



**DOCUMENTACION**

## **C R O N I C A**

### **LA SIMPLIFICACION RACIONAL DEL PROCESO DENOMINADO «CONSTITUCION Y DEVOLUCION DE FIANZAS» \***

**Informe de reorganización**

003.65:332.3(46)

*Sumario:* 1. Planteamiento del análisis.—  
2. Reconocimiento de la situación.—3. Elab-  
oración de las soluciones.—4. Aplicación  
de las propuestas.

#### **1. Planteamiento del análisis**

##### **1.1 LOCALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS**

Revisando la correspondencia diaria, el delegado provincial de un determinado departamento ministerial encontró una carta en la que se pro-

\* La sistemática seguida en este informe de reorganización responde al esquema por mí propuesto en el trabajo titulado «Metodología en el análisis de las actividades administrativas». *Documentación Administrativa* número 75, marzo de 1964, págs. 21-30.

La descripción de las técnicas de simplificación de procesos utilizadas

testaba enérgicamente sobre las excesivas demoras sufridas en la realización de ciertos trámites. El reclamante se quejaba de haber tenido que esperar más de una hora para conseguir el justificante de pago de una fianza que en dicha delegación había depositado. Hacía constar que no era la primera vez que le hacían esperar tanto tiempo y que conocía casos en los que para el mismo trá-

en esta reorganización pueden consultarse en mi trabajo «Organización y métodos. Métodos 2.ª parte». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1965; págs. 19-37.

mite las demoras producidas habían sido del mismo orden. Tales trámites, conjuntamente con otros anteriores y posteriores, integraban el proceso denominado «Constitución y devolución de fianzas». Dicho proceso, iniciándose y finalizando en el Negociado de Fianzas, continuaba en la Sección de Intervención, donde fiscalizaban contablemente el importe de las mismas, depositándose y retirándose, según casos, en el Negociado de Caja. Seguidamente, el referido jefe de la delegación provincial en cuestión llamó telefónicamente a los jefes de las tres unidades implicadas en dicho proceso, recabando información rápida y verbal respecto de los extremos aducidos en la carta recibida, para obrar en su consecuencia. Del Negociado de Fianzas contestaron diciendo que si bien no disponían de elementos de juicio suficientes para calcular tales demoras, tenían noticias de su reiterada aparición; el interventor respondió indicando que en su dependencia desconocían la existencia de esperas tan prolongadas; finalmente, el cajero admitió que tales tardanzas eran bastante frecuentes, si bien no tan excesivas, y que se debían a la duración de los trámites anteriores a su participación en tal proceso, ya que las esperas que tenían lugar en su ventanilla eran escasas y muy esporádicas.

## 1.2 DELIMITACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Las respuestas así obtenidas, en base a la reclamación recibida y a las oportunas llamadas telefónicas efectuadas, apuntaban la posible existencia de una situación anómala, en cierto modo similar a la prevista en la vigente ley de Procedimiento ad-

ministrativo, que dispone respecto de las demoras que se originen en la tramitación de expedientes cuanto a continuación se transcribe: «En todo momento podrá reclamarse en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización...» (art. 77.1). «Se evitará el entorpecimiento o demora originados por innecesarias diligencias en la tramitación de expedientes» (artículo 75.2). «Los jefes o funcionarios que tuvieran a su cargo el despacho de los asuntos serán responsables de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para que no sufran retraso, proponiendo lo conveniente para eliminar toda anomalía en la tramitación de expedientes y en el despacho con el público» (art. 76). La conclusión, por tanto, era evidente; se debería investigar en torno a las posibles causas de tales demoras, analizando el proceso de trabajo aludido a través de la participación directa en dicho estudio de los jefes de los tres servicios intervinientes en la tramitación de las fianzas.

## 1.3 PREPARACIÓN DEL ESTUDIO

A este efecto, el delegado provincial convocó a los jefes de los servicios denominados respectivamente Fianzas, Intervención y Caja, a una reunión de trabajo con el fin de preparar las distintas fases del análisis a desarrollar. En las conversaciones iniciales, el jefe del Negociado de Fianzas sugirió la necesidad de prestar atención a los documentos utilizados en el proceso objeto del análisis emprendido, ya que consideraba que posiblemente su número fuese excesivo. Se acordó encaminar el análisis, con carácter primordial, hacia los tiempos empleados por cada

puesto de trabajo participante, como asimismo hacia el número y contenido de los documentos usualmente cumplimentados con dicho fin. Después de oír la opinión de los demás jefes, se acordó encargar el desarrollo de la siguiente fase del análisis —reconocimiento de la situación— al jefe del Negociado de Fianzas. Dicha asignación se basó en la idoneidad del mencionado jefe, que por haber asistido a un curso de perfeccionamiento en materias propias de técnicas de racionalización administrativa estaba capacitado: a) para confeccionar un diagrama de análisis de procesos; b) para tomar tiempos de duración, y c) para determinar cuantos procesos sería conveniente examinar con el fin de utilizar datos suficientemente representativos. De esta forma, una vez observados los hechos, anotadas las observaciones y sistematizada debidamente la información obtenida, se celebraría una nueva reunión de trabajo para elaborar las soluciones que conjunta y racionalmente se estimasen oportunas.

## 2. Reconocimiento de la situación

### 2.1 OBSERVACIÓN DE LOS HECHOS

La recopilación de datos propiamente dicha comenzó identificando todas y cada una de las distintas fases o etapas integradoras del proceso. Para ello, al día siguiente de la reunión y al presentarse la primera petición en ventanilla se procedió a describir minuciosamente cuantos actos de ejecución fuese necesario desarrollar. Posteriormente se clasificaron y agruparon cada uno de esos actos en razón al volumen de trabajo ocasionado, obteniendo ocho fases para la

«constitución» de una fianza típica y nueve fases para la posterior «devolución». Tal subdivisión permitió confeccionar un impreso que sirvió para «seguir la pista», uno a uno, a todos los procesos con tal fin tramitados. Dicho impreso, independientemente de las casillas relativas a los imprescindibles datos de identificación, contenía las siguientes columnas: a) número de orden de la fase; b) descripción de su naturaleza; c) nombre de la persona que efectuaba la cumplimentación; d) hora de comienzo; e) hora de finalización; f) tiempo transcurrido, y g) observaciones. Obviamente, se preparó un modelo para el subproceso denominado «constitución», y otro análogo para el subproceso denominado «devolución».

### 2.2 ANOTACIÓN DE LAS OBSERVACIONES

Utilizando el modelo de impreso descrito en el apartado anterior, cada vez que se iniciaba un subproceso cualquiera se le adjuntaba al documento cuya vida administrativa terminase en el expediente definitivo que lo originaba, a efectos de ir recogiendo en aquél todas las vicisitudes sufridas. Tales observaciones se llevaron a cabo durante todo un trimestre, período que «sobre la marcha» se estimó como suficiente. Conviene hacer notar, por otra parte, que los «tiempos transcurridos», registrados en los impresos utilizados para el control de la circulación de los documentos vehiculos del proceso analizado, eran de la modalidad denominada en las técnicas del cronometraje «tiempos de observación», por lo que se hacía necesario convertirlos, al menos, en «tiempos elegidos». De aquí que se fuesen to-

mando «observaciones» sin duración máxima prevista de antemano, en espera de que recuentos periódicos determinasen—como sucedió al cabo de los tres meses aludidos, dada la escasa frecuencia del proceso estudiado—el momento oportuno para la obtención de los deseados «tiempos elegidos». Asimismo, se desistió de transformarlos en «tiempos normales», ya que tal nuevo paso encarecería considerablemente el análisis que se llevaba a cabo. Y, realmente, lo que más interesaba era medir la duración media del trabajo ocasionado por los distintos trámites del proceso, en función únicamente del grado de dificultad que habitualmente presentaba su ejecución.

### 2.3 SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

Una vez obtenida la información considerada como mínima para poder analizar el proceso en cuestión, se vió la necesidad de resumirla adecuadamente, de forma que se facilitase su examen ordenado y sistemático. En otras palabras, se debería confeccionar el o los diagramas que mejor destacasen los elementos del proceso, fijados previamente como más importantes: tiempos, puestos de trabajo, documentos y operaciones. Para los dos primeros elementos se escogió el diagrama tipo «Louis» y para los restantes el «Planus». Dichos diagramas, reflejando el método «actual», pueden consultarse en las figuras 1 y 2. Al confeccionar el diagrama «Louis» fué necesario preparar varios borradores, como casi siempre suele acontecer, hasta proporcionar los recuadros con una escala de tiempo *ad hoc*, que en este caso dispone de magnitudes múl-

tiplos de unidades de cuenta referidas a cinco minutos. En relación con el diagrama «Planus» pudo comprobarse rápidamente que la cifra de diez documentos, siete circulantes y tres no circulantes, justificaba su uso. Después de esto, tuvo lugar una segunda reunión en la que el funcionario que había confeccionado ambos diagramas explicó a los demás asistentes la razón de su utilización, significado de los símbolos, clases de rayados, modos de descripción y sistema seguido en la medición de los tiempos. Y con ello se entró en la etapa siguiente: elaboración de las soluciones.

### 3. Elaboración de las soluciones

#### 3.1 EXAMEN ORDENADO Y SISTEMÁTICO

El análisis de las distintas fases integrantes del proceso de trabajo estudiado se llevó a cabo con todo el rigor que requería la labor racionalizadora emprendida. Progresivamente y para cada fase descrita se fueron aplicando los oportunos criterios de supresión, combinación, reordenación y simplificación. De esta forma se determinó, en relación con cada fase previamente identificada, su justificación, el lugar más conveniente, el momento más oportuno y el modo más económico para su ejecución. Así se vió: 1) que dos ejemplares del recibo de constitución, en vez de cinco, serían suficientes (supresión); 2) que las actuaciones realizadas inicialmente por el negociado de Fianzas podrían continuar en Caja, directamente, convirtiendo el control previo de intervención en posterior (reordenación); 3) que la forma de

cumplimentación de los recibos se podría facilitar racionalizando la disposición gráfica de los impresos utilizados, y que el libro registro de fechas se sustituiría ventajosamente por una hoja-resumen de control de plazos (simplificación). En cuanto al subproceso «devolución» destacamos como dato más significativo que el número de documentos empleados pasó de cuatro a uno sólo.

### 3.2 CONSIDERACIÓN DE POSIBLES ALTERNATIVAS

Como quiera que la aplicación de las conclusiones enumeradas anteriormente en primer y tercer lugar no planteaban problemas importantes, pero sí la segunda—reordenación—, se pasó a considerar con mayor detenimiento los pros y contras que presentaba.

Tratar de transformar el control contable que sobre el movimiento de fondos en Caja ejercía Intervención, de fiscalización previa en posterior, ofrecía la siguiente ventaja e inconveniente: como ventaja, se defendía el ahorro de tiempo de espera de que se beneficiaría el interesado, y como inconveniente, se criticaba el margen de inseguridad que presentaba una toma de razón realizada con posterioridad al acto controlado. Respecto de la primera—ventaja— el tiempo de permanencia en ventanilla pasaba de los cuarenta y nueve minutos de promedio a los seis, con una economía de cuarenta y tres minutos, o sea de un 87 por 100. Con relación al temido aumento de inseguridad, se revisaron los importes totales de todas las fianzas contituídas durante los tres meses de observación, proponiéndose mantener el proceso actual para las fianzas que reba-

sasen el 75 por 100 del importe de la de mayor cuantía admitida en tal trimestre, cuya frecuencia no alcanzaba el 18 por 100 de la totalidad de procesos tramitados. En cambio, para las fianzas restantes—82 por 100— se propondrían todas las modificaciones apuntadas.

### 3.3 REDACCIÓN DE LAS PROPUESTAS

Por último se procedió a redactar en forma sucinta la propuesta de resolución en la que se describirían, con la sistemática acostumbrada en esta clase de trabajos, las distintas etapas del análisis desarrollado. Una primera parte se dedicó a justificar la elección del proceso en cuestión, en base a las quejas recibidas de los propios usuarios. La segunda reflejaba gráficamente el método seguido en la realidad estudiada, utilizando para ello los diagramas «Louis» y «Planus», como puede verse en las figuras 1 y 2. La tercera parte contenía los razonamientos mantenidos para llegar a las soluciones propuestas. Finalmente, la última, también a través de diagramas, apuntaba gráficamente el método que se proponía implantar. Este último esquema puede consultarse en la figura 3.

## 4. Aplicación de las propuestas

### 4.1 PRESENTACIÓN PARA SU APROBACIÓN

Las modificaciones elaboradas fueron discutidas conjuntamente con el delegado provincial, exponiendo los jefes de los servicios implicados sus respectivas opiniones. Todos se mos-

traron favorables, exceptuando ciertas reservas aducidas por el jefe de la Sección de Intervención, que si bien no se mostraba contrario consideraría oportuna la adopción de una resolución parcial que implantase la reorganización propuesta con carácter provisional durante un cierto período de tiempo prudente. La experiencia recogida sería nuevamente analizada, obrándose en su consecuencia. Tan razonable posición fué aceptada por el delegado provincial, quien ordenó la puesta en vigor del nuevo proceso de trabajo «por vía de ensayo» para un período revisable según acontecimientos de tres meses.

#### 4.2 IMPLANTACIÓN GRADUAL, PREVIO ENSAYO

Durante el trimestre establecido como período de prueba óptimo, todo proceso de constitución y devolución de fianzas, desarrollado con arreglo al nuevo método de trabajo, iba acompañado del impreso utilizado para la medición de tiempos en la etapa descrita en el párrafo 2.1 —Observación de los hechos—. El cómputo final de los tiempos invertidos en cada una de las distintas fases permitió elaborar un nuevo diagrama, esta vez de tipo «Louis», que se acompaña como figura 4. Puede compararse en dicha representación gráfica, comparándola con la correspon-

diente al método actual, figura 1, que los tiempos empleados por los puestos de trabajo participantes en el proceso quedaron considerablemente aminorados.

#### 4.3 CONTINUIDAD Y CONTROL DE RESULTADOS

La economía de tiempos y documentos conseguida, contrastada durante el período descrito anteriormente como de ensayo, unido al hecho significativo de no haberse producido ninguna anomalía especial, aconsejó se implantase el nuevo método en los casos previstos de menor cuantía. En las restantes situaciones, aquellas en que las fianzas depositadas excediesen de los límites comentados en el párrafo 3.2, se seguiría aplicando el método anterior. Tales conclusiones se hicieron firmes redactándose una circular explicativa de tales extremos que fué aprobada y divulgada seguidamente. Por último, los jefes de los tres servicios participantes en el proceso, copartícipes de la racionalización llevada a cabo, se comprometieron a poner en conocimiento del delegado y restantes compañeros cuantas medidas o sugerencias pudiesen en el futuro mejorar sensiblemente sobre el proceso analizado.

MANUEL RUIZ CUBILES

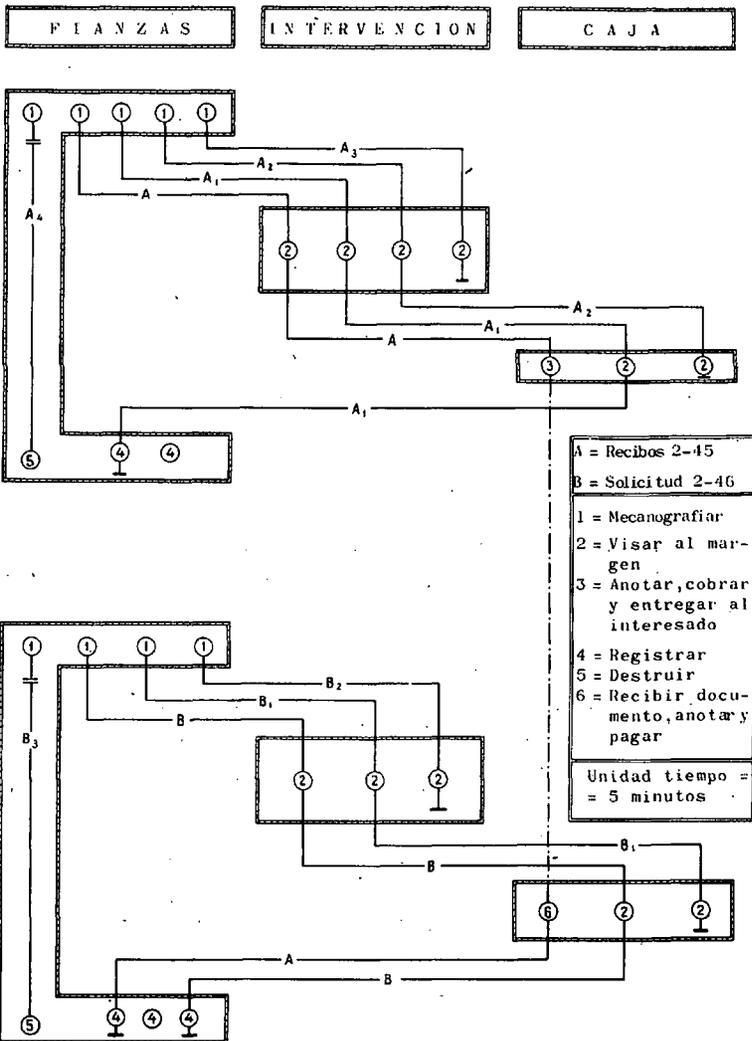


FIG. 1

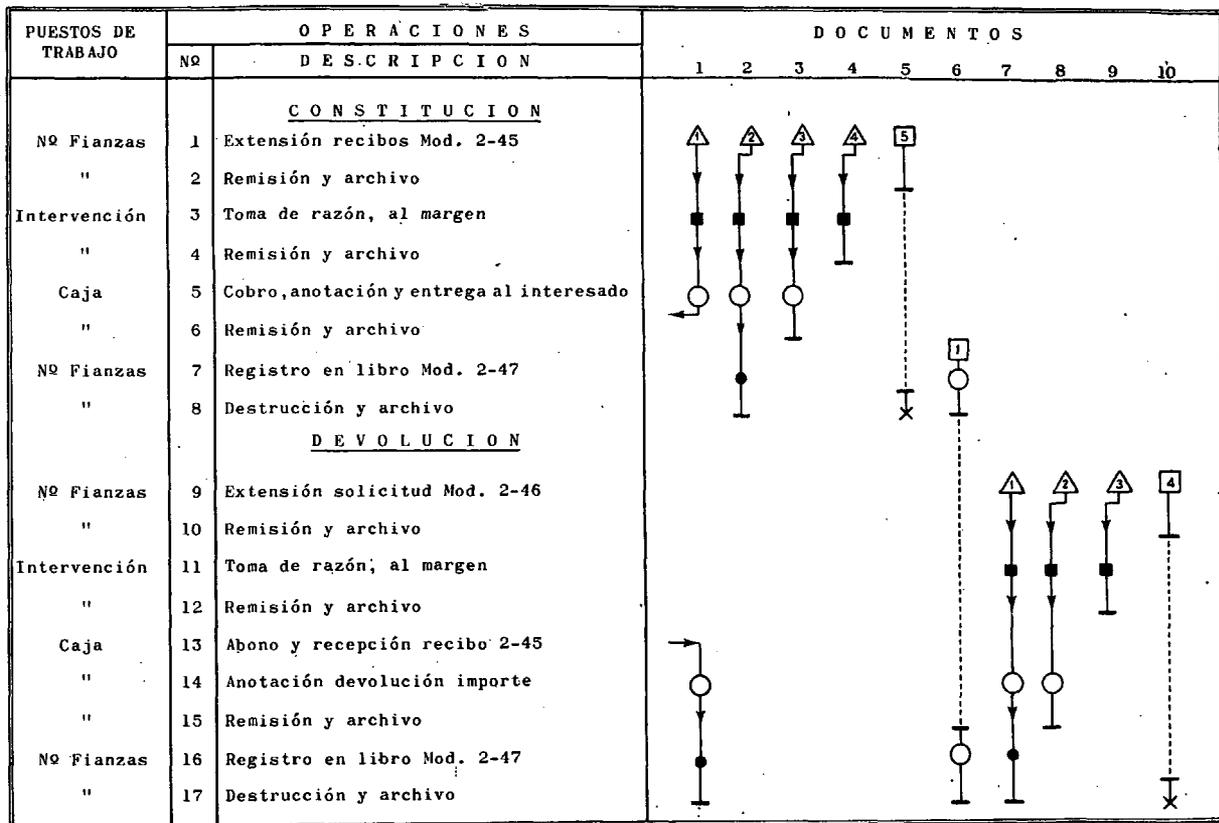


FIG. 2

PUESTOS DE TRABAJO	OPERACIONES		DOCUMENTOS		
	Nº	DESCRIPCION	1	2	3
		<u>CONSTITUCION</u>			
FIANZAS	1	Extensión recibos Mod. 2-45	△	△	
"	2	Entrega al interesado	↓	↓	
CAJA	3	Entrega recibos e importe	↓	↓	
"	4	Anota cobro	○	○	
"	5	Devuelve original y remite copia	←	↓	
INTERVENCION	6	Toma de razón, al margen		■	
"	7	Remisión a fianzas		↓	□
FIANZAS	8	Anotación y archivo		●	○
		<u>DEVOLUCION</u>			
FIANZAS	9	Extensión solicitud Mod. 2-46			△
"	10	El interesado lleva a Caja			↓
CAJA	11	Recibe justificante Mod. 2-45 y devuelve importe.	←		○
"	12	Anotación devolución importe	○		↓
"	13	Remisión a intervención			■
INTERVENCION	14	Toma de razón al margen	■		↓
"	15	Remisión a Fianzas			○
FIANZAS	16	Anotación en Hojas fechas			●
"	17	Archivo en su expediente			↓

FIG. 3

