



## Mejorando la calidad de servicio en la Oficina de Registro Municipal del Concejo de Ciudad Trujillo

En setiembre de 1992 José López, del departamento municipal de procesamiento de datos, fue promovido a Director de la Oficina de Registro Municipal del Concejo de Ciudad Trujillo, cuyo anterior jefe se había jubilado recientemente. López, de sólo veinticinco años de edad, vio esta promoción como un reconocimiento a su breve pero brillante carrera en el departamento municipal de procesamiento de datos tanto como a la vez que como un indicio de que los responsables de la ciudad querían que él mejorara las operaciones de la Oficina de Registro, que había sido dejada de lado sistemáticamente durante los últimos cambios realizados buscando mejoras en el gerenciamiento.

Su alegría se evaporó sin embargo tan pronto como descubrió cuán caóticamente se había estado llevando la Oficina de Registro. Estaba al tanto de que todos los que trabajaban en el Concejo de Ciudad Trujillo tenían terror de ser trasladados a esa Oficina. El personal era añoso; las chances de promoción, prácticamente nulas; el trabajo, monótono; y uno tenía que vérselas con ciudadanos enojados y frustrados.

José López se asombró al saber que la primer computadora personal había sido instalada en la oficina hacía sólo un año atrás. Sus intentos para hacer que los empleados asistieran a cursos sobre procesamiento de datos fueron un total fracaso. Algunos de ellos rehusaron abiertamente, preguntando: "¿Cuánto más me van a pagar si hago el curso?", y los pocos que asistieron, o bien no estaban interesados, o bien no eran capaces de aprender a usar computadoras. Después de esta experiencia, López comenzó a entender el significado del cartel, pegado en la puerta de la oficina por uno de los empleados, que decía: "Dejad toda esperanza, vosotros que aquí entráis".

---

*Este caso fue redactado por José Delfín Pérez Fernández, bajo la dirección del Profesor Miguel Angel Heras del ESADE. Este caso tiene por objeto servir de base para discusiones grupales y no pretende ilustrar sobre el manejo correcto o incorrecto de una instancia administrativa. Traducción al castellano de la versión inglesa. (0796)*

Poco tiempo después de haber fracasado en convencer a los empleados del registro sobre las ventajas del uso de computadoras, José López tuvo que enfrentar a un grupo de airados ciudadanos que habían estado haciendo cola durante media hora para poder tramitar sus solicitudes, quienes se enojaron más aún cuando descubrieron que en la parte de atrás de la oficina había empleados que no habían hecho esfuerzo alguno por salir y dar una mano.

José López reconocía la necesidad de hacer cambios en el sistema vigente, pero estaba intrigado sobre qué hacer y cómo hacerlo. Fue entonces cuando se dio cuenta de que no se le habían dado instrucciones y que no era probable que recibiera ninguna en un futuro cercano. Dado que tanto él como su personal trataban directamente con el público, decidió que lo mejor que podía hacer era comenzar mejorando sus propios hábitos de trabajo. Si tenía éxito, pensaba, demostraría al público, a sus empleadores y a los otros empleados del registro lo que podría llegar a hacerse; esto le permitiría seguir adelante y le facilitaría conseguir que le asignasen recursos a su departamento. De modo que comenzó recogiendo toda la información que pudo sobre el funcionamiento de la mesa de entradas, la sección que trataba directamente con el público.

### La introducción de las actividades de registro en España

Los registros locales, que pueden encontrarse en cada ciudad de España, tienen más de un siglo de antigüedad y están diseñados para respaldar la gestión ordenada y la capacidad de respuesta gubernamentales: En breves palabras, una repartición gubernamental que pudiera certificar que una solicitud o una queja había sido presentada y derivada a la dependencia adecuada, era vista como un medio para garantizar ciertas acciones.

El concepto de registro fue establecido en octubre de 1889; la Ley Azcárate de Procedimiento Administrativo disponía la existencia de registros dentro de todos los niveles del gobierno. Dos piezas de legislación posteriores, la Ley de Corporaciones Locales de 1950 y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 1952, ampliaron el espectro de lo dispuesto al requerir que cada municipio estableciese dos tipos de registro: un registro general que llevase el control de la entrada y salida de toda presentación efectuada ante el Concejo de la Ciudad, como mesa de entrada del gobierno de la ciudad en general; y además, "registros especiales" establecidos para dependencias específicas tales como Obras Públicas o el Servicio de Juventudes, como mesa de entradas para correspondencia y tramitaciones sólo ante esas dependencias.

Los registros adquirieron mayor importancia aún a partir de 1955, cuando las normas en vigencia establecieron que la falta de respuesta de la administración - después de un período de tres meses - constituiría la aprobación de lo solicitado o reclamado por un ciudadano. En este contexto, los registros se convertían en el medio principal y definitorio para medir los tiempos transcurridos entre una presentación y la correspondiente respuesta.

En 1958, el concepto de registro se extendió a los gobiernos locales de España. El gobierno del dictador español Francisco Franco aprobó la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, que exigía se creasen registros en cada ministerio central. El sistema fue nuevamente objeto de regulación esencial luego de la democratización y de la aprobación de una nueva constitución en 1978. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 y el Real Decreto de Reglamentación de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986, ambos fundamentales, reforzaron el sistema de registro.

Por último, la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 exigió que todos los registros fuesen computarizados y coordinados con los demás registros en sus jurisdicciones.

### **La Oficina de Registro: Funciones, organización y cultura**

Cuando José López asumió, la Oficina:

- Aceptaba presentaciones, verificaba que estuviesen debidamente completas, acreditaba la recepción mediante sellado y entregaba una copia al tramitante.
- Clasificaba las presentaciones identificando la oficina de destino de los mismos y agrupándolos por destino.
- Incorporaba la información a la computadora, ingresando los datos del tramitante y un breve resumen de la presentación, asignándole un número de registro e imprimiendo etiquetas que se fijaban a la misma. Estas etiquetas estaban marcadas con un número de código que se usaba para control interno.
- Organizaba una lista de todas las presentaciones destinadas a cada repartición.

La Oficina de Registro también:

- Enviaba notificaciones del Concejo de la Ciudad al domicilio de los residentes locales.
- Preparaba y clasificaba el correo enviado por cualquier dependencia del Concejo de la Ciudad, cualquiera fuese el destinatario, para facilitar el procesamiento por parte del Correo.
- Atendía las averiguaciones de los residentes locales y les proveía cualquier formulario que estos requiriesen.

En síntesis, las funciones de la Oficina de Registro eran recibir y procesar toda presentación dirigida a cualquier dependencia del Concejo de la Ciudad por el público o por otra dependencia del mismo Concejo. La percepción de la gente sobre la eficiencia del gobierno de la ciudad y su vocación de servicio se basaba, por lo tanto, en sus experiencias en la Oficina de Registro.

Habitualmente había nueve empleados en la oficina, pero dos de ellos se habían jubilado recientemente y aún no había sido reemplazados. Los restantes siete, por consiguiente, estaban

sobrecargados de trabajo. Dos empleados atendían al público mientras López y los otros cuatro registraban las presentaciones. La persona que tenía a su cargo clasificar las presentaciones era una de las recientemente jubiladas y por tanto José López, tan pronto como entró a la oficina, tuvo que hacerse cargo también de esta tarea.

De los nueve empleados que trabajaban en la oficina antes de que López llegara, siete eran varones y dos, mujeres. Excepto por dos personas en la treintena, los empleados eran cincuentones y no tenían una buena educación formal - ninguno tenía estudios superiores y muchos no habían terminado el secundario. Algunos habían sido transferidos a la Oficina de Registro desde reparticiones públicas hoy desaparecidas o desde otras dependencias que querían librarse de ellos a causa de su ineficiencia. Su conocimiento sobre el procesamiento de datos se limitaba a un curso introductorio que habían tomado un año antes de que la primer computadora fuera instalada en la oficina.

Al predecesor de López no le había preocupado especialmente la forma en que la Oficina de Registro operase y su estilo de gerenciamiento podría rotularse de "gerenciamiento por excepción", en la medida en que sólo intervenía cuando era absolutamente inevitable.

De hecho, el trabajo de López era esencialmente el mismo que el de los otros empleados, pero con una gran salvedad. López era el responsable de limar todas las asperezas generadas entre los empleados con el paso de los años y de controlar esas tensiones para evitar una escalada. No tenía una oficina privada, sino que simplemente ocupaba uno de los escritorios en la sala de computadoras.

Las operaciones habituales de la Oficina de Registro habían cambiado hacía varios años, cuando el Concejo de Ciudad Trujillo emprendió una reorganización general y las anteriores unidades de servicio fueron descentralizadas por distrito. Esto significó que, además de la Oficina de Registro Central, hubiese ahora oficinas de registro en cada uno de los tres distritos de la ciudad. Sea como fuere, las oficinas distritales no respondían a la Oficina de Registro Central, lo que hacía difícil la coordinación. Todas ellas usaban el mismo programa de procesamiento de datos pero, dado que era un programa estandarizado, era imposible desarrollar aplicaciones específicas para la sección de mesa de entradas. Es más, en realidad el programa no cumplía con las necesidades del departamento. La Oficina de Registro Central manejaba un volumen de documentación mucho mayor que los otros tres registros juntos.

### **Los usuarios de la sección Mesa de Entradas**

Los usuarios de la sección Mesa de Entradas podían dividirse en dos grupos:

- Cadetes que entregaban presentaciones de empresas de comercio, estudios jurídicos y contables y escribanías públicas; y
- Particulares que venían a hacer trámites personalmente.

Por lo general, los particulares tenían que salir del trabajo para ir a la Oficina de Registro, que estaba abierta sólo durante el horario habitual de oficina. Por lo tanto, estaban apurados y más propensos a enojarse si tenían que hacer cola, cualquiera fuese la demora. A esto se agregaba que, desconociendo los procedimientos, a menudo olvidaban traer la documentación necesaria y muchas veces debían concurrir varias veces antes de que sus presentaciones fueran aceptadas para su tramitación. Además, era difícil encontrar lugar para estacionar cerca de la Oficina de Registro, y la gente que venía a reclamar por una infracción por mal estacionamiento descubría, al irse, que nuevamente les habían levantado un acta de infracción.

Los cadetes eran usualmente mensajeros en motocicleta que no tenían ningún problema para estacionar; todos ellos conocían los empleados del mostrador y simplemente dejaban allí los paquetes de documentación, para recoger las copias selladas la próxima vez que viniesen. Los empleados procesaban estas presentaciones cuando ya no había nadie esperando para ser atendido.

En un día típico, usualmente no había más de diez personas en la cola. Sin embargo, cuando había un vencimiento para hacer una presentación en particular, las colas naturalmente eran más largas. Los lunes también tendían a ser días bastante ocupados, con colas de treinta o más personas esperando ser atendidas. En esas oportunidades, el ambiente en la oficina solía ser extremadamente tenso; el público solía quejarse a voz en cuello de la administración pública y los periódicos locales publicaban a menudo sus cartas de queja.

José López no tenía una estadística sobre las presentaciones hechas ante el Registro, ni sobre los tiempos de espera promedio, ni sobre fluctuaciones estacionales. Todo lo que sabía era que en su oficina se presentaba un promedio de 10.000 formularios por mes. No tenía idea de lo que la gente realmente esperaba y genuinamente necesitaba de una Oficina de Registro, a pesar de que constantemente tratase de enfocarlo desde su punto de vista.

## **El proceso de registro**

Cuando José López comenzó su nuevo trabajo el único documento que describía el proceso de registro era la página del Manual de Procedimientos Internos (ver Anexo 1). Él no pudo descubrir quién había diseñado el proceso ni cuándo había comenzado a tener vigencia. Fuera del hecho de incorporar los datos a la computadora, todo lo demás se había hecho de la misma manera desde que alguien tuviera memoria.

Una de sus primeras tareas fue esquematizar la siguiente descripción del proceso:

Cuando una persona llegaba por primera vez a hacer un trámite al Palacio Municipal, antes que nada debía hallar en qué edificio, de los muchos que había en la plaza principal, se encontraba la Oficina de Registro. Una vez

dentro del edificio indicado, a menudo debía terminar en la Oficina de Información (que no estaba comunicada con la Oficina de Registro) antes de poder llegar a ésta.

Después de hacer una de las dos colas, sus próximos pasos eran:

1. Pedir al empleado de mostrador un formulario impreso y llevárselo a una mesa para llenarlo.
2. Volver a hacer la cola para entregar el formulario completo, a menos que lo tuviera ya completo de antemano. Si un solicitante necesitaba entregar fotocopias de cualquier documento con el formulario, debía salir del edificio, dado que no había fotocopiadoras disponibles para uso del público en el mismo. De cualquier manera, en el caso de no tener el documento consigo, debía ir a buscarlo y volver con él; esto sucedía frecuentemente con quienes venían a hacer trámites por primera vez. Muchos tomaban la precaución de traer archivos repletos con todos los documentos que pudieran concebir como necesarios para presentar el formulario, tratando de evitarse así tener que hacer un nuevo viaje.

A veces los solicitantes remitían notas detallando sus demandas o quejas, y a menudo venían a preguntar por qué le llevaba tanto tiempo al municipio procesar un formulario ya presentado, o a saber cuánto demorarían en tener una respuesta sobre una presentación hecha ese mismo día. Los empleados de la Oficina de Registro a menudo no podían dar una respuesta. El tiempo que tomaba procesar una tramitación dependía de su destino, y la Oficina de Registro a menudo no tenía acceso a esos datos; por ende, no podía saber en qué estado se encontraba un trámite en particular.

Sea que las solicitudes se presentaran como formularios pre-impresos o como notas, los empleados de la Oficina de Registro debían leer todas las presentaciones para confirmar que hubiesen sido llenados adecuadamente y que contuviesen toda la información relevante. Sin embargo, cuando las colas eran largas, a menudo esto no se cumplía. Los empleados simplemente sellaban el formulario o la nota, le daban al solicitante su copia y archivaban el original en una carpeta sin revisarlo.

A veces, vecinos de otros pueblos trataban de presentar solicitudes en la Oficina de Registro de Trujillo, pero eran rechazados argumentando que debía hacer las presentaciones en sus propios palacios comunales. Los empleados de Trujillo les explicaban que los distintos gobiernos comunales no tenían acuerdos de cooperación entre sí ni aceptaban formularios o presentaciones dirigidos a oficinas regionales o del gobierno central.

La ley exigía que la Oficina de Registro entregase a cada peticionante una copia de su formulario impreso con la indicación del número interno de procesamiento de la presentación.

Lamentablemente, ese número no era asignado sino hasta que la presentación era registrada en la computadora. Por lo general, este proceso no tenía lugar inmediatamente por lo que el número rara vez era indicado como lo establecía la ley. Si un peticionante era insistente, su caso era tratado como excepción; se le daba número de inmediato y se le indicaba dónde se enviaría su presentación.

Tan pronto como alguien planteaba algo fuera de lo común, era remitido a José López, quien estaba a cargo de solucionar cualquier queja o reclamo que pudiera detener la atención de las colas o irritar de cualquier otra forma al público que esperaba. Otros casos tratados como excepción eran las personas que habiendo hecho una presentación, volvían más tarde queriendo hacer algún cambio en la misma. Si traían una copia, el original podía ser ubicado verificando la fecha de recepción y el apellido del solicitante en la computadora, pero de todos modos el programa de procesamiento de datos no era muy flexible y cualquier error, tipográfico o no, podía hacer imposible recobrar esa información.

López era también la persona encargada de clasificar las presentaciones. Periódicamente recogía los papeles ingresados en mostrador y decidía a cual de las noventa distintas dependencias u oficinas municipales debía enviarlos. Se esperaba que las presentaciones se clasificaran siguiendo los lineamientos del organigrama del Concejo de la Ciudad, pero difícilmente se informaba a la Oficina de Registro de los cambios producidos o de las transferencias de personal. Por ende, López tenía que usar sus contactos personales y hacer numerosas llamadas telefónicas para ubicar dónde y a quién enviar cada presentación. López creía que se le iba demasiado tiempo en esto; pero también sabía que era imposible que algún otro pudiera hacerse cargo de la clasificación, dado que era improbable que alguno de los otros empleados tuviese tantos contactos en el Concejo de la Ciudad como él, que trabajaba allí desde los dieciocho años.

Los cuatro operadores de computadora registraban los datos de cada solicitante así como una breve descripción de la presentación. Después de ingresada esa información, imprimían el número interno de tramitación y el número de código de destino en etiquetas engomadas que se fijaban a la presentación. Habitualmente hacer esto les llevaba toda la mañana; si no tenían tiempo suficiente para registrar todas las presentaciones, contaban las que quedaban pendientes, reservaban los números correspondientes en la computadora y los usaban al día siguiente para introducir la información correspondiente. Esto se hacía así porque la ley exigía a la Oficina de Registro dar entrada a todas las presentaciones el mismo día en el que eran recibidas. Asignándoles número anticipadamente (cosa que hacían el ochenta por ciento de las veces), la Oficina de Registro cumplía en las formas con esa exigencia.

Además de las tensiones entre los empleados y el público, López tenía que vérselas con las fricciones internas del personal. La Oficina de Registro estaba abierta al público hasta las 14:00 hs, pero los empleados trabajaban hasta las 15:00. Durante la última hora, los operadores de computadora continuaban ingresando datos, pero los empleados de mostrador no tenían nada que

hacer. Ellos no sabían operar una computadora, por lo que no podían ayudar a sus compañeros, quienes de todas maneras no les ayudaban en el mostrador cuando había largas colas o un trabajo particularmente pesado.

Una vez que todas las presentaciones del día se ingresaban a la computadora, el personal imprimía listados de toda la documentación destinada a cada oficina; López firmaba estos listados, llamados remitos, y entonces un cadete (no un empleado de la Oficina de Registro), las llevaba a la oficina correspondiente junto con la documentación pertinente.

Una vez que la documentación llegaba a destino, el responsable de cada oficina o dependencia debía verificarla con el remito y asegurarse de que la totalidad de la misma estuviera realmente destinada a su oficina. Si no había problemas, el responsable de la oficina devolvía al cadete una copia firmada del remito, quien la regresaba a la Oficina de Registro, donde se archivaba. Si había alguna duda, el remito era devuelto sin firmar vía el mismo cadete, para que la documentación fuese verificada nuevamente. En los hechos, el remito siempre era devuelto firmado por la unidad de destino sin que fuese verificada la documentación acompañante. Más tarde, si surgía algún error, éste se solucionaba "amigablemente" con la Oficina de Registro.

A partir de ese punto, la Oficina de Registro no era más responsable de la documentación, a pesar de lo cual los empleados de mostrador eran la única fuente a la cual el público podía acudir para quejarse sobre cuánto se demoraba en obtener una respuesta de la oficina pertinente del Concejo de la Ciudad.

### ¿Qué le espera a José López?

José López estaba en un punto de inflexión de su carrera. Estaba convencido de que había sido asignado a la Oficina de Registro para ordenar su operatoria y mejorar la percepción del público sobre su servicio, pero nadie le había dado instrucciones explícitas de hacerlo. Tenía que decidir una estrategia de mejoramiento y determinar como llevarla a cabo, haciéndose cargo simultáneamente de atender la rutina diaria.

Más aún, tenía que mantener contentos a sus empleados o ellos podrían no ir a trabajar. López tenía que esto pudiera acorralarlo en una situación en la que, como el anterior responsable de la Oficina de Registro, se vería impotente para actuar. Para conseguir que sus empleados accedieran a hacer trabajos que no habían sido expresamente estipulados en sus descriptivos de puestos, debería negociar con ellos, permitiéndoles salir antes y haciendo la vista gorda a otras cosas. En su opinión, esta situación era insostenible y peligrosa a largo plazo, pero no podía encontrar la forma de hacer que las cosas cambien.

## **Preguntas sobre el Caso Trujillo**

1. ¿Cuales son los principales problemas que debe enfrentar el Sr. López?
2. ¿Necesita forzosamente el apoyo de sus superiores? Si Ud. fuera el jefe del Sr. López, ¿cómo manifestaría su apoyo?
3. ¿Qué pasos debería dar el Sr. López para mejorar la calidad de servicio del Registro?
4. Indique posibles indicadores de calidad de servicio del Registro.