan estratégico, que tengan impacto directo en los indicadores de desempeño deficientes.

### **6.4.1 Implementar un proceso de admisibilidad**

Como primer paso, debe implementar una etapa nueva de análisis de admisibilidad, para determinar correctamente el procedimiento que resulte aplicable, dentro del rango de sus competencias. Dicha selección se realiza siguiendo estos criterios:

- Priorizar la apertura y atención de casos, integrando las disposiciones dispuestas por instancias superiores (ver criterios de selección adelante).
- Procurar la asignación de funciones y tareas al respetar un equilibrio de cargas de trabajo.
- Incrementar la eficiencia en la atención de los procesos a su cargo mediante la mejora continua y el apoyo tecnológico (justicia pronta).
- Incrementar eficacia de los productos que obtenga a partir de sus procesos, reorganizando sus funciones para la producción oportuna de insumos, y gestionando con prontitud la ejecución de sus recomendaciones (justicia cumplida).
- Las actividades que ejecute la UFN serán primordialmente conservadas en expedientes documentales físicos y mediante diligencias presenciales, al utilizar actas levantadas en sitio. Las actuaciones y evidencias en soporte electrónico que deban conservarse en el expediente, o trasladarse a otras unidades, serán respaldadas por medios magnéticos (disco compacto).
- Conforme se integren insumos tecnológicos que así lo permitan, se tramitarán los asuntos en soporte documental electrónico y podrán también realizarse diligencias virtuales.

- El trámite de los expedientes se ajustará en lo posible a los plazos legales para las actuaciones administrativas contemplados en la Ley N° 6227; Ley N° 8220 y la Ley N° 9097.
- Debe considerarse el plazo de prescripción de la acción disciplinaria notarial establecida en la Ley N° 7764, para efectos de delimitar las actuaciones notariales denunciadas ante esa instancia, al respetar un plazo mínimo de 3 meses entre la fecha de la actuación notarial, y la fecha del vencimiento del plazo de prescripción, salvo aquellos supuestos de faltas de ejecución continua, que así hayan sido definidos conforme con la jurisprudencia del Tribunal Disciplinario Notarial.

El análisis de admisibilidad se ejecutará tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 285 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, en relación con los artículos 4 y 7 de la Ley de Regulación del Derecho de Petición N° 9097; así como las Políticas de Fiscalización Notarial.

Una vez recibida una queja o reporte, se deberá realizar una valoración previa del caso, para determinar si lo solicitado es competencia de la UFN, de la DNN o de otra autoridad; y si cumple los requisitos de forma dispuestos por Ley:

- Asuntos competencia de UFN. Se procederá con la apertura que responda mejor a la petición recibida, informándose al usuario el número de caso y tipo proceso asignado, para su referencia y seguimiento.
- Asuntos competencia de otras unidades sustantivas de la DNN. Se referirá mediante oficio a la unidad que se estime competente, para lo de su cargo, de lo cual se informará al usuario.
- Asuntos competencia de otra autoridad. Se emitirá la resolución de inadmisibilidad correspondiente, la cual se notifica al solicitante al medio señalado; y se procederá con la remisión de piezas y actuaciones a la autoridad que se estime competente, según lo dispuesto por Ley N° 9097.

- Peticiones defectuosas o incompletas. Se procederá con la prevención al interesado, tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 285 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, en relación con los artículos 4 y 7 de la Ley de Regulación del Derecho de Petición N° 9097.
- Cumplido el plazo legal ante peticiones defectuosas: si no son corregidas, se dispondrá su archivo al declarar al interesado sin derecho al trámite.

#### **6.4.2 Aplicación de mejores criterios de selección**

Los casos que sean sometidos a conocimiento de la unidad deben ser analizados antes de invertir mayores recursos en su gestión, mediante la revisión de entrada siguiendo la admisibilidad propuesta. Se devolverán sin tramitar aquellos que no cumplan como criterio con el apartado V de las Políticas de Fiscalización Notarial dispuestas por la Dirección Nacional de Notariado, así como las demás disposiciones internas establecidas por la Dirección Ejecutiva. Para facilitar su búsqueda se transcriben los criterios de prioridad:

- Denuncias presentadas ante la Dirección Nacional de Notariado.
- Noticias y reportes objetivos sobre posibles actuaciones irregulares de notarios públicos.
- Los procesos judiciales disciplinarios notificados a la Dirección Nacional de Notariado.
- Incumplimiento de cualquiera de los deberes funcionales, priorizando según la gravedad del hecho.

En relación con el último punto, para priorizar según la gravedad del hecho, se atenderá a las indicaciones que para tal efecto establezca la Dirección Ejecutiva durante el periodo; y en su defecto, se entenderán como casos prioritarios y serán atendidos al respetar el orden antes citado:

- Cuando se hayan detectado actuaciones notariales anómalas con ocasión de los servicios institucionales que presta la DNN.
- Cuando se identifiquen incumplimientos en los requisitos y condiciones para ejercer la función notarial.
- La UFN periódicamente ejecutará estudios en los registros de los notarios, a partir de los cuales identificará e intervendrá especialmente en el caso de notarios fallecidos, suspendidos como abogados, sancionados por la autoridad disciplinaria o inhabilitados por la autoridad administrativa, y quienes muestren los mayores atrasos o incumplimientos a sus obligaciones funcionales (p.e. cuotas, índices).

#### **6.4.3 Implementar mayor uso de soportes electrónicos**

Dado que el insumo de UFN se amplía para recibir del usuario directamente cualquier queja o denuncia, y que se incorpora como acción de mejora, la centralización de la recepción de quejas de usuarios, así como reportes internos o externos en UFN, la unidad que debe establecer canales de recepción electrónicos, y realizar la verificación de admisibilidad, así como reasignar su recurso para atender ese proceso a ese mismo nivel (no materializar los expedientes en soportes físicos hasta aprobar admisibilidad).

Este uso de herramientas electrónicas debe además robustecer los procedimientos ya existentes en UFN, el primero relativo al equilibrio de cargas, al promover la asignación de casos según rol de forma electrónica, para que cada equipo reciba los pedidos de forma expedita y se reduzcan los tiempos de proceso.

El otro énfasis es en cuanto a la comunicación al usuario, que, si bien promueve el enfoque a la ciudadanía, debe ser de un alcance más expedito, por vías electrónicas (correos, publicaciones, notificaciones electrónicas, plataformas de auto consulta si están disponibles).

#### **6.4.4 Reasignación de recursos**

En los productos de UFN se integra como novedad la interposición directa de denuncias, desde UFN ante autoridades penales y disciplinarias, para lo cual se requiere el traslado interno de recurso humano facultado, que tenga la capacidad de gestionar estas denuncias (apoderado judicial).

Además, en las etapas conclusivas es posible especializar un único equipo de trabajo, para que los resultados de cada informe final sean más eficaces.

### 6.4.5 Estandarización de procesos

Realizará sus actuaciones estandarizando todos sus procesos, con el fin de reducir costos y tiempos de proceso, para lo cual lo recomendable es mantenerse siempre orientados bajo el ciclo de procedimiento administrativo:

Figura N° 16. Flujo del ciclo de procedimiento administrativo.



Fuente: Elaboración propia, 2021.

#### **6.4.5.1 Estandarización en la recepción de quejas y reportes**

Para estandarización en la recepción de quejas y reportes sobre posibles actuaciones notariales irregulares, que sean puestos en conocimiento de la UFN por parte de la Dirección Ejecutiva, las demás unidades sustantivas, los mismos funcionarios fiscalizadores, otras autoridades judiciales y administrativas, así como los mismos usuarios; se habilita el canal de correspondencia electrónica: [fiscalizacion@dnn.go.cr](mailto:fiscalizacion@dnn.go.cr) el cual será constantemente monitoreado por el personal de la unidad y su jefatura.

Debe designarse un responsable que rutinariamente verifique el ingreso de nuevas solicitudes, y las canalice para su análisis de admisibilidad.

Igualmente se dará inicio con las gestiones y coordinación con UTIC, para la incorporación de un acceso vía web mediante el cual el usuario tenga la opción de presentar su denuncia mediante un mecanismo de formulario en línea, en el cual pueda adjuntar sus documentos.

#### **6.4.5.2 Reformular método de asignación de casos.**

La asignación de casos se realizará mediante rol conformado por el total de equipos (fiscal y técnico), y que permita la distribución de cargas de trabajo de forma equilibrada, de forma que todos los desplazamientos sean igualmente equiparados, sin que se asigne más cantidad de procesos con mayores distancias de recorridos requeridos, en menos cantidad de equipos.

Los registros de procesos asignados contendrán un detalle de la ubicación del servicio que realizará la UFN, según la regionalización designada por el Sistema Nacional de Planificación (SNP) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica.

Este orden se llevará únicamente para efectos de mantener un balance en las cargas de trabajo asignadas a cada equipo; no resultando aplicable la selección de notarios bajo un criterio de zonificación.

**Tabla N° 27.** Ejemplo de rol de asignación de procesos.

Orden de asignación	Región Central			Región Chorotega			Región Pacífico Central			Región Brunca			Región Huetar Caribe			Región Huetar Norte		
Equipo 1	1	9	17	1	9	17	1	9	17	1	9	17	1	9	17	1	9	17
Equipo 2	2	10	18	2	10	18	2	10	18	2	10	18	2	10	18	2	10	18
Equipo 3	3	11	19	3	11	19	3	11	19	3	11	19	3	11	19	3	11	19
Equipo 4	4	12	20	4	12	20	4	12	20	4	12	20	4	12	20	4	12	20
Equipo 5	5	13	21	5	13	21	5	13	21	5	13	21	5	13	21	5	13	21
Equipo 6	6	14	22	6	14	22	6	14	22	6	14	22	6	14	22	6	14	22
Equipo 7	7	15	23	7	15	23	7	15	23	7	15	23	7	15	23	7	15	23
Equipo 8	8	16	24	8	16	24	8	16	24	8	16	24	8	16	24	8	16	24

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

Cada equipo tendrá la discrecionalidad de programar las diligencias a las distintas zonas designadas según se requiera, al respetar los plazos estipulados.

El Fiscal es el principal responsable de velar por el avance de las diligencias correspondientes a la cartera asignada tanto a él como al técnico; indistintamente que se trate de fiscalizaciones, verificaciones, depósitos o recuperaciones. El técnico deberá atender a los requerimientos del fiscal para el avance en la tramitación, en lo que le compete. Se debe reportar a la jefatura cuando un funcionario no atienda oportunamente los requerimientos de colaboración de los expedientes asignados.

#### **6.4.5.3 Estandarización de investigaciones y actos de comprobación.**

Los actos de investigación y comprobación son esencialmente sumarios, consisten en determinar el cumplimiento o no de los deberes y obligaciones que le asisten al notario en el ejercicio de su función, lo cual se ejecuta por medio de los procesos denominados fiscalizaciones (de oficio u ordinaria, y por queja o reporte),

inspección de oficina notarial, verificaciones de oficina o de medios de seguridad, recuperación y depósitos de tomo de protocolo.

Las acciones de comprobación deben garantizar la preclusión de las actividades necesarias para completar cada investigación, siendo estas:

1. Auto de apertura y conformación del expediente administrativo. Para ello la unidad ha dispuesto el procedimiento interno necesario mediante circular.
2. Investigación que integra el estudio previo de antecedentes del notario y la labor de comprobación mediante diligencias de campo (actas). Para ello se dispone el acceso a las distintas bases de consulta pública (*SGIN*, *index*, tributación, colegio de abogados, registro judicial). Las inspecciones de oficina y verificaciones de oficina se realizan con aviso previo, con una antelación de 5 días hábiles.
3. Prevenciones e intimaciones. Se emiten ante la necesidad de ordenar al notario el cumplimiento de un deber específico, ya sea sobre requisitos o condiciones para continuar ejerciendo el notariado, o bien, sobre deberes específicos que no han sido atendidos oportunamente. Las intimaciones solo se emiten en aquellos casos que precedan la ejecución administrativa (ej. Recuperaciones de tomo).
4. Informe y acto final de procedimiento. El informe resumirá las diligencias efectuadas, los resultados de las comprobaciones realizadas, y recomendará las acciones por seguir. Mediante el acto final se dispondrá las acciones por ejecutar de acuerdo con lo recomendado.

Aquellos procesos que no cuenten con procedimiento se adecuarán a las disposiciones que rigen para los procedimientos sumarios contemplados en la Ley 6227, y además será regulado internamente vía directriz que emita el superior (o en su defecto, mediante circular de la misma unidad); posteriormente se dará inicio con las gestiones para se incorpore el procedimiento al Manual antes dicho.

#### **6.4.5.4 Estandarización de acciones finales**

Una vez concluida cada actuación, de haberse determinado durante la investigación, la necesidad de instar procesos administrativos, disciplinarios o penales, la UFN realizará la interposición de denuncias u otras acciones requeridas, ante las distintas instancias competentes.

La gestión de denuncias se ejecutará de acuerdo con las normas administrativas y procesales que correspondan, según el tipo de sede en la cual deba tener incidencia la remisión (administrativa, disciplinaria, penal).

Tipos de acciones por adoptar:

- a. Acción administrativa. Cuando se identifique la necesidad de iniciar un proceso administrativo competencia de la DNN por incumplimiento de requisitos (inhabilitación por cuotas, pérdida buena conducta, no tener oficina abierta), o por faltas disciplinarias que sean de competencia de la autoridad administrativa (ej. Índices, falta de firmas simple).
- b. Denuncia disciplinaria judicial. Cuando se identifiquen actuaciones notariales que configuren faltas en el ejercicio de la función notarial, que sean insubsanables o bien que siéndolo, no fueron atendidas por el notario una vez prevenido por UFN.
- c. Denuncia penal. Cuando se identifiquen hechos típicos penalmente y antijurídicos, en los que haya intervenido un notario público, que tengan mérito para ser sometidos a un examen de culpabilidad y punibilidad.
- d. Remisión a otras autoridades administrativas. Cuando los hechos puestos en conocimiento de esta Unidad, o bien, cuando con ocasión de las investigaciones desplegadas, concomitantemente se identifiquen potenciales faltas a los deberes que sean competencia de otras autoridades administrativas (ej. Faltas a deberes tributarios; faltas a deberes éticos y morales del abogado).

- e. Gestión interna. Cuando se haya ejecutado la remisión de las acciones anteriores, o bien, no existiendo acciones que adoptar, se trasladará el expediente para que se tome nota ante el registro de notarios de lo acontecido. Se dispondrá además subsanar cualquier inconsistencia en los registros, de la cual se tenga evidencia que permita su enmienda.

#### **6.4.6 Revisión de insumos y herramientas.**

Además del presente plan estratégico, que constituye la hoja de ruta para orientar las actividades operativas, la UFN cuenta con los siguientes instrumentos en la ejecución de las acciones de control y fiscalización que deben calibrarse con el equipo de trabajo, para asegurar que todos conocen de su existencia y dominan su utilización:

- 1) Las bases de datos institucionales, tanto el sistema de gestión de la información de los notarios que compete a la DNN:
  - i. Accesos internos de consulta (SGIN o registro de notarios).
  - ii. Accesos externos de consulta de bases externas (INDEX, Registro Nacional, TSE, DGT, Registro Judicial, Consulta de agremiados del Colegio de Abogados).
- 2) Los archivos documentales internos (archivo de gestión) y externos (archivo institucional) a la unidad.
- 3) El plan de trabajo de la Unidad y los informes de labores.
- 4) Los controles de cartera de los expedientes tanto físicos como electrónicos que respaldan los distintos procesos asignados.
- 5) Las distintas actas en formato de formulario utilizada por los funcionarios para documentar en campo los hallazgos o diligencias que realizan, las cuales deben revisarse y actualizarse junto con este plan estratégico.

- 6) Las hojas de control para la solicitud de vehículos institucionales, para los adelantos de viáticos, las hojas de liquidación de viáticos.
- 7) El control de consecutivos que registra la unidad en la producción de sus distintos tipos documentales: oficios, memorandos, certificaciones, minutas, etc.
- 8) Los controles para el traslado documental tanto físico como electrónico de expedientes a lo interno y externo de la unidad.

#### 6.4.7 Reorganización del recurso humano

La unidad de fiscalización está conformada por un staff de 18 funcionarios, en los siguientes estratos:

**Tabla N° 28.** Cuadro comparativo de recursos mínimos requeridos por la unidad operativa.

<b>Tipo puesto</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Jefatura JSC1	1	6,66%
Fiscal PSC2	8	44,44%
Asistente TSC3	9	50,00%
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>100,00%</b>

*Nota:* un técnico fue trasladado indefinidamente para colaborar con la Dirección Ejecutiva por lo que el staff actual de UFN es de 17 funcionarios.

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

Del recurso disponible, para garantizar la centralización y puesta en marcha de la recepción de quejas de usuarios, así como reportes internos o externos en UFN (proceso actualmente perteneciente a la Dirección Ejecutiva), se requerirá asignar un funcionario técnico que brinde apoyo administrativo para la revisión y atención oportuna del canal de recepción de quejas y reportes, así como realizar labores de apoyo a la jefatura de la unidad.

Además, se requerirá un profesional responsable a atender la revisión de requisitos, la elaboración de resoluciones de inadmisibilidad o incompetencia, así como las remisiones correspondientes, según sea requerido.

También se le recargarán funciones de fiscalización más estratégicas, incluyendo la coordinación de estudios periódicos para determinar la apertura de causas.

La etapa de proceso requerirá al menos 5 equipos fiscalizadores (cada uno con fiscal y técnico); mientras que la gestión de denuncias directa desde UFN ante autoridades penales y disciplinarias, requerirá el traslado interno de recurso humano facultado, para que tenga la capacidad de gestionar estas denuncias (apoderado judicial); y se asociará a éste un equipo fiscalizador que convertirá sus tareas para enfocarlo en denuncias.

La distribución del recurso humano por proceso quedaría en el siguiente orden:

**Tabla N° 29.** Distribución del recurso humano por proceso.

Puesto	Tipo de Proceso			
	Insumo	Proceso	Producto	Supervisión
Jefatura JSC1	-	-	-	1
Fiscal PSC2	1	5	2	-
Asistente TSC3	1	5	2	1
<b>Porcentaje (%)</b>	<b>11,11%</b>	<b>55,56%</b>	<b>22,22%</b>	<b>11,11%</b>

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

La UFN ya cuenta con los recursos financieros y materiales asignados para la ejecución de sus funciones sustantivas, incluyendo las líneas presupuestarias para los gastos que implican los desplazamientos de la unidad, remuneraciones y demás obligaciones obrero-patronales, y las líneas presupuestarias para adquirir los bienes o servicios complementarios que son requeridos para la operación.

En coordinación con UTIC, UFN requerirá ampliar los canales de recepción de quejas y reportes, pues actualmente solo se dispone correspondencia electrónica

o entrega presencial en oficinas; así como una estrategia de comunicación que permita posicionar este nuevo servicio tanto en el nivel de la ciudadanía, como de las demás autoridades judiciales y administrativas.

La acción de mejora se orientará a conformar formularios web o en la nube, que facilite de manera automatizada la recepción de documentación para que el encargado pueda iniciar el proceso de revisión de admisibilidad.

### **6.5 Medidas de confidencialidad, la salud y la seguridad y otros.**

La unidad de fiscalización con las siguientes medidas para asegurar la confidencialidad, la salud y la seguridad de los funcionarios y de los usuarios que atiende mediante sus servicios.

#### **6.5.1 Medidas para asegurar la confidencialidad**

Las medidas para asegurar la confidencialidad en los procesos de esta unidad se encuentran en las políticas de fiscalización notarial, que al efecto disponen la confidencialidad de la información hasta que sea notificado el informe final de fiscalización; momento a partir del cual el expediente es de acceso público (salvo datos de carácter sensible sobre los que deba restringirse su acceso por Ley de Protección de Datos).

En consecuencia, sin perjuicio de lo allí dispuesto, como medida básica la unidad procederá a rotular los expedientes que tengan información sensible en sus carátulas, de forma que puedan ser identificados con facilidad por los funcionarios, y dentro de la misma rotulación se establecerán las indicaciones concretas de los folios que no deben ser de acceso público, así como su fundamento.

Estas medidas no entran en conflicto con las demás restricciones ya existentes e imperante en la institución, en materia de confidencialidad y protección de la información.

#### **6.5.2 Medidas para asegurar la salud y seguridad de los funcionarios**

Dentro de las medidas para asegurar la salud y seguridad de los funcionarios se estarán aplicando los protocolos sanitarios propuestos por esta unidad a la dirección ejecutiva mediante oficio DNN-UFN-OF-0585-2020 de fecha 20 de noviembre de 2020.

Lo anterior se aplicará en conjunto con cualquier otra disposición o lineamiento referente a la salud ocupacional de los funcionarios que resulte aplicable.

#### **6.6 Riesgos del plan estratégico.**

Los siguientes riesgos pueden condicionar o limitar la ejecución de los objetivos propuestos en el presente plan estratégico, y deberán ser incorporados para su seguimiento mediante la herramienta SEVRI de la unidad:

1. Cambios normativos que tengan incidencia en los procesos o procedimientos de la Unidad de Fiscalización Notarial.
2. Recorte, traslado o reasignación de los recursos humanos destinados a los procesos de fiscalización, por disposición interna o propia de la Dirección Nacional de Notariado; o faltante de ese recurso por incapacidad, traslado, renuncia o ascenso.
3. Disminución, restricción o eliminación de insumos materiales y financieros asignados a la Unidad de Fiscalización Notarial para el cumplimiento de sus fines.
4. Disposiciones y directriz de Gobierno Central, como congelamiento plazas o restricción de circulación o uso de vehículos, que afecten al personal de la UFN o limiten su capacidad de desplazamiento para el ejercicio de sus funciones.
5. Eventos imprevisibles que deriven en cambios abruptos en el volumen o interposición de denuncias.

6. Evasión del notario que impidan diligenciar inspecciones o no actualice sus datos al trasladar la oficina.
7. Pérdida de información de las bases de datos institucionales.
8. Incidentes o eventos que impidan su acceso por parte de los funcionarios de manera local o remota.

## **6.7 Plan anual de atención del plan estratégico**

### **6.7.1 Observaciones en cuanto a metas y plazos.**

Las metas de este plan estratégico son concordantes con las propias de la unidad, se entenderán exitosas en la medida que los indicadores aquí propuestos superen resultados del periodo óptimo, al compararse con los últimos tres periodos.

Como tercer indicador, se tomará en consideración el tiempo de proceso, y se entenderá que el presente plan ha sido exitoso, cuando el tiempo promedio de procesos sea inferior al periodo óptimo, al compararse con los últimos tres periodos.

Siempre las mejoras en la atención de procesos se orientarán al usuario, promoviendo en sus productos finales la resolución pronta y satisfactoria de los requerimientos que reciba o se trasladen a conocimiento de la UFN, según los tipos de proceso que le competen.

Se entiende como satisfactoria la atención de quejas o reportes recibidos:

- a) Según la cantidad de expedientes que cuenten con informe y acto final dictado por la UFN.
- b) Según la cantidad de las resoluciones de inadmisibilidad con su correspondiente remisión a la autoridad competente, para aquellos casos en los que así deba procederse.

No se contabilizará como parte de las metas, la distribución y remisión de casos que realice la UFN a lo interno de la DNN, redirigidos a otras unidades sustantivas.

La medición para el cumplimiento de metas de este plan estratégico será anual, y su cuantía será definida según demanda, por medio de las líneas dispuestas dentro del plan operativo institucional para la UFN (o plan anual operativo, según sea el caso) para cada uno de los tipos de procesos asignados a esta unidad.

### 6.7.2 Calendario del plan

El plan anual contendrá un calendario o cronograma que deberá quedar asociado al plan de trabajo anual de la unidad, para lo cual se estima necesario que el mismo deba contar con las siguientes fechas y actividades:

**Tabla N° 30.** Cronograma propuesto de implementación de estrategia.

<b>Actividad</b>	<b>Fecha máxima</b>	<b>Responsables</b>
Presentación de propuesta	01 de junio de 2021	Jefatura UFN
Aprobación del plan	29 de junio del 2021	Dirección Ejecutiva
Inicio de ejecución del plan estratégico y cambios propuestos	01 de julio de 2021	Jefatura UFN
Oficialización de nuevos procesos asignados a UFN	31 de agosto de 2021	Dirección Ejecutiva
Inclusión de nuevos procesos en manual de procedimientos	31 de agosto de 2021	Jefatura UFN
Informe trimestral de avance del plan estratégico	07 de setiembre de 2021	Jefatura UFN
Acercamiento con UTIC para propuesta de inclusión de formulario de denuncias web	07 de setiembre de 2021	Jefatura - UTIC
Informe trimestral de avance del plan estratégico	07 de enero de 2022	Jefatura UFN
Oficialización del cambio en manual de procedimientos	07 de enero de 2022	UPI
Informe trimestral de avance del plan estratégico	07 de enero de 2022	Jefatura UFN
Informe trimestral de avance del plan estratégico	07 de abril de 2022	Jefatura UFN
Informe trimestral de avance del plan estratégico	07 de julio de 2022	Jefatura UFN
Informe trimestral de avance del plan estratégico	07 de octubre de 2022	Jefatura UFN
Propuesta nuevo plan estratégico	30 de noviembre de 2022	Jefatura UFN
Informe final del plan estratégico 2021-2022	07 de enero de 2023	Jefatura UFN

*Fuente:* Elaboración propia, 2021.

# **Páginas Finales**

## **Bibliografía: Citada y consultada**

### **Bibliografía citada:**

Listado numerado en orden de uso de documentos citados dentro del TFG, refieren a la cita dentro del documento y viceversa.

1. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2010, 04 de enero). Ley N° 8795 Modificación del Código Notarial, Ley N° 7764, de 17 de abril de 1998, y reforma del artículo 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N° 7333, de 5 de mayo de 1993. Diario oficial La Gaceta N°11 del 18 de enero de 2010.
2. Unidad de Planificación Institucional (2015). Memoria Anual Institucional 2014-2015 de la Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de: <https://www.dnn.go.cr/sites/default/files/2018-11/Memoria%20Institucional%202014-2015.pdf>
3. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Públicos Generales (2011, 30 de noviembre). Informe N° DFOE-PG-IF-08-2011 sobre la efectividad de la gestión de la Dirección Nacional de Notariado. Contraloría General de la República. Recuperado de: repositorio interno.
4. Auditoría Interna (2015). Informe del análisis de resultados de fiscalización de notarios INF-AI-004-2015. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de: repositorio interno.
5. Contraloría General de la República (2018). Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos; Módulo de Servicio Judicial. [En línea] Consultado el 10 de febrero de 2021. <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/encuestas-nac.html>
6. Contraloría General de la República (2019). Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia, Módulos de acceso a la información, rendición de cuentas

- y participación ciudadana. [En línea] Consultado el 12 de febrero de 2021.  
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/encuestas-nac.html>
7. Centro de investigación Estado de la Nación (2020). Tercer informe sobre el estado de la justicia. Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores. Recuperado de: [https://www.estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/06/PEN\\_Estado\\_Justicia-2020-Completo.pdf](https://www.estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/06/PEN_Estado_Justicia-2020-Completo.pdf)
  8. Contraloría General de la República (2019). Memoria Anual 2018 Conmemorando los 70 años (Capítulo II: Índice de Gestión Institucional, 182-191) Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/igj.html>
  9. Sistema Nacional de Contralorías de Servicios (2019). Informe de gestión anual del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. 2(1). Original publicado en 2018. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/Informes-de-Gestion-del-SNCS>
  10. Blanco, R. (2006). Los enfoques metodológicos y la administración pública moderna. Cinta Moebio Revista de Epistemología de Ciencias Sociales 27, 256-265. Disponible en <http://www.moebio.uchile.cl/27/blanco.html>
  11. Unidad de Fiscalización Notarial (2021). Informe DNN-UFN-OF-0005-2021 Evaluación Plan Operativo Institucional 2020. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de: repositorio interno.
  12. Unidad de Planificación Institucional (2020). Informe de resultados finales de las metas del Plan Operativo Institucional 2019. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de: [https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras\\_clave=memoria&fecha=&categoria=All](https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras_clave=memoria&fecha=&categoria=All)
  13. Unidad de Planificación Institucional (2019). Informe de resultados finales de las metas del Plan Operativo Institucional 2018. Dirección Nacional de

Notariado. Recuperado de:  
[https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras\\_clave=memoria&fecha=&categoria=All](https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras_clave=memoria&fecha=&categoria=All)

14. Unidad de Planificación Institucional (2018). Informe de resultados finales de las metas del Plan Operativo Institucional 2017. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de:  
[https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras\\_clave=memoria&fecha=&categoria=All](https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras_clave=memoria&fecha=&categoria=All)
15. Unidad de Planificación Institucional (2017). Informe de resultados finales de las metas del Plan Operativo Institucional 2016. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de:  
[https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras\\_clave=memoria&fecha=&categoria=All](https://www.dnn.go.cr/transparencia?palabras_clave=memoria&fecha=&categoria=All)
16. Área Modernización del Estado (2019). Protocolo para elaborar investigaciones con enfoque en ámbitos propios del Sector Público. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de:  
<https://www.mideplan.go.cr/node/1667>
17. Ramírez Granados, Mario A. (2010). Los servicios públicos en la legislación actual. Revista de Ciencias Jurídicas N° 122 (171-190). Universidad de Costa Rica.
18. Rozas Balbontín P. y Hantke-Domas, M. (2013). Gestión pública y servicios públicos: Notas sobre el concepto tradicional de servicio público. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 162. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Naciones Unidas. Recuperado de:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6366/1/LCL3648\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6366/1/LCL3648_es.pdf)
19. Dirección General de Servicio Civil (2018). Guía para la elaboración de indicadores de gestión. Ministerio de la Presidencia. Recuperado de:

<http://www.dgsc.go.cr/documentos/transparencia/planes/Guia-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-indicadores-DGSC.pdf>

20. Armijo, Marianela (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Naciones Unidas. Serie Manuales N° 69. Santiago de Chile. Recuperado de: [https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM\\_69\\_MA.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf)
21. Terry G., Franklin S. (2004), Principios de Administración, México, Compañía Editorial Continental.
22. Unidad de Planificación Institucional (2016). Plan Estratégico Institucional 2017-2021. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de: <https://www.dnn.go.cr/sites/default/files/2018-11/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional%202017-2021.pdf>
23. Dirección Nacional de Notariado (2019, mayo). Plan Operativo Institucional 2020. Ministerio de Justicia y Paz. Recuperado de: <https://www.dnn.go.cr/sites/default/files/2020-03/Plan%20Operativo%20Institucional%202020.pdf>
24. Trujillo, J. (2005, 05 de junio). Estrategias funcionales. Consultado el 15 de marzo de 2021. [https://degerencia.com/articulo/estrategias\\_funcionales/](https://degerencia.com/articulo/estrategias_funcionales/)
25. Thomson, A., Peteraf, M., Gamble, J., Strickland A.J., 2012. Administración estratégica. Décimo octava edición. México: McGraw Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V.
26. Collier, David; Evans, James (2009). Administración de operaciones, Bienes, servicios y cadenas de Valor. Segunda Edición. Cengage Learning Editores S.A., México.

27. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2018). Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI) / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica. Recuperado de: [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Lbo\\_UHSqRHKHP9pWkyjMRA](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Lbo_UHSqRHKHP9pWkyjMRA)
28. Poder Legislativo de la República de Costa Rica (1998, 17 de abril). Ley N° 7764 Código Notarial. Diario Oficial Gaceta N° 98, Alcance N°17 del 22 de mayo de 1998. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42683&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=42683&nValor3=0&strTipM=TC)
29. Procuraduría General de la República (2009, 26 de mayo). Dictamen C-147-2009. Ministerio de Justicia y Paz. Extraído en fecha 20 de febrero de 2021 de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15875&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15875&strTipM=T)
30. Procuraduría General de la República (2000, setiembre 18). Opinión Jurídica OJ-103-2000. Ministerio de Justicia y Paz. Extraído en fecha 20 de febrero de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8653&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=8653&strTipM=T)
31. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1995, 4 de octubre). Resolución 5469-1995 de las 18:03 horas. Recurso de amparo de Fernández Cedeño contra Junta de Protección Social de San José. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-102618>
32. Poder Legislativo de la República de Costa Rica (1978, 02 de mayo). Ley N° 6227 Ley General de la Administración Pública. Colección de leyes y decretos: Año: 1978 Semestre: 1 Tomo: 4 Página: 1403. [http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=FN)

33. Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación (Sexta ed.). México: McGraw-Hill Interamericana.
34. Área de Análisis del Desarrollo (2017). Índice de Desarrollo Social 2017, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb\\_ILDRwqVI\\_zHV3NadQ](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb_ILDRwqVI_zHV3NadQ)
35. Dirección Nacional de Notariado (2017). Manual Organizacional y Funcional de la Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de repositorio interno de la institución.
36. Guzmán Stein, Laura (1982). Las fuentes secundarias. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. Artículo consultado el 25 de febrero de 2021. Publicado en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000169.pdf>
37. McDaniel, Carl D. y Gates, Roger H. 2005. Investigación de mercados. México: Thomson Learning Iberoamérica, 2005.
38. Área de Modernización del Estado, 2009, julio. Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo. Ministerio de Planificación y Política Económica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/t51sXM8wSUWhO0YQT4I9eA>
39. Presidencia de la República de Costa Rica, Poder Ejecutivo (2020, 16 de marzo). Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S Declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19. . Diario Oficial Gaceta N° 51, Alcance N°46 del 16 de marzo de 2020. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90737&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90737&nValor3=0&strTipM=TC)

40. Unidad de Fiscalización Notarial, 2019. Manual de Procedimientos Proceso de Fiscalización Integral Notarial. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de repositorio interno de la organización.
41. Unidad Administrativa Recursos Humanos, 2021. Relación de puestos al 31 de diciembre de 2020. Dirección Nacional de Notariado. Recuperado de <https://www.dnn.go.cr/sites/default/files/2021-01/Relaci%C3%B3n%20de%20Puestos%20al%2031-12-2020.pdf>

### **Bibliografía consultada:**

Listado en orden alfabético de los documentos revisados dentro del proceso investigativo que se consideren de carácter relevantes y que no han sido citados en él.

Moreno, D. y Carrillo, J. (2019). Normas APA 7.<sup>a</sup> edición, Guía de citación y referenciación. Coordinación Editorial de la Universidad Central, Bogotá, D. C., Colombia.

Centro de Escritura Javeriano (2020). Normas APA, séptima edición. Pontificia Universidad Javeriana, seccional Cali. <https://www2.javerianacali.edu.co/centro-escritura/recursos/manual-de-normas-apa-septima-edicion#gsc.tab=0%C2%A0>

## Glosario

### A

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Entidad estatal usualmente asociada al Poder Ejecutivo.

### C

**COMPETENCIA:** aquello que le corresponde y puede ser sometido a su conocimiento.

### D

**DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO (DNN):** Oficina pública encargada de regular y fiscalizar notarios públicos.

**DEBIDO PROCESO.** Conjunto de reglas que deben establecerse y respetarse dentro de un procedimiento, para evitar lesiones a los derechos de las personas intervinientes.

### E

**ESTADO:** Organización política del país, que es responsable por los actos de sus colaboradores, dispuesto en la forma de los tres poderes mayores (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

**ESTATAL:** Que es parte del Estado.

### F

**FISCALIZACIÓN:** actuación administrativa de comprobación, mediante la cual se verifica la conformidad de un hecho con las normas.

### I

**INSIGHT:** Perspectiva del colaborador interno experto, que conoce el proceso.

## L

**LEGAL:** Que está descrito en una norma de cualquier rango.

**LEGALIDAD:** Conjunto de normas y reglas en forma de leyes, decretos, reglamentos, directrices, acuerdos, y diversas disposiciones de carácter regulador.

## N

**NOTARIO:** Sujeto privado que es profesional en derecho, que ejerce una función asesora y redactora de documentos con carácter o efecto notarial.

**NOTARIAL (carácter o efecto):** reconocimiento legal a los documentos que provienen de la actividad asociada a un notario, mediante la cual profesional deja constancia fidedigna e indiscutible de la existencia de una manifestación o un hecho,

## P

**PARTE INTERESADA:** Usuario que solicita la intervención de la unidad sustantiva.

**PLAZO:** tiempo de espera obligatorio, generalmente dispuesto por una normativa de procedimiento.

**PROCESO O PROCEDIMIENTO:** conjunto de trámites y actividades que deben ser ejecutadas por una unidad sustantiva, y documentadas mediante expedientes administrativos.

## U

**USUARIO:** Ciudadano que requiere un bien o servicio público, equivalente a cliente en sector privado.

**UNIDAD DE FISCALIZACIÓN (UFN):** Unidad sustantiva que ejecuta procesos de fiscalización.

**UNIDAD SUSTANTIVA:** grupo operativo de funcionarios asociados a una misma actividad o proceso.

## **Glosario de abreviaturas y siglas**

**CGR:** Contraloría General de la República.

**DNN:** Dirección Nacional de Notariado

**FODA:** Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas.

**MAPP:** Matriz de Articulación Plan Presupuesto

**PEI:** Plan estratégico institucional.

**PGR:** Procuraduría General de la República.

**POI:** Plan operativo institucional.

**UFN:** Unidad de Fiscalización Notarial.

**UPI:** Unidad de Planificación Institucional.

# Anexos

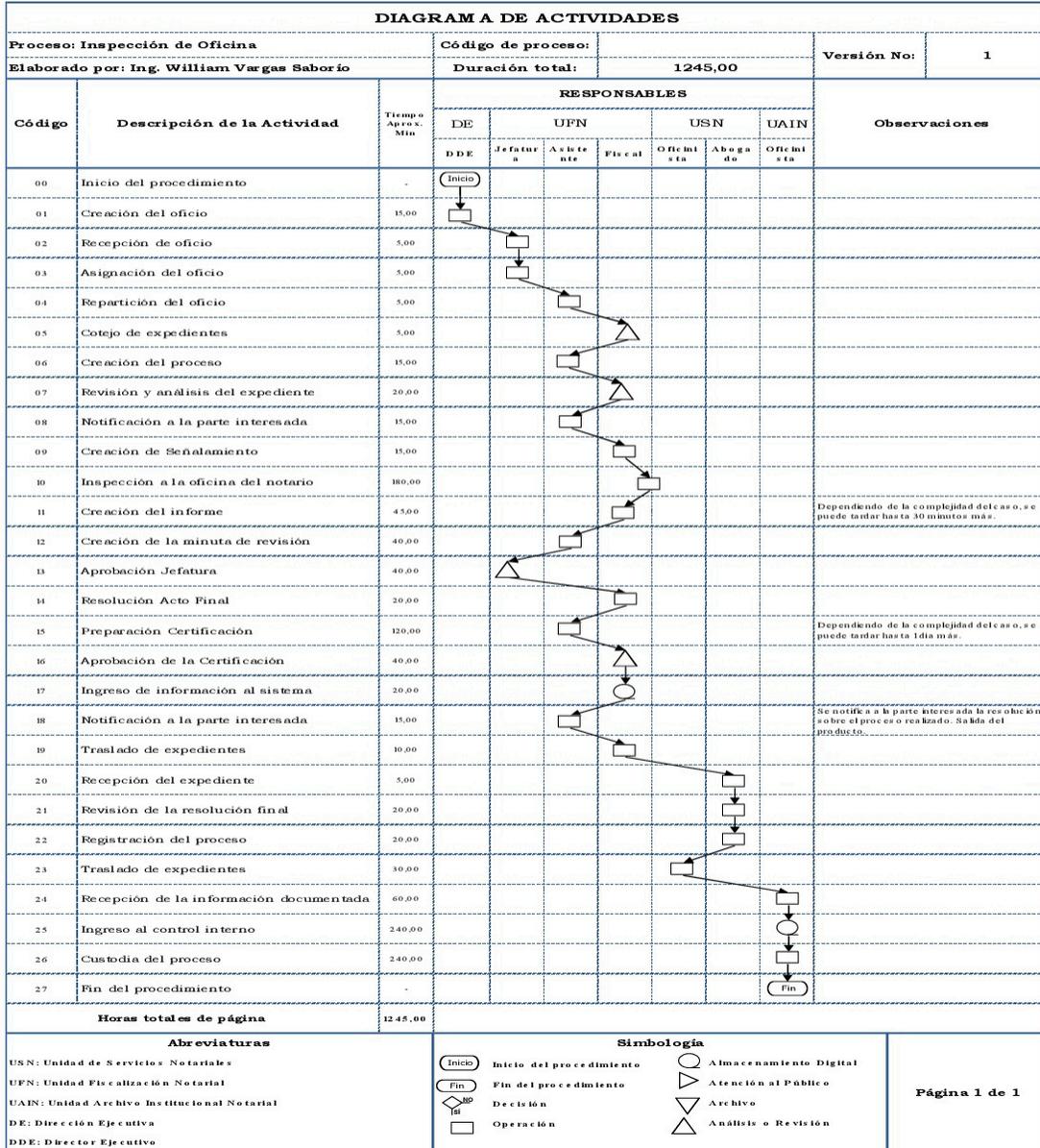
## Verificación de Mecanismos de Seguridad

DIAGRAMA DE ACTIVIDADES										
Proceso: Verificación de mecanismos de seguridad			Código de proceso:				Versión No:		1	
Elaborado por: Ing. William Vargas Saborio			Duración total:				930,00			
Código	Descripción de la Actividad	Tiempo Aprox. Min	RESPONSABLES						Observaciones	
			DE		UFN		USN			UAIN
			DDE	Jefatura	Asistente	Fiscal	Oficiasta	Abogado		Oficiasta
00	Inicio del procedimiento	-	Inicio							
01	Creación del oficio	15,00								
02	Recepción de oficio	10,00								
03	Asignación del oficio	10,00								
04	Repartición del oficio	5,00								
05	Cotejo de expedientes	5,00								
06	Creación del proceso	15,00								
07	Revisión y análisis del expediente	20,00								
08	Notificación a la parte interesada	15,00								
09	Creación de Señalamiento	15,00								
10	Verificación de Mecanismos de Seguridad del notario	60,00							Dependiendo de la complejidad del caso, se puede tardar hasta 30 minutos más.	
11	Creación del informe	45,00								
12	Oficio de traslado	20,00								
13	Aprobación Jefatura	40,00								
14	Resolución Acto Final	20,00								
15	Notificación a la parte interesada	15,00							Se notifica a la parte interesada la resolución sobre el proceso realizado. Salida del producto.	
16	Traslado de expedientes	5,00								
17	Recepción del expediente	5,00								
18	Revisión de la resolución final	20,00								
19	Registración del proceso	20,00								
20	Traslado de expedientes	30,00								
21	Recepción de la información documentada	60,00								
22	Ingreso al control interno	240,00								
23	Custodia del proceso	240,00								
24	Fin del procedimiento	-							Fin	
<b>Horas totales de página</b>		<b>930,00</b>								
<b>Abreviaturas</b> USN: Unidad de Servicios Notariales UFN: Unidad Fiscalización Notarial UAIN: Unidad Archivo Institucional Notarial DE: Dirección Ejecutiva DDE: Director Ejecutivo			<b>Simbología</b> Inicio del procedimiento (Inicio) Fin del procedimiento (Fin) Decisión (D) Operación (O) Almacenamiento Digital (A) Atención al Público (P) Archivo (A) Análisis o Revisión (R)						Página 1 de 1	

# Diagrama de Flujo



## Inspección de Oficina



# Diagrama de Flujo



## Recuperación de Tomo de Protocolo

DIAGRAMA DE ACTIVIDADES										
Proceso: Recuperación de Tomo de Protocolo			Código de proceso: 1220,00		Versión No: 1					
Elaborado por: Ing. William Vargas Saborío			Duración total: 1220,00							
Código	Descripción de la Actividad	Tiempo Aprox. Min.	RESPONSABLES						Observaciones	
			ULN		UFN		USN			UAIN
			Abogado	Jefatura	Asistente	Fiscal	Oficinista	Abogado		Oficinista
00	Inicio del procedimiento	-	(Inicio)							
01	Creación e envío de la resolución con la notificación	60,00	Abogado							
02	Recepción de la resolución	5,00		Jefatura						
03	Asignación del caso	60,00			Asistente					
04	Repartición del caso	120,00				Fiscal				
05	Cotejo de expedientes	20,00					Oficinista			
06	Creación del proceso	20,00						Abogado		
07	Revisión y análisis del expediente	30,00								
08	Previo antes de notificar	60,00								Si en esta actividad se logra obtener el tomo de protocolo, el proceso debe finalizar.
09	Notificación a la parte interesada	15,00								
10	Creación de Señalamiento	10,00								Dependiendo de la complejidad del caso, se puede tardar hasta 30 minutos más.
11	Recuperación a la oficina del notario	60,00								
12	Creación del informe	30,00								
13	Creación de la minuta de revisión	30,00								
14	Revisión del informe	20,00								
15	Resolución Acto Final	20,00								
16	Ingreso de información al sistema	20,00								
17	Notificación a la parte interesada	15,00								Se notifica a la parte interesada la resolución sobre el proceso realizado. Salida del producto.
18	Traslado de expedientes	10,00								
19	Recepción del expediente	5,00								
20	Revisión de la resolución final	20,00								
21	Registro del proceso	20,00								
22	Traslado de expedientes	30,00								
23	Recepción de la información documentada	60,00								
24	Ingreso al control interno	240,00								
25	Custodia del proceso	240,00								
26	Fin del procedimiento	-								(Fin)
<b>Horas totales de página</b>		1220,00								

Abreviaturas	Simbología	
USN: Unidad de Servicios Notariales	(Inicio)	Inicio del procedimiento
UFN: Unidad Fiscalización Notarial	(Fin)	Fin del procedimiento
UAIN: Unidad Archivo Institucional Notarial	◇	Decisión
DIR: Dirección Ejecutiva	□	Operación
	○	Almacenamiento Digital
	▽	Atención al Público
	▽	Archivo
	△	Análisis o Revisión

# Diagrama de Flujo



## Verificaciones de Oficina

DIAGRAMA DE ACTIVIDADES									
Proceso: Verificaciones de Oficina			Código de proceso:				Versión No:		1
Elaborado por: Ing. William Vargas Saborío			Duración total: 930,00						
Código	Descripción de la Actividad	Tiempo Aprox. Min.	RESPONSABLES						Observaciones
			DE	UFN		USN		UAIN	
			DDE	Jefatura	Asistente	Fiscal	Oficialista	Abogado	Oficialista
00	Inicio del procedimiento	-	(Inicio)						
01	Creación del oficio	15,00	□						
02	Recepción de oficio	10,00		□					
03	Asignación del oficio	10,00		□					
04	Repartición del oficio	5,00		□					
05	Cotejo de expedientes	5,00			△				
06	Creación del proceso	15,00		□					
07	Revisión y análisis del expediente	20,00			△				
08	Notificación a la parte interesada	15,00		□					
09	Creación de Señalamiento	15,00		□					
10	Verificación a la oficina del notario	60,00		□					Dependiendo de la complejidad de los casos, se puede tardar hasta 30 minutos más.
11	Creación del informe	45,00		□					
12	Oficio de traslado	20,00		□					
13	Aprobación Jefatura	40,00		△					
14	Resolución Acto Final	20,00		□					
15	Notificación a la parte interesada	15,00		□					Se notifica a la parte interesada la resolución sobre el proceso realizado. Salida del producto.
16	Traslado de expedientes	5,00				△			
17	Recepción del expediente	5,00					□		
18	Revisión de la resolución final	20,00					△		
19	Registración del proceso	20,00					□		
20	Traslado de expedientes	30,00						□	
21	Recepción de la información documentada	60,00						□	
22	Ingreso al control interno	240,00						○	
23	Custodia del proceso	240,00						□	
24	Fin del procedimiento	-							(Fin)
<b>Horas totales de página</b>		<b>930,00</b>							
<b>Abreviaturas</b> USN: Unidad de Servicios Notariales UFN: Unidad Fiscalización Notarial UAIN: Unidad Archivo Institucional Notarial DE: Dirección Ejecutiva DDE: Director Ejecutivo			<b>Simbología</b> (Inicio) Inicio del procedimiento      ○ Almacenamiento Digital (Fin) Fin del procedimiento      ▽ Atención al Público ◇ Decisión      ▽ Archivo □ Operación      △ Análisis o Revisión						Página 1 de 1

SubPrograma 802-03

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO E INVERSIÓN PÚBLICA 2019-2022 (PNDIP)				PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA PRESUPUESTARIA													
ODS VINCULADO	ÁREA ESTRATÉGICA	OBJETIVO DEL ÁREA	OBJETIVO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (PEI)	CÓDIGO Y NOMBRE DEL PROGRAMA O SUBPROGRAMA PRESUPUESTARIO	PRODUCTO FINAL (BIENES/ SERVICIOS)	UNIDAD DE MEDIDA DEL PRODUCTO	POBLACIÓN META	INDICADORES DE PRODUCTO FINAL	LÍNEA BASE	METAS DEL INDICADOR				ESTIMACIÓN ANUAL DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS (en millones de colones)		SUPUESTOS, NOTAS TÉCNICAS Y OBSERVACIONES	
						DESCRIPCIÓN	USUARIO (A)			t	DESEMPEÑO PROYECTADO			MONTO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		
											ANUAL	t+1	t+2				t+3
16-Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Seguridad Humana	Idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores	1 - Fortalecer el ejercicio de la función notarial	802-03 - Fiscalización	3-1 Informe final de procesos de inspección	Informe final de procesos de inspección de oficina notarial culminados sin errores	Notarios Instituciones públicas Usuarios Internos Ciudadanía	Conteo total de informes finales emitidos sin errores respecto a la meta propuesta	356	356	-	-	-	₡ 85 405 797,38	Recursos Propios	Oficio DNN-UFN-0129-2019	
16-Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Seguridad Humana	Idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores	1 - Fortalecer el ejercicio de la función notarial	802-03 - Fiscalización	3-2 Recuperación efectiva de mecanismos de seguridad o tomos de protocolo	Cantidad recuperaciones efectivas	Notarios Instituciones públicas Usuarios Internos Ciudadanía	Porcentaje recuperaciones efectivamente realizadas respecto a las programadas	70%	80%	-	-	-	₡ 85 405 797,38	Recursos Propios	Oficio DNN-UFN-0129-2019	
16-Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Seguridad Humana	Idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores	1 - Fortalecer el ejercicio de la función notarial	802-03 - Fiscalización	3-3 Acto final de procesos de verificaciones notariales	Cantidad de actos finales emitidos	Notarios Instituciones públicas Usuarios Internos Ciudadanía	Conteo de actos finales emitidos respecto a la meta programada	58	58	-	-	-	₡ 85 405 797,38	Recursos Propios	Oficio DNN-UFN-0129-2019	
16-Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	Seguridad Humana	Idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores	1 - Fortalecer el ejercicio de la función notarial	802-03 - Fiscalización	3-4 Informe final de procesos de inspección por denuncia	Informe final de procesos de inspección por denuncia notarial culminados sin errores	Notarios Instituciones públicas Usuarios Internos Ciudadanía	Conteo total de informes finales emitidos sin errores respecto a la meta propuesta	280	280	-	-	-	₡ 85 405 797,38	Recursos Propios	Oficio DNN-UFN-0129-2019	

(MAPP 2020)