

## REVISION DE PERDIDAS DE TIEMPO

331.87

Por ANTONIO DE P. ORTEGA COSTA

Describe este tema un método para el estudio crítico de tareas de carácter burocrático mediante el empleo del llamado documento testigo.

### 1. Introducción

En un ciclo o combinación ordenada de tareas aparece de cuando en cuando algún intersticio de tiempo improductivo. Son pérdidas de tiempo que, al superponerse, incrementan la duración del ciclo. Adoptemos desde ahora la consigna de combatir las, de eliminar en lo posible el tiempo perdido, recomendación frecuente que los expertos en el análisis del trabajo formulan cuando se trata de mejorar la productividad.

Esa consigna, aplicada concretamente a los trabajos de carácter burocrático, podría servir de estímulo para lograr algún perfeccionamiento en el trabajo de oficina, y en muchos casos para abreviar en notables proporciones la duración del despacho habitual de los expedientes.

Nadie ignora que en la gestión de las administraciones públicas llegan a consolidarse, en ocasiones, ciertas prácticas viciosas que se traducen en demoras de mayor o menor importancia al despachar la documentación. Estos defectos pueden desarrollarse allí en mayor grado que en régimen de empresa privada, en virtud de las peculiares circunstancias que concurren. En efecto, aparte de otros motivos que saltan a la vista, es decisiva la indeterminación o desconocimiento de los costes unitarios de los servicios administrativos, y la falta de metro para apreciar si el nivel de actividad de la dependencia guarda proporción con los efectivos disponibles o con el importe de los sueldos devengados.

Evidentes son los perjuicios que se derivan de la acumulación inmoderada de retrasos por distintos motivos en esta clase de tareas. No hace falta ponderarlos, pero conviene observar el fenómeno desde distintos puntos de vista.

El primer perjudicado por el desorden administrativo viene a ser el particular o agente que acude a instar cualquier asunto propio o ajeno, viéndose obligado a invertir un tiempo suplementario, bien por defecto de información, bien por esperas o colas antes de ser atendido, bien por demoras de cualquier otro linaje en el despacho. Estas pérdidas de tiem-

po se manifiestan directamente y pueden ser objeto de reclamación o queja por los cauces habituales del procedimiento.

Pero en lugar de adoptar ese punto de vista, pudiéramos decir externo, nos importa examinar el problema del tiempo improductivo desde dentro de la dependencia actuante, y entonces el objeto de reflexión, el funcionamiento regular y ordenado de nuestra oficina, va a ser discutido mediante observaciones ocasionales de las trayectorias que siguen los documentos, en función de la magnitud y la frecuencia de las pausas que se producen, o sea del tiempo perdido. El retraso habitual en el despacho de los asuntos sirve de indicio para intentar una revisión crítica del funcionamiento, aunque no sea más que de un modo parcial y circunscrito a fragmentos o sectores mínimos del dispositivo administrativo.

A mayor tiempo improductivo corresponde menor velocidad de circulación o despacho y un aumento proporcional de la masa de papeles en curso, con todos sus riesgos y secuelas, que también redundan en perjuicio de los funcionarios.

En resumen, las consecuencias perjudiciales del exceso de pérdidas de tiempo, los retrasos incorporados al despacho ordinario de los asuntos, afectan de un modo primordial a la Administración y a los administrados, pero también en algún grado a los propios funcionarios que intervienen en los mismos. Para la Administración tales retrasos significan menor diligencia, baja en los rendimientos y disminución de la eficacia del dispositivo, aparte de otros abusos que reconocen el mismo origen; para los administrados, los perjuicios son bien manifiestos, y, en fin, para los funcionarios, al desarticularse la cohesión y el engrane de su actividad, se dificulta la distribución equitativa de las cargas de trabajo, y se tiende al aumento de las tareas improductivas, aunque sólo sea para corresponder al volumen creciente de consultas, quejas y gestiones oficiosas.

## **2. Método para disminuir las pérdidas de tiempo**

Un sencillo método exploratorio puede servir para mejorar algunos detalles de la organización o del funcionamiento de las oficinas administrativas, método basado en una revisión de las pérdidas de tiempo perceptibles a simple vista, con referencia a los trayectos de tramitación y despacho.

Ahora bien: aparte de esta consideración objetiva, la investigación

de tiempos improductivos es susceptible de aplicación personal, pues salvados los defectos orgánicos, todo se reduce en último término a procurar la corrección del ocio o de la mala aplicación de este o aquel funcionario. Semejante propósito conduciría, naturalmente, a un problema conexo, el de revisar la distribución de la jornada de cada empleado, o sea hacer un examen crítico de su actividad diaria, cosa que hoy permanece al margen de nuestro tema. Sólo nos hemos propuesto discurrir sobre la depuración del tráfico documental, en los términos de quien impulsa una campaña contra los retrasos abusivos.

Si descomponemos cualquier trámite en una lista de pasos elementales llamamos *demora* a toda pausa previsible en la trayectoria durante la cual ni se efectúa tarea alguna ni se produce traslado físico. La demora queda así opuesta a toda operación, pero mientras no rebase su límite normal de tolerancia (que supondremos puede calcularse en cada caso) no va a suscitar objeciones a efectos de la revisión emprendida.

La *pérdida de tiempo* aparece sea donde no se ha previsto demora, sea cuando éstas se prolongan o extralimitan por intervalos superiores a los valores típicos. Según que consideremos un elemento o pasaje de la tramitación o una fase más compleja del despacho, tendremos pérdidas de tiempo elementales o parciales, simples o acumuladas.

Las pérdidas de tiempo durante el ciclo de la tramitación se reflejan en el *retraso* que se manifiesta sobre el horario razonablemente previsible.

En nuestro caso basta medir tales variables en horas y minutos.

Puede entenderse este método rudimentario como simplificación del estudio analítico del trabajo en una dependencia, como caso particular menos profundo en la crítica, más sencillo y expedito en su aplicación.

Consiste en observar las pérdidas de tiempo relevantes, los grandes retrasos que se producen al despachar la documentación, como punto de partida para una crítica correctiva de corto alcance, en la que se llama a colaborar a los funcionarios en la parte que a cada uno corresponde. No se busca la perfección del dictamen de un especialista, sino un avance, una mejora que subsane, más o menos por completo, el defecto observado.

Para combatir las pérdidas de tiempo es preciso descubrirlas, localizarlas y poner de manifiesto su verdadera causa. No hace falta que la revisión se sujete a riguroso sistema, puede hacerse en cualquier momento y limitarse a un tramo determinado de la trayectoria. En segundo lugar no se extiende a toda pérdida de tiempo, sino sólo a las más

ostensibles, las que destacan por su gran magnitud, por efectos de alguna trascendencia y por su relativa frecuencia. En tercer lugar, en vez del análisis fino es suficiente un juicio aproximado a base de la información disponible, pues no se persigue otra cosa que la corrección de groseros defectos, de vicios arraigados a favor de prácticas rutinarias. No hay que recurrir a cronometrajes ni hacer uso de mediciones de precisión.

Ya se entiende que nos interesan sucesos representativos, aquellos que se reproducen con alguna regularidad, y no los que acontecen por rara excepción, aunque también de éstos cabe extraer enseñanzas útiles.

Obsérvese que la finalidad de reducir las grandes pérdidas de tiempo se acomoda a la idea de racionalizar detalles de procedimiento, y viene a coincidir con los propósitos del plan de pequeñas reformas a que nos referimos en anterior ocasión (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 43).

Supongamos, para aclararlo con un ejemplo, que se plantea como objeto de estudio la salida de la correspondencia, una vez ha sido debidamente firmada. Por simple observación llegamos a comprobar cierto retraso en el mecanismo de registro-franqueo-expedición, de tal modo —es un decir— que lo que se firme hoy no quedará depositado en el correo hasta mañana. Si procedemos a un examen circunstanciado de las secuencias de la trayectoria no ha de ser difícil situar en qué puntos viene a originarse aquel retraso. Una vez reconocidas las causas, el examen crítico en colaboración con los funcionarios implicados en el conjunto de trámites nos permite discutir los posibles remedios, ensayar tentativas y dictar medidas adecuadas para reducir el retraso en lo posible.

### 3. Fases de la revisión

La revisión de las pérdidas de tiempo, entendida como un método aproximado, asistemático, de corrección expedita en la que participan como colaboradores los propios funcionarios, se completa para cada intervención en tres fases sucesivas, a saber: las de prospección, análisis y corrección.

a) La *prospección* o vigilancia de retrasos habituales se ejercita por medio de sondeos o misiones informativas someras respecto a la duración de los principales ciclos de despacho. Hay una prospección que se nutre de afloramientos espontáneos y apenas requiere otro esfuerzo que el de tomar nota de los retrasos, como en el ejemplo de antes.

Otras veces, la voz de alerta procede de algún funcionario consciente, al darse cuenta de entorpecimientos o anomalías de diverso carácter, por lo que conviene favorecer y dar cauce a esta clase de iniciativas. También cabe obtener la colaboración del público por ese mismo camino de las sugerencias o bien partiendo del estudio de cualquier defecto que se deduzca de alguna reclamación.

Cuando estas vías prospectivas parezcan insuficientes se recomienda la investigación directa de tiempos aplicada con alguna periodicidad al flujo de documentos, con particular atención a las series de mayor importancia (comprobación de recorridos).

b) Una vez queda de manifiesto el retraso global, debemos pasar a la segunda fase, *análisis* o estudio aproximado del trabajo, para localizar dónde se origina y cuáles son los motivos determinantes de la lentitud del despacho. Este análisis consta de dos operaciones complementarias: primera, la de recomposición o trazado de las secuencias operatorias o pasos elementales de la tramitación, tal como se produce de hecho, y segunda, la de discusión y crítica de las mismas para determinar tanto la magnitud de los defectos como sus causas inmediatas.

El trazado de secuencias se puede resumir en hojas de ruta, según formatos ya divulgados. Cuando no sea preciso llevar el análisis hasta los últimos elementos, basta una representación abreviada, aunque lo más exacta posible, en sus líneas generales. Tampoco hace falta abarcar todo un largo recorrido; por lo común, sólo se analiza un tramo de la trayectoria más o menos corto.

En lugar de las hojas de ruta, en casos sencillos hay un medio muy fácil de seguir la trayectoria de la documentación. Es el llamado *documento testigo*, en el que se anotan diligencias sucesivas de los funcionarios por cuyas manos va pasando, según veremos más adelante.

c) Descubiertos los obstáculos y defectos de la ruta y localizadas las causas originarias de las pérdidas de tiempo entraremos en la fase de *corrección*, en la cual los intentos para encontrar soluciones implican retoques ligeros del procedimiento y pequeñas reformas en materia de asignación de funciones al personal.

Las medidas a aplicar varían según la índole del defecto que se trate de corregir. Conviene examinar algunos ejemplos característicos.

#### 4. Criterios de clasificación

Sin llegar a una clasificación metódica de las pérdidas de tiempo, en los siguientes apartados se enuncian unos cuantos criterios utilizables al efecto.

a) Por su procedencia distinguimos con facilidad las pérdidas de tiempo, según sean debidas a *motivos internos* o *externos*. En este último grupo se han comprendido todos los casos en que el procedimiento queda en suspenso, pendiente de requisitos exteriores (plazos, informes, documentos, diligencias del interesado, etc). En el supuesto de que nuestra oficina no pueda influir sobre tales motivos externos, salvo aviso o advertencia, es claro que las pérdidas de tiempo a revisar son las comprendidas en el grupo de motivos internos.

b) Dentro de este grupo, una clasificación por el *carácter* o índole del tiempo improductivo permite separar, entre otras, las siguientes causas: *personal*, por ejemplo las debidas a ociosidad voluntaria; *defectivas*, por razón de falta o insuficiencia de personal, de material o de medios y equipo de trabajo; *orgánicas* o *estructurales* y de *coordinación*, por fallos de coordinación y de coincidencia en los enlaces, etc.

c) No basta que en apariencia llegue a comprobarse que no hay pérdida grave de tiempo en la sucesión de trámites. El criterio de *eficacia* exige una depuración de tareas improductivas, es decir, que se hace preciso limpiar la trayectoria de tareas inútiles o contraproducentes. Una operación inútil consume tiempo, sin avanzar el despacho; una operación contraproducente obliga a nuevas operaciones y supone una desviación respecto a la ruta racional. Ejemplo típico lo tenemos en el abuso o multiplicidad de registros cuando, en sustancia, reproducen información ya conocida o se aplican a detalles accesorios de escaso interés práctico.

d) Otra nota importante radica en la *trascendencia*, o sea en los efectos reflejos de las pérdida de tiempo, en su incidencia y repercusión sobre el desarrollo de los trámites subsiguientes. En el ejemplo del párrafo 3, un efecto directo tal como el retraso de pocos minutos al depositar las cartas en el buzón de Correos, puede repercutir en pérdida de varias horas, por haberse rebasado la de alcance.

Los efectos reflejos suponen, por lo común, acumulación o suma de retrasos. Pero también se dan efectos multiplicadores y otras singularidades, como la de las estrangulaciones, a que nos referimos después.

## 5. El documento testigo

En sustitución o como complemento de las hojas de ruta se ha introducido el documento testigo para analizar, en primera aproximación, un conjunto de trámites más o menos complejo.

Puesto en circulación en un momento dado, los testimonios a consignar comprenden tres anotaciones características de cada secuencia:

- 1) Del funcionario o persona ejecutante.
- 2) De la naturaleza de la operación realizada.
- 3) Del tiempo en que se efectúa.

Toda nota que registre los tres elementos puede utilizarse con miras analíticas, cualquiera que sea su origen.

El documento testigo propiamente dicho es una simple hoja depositada al principio o en un punto cualquiera de la trayectoria a estudiar, que se intercala entre los demás papeles o expedientes y se incorpora al flujo con objeto de registrar las etapas sucesivas cubiertas, mientras se consigna cada vez el nombre de la persona que interviene en su manejo y el horario preciso correspondiente a la operación. Al pasar de uno a otro funcionario, el que lo recibe se limita a practicar la anotación debida (persona, operación y hora), sin apartar la hoja de la corriente de documentos ni modificar su posición relativa hasta llegar al término o punto de recogida previsto.

Reproducimos un fragmento de documento testigo, de sencillo formato, el cual suele acompañarse de un volante o advertencia aclaratoria para evitar dudas en cuanto a su manejo, sin perjuicio de instrucciones previas que se hayan dado al personal. Obsérvese en el modelo con qué facilidad quedó descrita la trayectoria desde que el jefe del Registro de Salida se hizo cargo de los portafirmas hasta la postrera anotación del ordenanza que ha recogido la correspondencia franqueada y se prepara a depositarla en el buzón.

La información que contiene ese documento, una vez cumplimentado, queda a la vista. En cuanto al elemento personal, ahí están las contraseñas de todos los funcionarios, auxiliares y subalternos que han participado en esta fase del despacho. El elemento operatorio se refleja en la reseña o designación de tareas esenciales, la cual se ofrece precisamente según el orden en que se han efectuado. Tenemos, además, una serie cronológica que da alguna luz sobre los intervalos de tiempo

atribuidos a cada paso, si bien a título de orientación ocasional, sujeta a las variaciones diarias.

Para que la anotación de tiempos refleje cifras promedio y no se vea afectada por circunstancias que induzcan a error, es conveniente repetir la prueba una o dos veces, poniendo en circulación nuevo documento testigo al cabo de algunos días. La distribución horaria ayuda a situar las pérdidas de tiempo, pero una revisión así, que se basa en meras estimaciones, no puede extenderse, volvamos a insistir, a conceptos que requieren alguna precisión.

## 6. Crítica y corrección

La interpretación del documento testigo es inmediata, y sin necesidad de más elaboración puede procederse a su estudio crítico. En ocasiones se prefiere, sin embargo, utilizarlo como apunte para diseñar una hoja de ruta más ajustada a pequeños detalles.

La trayectoria se ha analizado con el propósito de reducir los intervalos de tiempo perdido. La discusión crítica para encontrar soluciones prácticas a los problemas que han sido objeto de localización y diagnósticos debe hacerse con la colaboración de los funcionarios que han tenido intervención en alguno de los trámites, y oyendo también a los demás a quienes afecte el asunto en cuestión.

La parte más delicada del proceso de revisión radica en la acción ejecutiva, en la implantación de pequeñas reformas que obligan a variación o retoques de la trayectoria y, muchas veces, al reajuste de atribuciones o del modo de operar. No parece cosa fácil formular reglas con amplia validez sobre este particular, pues todo ello depende de los recursos disponibles y de las modalidades del trabajo en cada establecimiento. No obstante, pasaremos a examinar varias situaciones típicas:

1.º Con frecuencia, las grandes pausas o interrupciones en la tramitación de un determinado género de asuntos se producen donde un *cambio marcado* (sea de persona, de operación o de lugar) facilita el corte de la trayectoria. Cuando se localizan fallos de esta especie, el tratamiento es simple, y a poco coste es posible lograr resultados notables. Ejemplo, basta regularizar el traslado de documentos de esta habitación a aquella más alejada para que salvada la pausa desaparezca la solución de continuidad entre dos operaciones inmediatas.

2.º Algo parecido ocurre con las *intermitencias*. Hay gran diversidad de trayectorias mixtas, en cuya línea se suceden o alternan con las tareas de ejecución continua; otras, de ejecución discontinua, o sea de despacho intermitente. Debe procurarse adaptar las secuencias o trámites sucesivos según un programa horario combinado, en evitación de desórdenes y grandes pérdidas de tiempo. Todo esto se reconoce inmediatamente y tiene por lo general algún remedio.

3.º El tratamiento de las *estrangulaciones* o cuellos de botella en el tráfico documental presenta más complicación. Este fenómeno obedece a causas diversas, a fallos orgánicos, a defecto de dotaciones o insuficiencia de ciertos medios, etc., y aparece con carácter crónico, cíclico (como en los períodos de máxima afluencia) o a título excepcional. Según sean tales causas y según los efectos reflejos de la estrangulación observada, cabe adoptar ésta o aquella providencia correctora, con recurso a los medios disponibles. Así, aunque la dotación de personal de la Dependencia no admita incremento—por lo menos a corto plazo—, queda alguna posibilidad de combinar los equipos, variar la distribución de tareas o la aplicación de los individuos y obtener éxito en grado más o menos completo.

4.º El supuesto de supresión de *operaciones inútiles* o contraproducentes requiere cierta prudencia en las decisiones. En efecto, se ha de contar con todos los preceptos reglamentarios que imponen formalidades concretas y condicionan el procedimiento a seguir; por otra parte, la costumbre, la rutina habitual, bien puede tener sus razones y ofrecer ventajas inadvertidas a primera vista, y en último término, hemos de pensar que la calificación de operación inútil es relativa y depende de la capacidad y de la competencia del conjunto de funcionarios que intervengan en el despacho.

## 7. Conclusión

La revisión de pérdidas de tiempo y su consiguiente corrección es una excelente vía de acceso al plan de pequeñas reformas de las oficinas administrativas.

Sus efectos beneficiosos son múltiples. En primer término, tenemos los resultados tangibles de cada una de las intervenciones en que se reducen retrasos y se corrigen defectos o vicios del despacho. Junto a este beneficio directo, de mayor o menor importancia, según los casos,

hay otro no tan aparente pero de extraordinario valor: nos referimos al clima de saneamiento, a la reacción estimulante que se difunde ante el buen ejemplo de la campaña.

La lucha contra las pérdidas de tiempo está orientada hacia pequeñas mejoras racionales, y al pedir la colaboración consciente de las personas que tienen a su cargo las operaciones, se dibujan las responsabilidades de cada agente, quedan en evidencia los descuidos y los descubiertos, y en suma, aquel clima de colaboración y de discreta vigilancia contribuye a consolidar los progresos y es garantía de sucesivos perfeccionamientos.