PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION
PROYECTO PNUD/URU/90/002

MANUAL PARA LA SUPRESION DE COOOOOLAS BUROCRATICAS

Alberto Sayagués

21

COLECCION MANUALES BUROCRATICOS

PRONADE

Vamos a hacerlo más simple

COLECCION MANUALES BUROCRATICOS

TOMO 1 "EL NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"

TOMO 2 "PRINCIPALES MODIFICACIONES ADMINISTRATIVAS INTRODUCIDAS EN EL DECRETO 500/991"

TOMO 3 "EL CONTROL INTERNO EN LAS EMPRESAS DEL ESTADO"

TOMO 4 "LA APACIBLE SORDIDEZ DE LA BUROCRACIA"

TOMO 5 "MANUAL DEL SUMARIANTE"

TOMO 6 "MANUAL BASICO DE AUDITORIA ESTATAL"

TOMO 7 "T.O.C.A.F. 92"

TOMO 8 "MANUAL DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA" TOMO I - PARTE GENERAL

TOMO 9 "MANUAL PARA LA SEÑALIZACION DE OFICINAS Y CREACION DE UNIDADES DE ATENCION AL PUBLICO"

TOMO 10 "MANUAL DE ATENCION AL PUBLICO"

TOMO 11 "GUIA PRACTICA PARA EL USO DEL FACSIMIL"

TOMO 12 "ESTANDARIZACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA"

TOMO 13 "MANUAL DE DELEGACION DE ATRIBUCIONES"

TOMO 14 "PLIEGO UNICO DE BASES Y CONDICIONES GENERALES PARA LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS Y SERVICIOS NO PERSONALES EN LOS ORGANISMOS PUBLICOS"

TOMO 15 "MANUAL BASICO DE COMPRAS ESTATALES"

TOMO 16 "MANUAL DEL PROVEEDOR ESTATAL"

TOMO 17 "GUIA OFICIAL DE AUTORIDADES"

TOMO 18 "EL REGISTRO NACIONAL DE EMPRESAS DE OBRAS PUBLICAS"

TOMO 19 "MANUAL DE ADMINISTRACION DOCUMENTAL"

TOMO 20 "MANUAL DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA" TOMO II - PARTE ESPECIAL

TOMO 21 "MANUAL DE SUPRESION DE COOOOOLAS BUROCRATICAS"

PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION
PROYECTO PNUD/URU/90/002

MANUAL PARA LA SUPRESION DE COOOOOLAS BUROCRATICAS

Alberto Sayagués

De cómo se pueden eliminar colas y devolver tiempo de vida y buen humor a la gente

21

COLECCIÓN MANUALES BUROCRÁTICOS

"Vamos a hacerlo más simple"

1ª edición, octubre de 1994

Ilustraciones: Rodrigo Fló

© PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACION
COLECCION MANUALES BUROCRATICOS

Queda permitida su reproducción, citando la fuente, a todo interesado en que la información y la capacitación llegue a mucha más gente, de acuerdo con el espíritu del art. 14 del Decreto 500/991 ("es de interés público, para el mejor cumplimiento de los servicios, el intercambio permanente y directo de datos e información..."), que busca eliminar los feudos donde la información se convierte en ***fuente ilegítima de poder en las organizaciones.***

009774

INDICE

PROLOGO

El 24 de abril de 1987 la Oficina Nacional del Servicio Civil inauguró los Seminarios de Alta Gerencia, un importante proyecto de capacitación que en 1993 se expandió mediante la creación del Programa de Formación Gerencial del sector público, a impulsos de dicha Oficina y del PRO.NA.DE.

En el acto de inauguración en el Salón de Actos del Edificio Libertad, el Presidente de la República señaló, refiriéndose a las largas colas que se generaban habitualmente en aquella época para el pago de los consumos mensuales de UTE, OSE y ANTEL, lo siguiente:

> "Yo digo que es una de las mayores frustraciones que tengo. Hace un año y medio que estoy hablando de las colas y he convocado a reuniones, hablo con el Director de Planeamiento, y han hablado muchos de los jerarcas de las empresas públicas que están aquí y ese tema, que es absolutamente simple, no ha tenido, hasta ahora, ninguna respuesta porque todas las respuestas que vinieron eran siempre con más gastos, es decir más horario, horario extra, pago extra o más gente. Esa es la verdad histórica, y hasta hoy no se ha podido resolver este tema que es así y que creo es muy importante, porque si no se puede resolver esto, quiere decir que no podemos resolver nada más.
>
> La demostración es por la inversa: si no podemos resolver un problema de colas para pagar facturas, evidentemente, de qué tecnología vamos a estar hablando y de qué ambiciones de inserción en un mundo científico, y en todo el desafío contemporáneo de la ciencia, si no resolvemos un mero problema de administración casi banal, o sólo pensamos que se puede resolver con más gente y más plata, y horario extra y pago de no sé qué compensaciones. Hace un año y medio que ando detrás del tema, preocupándome por lo menos una vez cada quince días, hasta ahora sin que nadie diga que no, pero sin que se pueda resolver un tema de esta naturaleza.
>
> Esto, ¿a qué alude? Alude a esa inercia tan excepcional que existe en estos países y también en el nuestro. Este es un problema muy profundo y que, como todos los temas culturales, es de los más difíciles."

Esta declaración de persistencia, frustración e impotencia por parte del titular del Poder Ejecutivo es una impactante prueba de la dificultad de solucionar cierto tipo de problemas.

El último párrafo es una precisión sumamente rica en conceptos. Se afirma que el problema no es de decisión política pues ella existía y era muy firme. Se señala una "inercia" que existe en el Uruguay y que impide resolver los problemas que todos conocen. *Se identifica el problema como cultural, como de mentalidad.*

Luego, en el momento establecido en la Constitución de la República cambió el Presidente —lo que no sucede en muchos países— pero no cambió la preocupación por el tema y el impulso por una solución. Hasta, finalmente, concretarse el logro.

Hoy, varios años después, los uruguayos podemos decir, con orgullo, que esas colas, las más famosas que hemos padecido, son sólo un recuerdo, un pésimo recuerdo.

¿Cómo se eliminó el problema?

Un grupo de funcionarios, de técnicos, gerentes y directivos, solucionó esas colas y ahora los usuarios tenemos una cómoda gama de posibilidades para el pago de dichos consumos: locales especiales, supermercados, tarjetas de créditos, cajeros automáticos, etc., logrando economía y dignidad en nuestra relación con el Estado.

No es casual que la raíz cultural, la "inercia" uruguaya, se haya logrado superar por el impulso del cuerpo superior de la empresa estatal eléctrica UTE, continuado de inmediato por ANTEL y finalmente por OSE. Porque en dichas empresas ha habido un cambio de mentalidad que está en la base de esos y muchos otros cambios realizados en beneficio de los uruguayos. Hasta el nombre cambió; antes, se hablaba de administrados, de suscriptores, de receptores pasivos de la actividad estatal; ahora esas empresas hablan de sus clientes, de sus consumidores ... y de sus derechos. De nuestros derechos.

Si estas colas, las más difíciles, desaparecieron, se puede afirmar con mucha seguridad que no hay ninguna cola que no se pueda eliminar si el problema se enfrenta con entusiasmo e imaginación, si se supera esa "inercia excepcional" que nos hemos habituado a soportar.

Reiteramos, no hay cola que se pueda resistir a un cañonazo de imaginación y voluntad de los responsables.

La anécdota relatada, acaecida en la mañana del día 24 generó un sacudón importante en los Jerarcas y Gerentes Generales de las Empresas Públicas; en la tarde de ese día, en el mismo Salón de Actos del Edificio Libertad, hubo un Seminario de discusión de la problemática de dichas Empresas con dichos Jerarcas donde el tema volvió a plantearse.

En un corte del Seminario estábamos tomando un café el Presidente de ANTEL, el Ing. Buela, un experto brasileño en planeamiento estratégico, el Ing. Aquilli Sfizzo y quien esto escribe. En determinado momento se produjo el diálogo siguiente entre ellos dos y el que recordamos en forma prácticamente textual:

Buela: —"¡Qué tirón de orejas que nos dio Sanguinetti! ¿Cómo se podrá hacer para terminar con las colas?"

Sfizzo: —"¿Y por qué no hacen como en el resto del mundo?"

Buela: —"¿Y qué es lo que hacen?"

Sfizzo: —"Atienden a la gente por teléfono"

Buela: —"Acá en Uruguay no se puede"

Sfizzo: —"¿Por qué no se puede...?"

El resto es historia. Siete u ocho meses después ANTEL comenzaba a entregarle a los uruguayos una de las muchas mejoras de sus servicios que todos conocemos. Mejoras a las que nos hemos habituado demasiado... porque a veces nos olvidamos todo lo que se ha mejorado en ese y en otros organismos en unos pocos años de cambio en la gestión.

Sfizzo nos comentó un año después que él había subestimado mucho la demanda contenida de gestiones que se avalanzó sobre la atención telefónica, la cual le resultó desconcertante aunque no lo sea para todos nosotros, que hemos sufrido tanto en tantos mostradores.

Y que estamos hartos de las colas.

Como usted, amable lector. Como usted.

Este Manual está destinado a los funcionarios que quieren mejorar la gestión estatal, que tienen orgullo de su trabajo y dignidad de servidores públicos, que se olvidaron del "acá no se puede" y piensan en términos de "por qué no se puede", para facilitarles su tarea y la atención a sus usuarios mediante la presentación de algunas ideas sobre cómo se pueden suprimir colas.

Su contenido surge de la experiencia práctica de solucionar el problema en numerosas oficinas, mediante el esfuerzo de muchos funcionarios como los que nos están leyendo.

Sabemos que también lo pueden lograr en sus oficinas, porque otros ya lo han logrado.

Y también sabemos que sólo se puede hacer con la ayuda de la gente.

Porque la DESBUROCRATIZACION ES TAREA DE TODOS.

Cr. Alberto Sayagués
Director

I. EL PROBLEMA

¿Qué es una cola?

Llamamos habitualmente así, por similitud en la forma, a una fila de personas que esperan que los atiendan, generalmente, en algún mostrador o caja donde deben realizar alguna gestión.

Si bien esta acepción es asociada en seguida a pérdida de tiempo y ganancia de malhumor, no siempre una cola es un hecho negativo.

Hay colas que son funcionales, útiles. Por ejemplo, cuando los pasajeros esperan en forma ordenada que llegue un medio de transporte. O cuando concurrimos al local central de la Dirección Nacional de Identificación Civil y con otros muchos ciudadanos vamos rápida y ordenadamente de mostrador en mostrador para concluir en un breve lapso el trámite de la Cédula de Identidad.

¡Cuánto hemos mejorado los uruguayos en ésta y en otras colas!

Reconozcamos que existen colas útiles, bien diseñadas, de tamaño adecuado, que permiten una mejor atención con economía de recursos que provienen de nuestros propios bolsillos.

Pero todos conocemos las otras, las inhumanas, las absurdas, las que castigan a sacrificados conciudadanos con horas de espera, con fríos, con madrugones, con humillaciones, con venta de lugares, con discriminaciones y favoritismos...

TIPOS DE COLAS

Las colas se pueden clasificar de muchas maneras. Veamos las más importantes y agreguemos algunas consideraciones útiles.

POR EL DESTINO

1.1. Para cobrar

Estas colas se hacen con gusto pero no son demasiado frecuentes. Haciendo el supuesto razonable de una alta concurrencia en el horario en que la gente sea convocada a cobrar, es posible estimar calendarios y horarios adecuados a la capacidad de pago de las cajas. Cada vez habrá menos colas de este tipo porque se incrementan los servicios financieros como cajeros automáticos, pagos en Cajas de Ahorros, etc., que permiten, computación mediante, efectuar numerosas transacciones en forma electrónica.

Nota: a veces, por sociabilidad, el usuario prefiere hacer cola. Habría que asegurarles una demora garantizada.

1.2. Para pagar

Estas son las colas más absurdas que se puedan imaginar. Es difícil imaginar un gasto racional o, mejor dicho, una inversión, realizado para eliminar una incomodidad para el pago de impuestos que no sea recuperado con creces por una disminución de la evasión y una mejora en la imagen del recaudador.

Los recintos donde se efectúan trámites de pagos son lugares muy adecuados para fijar avisos (en especial, sugiriendo los horarios más adecuados para efectuar pagos) y realizar publicidad institucional señalando los beneficios que a la sociedad le acarrea la recaudación efectuada. Cuando la recaudación realmente apareja beneficios a los usuarios, lo que no sucede en todos los casos...

1.3. Para gestionar

Estas son las colas más numerosas y las que tienen más posibilidades de aliviarse mediante el análisis del trámite.

Siempre es conveniente tener guías de trámites, folletos impresos con los documentos requeridos y pasos a dar en la gestión, buena señalización, unidades de información y atención al público, etc.

Recuérdese la vieja recomendación de la ciencia de la administración: *todo procedimiento debe revisarse cada cinco años* por parte de la organización.

Actualmente, con la rapidez del cambio tecnológico (piénsese en la informática, por ejemplo) es conveniente (y rentable!) analizar cada procedimiento de trabajo, cada trámite, *por lo menos cada tres años.*

POR LA PROFESIONALIDAD DE QUIENES LA COMPONEN

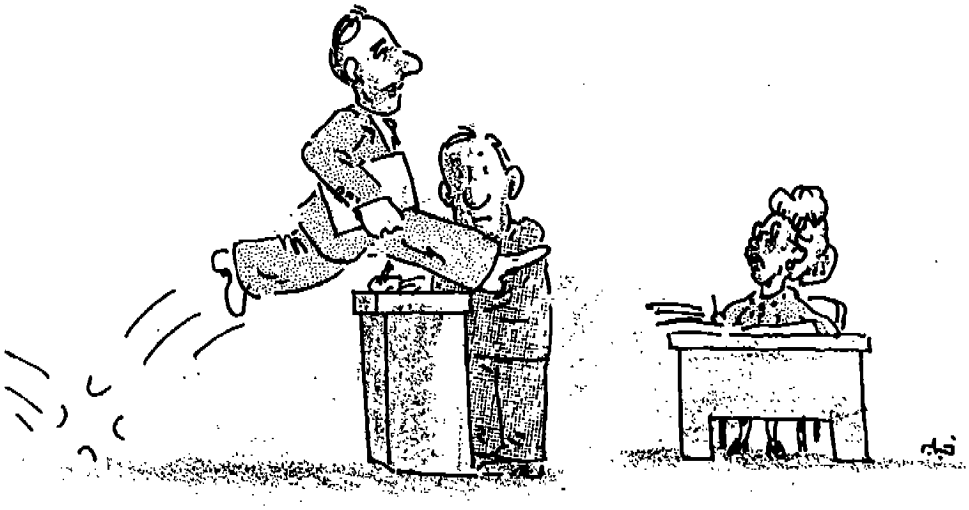
2.1. Público en general

En estas colas es muy útil brindar adecuada información a la gente. Muchas veces un minuto de atención del funcionario (incluso telefónica, porqué no?) le evita dos o tres horas de tiempo y costos de transporte a un usuario.

Conviene recordar que el primer contacto de la gente con el organismo se da a través de la información requerida para la gestión. La imagen que el público se hace de la oficina se crea primariamente en esta ocasión y después puede hacerse difícil revertirla, en especial, si es mala.

2.2. Gestores, tramitistas

La repetitividad de la presentación que genera la actividad del gestor apareja numerosos beneficios por su especialización; también puede acarrear complicaciones por el exceso de familiaridad con los funcionarios (cuántas veces permitimos a los tramitistas que pasen del otro lado del mostrador, etc.).



En muchos casos es muy conveniente contar con ventanillas especiales para las personas que traen, simultáneamente, muchos trámites (por ejemplo, una carpeta con 10 o más gestiones). Ello evita que el tiempo de atención mayor que requiere esa persona prolongue el tiempo de espera a los usuarios individuales. Un ejemplo similar son las "cajas para hasta 5 artículos" que hay en muchos supermercados.

En el Banco de Previsión Social, área de Recaudación de Montevideo, hay 10 cajas diferentes para atender hasta tres boletas de pago, 3 cajas para

atender entre 4 y 10 boletas, 3 cajas para más de 10 boletas, 1 caja para legajos (muchas veces se facilita el dejar la carpeta con el conjunto de trámites del gestor para trabajarla con tranquilidad y darle una fecha para retirarla) y 2 cajas para cheques diferidos.

POR LA REPETITIVIDAD

3.1. Ocasionales

Las colas ocasionales deben planearse con cuidado para evitar problemas como los que se analizan en este Manual, en el ejemplo del impuesto de enseñanza primaria cobrado en Correos en 1991. No es conveniente invertir muchos recursos materiales en algo ocasional por lo que se recomienda que tal diseño sea intensivo en recursos humanos. Ello permite amplia flexibilidad.

3.2. Repetitivas

Estas colas son las más convenientes para optimizar.
Además, son las que dan la imagen de los organismos ... y de sus Jerarcas.

POR TIPO DE USUARIOS

4.1. Activos (trabajadores)

Las gestiones que requieren la presencia de trabajadores en actividad siempre deben estar pensadas recordando que muchos de ellos deben salir de su trabajo (y a veces perder el jornal) para concurrir a realizarlas.

4.2. Ciudadanos mayores

Numerosas gestiones corresponden a uruguayos que tienen más edad que los demás ... lo que a todos nos sucederá, con suerte y buena salud, tarde o temprano.

Es conveniente que las instalaciones del local sean adecuadas para estos usuarios (bancos, señalización adecuada, impresos con letra fácilmente legible, etc.).

4.3. Niños

Este tipo de colas son tan amenas como "riesgosas". Ninguna oficina puede sobrevivir a dos horas de espera de 50 ó 100 niños con sus acompañantes.

Cuando es necesario un tiempo de espera en una cola con niños, una espera de 10 ó 20 minutos se puede facilitar mediante una decoración adecua-

da y algo de ingenio, todo lo cual es de bajo costo. Si la espera es superior a ese lapso las complicaciones pueden ser muy originales...

4.4. Otros y público en general

En general, es conveniente aplicar las recomendaciones que se encuentran en los Tomos 9 "Manual para la Señalización de Oficinas y Creación de Unidades de Atención al Público" y 10 "Manual de Atención al Público" de la Colección Manuales Burocráticos del PRO.NA.DE.

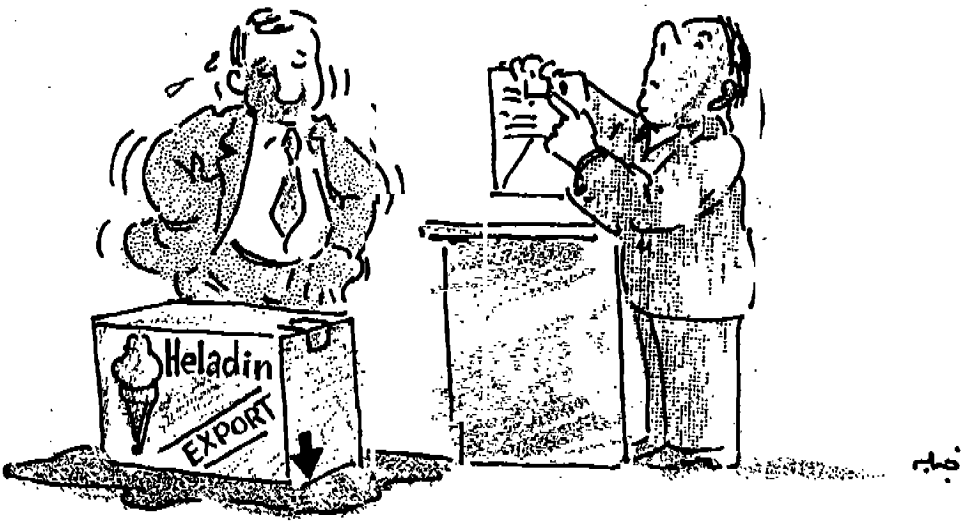
POR EL NIVEL CULTURAL DE LA GENTE

5.1. Con buena comprensión de la gestión

La complejidad del trámite puede ser bien comprendida por el gestionante y llegar a la oficina con suficiente información y bien preparado para un rápido diligenciamiento. En estos casos suele ser suficiente una información clara y oportuna, en lo posible, sin necesidad de concurrir al local a informarse.

5.2. Con dificultades de comprensión de la gestión

En estos casos es muy importante darles información escrita, en lenguaje sencillo, a veces acompañado con un plano de ubicación de las oficinas. Suele ser muy útil una atención personalizada y la ayuda de los funcionarios para completar los formularios requeridos. No sólo es útil para la gente, también es útil para las oficinas ya que verán facilitado el trabajo interno y disminuido el porcentaje de rechazos que obliga a repetir, tanto a público como a empleados, el trabajo.



POR LOS COSTOS QUE LA DEMORA CAUSA AL USUARIO

6.1. Costo bajo

En realidad los costos de las demoras siempre son importantes: tiempo, transporte, humor, imagen del organismo. En cierta forma nos hemos acostumbrado a subvaluar estos costos. Nos hemos acostumbrado a que no respeten debidamente nuestros derechos, nuestra dignidad, nuestro tiempo. Estos también son costos.

6.2. Costo elevado

Pero muchas veces los costos de las demoras son mucho más elevados. El no contar con un certificado, una autorización, un "papelito", puede implicar perder una exportación, una compraventa, un viaje, un trabajo, o cualquier otra cosa importante para el usuario.

Ello siempre debe estar presente al analizar los procedimientos y la atención a la gente.

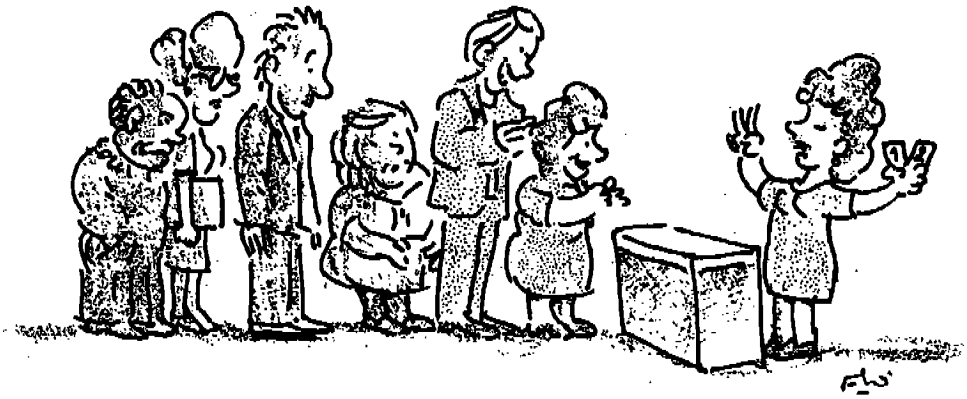
Además, donde el costo es elevado, suelen aparecer patologías destinadas a facilitar esa gestión a cambio de algo.

LA PATOLOGIA DEL NUMERO LIMITADO

Muchas veces se intenta racionar una gestión mediante la generación de una cola o mediante la entrega de números. Si el trámite no refiere a un stock

limitado (entradas a un concierto, por ejemplo) sino a gestiones permanentes no es probable que la entrega de números sea una buena solución. Parecería razonable suponer que habría un exceso de demanda ante una oferta limitada que llevaría al crecimiento de un stock de insatisfacciones con elevados costos para los usuarios. En todo caso habría que estudiar con mucho detenimiento los costos de esa limitación y las posibles alternativas.

También es probable que esa limitación lleve a la venta de números, sea por parte de un intermediario o por algún deshonesto que a veces aparece.



II. LAS SOLUCIONES

Cuando se plantea la necesidad de eliminar colas o, por lo menos, de reducirlas, lo primero que debe hacerse es estudiar el problema. No es necesario atacar el problema con "impulsos de brutal ferocidad"; es más conveniente analizarlo.

Es posible que el trámite en sí pueda ser sustituido por otro tipo de gestión. A veces ni siquiera es necesaria su sustitución y es posible su eliminación.

El estudio puede requerir varias partes:

a) el análisis de la cola: su composición, sus horarios y días, su ubicación física en el local, etc.

b) el análisis del trámite a realizar, paso a paso, incluyendo el detalle de todas las operaciones, por simples que sean, que implica dicho trámite;

c) la determinación de todos los "cuellos de botella" existentes y los que podrían aparecer si se cambiara algo de lo que se está haciendo y creando las colas;

d) muchas veces hay que analizar los distintos intereses que puedan estar en juego;

e) siempre hay que pedir opinión desde el inicio a los funcionarios, en especial, a los que tratan con el público, pues suelen aportar buenas sugerencias; lo mismo puede hacerse con el público; en especial, antes de tomar cualquier medida, es muy conveniente pedirle opinión a los mismos funcionarios y, en especial, a los que tienen que implementarla;

f) en especial hay que determinar cómo la cola es generada a partir de esa hora pico donde el exceso de flujo de gestionantes interesados en el trámite, genera un stock de gente esperando su turno (la cola); esta determinación es muy importante (en el ejemplo posterior se demuestra ello) para la selección de las medidas más adecuadas para eliminar el problema;

g) de los estudios realizados pueden surgir otro tipo de problemas cuya solución puede coadyuvar con el objetivo a lograr o con la imagen y eficiencia del organismo; en tales casos hay que evaluar las ventajas y desventajas de implementar otras medidas adicionales en forma simultánea.

Este tipo de estudio es habitualmente hecho por especialistas en administración (técnicos en administración, unidades de organización y métodos, analistas de sistemas, etc.).

La mayor parte de las medidas que se pueden tomar se pueden agrupar en éstas:

A. TENDIENTES A DISMINUIR LA DURACION DEL TRAMITE EN EL LOCAL

Estas medidas surgen a partir del análisis que se señaló anteriormente.

Por ejemplo, se pueden unificar dos pasos distintos en dos oficinas distintas en uno sólo; si ello es posible, los funcionarios trabajarán lo mismo o menos pero los usuarios harán una sola cola y no dos.

El uso de sellos de goma con textos repetitivos, la sustitución de máquinas de escribir por teclados de computadoras, el uso prudente de la declaración jurada, etc. pueden abreviar los tiempos del procedimiento.

Un hecho que siempre ha impactado a los analistas es el conocimiento que tienen muchos funcionarios de cómo se pueden simplificar y abreviar los trámites y las escasas o nulas posibilidades que se les brindan para poder aplicarlo en la solución efectiva que se necesita... y que ellos conocen.

B. TENDIENTES A DISMINUIR EL EXCESO DE AFLUENCIA DE PUBLICO AL LOCAL

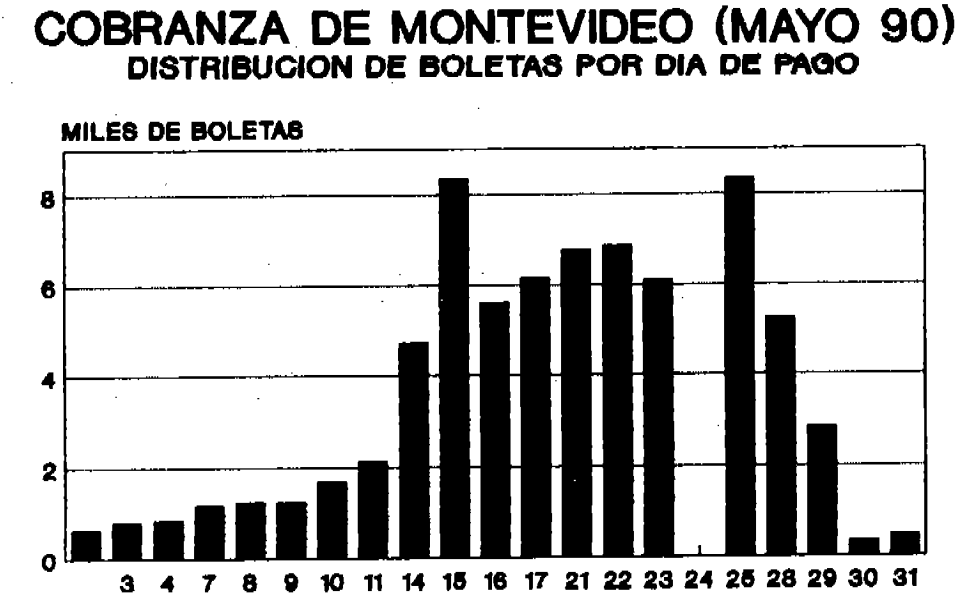
Una medida es cambiar el calendario de la gestión.

En un caso real de un organismo de recaudación de tributos de repetitividad mensual se formaban grandes colas. Se constató que la distribución de los pagos mensuales de dichos tributos efectuados en función del tipo de contribuyente y el último dígito de su número de afiliado, generaba algunos días con mucha mayor afluencia que otros, días en los cuales se generaban colas muy extensas e irritantes.

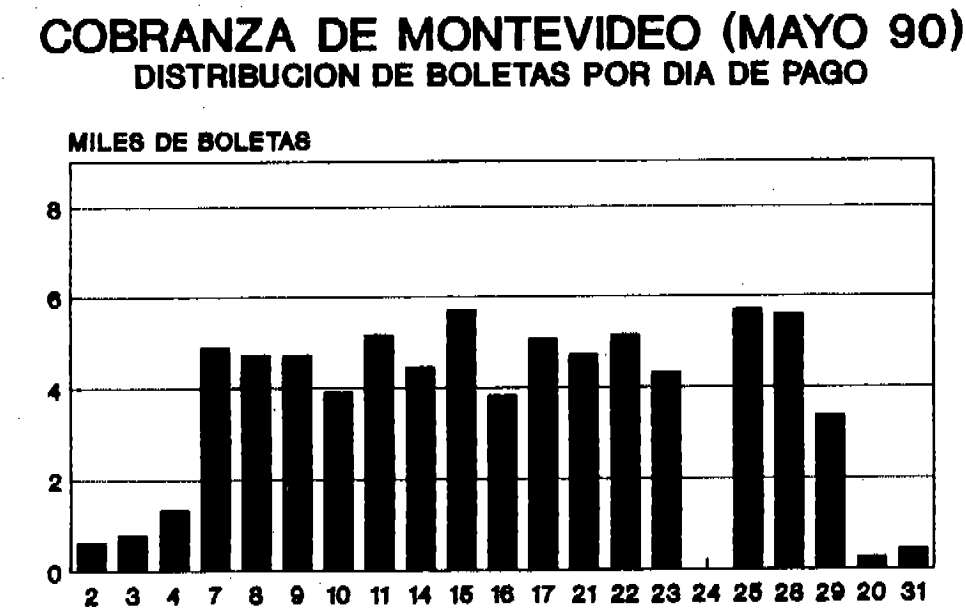
La solución era cambiar el calendario de pagos mediante el "alisamiento de los picos"; ello varió en forma significativa el tamaño de las colas y redujo el problema. Nótese que este alisamiento se efectuó dentro del mismo mes, sin extender el calendario de vencimientos mediante un mejor aprovechamiento de la distribución de la afluencia (ver hoja siguiente).

A veces la solución de cambiar el calendario implica su extensión en el tiempo.

Otra medida es ampliar el número de locales donde se puede efectuar la gestión. A veces no es posible y a veces no es conveniente ello. Por ejemplo, los gestores que hacen pagos en el local del BPS-ATYR en Plaza Matriz, hacen simultáneamente varias gestiones más en el mismo edificio por lo que cam-



SITUACION ANTES DEL CAMBIO



ESTIMACION POR CAMBIO DE CALENDARIO

biar de local el pago y no cambiar de lugar las demás gestiones puede perjudicar al usuario sin resolver el problema en forma adecuada.

A veces se pueden utilizar varios locales para la gestión aplicando un poco de ingenio. Los equipos de computación permiten ahora almacenar mucha información en su memoria y se puede introducir en ella toda la que requieren todos los usuarios aunque aquellos que vayan a un local determinado sean sólo los de una zona.

Por ejemplo, una alternativa cómoda al cobro centralizado del tributo de enseñanza primaria en el local central de Correos en 1991 era cargar veinte computadoras en veinte locales (que ya tuvieran control policial) con toda la información de los 300.000 padrones de Montevideo. Haciendo el supuesto razonable de que nadie quiere pagar un impuesto dos veces se puede descentralizar la cobranza por completo con beneficio para Primaria (de imagen y de más rápida recaudación) y con grandes ventajas para los contribuyentes.

Una posibilidad que se abre paso rápidamente para el pago de tributos y de remuneraciones consiste en las redes de cajeros automáticos, tarjetas de créditos, banca de quinielas, débitos bancarios, locales de UTE-ANTEL-OSE, supermercados, etc.

C. TENDIENTES A INCREMENTAR LA CAPACIDAD DE ATENCION AL PUBLICO

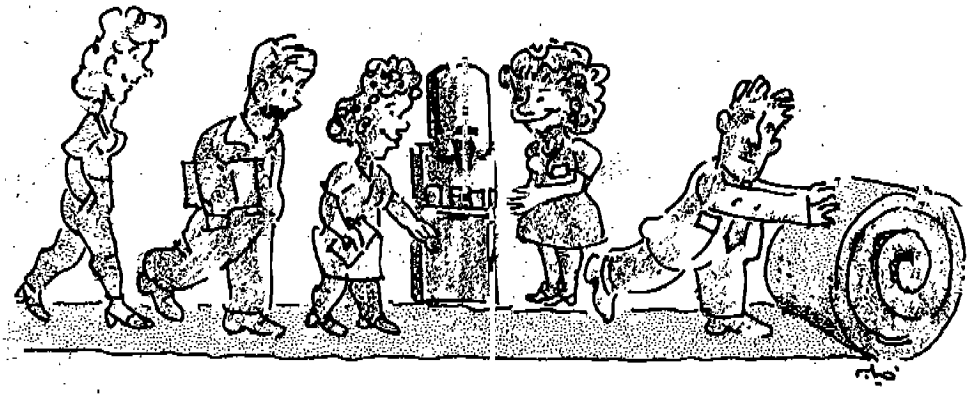
La medida más simple es ampliar el número de funcionarios (de cajas, de mostradores, etc.) que atienden el público. Pero no siempre es un problema de cantidad; muchas veces se encuentra una gran diferencia en la velocidad de atención entre diferentes funcionarios y la razón es que unos están mejor capacitados que otros (generalmente por mayor y mejor experiencia); si se nivela la capacitación de los funcionarios puede aumentar sustancialmente la capacidad de atención.

Muchas veces el problema se elimina aumentando la capacidad de atención durante las horas pico, asignando por tal lapso la tarea a un número mayor de funcionarios. Debe evitarse siempre en la Administración el concepto de "una tarea, un cargo" para utilizar el criterio de "carga razonable de trabajo". El primero puede llevar a que algunas personas trabajen muy poco y sean desaprovechadas y que otras trabajen en forma extenuante por no haberse distribuido razonablemente la carga de trabajo. El segundo criterio no sólo es más eficiente y equitativo a corto plazo, es también mucho más útil a los funcionarios a largo plazo.

También se pueden extender los horarios de atención al público; si ello es acompañado con una adecuada difusión de las posibilidades de los nuevos horarios y las desventajas de las horas pico, se puede derivar una buena parte del público hacia afluencias fáciles de atender adecuadamente.

D. TENDIENTES A MEJORAR LA CALIDAD DE LA ATENCION AL PUBLICO

Las medidas que mejoran la forma de atender a la gente suelen ser muy útiles para reducir el problema de las colas.



Un buen sistema de información al público puede reducir afluencias innecesarias al local, por ejemplo, cuando no hay otra forma para averiguar qué es lo que debe traerse para iniciar la gestión; ello implica, a veces innecesariamente, un flujo de gente que hay que atender. La buena información evita pérdida de tiempo al usuario y también al funcionario.

Una señalización adecuada y una buena distribución del espacio físico de las oficinas permite minimizar el tiempo de circulación de la gente en el local, lo que es una forma de reducir el tiempo total que al usuario le lleva efectuar la gestión.

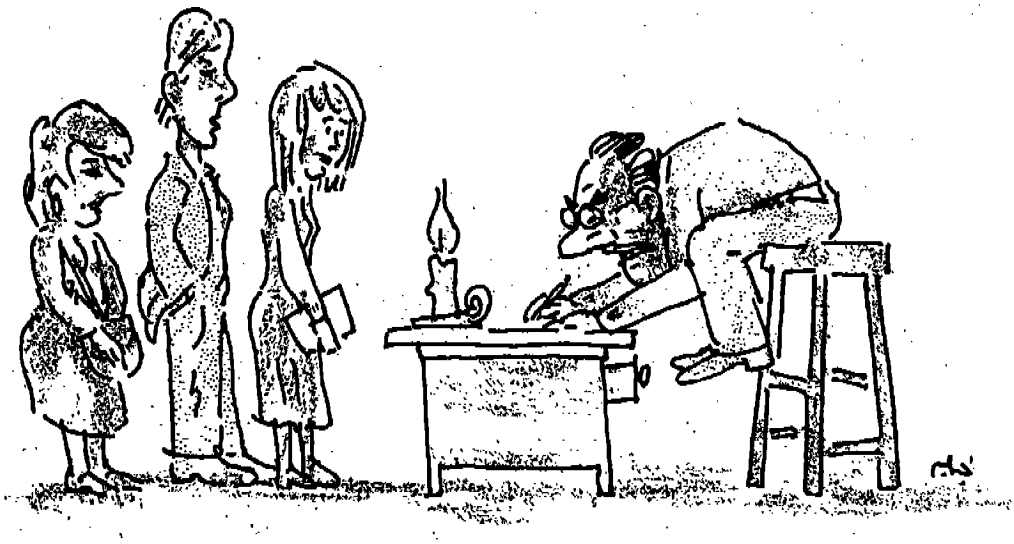
Si el público es bien atendido, incluso aunque no disminuya la duración del trámite y el tiempo de la cola, lo más probable es que las incomodidades inevitables sean toleradas con mejor humor. Por ejemplo, la entrega de alguna información útil o interesante o carteleras atractivas, pueden hacer más corta una espera.

Al respecto de estas recomendaciones reiteramos nuestra sugerencia de leer y aplicar el Tomo Burocrático N° 9 "Manual para la Señalización de Oficinas y Creación de Unidades de Atención al Público" y el N° 10 "Manual de Atención al Público".

E. TENDIENTES A MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO

Las condiciones adecuadas de trabajo pueden verse como un gasto innecesario. Es un grueso error.

Las buenas condiciones de trabajo están relacionadas con la dignidad y la salud del funcionario. Por ejemplo, la mala iluminación puede perjudicar la



vista, un asiento inadecuado puede perjudicar la columna o reducir la velocidad de la digitación, etc. Muchas veces el usuario descarga sobre el funcionario el malestar que produce condiciones inadecuadas de atención al público... que no dependen del funcionario. ¿Quién no ha visto carteles de señalización de oficinas hechos en papel y en birome porque algún buen funcionario quiso ayudar a la gente y lo hizo como pudo...?

Pero estas medidas también se justifican por razones de productividad. En un caso de antología tuvimos una solicitud de los cajeros de poder contar con taburetes, cajas para poner el dinero y cambio para entregar el vuelto a la gente... ¿No les resulta obvio que esas incomodidades para el cajero se traducían en demoras acumuladas para los usuarios en la cola y en mala imagen para el organismo?

III. ANALISIS DE UN CASO REAL: EL COBRO DEL TRIBUTO DE PRIMARIA EN EL LOCAL CENTRAL DE CORREOS EN MONTEVIDEO

En agosto de 1991 una cola se hizo famosa en Montevideo: la del pago del impuesto de enseñanza primaria que se cobraba en el local central de la Dirección Nacional de Correos, en la esquina de Buenos Aires y Misiones, en plena Ciudad Vieja.

Recuérdese que este impuesto afecta a todos los propietarios de inmuebles a partir de un cierto mínimo, los que eran convocados a presentarse a pagar en un único local en base a un calendario de vencimientos.

El calendario fijado implicaba que un promedio de 15.000 contribuyentes se debía presentar todas las semanas, desde agosto hasta octubre a pagar en 4 cajas en el horario de 10 a 16.

Los técnicos del PRO.NA.DE. advirtieron, por la mera lectura del publicitado calendario de vencimientos, que había una gran cantidad de gente citada en la misma semana en un único local de pagos de aproximadamente 300 metros cuadrados que era, simultáneamente, lugar de entrada a la Dirección de Correos; situación empeorada por una empinada escalera de muchos escalones.

Nótese que 15.000 recibos por semana, en cinco días hábiles de 6 horas de atención, obliga *en promedio* a atender a 500 personas por hora en 4 cajas, es decir, a razón de 30 segundos por cada una.

Un cálculo rápido, más afinado, agregó más elementos:

a) un 30 o 35% de no presentación a la convocatoria;
b) una tendencia a presentarse más gente el primer día y los dos últimos días del plazo;
c) una tendencia clara a presentarse al inicio de la jornada y en el pico de las 15-16 horas;
d) un retraimiento cuando hay un día de lluvia y una mayor afluencia el día siguiente;
e) la probable presentación de personas con varios pagos a la vez y con padrones de distintos plazos de vencimientos.

Podía estimarse una afluencia en la hora pico de un día intenso de una cantidad entre 800 y 900 personas.

Ante ese análisis rápido y "desde el escritorio", la Dirección del PRO.NA.DE. se había comunicado con la Dirección Nacional de Correos una semana antes del inicio del cobro para averiguar si habían sido tomadas las previsiones del caso y ofrecer su colaboración, la que fue amablemente declinada por considerarse que se había organizado adecuadamente la tarea.

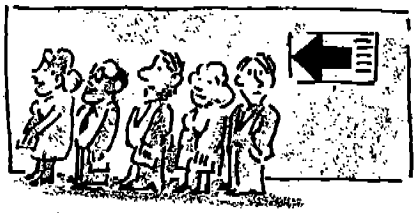
Y llegó el primer día de cobro.

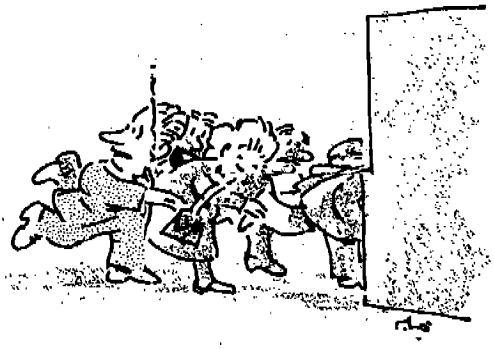
Se trata de un impuesto bien recibido por el contribuyente debido a la larga tradición que tenía su recaudación de aplicarse a alimentación y útiles escolares. No era de extrañar, entonces, una presentación alta de los contribuyentes.

Tampoco fue de extrañar que se generaran colas de hasta dos cuadras de extensión, a la intemperie, para .... pagar impuestos recargados por una o dos horas de tiempo de vida del sufrido contribuyente.

La publicidad oficial previa al inicio del pago del tributo se vio acrecida por la "publicidad" que tuvieron las colas. Indignados ciudadanos señalaban a las cámaras de televisión y a las radios que debían esperar una o dos horas para pagar (a veces, sumas muy módicas, inferiores al costo de la espera) y, en muchos casos, para enterarse que no tenían que pagar por no llegar al mínimo.

Recuérdese que cuando se genera una cola también aparece, necesaria y simultáneamente, la opción de sufrir la espera (y el frío) y pagar o retirarse y volver otro día (o nunca). Cuando se ve una cola muy larga y lenta, hay otra "cola" que no se ve: la de los que llegan y huyen despavoridos sin efectuar el pago o la gestión. Esto es muy importante para no subvaluar el problema ya que si se elimina la cola atendiendo a la gente que sí hace la misma, habrá que atender también a la gente que no quiso hacerla. La posibilidad de retirarse así como la de no concurrir a la convocatoria es lo que limita la longitud de la cola en las horas pico. Si no existiera esa posibilidad, una cola de dos cuadras podría tener cuatro o cinco con mucha facilidad. En este caso, ***la extensión de la cola provocaba evasión fiscal, menor recaudación.***





La ineficiencia puede ser muy costosa para el usuario pero también puede serlo para la Administración. Curiosamente no suele ser costosa para el responsable de la ineficiencia.

La preocupación pública fue muy fuerte y se resolvió que el PRO.NA.DE. buscara una solución al tema de las colas y que, en caso de no encontrarse, se suspendiera el cobro del tributo, considerándose más importante el trato al usuario que el cobro al contribuyente.

El primer paso fue analizar y dejar escrito todo el procedimiento de pago para detectar los problemas y, en especial, los "cuellos de botella".

El sistema establecido efectuaba la emisión previa de los recibos correspondientes a un tramo correlativo de padrones; por ejemplo, en la primera semana pagaban unos 15.000 propietarios de los padrones del 1 al 7.000 (muchos son propiedad horizontal).

Ello tiene muchas consecuencias prácticas:

a) el contribuyente debe identificar y llegar al lugar de recepción donde está ese recibo preimpreso;

b) si se equivocó de fecha, debe volver otra vez;

c) si tiene varias propiedades o si quiere pagar el padrón de un vecino o pariente, sólo lo podrá hacer cuando correspondan al tramo de números de padrones de esa semana.

Un sistema informatizado permite tener en la memoria de la computadora todos los padrones y emitir en el acto el comprobante de pago de cualquiera de los padrones que se le solicite; además, permite una contabilización y control muy eficiente. Nótese que una computadora personal puede contener toda la información de padrones de Montevideo. Si se hace el supuesto simplificador que nadie quiere pagar un impuesto dos veces se podía haber distribuido 20 computadoras "comunes" en toda la ciudad y haber ahorrado el traslado a decenas de miles de uruguayos. El costo de las computadoras que pagaría el organismo recaudador es muy inferior al costo de los pasajes que pagó el contribuyente.

El sistema existente preveía:

a) una única ventanilla de informes atendida por dos personas;
b) seis ventanillas de entrega de recibos atendidas por una persona cada una;
c) cuatro cajas atendidas por una persona cada una;

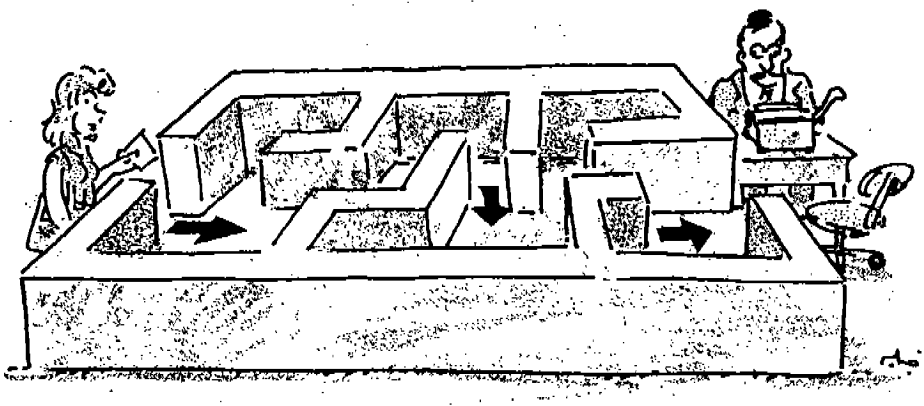
d) un régimen especial de atención para quien presentara 10 o más padrones (por ejemplo, inmobiliarias), con fecha de pago en días posteriores;
e) si el recibo no está incluido en la emisión, el contribuyente debía sacar a su costo (!) en algún negocio cercano una fotocopia de la planilla de contribución inmobiliaria, entregarla en Informes y recibir una fecha de presentación posterior para el pago.

El segundo paso fue consultar a todos los interesados directos en el problema antes de adoptar resoluciones. Como suele suceder la mayor parte de las soluciones ya eran conocidas por los propios funcionarios, en especial, los de ventanilla. Muy rápidamente (en el mismo día) se definieron casi todas las soluciones finalmente aplicadas.

El tercer paso fue adoptar dichas soluciones e implementarlas. Ellas fueron:

A. TENDIENTES A DISMINUIR LA DURACION DEL TRAMITE EN EL LOCAL

- redondear las fracciones de N$ 50 hacia abajo para eliminar los problemas de cambio (esto disminuía en unos 15 segundos el tiempo de atención en caja);



- confeccionar una buena señalización, lo que disminuye cierto tipo de consultas en la Unidad de Informes y reduce el tránsito dentro del local de pago;

- fortalecer la unidad de información mediante más personal y los datos requeridos para asesorar correctamente y ubicar la misma en la entrada del local evitando tránsitos innecesarios;

- ampliar el procedimiento de atención a las personas con múltiples padrones.

Nota: debe señalarse que el trámite en sí era bastante rápido (90 segundos); la cola se generaba principalmente por el número excesivo de contribuyentes convocados.

B. TENDIENTES A DISMINUIR EL EXCESO DE AFLUENCIA DE PUBLICO AL LOCAL

- informar por diversos medios de comunicación los horarios de menor concurrencia para derivar a ellos gente desde los horarios pico

- mejorar la información televisiva, radial y escrita de modo de minimizar la concurrencia de contribuyentes en fechas equivocadas

- habilitar otro local, cercano al Edificio Central de Correos, para el pago de atrasados, con dos cajas al inicio y aumentando progresivamente su número a medida que fuera aumentando el stock de atrasados (este local es donde actualmente se cobra el impuesto en la calle Buenos Aires 538)

C. TENDIENTES A INCREMENTAR LA CAPACIDAD DE ATENCION AL PUBLICO

- aumentar el número de cajas de 4 a 8 (100% de aumento)

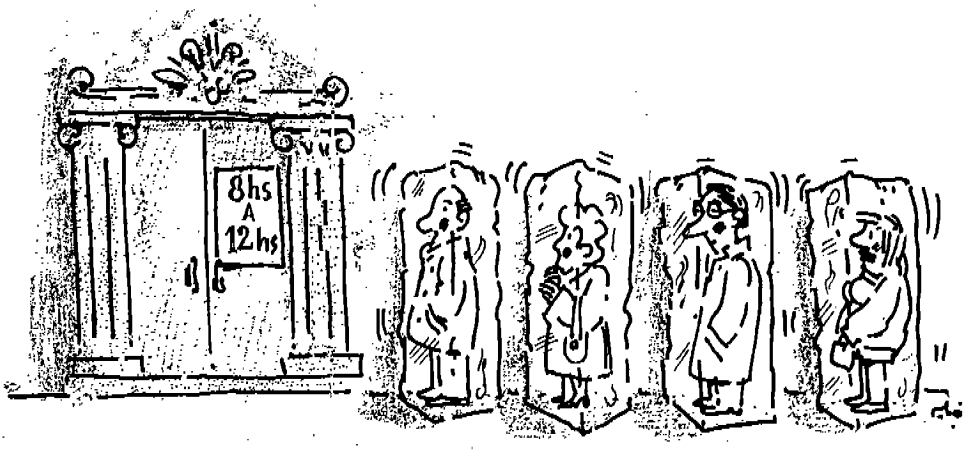
- aumentar el horario de atención al público que pasó de 6 horas a 8 (33% de aumento)

- aumentar a dos personas por caja los entregadores de recibos (antes había seis para cuatro cajas, aumento del 33%)

D. TENDIENTES A MEJORAR LA CALIDAD DE LA ATENCION AL PUBLICO

- arrendar fotocopiadoras para dar gratis el servicio al contribuyente sin necesidad de desplazarse del local

- permitir la entrada al local antes de la hora de inicio del cobro, evitando que la gente *quede a la intemperie* (además, así no se ve una "cola" que no es causada por el organismo que tiene anunciado el horario de comienzo)



E. TENDIENTES A MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO

- dotar de mejores asientos (en algún caso, *dotar de asiento*) y materiales de trabajo a los cajeros
- dotar de máquinas de calcular a los funcionarios
- mejorar los sistemas de control
- pagar en forma extraordinaria a los funcionarios el trabajo extraordinario que se realizara

El lector notará que se sobreinvirtió en mejora de la atención. El análisis realizado llevó a la conclusión que había que revertir en forma concluyente y de inmediato la mala imagen que el impuesto estaba generando en la población porque ello iba a repercutir en la recaudación.

LOS RESULTADOS FUERON LOS PREVISIBLES:

A. Se eliminaron las colas

B. La gente estuvo mejor atendida

C. Los funcionarios cumplieron mejor con su trabajo

D. La recaudación aumentó

E. La imagen de la Administración mejoró.

Nótese que todas las partes interesadas terminaron en una situación mejor que la inicial al concluir la racionalización de la gestión.

Porque la ineficiencia es simplemente derroche de recursos (inclusive de tiempo, que es el único factor que no se puede aumentar), recursos que todos pagamos.

La eficiencia le sirve a todos.

IV. ANALISIS TEORICO DE LA COLA DEL TRIBUTO DE PRIMARIA

Debe señalarse previamente que, por razones didácticas, todas las cifras, horarios, y demás elementos del problema explicado precedentemente y que van a utilizarse en este ejemplo se han simplificado, redondeado y adaptado a los fines docentes de este ejercicio, sin perjuicio que todo ello representa muy adecuadamente la realidad del problema y de la solución.

Los supuestos que se han adoptado son:

a) el horario de atención al público es de 12 a 18 horas

b) a las 18 horas se cierran las puertas y se sigue atendiendo a la gente hasta terminar

c) ninguna persona, luego de empezar la cola, se retira sin terminar la gestión

d) la duración del trámite en sí (la atención en el mostrador) es de un minuto (1') en todos los casos

e) hay tres cajeros (por ende, la capacidad máxima de atención es de 180 personas por hora; tres cajeros atienden sesenta personas por hora cada uno)

f) la afluencia va subiendo hasta la hora pico (de 15 a 16) y luego va disminuyendo

g) por razones de cálculo se supone que el flujo de gente es uniforme durante la hora y "salta" súbitamente en la hora siguiente (en realidad va aumentando y disminuyendo gradualmente)

Con estos supuestos y la información que se encuentra en la parte superior de la PLANILLA PARA ANALIZAR COLAS de la página siguiente, se pueden llenar todas las filas de la parte inferior de la misma.

La primera fila corresponde al número de personas que pueden atender por hora, en total, los tres cajeros.

La segunda fila es el total de gente que concurre por hora.

La tercera fila es el número de personas que se pueden atender en esa hora de concurrencia.

009744

La cuarta fila es la diferencia entre la segunda y la tercera; es la capacidad de atención disponible por hora por sobre el flujo que llega y, también, la capacidad de atención disponible para reducir la cola si ya está formada.

La quinta fila representa la gente que llegó durante esa hora o antes y aún no pudo ser atendida al término de la hora; es el stock no atendido. Nótese que es el acumulado de la cuarta fila, el que va agrandando la cola y luego la reduce.

La sexta fila es el tiempo de espera (cola) que tiene el que llega en el primer minuto de esa hora. Es el stock no atendido en el minuto anterior dividido el número de personas que se atiende.

La séptima fila es el tiempo de espera (cola) que tiene el que llega en el último minuto de esa hora. Por supuesto, es el mismo tiempo del que llegó en el primer minuto de la hora siguiente.

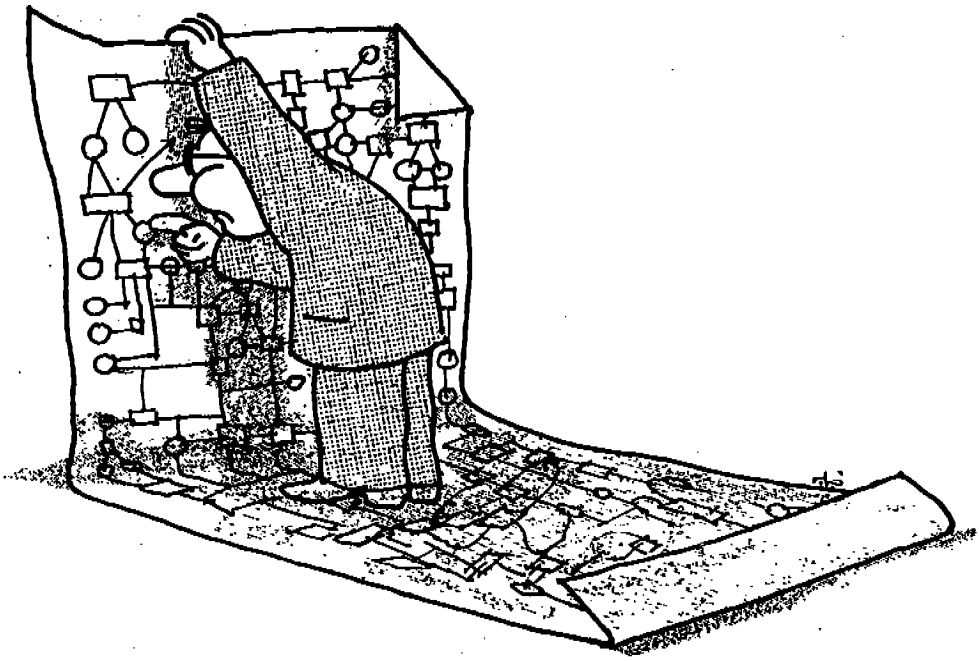
La octava fila es el promedio de espera de la gente que llegó durante esa hora y es el promedio de la sexta y séptima fila.

La novena fila es el número de personas afectadas por esa espera.

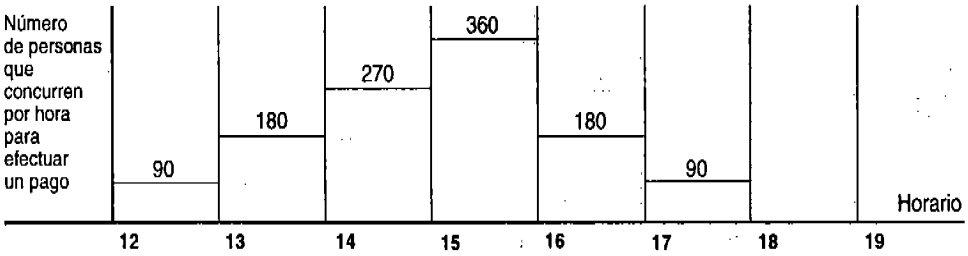
La décima fila es el total de minutos perdidos en la cola por las personas que llegaron durante esa hora.

La undécima fila muestra la solución al problema. Cuántos minutos de cajero se necesitaban para que no hubiera cola y la gente no perdiera el tiempo señalado en la décima fila.

HAGA EL EJERCICIO Y SE SORPRENDERA.....

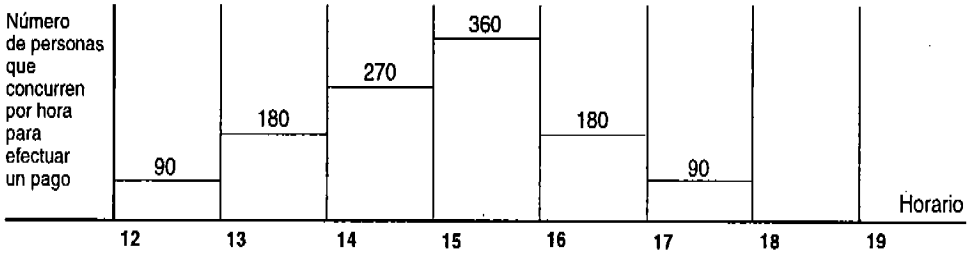


PLANILLA PARA ANALIZAR COLAS



								TOTALES
1. Flujo atendible por hora								
2. Flujo recibido por hora								
3. Flujo atendido por hora								
4. Flujo de menos o de más								No Corresponde
5. Stock no atendido al minuto 60								N/C
6. Tiempo de cola para el del min. 1								N/C
7. Tiempo de cola para el del min.60								N/C
8. Tiempo de cola en promedio								
9. Núm. de personas afectadas								
10. Min. que se perderán en la cola								
11. **Qué tiempo de cajero se necesitaba**								

PLANILLA PARA ANALIZAR COLAS



								TOTALES
1. Flujo atendible por hora	180	180	180	180	180	180	180	1.260
2. Flujo recibido por hora	90	180	270	360	180	90	0	1.170
3. Flujo atendido por hora	90	180	180	180	180	180	180	1.170
4. Flujo de menos o de más	90 de menos	0	90 de más	180 de más	0	90 de menos	180 de menos	No Corresponde
5. Stock no atendido al minuto 60	0	0	90	270	270	180	0	N/C
6. Tiempo de cola para el del min. 1	0'	0'	0'	30'	90'	90'	60'	N/C
7. Tiempo de cola para el del min.60	0'	0'	30'	90'	90'	60'	0'	N/C
8. Tiempo de cola en promedio	0'	0'	15'	60'	90'	75'	30'	54'
9. Núm. de personas afectadas	0	0	270	360	180	90	0	900
10. Min. que se perderán en la cola	0'	0'	4.050'	21.600'	16.200'	6.750'	0'	48.600' u 810 hs.
11. **Qué tiempo de cajero se necesitaba**			90'	180'				270' ó 4,5 hs.

RELACION TIEMPOS DE COLAS Y DE ATENCION INCREMENTAL

Veamos cuál es la relación entre el tiempo perdido por la gente y el tiempo de atención que debía dedicar la Administración para evitar que se genere esa cola. Para ello dividiremos el tiempo del público y el tiempo de atención requerido.

$$\frac{48.600 \text{ min.per}}{270 \text{ min.per}} = \frac{\text{tiempo perdido en la cola por el público}}{\text{tiempo adicional de atención al público}} = 180 \text{ veces}$$

Nótese la magnitud de la relación: 180 veces más tiempo. Pocas veces se puede encontrar una relación tan fuerte entre el costo (el tiempo adicional de atención al público) y el beneficio (el tiempo ahorrado a la gente) en ningún problema:

$$\text{Relación beneficio/costo} = 180 = \frac{\text{beneficios}}{\text{costos}}$$

Veamos aquella relación de otra manera, interpretando lo que está dentro de esos números. Para ello recordaremos algo de aritmética: si una fracción se divide y multiplica por la misma cantidad sigue siendo la misma fracción. Multipliquemos y dividamos por 900 personas que es la cantidad de gente afectada por la generación de la cola.

$$\frac{48.600 \text{ min.per}/900 \text{ per}}{1 \text{ min.}} \times \frac{900 \text{ per}}{270 \text{ per}} =$$

$$= \frac{\text{tiempo promedio de cola}}{\text{tiempo de atención}} \times \frac{\text{personas afectadas por la cola}}{\text{exceso de flujo de personas}} = 180 \text{ vs.} =$$

$$= 54 \times 3{,}33$$

Esa relación entre tiempo ahorrado y tiempo incremental de cajero de 180 veces es igual a la relación entre el tiempo de cola y el tiempo de atención (54 veces) y el total de personas (a partir de la hora 14, todos, 900 personas) que es afectada por la existencia de un exceso (90 en una hora y 180 en la siguiente) lo que nos debe hacer recordar dos cosas:

a) el tiempo perdido en la cola antes del tiempo útil de recibir atención es muy importante; cada minuto de atención a la gente está precedido por 53 minutos de espera de ese ciudadano

b) el exceso de flujo de personas es lo que debe ser atacado; si uno logra atender ese exceso o derivarlo hacia los horarios con capacidad de atención, la cola no se generará ni arrastrará al resto del público.

ANALICEMOS AHORA QUE FALTO

Es obvio, a esta altura, que la clave del problema se centra en la posibilidad de dar más atención en la hora pico: son los 270' ya analizados.

Las soluciones por el lado de una menor duración del trámite de cobro, por ejemplo, 45" en lugar de 1' habrían permitido subir la capacidad de atención al público de 180 a 240 personas por hora por lo que igual habría habido un exceso de 30 personas en la primera hora pico y de 120 en la segunda; ello permite una disminución a la tercera parte (unos 15.000 minutos) de cola y una necesidad de 113 minutos de atención incremental de cajeros.

En un flujo de público de este tipo (se va subiendo de 90 a 360 personas) siempre es conveniente intentar suavizar el pico del flujo y, si ello no es posible, contar con una capacidad especial para la hora pico.

No es tan obvio que también faltó capacidad de previsión por parte de los responsables.

Porque siempre hay responsables.

V. CONCLUSIONES

Las colas se pueden eliminar.

Sólo son admisibles las pequeñas colas que regulan los picos de flujo de personas, pero difícilmente se justifica una demora de más de 10 minutos.

Es posible que algún tipo de colas, cuando es necesario racionar, limitar algo escaso, sea una solución, aunque ineficiente, al problema de distribuir cantidades insuficientes. Pero siempre hay opciones a estas colas.

La decisión de eliminar colas apareja importantes beneficios, muy superiores a los costos involucrados.

Los beneficios no son sólo de comodidad para los usuarios, que son los dueños del Estado y cuyo servicio justifica la existencia del sector público. Son también para el organismo y no sólo respecto a su imagen. Suelen ahorrarse recursos.

Por todo lo expuesto la responsabilidad de la existencia de colas ante las oficinas —públicas o privadas— depende principalmente de las autoridades de las mismas, ya que el problema tiene solución.

Y parte de la responsabilidad corresponde a los usuarios cuando se habitúan a soportar el destrato que implican las colas y pierden la capacidad de defender sus derechos, su dignidad y su tiempo.

Se deben eliminar las colas.

Si se quiere, se puede.

Impreso en
GRAFISERVICE S.R.L.
25 de Mayo 736 - 11000 Montevideo
Tel. y Fax 91 22 48

Depósito Legal N° 294.875/94

COMISION DEL PAPEL
Edición efectuada al amparo
del Art. 79 - Ley N° 13.349

009774

Y USTED...

¿NO ESTÁ HARTO DE LAS COLAS?

21

COLECCION
MANUALES
BUROCRATICOS