



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO X

**INFORMES DEL DOCTOR
SIDNEY L. LEWIS**

PARA LA COMISION NACIONAL DE REFORMA
ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA Y PARA EL
GOBIERNO DEL URUGUAY

MONTEVIDEO

1960

INDICE

	Pág.
Prólogo	5
Informes para la Comisión de Reforma Administrativa de Colombia. — Introducción	7
Parte I. — Investigación	9
Parte II. — La Investigación Principal	13
Puesta en marcha del Proyecto	48
Resumen de Recomendaciones	57
Informes para Implantar Reformas Administrativas en el Uruguay	64
Investigación de la Oficina de Contralor de Exportaciones e Importaciones	90

P R O L O G O

El Doctor Sidney L. Lewis, experto en administración Pública de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, fué destacado para asesorar al Gobierno de Colombia y presentó varios informes a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa de dicho país.

El presente Tomo de Selección de Temas sobre Administración Pública recoge en primer término los informes del Profesor Lewis relacionados con la organización de la Oficina de compras para el Gobierno de Colombia.

En el año 1958 la Comisión Asesora Sobre Administración Pública del Uruguay (C. A. S. A. P.) gestionó y obtuvo la cooperación del Profesor Lewis.

El Profesor Lewis realizó diversos estudios en el Uruguay y a solicitud de este Instituto preparó un trabajo que se titula "Informes para Implantar Reformas Administrativas en el Uruguay".

La Dirección del Instituto considera de interés para los fines que inspiraron su creación, la difusión de los mencionados trabajos del Profesor Lewis.

La Dirección del Instituto agradece la cooperación que le brindó el Profesor Lewis. También desea dejar expresa constancia de su reconocimiento a la Representante de la Junta de Asistencia técnica de las Naciones Unidas en el Uruguay, señorita Margaret Joan Anstee, por sus gestiones tendientes a lograr la cooperación del Profesor Lewis para el Instituto de Administración Pública y la autorización para la publicación de sus informes.

La Dirección.

INFORMES PARA LA COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA

INTRODUCCION

Origen de la asignación:

1. Esta labor se emprendió a solicitud de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa. Las razones dadas para solicitar el estudio fueron las del creciente descontento de los Ministerios que utilizan los servicios del Departamento Nacional de Provisiones.

Términos de Referencia:

2. La solicitud de la Comisión no incluía ningún "término formal de referencia"; pero a medida que la investigación se desarrollaba, se tornó claro que la única forma sensata sería la de hacer un estudio objetivo de los arreglos del gobierno para comprar, y con base en ese estudio, someter las propuestas para mejorar la organización y los procedimientos existentes, y para realizar economías en los gastos en provisiones del gobierno.

Por tanto hemos adoptado lo siguiente como nuestra guía:

Considerar qué cambios son necesarios para mejorar la eficiencia de las compras del gobierno y para efectuar economías en las mismas y recomendar el mecanismo operacional y los procedimientos más apropiados para lograr estas mejoras.

Plan de la Investigación:

3. El plan original para investigar este proyecto estaba basado en tres grupos de estudios conforme fueron delineados en la página (ii), pero debido a las dificultades de personal, el progreso a la fecha está grandemente limitado a los resultados de las investigaciones realizadas por el Grupo "A".

Hubiéramos querido ver estos tres grupos llevando a cabo los estudios simultáneamente, a fin de obtener los datos necesarios para desarrollar amplias recomendaciones. Sensiblemente, el personal para los estudios del Grupo "B" vino a estar disponible, solamente desde el 14 de abril, o sea una semana antes de iniciar este informe. Los estudios del Grupo "C" están aún pendientes por falta de personal.

A propósito, este último grupo incluye la realización del inventario, que según se nos informó fue llevado a cabo la última vez en 1954. El peligro de continuar posponiendo esta operación, ya largamente retrasada, será obvio, y urgimos que se debería efectuar tan pronto como el personal pueda estar disponible.

Plan del informe:

4. Se desprende de lo anterior, que este cuarto y final "Informe Provisional" no pretende proveer un completo y detallado proyecto para la reorganización interna del Departamento Nacional de Provisiones.

Nuestras recomendaciones están necesariamente circunscritas a los datos disponibles; pero intentaremos en los siguientes párrafos elaborar nuestras propuestas para convertir el actual departamento, en una verdadera Organización Central de Compras (ya aceptada en principio, por la Comisión. Véase el Informe Provisional N° 3 del 18 de Abril de 1957), a fin de indicar qué cambios principales se requieren, y sugerir la organización y procedimientos necesarios para realizarlos.

5. El resto de este informe está dividido, por conveniencia, en dos partes: Parte I, "La Investigación Preliminar" y Parte II, "La Investigación Principal". La última trata de los cambios principales ahora recomendados, mientras que la Parte I, sugiere ciertas deficiencias que deberían ser corregidas independientemente de los cambios operacionales propugnados en la Parte II.

P A R T E I

INVESTIGACION PRELIMINAR

Arreglos existentes para Compras:

6. La información recopilada durante esta parte de la investigación, muestra que el descontento con el presente sistema de compras, de ningún modo se limita a los precios que los Ministerios tuvieron que pagar, sino que se extendió también hasta la crítica de las prolongadas y algunas veces inconvenientes demoras inherentes al actual sistema de adquisición.

En sus declaraciones, los representantes tanto del "comprador" como del "proveedor", recalcaron la necesidad de mejorar, simplificar y acelerar el servicio de aprovisionamiento del gobierno, y se podrían mencionar dos puntos que ilustran los actuales puntos de vista: el primero se refiere al mal efecto de un servicio de provisión lento, incierto y complejo sobre la eficiencia operacional de los Ministerios, mientras que el segundo recalca la urgente necesidad de una mejor cooperación del "comprador" (Ministerio), sin la cual ningún arreglo de compras puede ser siempre completamente efectivo.

7. Por falta de información, no estamos en posición de determinar esta acción recíproca de "causa" y "efecto", pero una cosa parece ser razonablemente cierta: el predominante y vasto descontento con los servicios de provisión del gobierno, es un resultado directo de los desordenados arreglos de compras que se han fomentado a través de los años.

8. Estos arreglos eventuales provienen de muchas causas, algunas de las cuales están fuera del alcance de este informe, pero otras reveladas por esta parte de la investigación, son de carácter administrativo. Resumimos éstas abajo, y al hacerlo, esperamos que se tomará una rápida acción con base en nuestras recomendaciones, sin esperar a los cambios principales enfocados en la II Parte de este Informe.

Conclusiones:

- (1) *Que la falta de codificación de las leyes y decretos que rigen las compras del Gobierno ocasiona confusión y dificultades, y es un impedimento para la administración.*

De acuerdo con un cálculo preparado por O y M, la codificación implicaría el estudio y la revisión sistemática de más de cien decretos, resoluciones y leyes sobre compras.

- (2) *Que la evidencia indica que ha habido falta de cooperación de algunos ministerios consumidores.*

Esto está reflejado en los arreglos desordenados de compras, que se han permitido fomentar. Se permitió a algunos ministerios pasar por encima del Departamento de Provisiones, y comprar independientemente por sí mismos (y frecuentemente en competencia con otros Ministerios), algunas o todas las provisiones corrientes o estandar que ellos usan.

- (3) *Que se ha cometido la falta de no mantener un elevado estandar de servicio para "compradores".*

La crítica más frecuentemente hecha a las compras mediante el Departamento Nacional de Provisiones, es la de que éste no ha podido dar a los Ministerios consumidores, servicios tan buenos como los que ellos podrían proveer por sí mismos.

- (4) *Que ha habido la falla de no reconocer que el aprovisionamiento moderno es una función altamente especializada.*

De acuerdo con la información no siempre se ha apreciado que el trabajo de los funcionarios de provisiones es hoy altamente especializado, requiriendo un conocimiento técnico y al día, una comprensión de los planes, mercados, industrias, estructura de los precios, aplicación de la estandarización y del uso de los métodos modernos de almacenaje, empaque, preservación y almacenamiento, etc.

- (5) *Que ha habido falta de razonable estabilidad en el desempeño de los puestos Claves.*

Según los registros, el Departamento Nacional de Provisiones tuvo siete cambios en la Dirección Ejecutiva entre 1950 y 1957.

- (6) *Que ha habido una tendencia a desarrollar procedimientos complejos que ocasionan pérdida de tiempo en los trámites de adquisición.*

Según una prueba de ensayo llevada a cabo por la unidad de O. y M., aún una simple orden de compra implicaría algo así como 56 operaciones separadas de distinta duración de tiempo. Unas 35 de éstas muestran ser de naturaleza preparatoria, y se hacen antes de que pueda empezar la acción ejecutiva de comprar.

9. Creemos que una apropiada y rápida acción para corregir las anteriores tendencias, no solamente ayudaría a fortalecer la administración nacional, sino que es un pre-requisito de cualquier proyecto de reorganización, incluyendo la reintroducción de compras centralizadas. Insistimos, por consiguiente, acción inmediata sobre lo siguiente:

Recomendaciones:

(1) Recomendamos que se realice una investigación completa de la legislación de compras del gobierno. Que es necesario una completa revisión, clasificación y codificación de las existentes leyes, decretos y resoluciones sobre el trámite de compra, abastecimiento y pedidos de provisiones, con miras a la eliminación de ambigüedades, duplicaciones, etc.

El objeto de la investigación debería ser:

- (I) Producir un abreviado y simplificado manual, y de este modo facilitar la administración de las leyes de compras.
- (II) Preparar el camino para cualesquiera cambios resultantes de la adopción de las recomendaciones contenidas en la II Parte de este Informe.

NOTA:

Recientemente la Comisión aprobó el nombramiento de un abogado para encargarse de la anterior investigación, y el trabajo comenzó el 14 de abril de 1958.

(2) Recomendamos que en el futuro, la promulgación de leyes y de decretos para compras, sea seguida por una más firme decisión del gobierno de ver que tales leyes y decretos sean llevados a cabo adecuadamente. También recomendamos que a la organización y métodos de compra del gobierno se le preste más constante atención, a fin de asegurar que estén progresivamente desarrollados, de acuerdo con la siempre creciente complejidad y diversidad de las compras del gobierno.

(3) Recomendamos que el Ministro de Hacienda sea invitado a reexpedir una declaración sobre los objetivos del Departamento Nacional de Provisiones. Tal declaración debería subrayar el hecho de que existe el Departamento para prestar un servicio, y que su futuro éxito será valorado por el estandar de servicio que preste y por la evaluación de ese servicio por parte de los Ministerios.

También recomendamos la expedición de instrucciones del gobierno indicando las varias formas como los Ministerios pueden cooperar para hacer más efectivas las compras del gobierno para el beneficio de la administración como un todo.

(4-5) Y recomendamos que la clasificación de todos los puestos en la organización de compras del gobierno sea llevada a cabo sin demora: *a los puestos debería dárseles los grados estrictamente de acuerdo con la importancia del trabajo actualmente realizado.*

Cuando cada puesto haya sido definido y clasificado de acuerdo con el Decreto N° 0349 de Abril de 1957, recomendamos el nombramiento para cada puesto de la persona mejor calificada para ocuparlo.

Ya que el mejoramiento puede venir sólo gradualmente a medida que las personas adquieran experiencia y el hábito de trabajar en conjunto como un equipo, recomendamos una razonable estabilidad de sus cargos para todos los empleados, que los desempeñen satisfactoriamente.

(6) Recomendamos que el mecanismo de compras del gobierno sea conservado tan simple como sea posible, sin perder de vista el propósito de *salvaguardar el interés nacional.*

Creemos que el presente trámite de verificaciones y "controles" sea excesivo y grandemente responsable de las demoras en el servicio de provisiones. Por consiguiente, recomendamos, además, que todos los interesados, (los Ministerios participantes, la Contraloría y el Departamento Nacional de Provisiones) sean invitados para examinar las normas que regulan sus actividades y sugerir si en su opinión los requisitos de cualquier norma existente o regulación impiden el aceleramiento y mejoramiento de los servicios de provisiones.

Este análisis combinado podría proporcionar un muy útil comienzo, pero no debería ser considerado como un sustituto para el estudio detallado de los procedimientos enfocados en la página (II), estudios del Grupo "B", ítem 4.

P A R T E I I

LA INVESTIGACION PRINCIPAL

Grupo de estudios "A"

Análisis de las Compras del Gobierno:

10. Las propuestas consideradas en esta parte de nuestro informe se basan principalmente en los estudios registrados como grupo "A", en la página (II) es decir, que ellas están basadas sobre un análisis de la información contenida en los censos de las compras del Gobierno en los años de 1955-56 y en la información recogida durante el curso de nuestras investigaciones.

11. La elaboración de estos censos estuvo a cargo de los Ministerios participantes, con la asistencia y consejo del Sr. Eduardo Ortiz, Jefe de la unidad de Organización y Métodos, a quien correspondió la muy delicada y laboriosa tarea de separar y clasificar los amplios renglones de las compras del Gobierno.

Todos los Ministerios y oficinas principales de los Departamentos Administrativos cooperaron en los censos de Compras, con excepción del Ministerio de Hacienda que informó que faltaban los datos necesarios.

El Departamento Nacional de Provisiones es, por supuesto una dependencia de este Ministerio, y su Secretario General, se nos dijo que es el actual Presidente del Consejo Directivo del Departamento.

12. De lo anterior se desprende que el presente informe está grandemente relacionado con las propuestas desarrolladas en el curso de nuestro estudio sobre las prácticas existentes para las compras. Estas propuestas o desarrollos, son de un quintuplo carácter, e implican cinco de las bases esenciales que cualquier proyecto satisfactorio de compras del gobierno debería llenar en estos tiempos modernos. Estas propuestas son:

- (A) La Reintroducción de las Compras Centralizadas.
- (B) Un Catálogo de las provisiones del Gobierno, para facilitar los procedimientos de identificación, pedido, etc.

- (C) Un Programa de Compras pre-impreso, para permitir al Departamento Nacional de Provisiones, proyectar anticipadamente sus operaciones, y facilitar la compra en cantidad de los artículos estandars de uso común, etc., y
- (D) La aplicación de la estandarización para asegurar economías, mediante la eliminación de innecesaria diversidad, etc.
- (E) Normas de Organización para proveer un mejor sistema de administración.

(A) *Reintroducción de las compras centralizadas.*

13. Al referirnos a estas propuestas como “desarrollos” antes que como “cambios”, tenemos en cuenta particularmente ese proyecto básico de compras, establecido por la Ley Colombiana N° 109 del 12 de diciembre de 1923, y subsiguientes enmiendas. Este excelente proyecto, aunque naturalmente un poco anticuado, en 1958 sigue proveyendo un buen punto de partida para la aplicación de las reformas de compras y nuestro principal fin en este estudio es poner estas prácticas al día, mediante la recomendación de algunas técnicas apropiadas y comprobadas de las compras modernas.

Por lo tanto esperamos que nuestras propuestas serán consideradas no tanto como cambios, sino como lógicos pasos en el desarrollo del proyecto de compras nacionales.

14. Se recordará que la Ley 109 ordena inter alia, que el Departamento Nacional de Provisiones sea responsable por la obtención sea por compra o por fabricación de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las oficinas del Gobierno. Es por tanto claro, que tan lejos como está el año de 1923, el Gobierno de esta época intentó aplicar ciertas categorías de provisiones el principio de centralización de compras.

Esta ley provee también que, excepcionalmente el Consejo de Ministros puede autorizar a los Ministros de Defensa y Obras Públicas, comprar ciertos elementos especiales independientemente del Departamento Nacional de Provisiones, cuando el hacerlo podría servir mejor al interés nacional. Pero nuestra investigación muestra que lo que empezó en 1923 como la excepción, es ahora casi una regla general. El efecto de esto ha sido invertir a algunos Ministerios de autoridad especial para efectuar compras independientemente del Departamento Nacional de Provisional. La única conclusión que podemos sacar de estos pasos retrógrados, es que fue más fácil en el pasado extender la regla de “excepción”, que tomar las medidas necesarias para hacer funcionar el proyecto central.

15. Somos francamente de la opinión de que la centralización de compras debería ser ahora reintroducida y recomendamos que las siguientes propuestas sean aprobadas y ejecutadas.

- (1) La decisión de hacer incluir los Ministerios en el Proyecto de Compras Centralizadas, para todos los pedidos de artículos estandar de uso común, incluyendo todos los tipos de muebles, equipos y accesorios de oficina.
- (2) La propuesta de reconocer que los procedimientos y técnicas de compra, a menos que se conserven bajo constante revisión, pronto se quedarán atrás en la compleja y cambiante sociedad de hoy.

Este reconocimiento se hace cada vez más necesario, a medida que el Gobierno ensancha sus actividades y la historia muestra que entre más grande es esta expansión, mayor es el gasto de los Gobiernos en mercaderías y materiales de todas clases.

16. La ejecución de la propuesta (1), obviamente implicará el retiro a algunos Ministerios, del derecho de comprar directamente algunas o todas las provisiones estandar que ellos usan. Tal propuesta puede por lo tanto, ser objeto de alguna oposición por parte de las oficinas interesadas y no es probable que tal propuesta pudiera ser efectiva, a menos de ser apoyada por una legislación apropiada y una firme decisión del Gobierno para que esa ley se cumpla.

La ejecución de (2), es principalmente cuestión de seleccionar personal con las aptitudes necesarias, darles el apropiado entrenamiento especializado y, ante todo estimularlo a considerar las compras del gobierno como un proceso continuamente en desarrollo, en el que tiene una continua e importante parte que desempeñar.

En resumen creemos que la organización y los procedimientos de compra del Gobierno, demandan constante atención si se les quiere desarrollar satisfactoriamente en concordancia con la siempre creciente extensión y complejidad de las compras del Gobierno.

Compras Centralizadas, una definición:

17. Antes de continuar informando acerca del progreso a la fecha en relación con los desarrollos brevemente mencionados en el párrafo 12, pensamos que puede ser provechoso en este punto, redefinir el término "Compras Centralizadas", usado a lo largo de nuestros informes.

Por "Compras Centralizadas" queremos significar la conducción de todas las solicitudes de la adquisición del Gobierno para los elementos estandar de uso común hacia un canal central, terminando en una sola autoridad de compra. Se sigue por tanto, que consideramos las "Compras Centralizadas" como un sistema designado para asegurar la coordinación de las actividades de compra del Gobierno, opuesto a los actuales métodos grandemente descoordinados y al azar, los cuales en los años recientes, han permitido a algunos Ministerios comprar independientemente y posiblemente

en competencia con otros Ministerios, algunas o todas las provisiones que usan.

Creemos que las "Compras Centralizadas", conforme han sido definidas anteriormente pueden ser aplicadas a la gran mayoría de las mercaderías compradas por el Gobierno, pero se podrán permitir excepciones al proyecto cuando al hacer o continuar con arreglos especiales las ventajas que puedan obtenerse pesen más que las derivadas de aplicar el Sistema, la misma política se debe observar en relación con los costos de almacenaje o transporte. En otras palabras todos los requerimientos gubernamentales deben ser incluidos en el proyecto, a menos que se demuestre claramente que no se obtiene ninguna ventaja con la centralización.

Pero la centralización no implica necesariamente comprar por medio del Departamento Nacional de Provisiones en todas las circunstancias. Podría significar realizar compras centrales por cualquier Ministerio designado, para el caso de artículos especializados, de los que el Ministerio designado es el mejor consumidor. Por ejemplo, esta disposición reglamentaria puede aplicarse a drogas y al Ministerio de Salud, que es el mayor consumidor.

Se aclara también que las "Compras Centralizadas" no implican necesariamente que la norma correcta de compras sea siempre comprar en cantidad las que definimos como concentración de la total demanda para cualquier artículo dentro de una compra por mayor. Las "Compras Centralizadas" implican mucho más que comprar en cantidad las necesidades totales del Gobierno, por ejemplo es igualmente útil para el planeamiento de la distribución de las compras del Gobierno sobre la industria, o sobre diferentes áreas geográficas.

18. También nos hemos referido anteriormente a los "artículos de uso común", que definimos como las necesidades civiles y militares del Gobierno, de mobiliario y elementos de oficina, equipo de oficina y accesorios útiles de escritorio y papel, etc., vehículos no especializados, incluyendo repuestos y accesorios, provisiones generales, vestuario, uniformes, zapatos y artículos de cuero, etc. En resumen todas las provisiones usadas por el Gobierno, con excepción de elementos especiales usados por los Ministerios de Guerra, Agricultura, Obras Públicas y Salud Pública. Con todo es de esperar que la intención final del Gobierno sea incluir todas las compras (inclusive las necesidades de Defensa) dentro de un proyecto central de suministros.

19. Completamos nuestra definición recalcando que el objeto fundamental de cualquier organización de compras, sea centralizada o no, es obtener las mercaderías más convenientes a los precios más favorables y la ventaja básica reclamada para las "compras centralizadas", es que puede desempeñar estas funciones especializadas", más efectiva y económicamente que cada Ministerio individual actuando independientemente.

(B) *El Catálogo de compras del gobierno:*

20. De acuerdo con nuestras investigaciones, no hay al presente un Catálogo de Compras del Gobierno, o un archivo completo y al día, de las especificaciones estandar para facilitar la identificación, la elaboración de pedidos y la obtención de las provisiones del Gobierno.

Nuestra investigación sobre este aspecto de las operaciones de compra del Gobierno, nos llevó a la conclusión de que muchas de las quejas por los atrasos en las compras y el suministro de elementos equivocados, etc., son directamente atribuidos a la ausencia de un método estandar de describir los artículos y equipos de uso regular.

21. A fin de reparar esta deficiencia y para ayudar a establecer sobre una base más sólida el proyecto de compras del Gobierno, hemos incluido en nuestro "Informe Provisional N° 3", una recomendación sobre la necesidad de introducir un "Catálogo de Compras del Gobierno". Además hemos recomendado que tal Catálogo debería estar basado en un análisis de compras de los años de 1955-56.

La Comisión Nacional para la Reforma Administrativa, aceptó estas recomendaciones y en vista de la insuficiencia de los registros existentes de compras, fue iniciado un Censo de Compras, en mayo de 1957, en doce Ministerios y Departamentos Administrativos participantes del Gobierno.

22. Como puede deducirse de lo anterior, el principal propósito del Catálogo, es proveer a todos los funcionarios del Gobierno encargados de hacer pedidos y obtener las mercaderías, de una lista digna de confianza clasificada y de actualidad, de los artículos y equipos usados corrientemente por los Ministerios, etc.

Por otra parte un buen Catálogo es el alma de la Estandarización". Facilitará igualmente la complicación de la "Lista de Precios y los "Registros Centralizados de Compras". Estos son dos de los documentos básicos de los cuales dependerá grandemente la eficiencia del futuro proyecto de compras centralizadas. Debe hacerse notar aquí que el presente sistema existente es notablemente deficiente en todos los asuntos a que nos referimos en este párrafo.

23. Somos de opinión de que un Catálogo de Provisiones completo, tiene que satisfacer las siguientes necesidades:

- (1) Proveer una lista al día de los artículos regularmente comprados por los Ministerios, clasificados por grupos genéricos y por tipo de artículo dentro de estos grupos.
- (2) Proveer descripciones estandars que sean bastante precisas para permitir a los proveedores hacer ofertas, pero lo bastante breves para evitar innecesario trabajo de copia.

- (3) Asegurar que para cada artículo haya solamente un número de referencia y una sola descripción, y
- (4) Facilitar la inserción de reformas, en la práctica esto significa que debería ser compilado en el principio de "hojas sueltas".

Una página del modelo del borrador del Catálogo junto con la lista inicial de los "Grupos Genéricos", se dan como anexos "A" y "B" respectivamente.

Después de haber escrito lo anterior, se mostró un modelo del Catálogo al Departamento Nacional de Provisiones y al Ministerio del Trabajo explicándoles los objetivos del mismo y se les invitó a hacer sus comentarios. Tanto el "Proveedor" como el "Cliente" se expresaron en favor de la idea, y ofrecieron su completa cooperación para que este proyecto entre a operar.

24. *Progreso de labores:* En nuestra reciente reunión de progreso de labores, (16 de Junio) el Dr. Ortiz me informó que su unidad de O y M., ha completado ahora el examen de todos los renglones presentados en el Censo de Compras. Esto totaliza cerca de 14.000 artículos, pero esta escueta expresión numérica no da la adecuada ilustración de las laboriosas y detalladas tareas ejecutadas, tareas que frecuentemente necesitaron una gran pérdida de tiempo y paciencia, debido a la deficiencia de los registros de compras y a las especiales circunstancias de tiempo.

El Dr. Ortiz y su pequeño equipo merecen grandes elogios por la manera como han llevado a cabo sus trabajos frente a las continuas frustraciones, retrocesos y retrasos.

Este gran total de 14.000 artículos ha sido reducido a una cifra neta de cerca de 9.000 por la eliminación de duplicaciones y errores, y por la separación de todos aquellos artículos dudosos que requieren consideración posterior. La cifra de 9.000 por lo tanto, representa el volumen de los artículos que aparecen en el Catálogo inicial. De este último total, todos han recibido descripciones estandar de acuerdo con los requisitos fijados en el párrafo 23, (1), (2) y (3). Ha empezado el trabajo de transferir los datos individuales de las tarjetas de análisis a sus apropiados Grupos Genéricos en el Catálogo. La fecha calculada para la terminación de esta tarea incluyendo la compilación del importante Índice Alfabético, ha sido dada para el 20 de Agosto de 1958.

25. Esto completa nuestro informe sobre la compilación del Catálogo inicial de Compras del Gobierno. No es un Catálogo grande, medido por muchos estandars modernos y no es de ninguna manera completo. Pero pensamos que provee una sólida base para desarrollar un Catálogo mejorado continuamente, de acuerdo con la experiencia práctica y las futuras necesidades.

26. *Ejecución*: Si se supone que el nuevo Proyecto de Compras Centralizadas vendrá a ser operante desde el 1º de enero de 1959, es necesario por tanto que las copias del Catálogo sean distribuídas de acuerdo con los siguientes intervalos:

1º de Setiembre de 1958: Copias del Catálogo deberán ser suministradas al Departamento Nacional de Provisiones a fin de permitirle: (a) Familiarizarse con el plan general y el contenido, incluyendo los grupos genéricos de provisiones; (b) preparar una "Lista de Precios" que cubra cada artículo enumerado en el Catálogo y (c) preparar las necesarias tarjetas de compras centrales.

27. Con respecto a (b) la "Lista de Precios" es al propio tiempo un corolario y un complemento del Catálogo. Su propósito es doble, provee datos esenciales para calcular los gastos en provisiones para el Presupuesto Anual y para efectuar las compras del Gobierno.

En esta época de inflación, sería muy difícil mantener al día la "Lista de Precios, pero hay que realizar todos los esfuerzos posibles para conseguir este fin, inclusive la elaboración de arreglos con los suministradores, para que den informes sobre los cambios de precio pertinentes. Sin una "Lista de Precios" al día a la cual referirse, será imposible reducir muchos de aquellos retrasos de procedimientos que dieron origen a la desaprobación general del sistema actual de compras.

28. El formato de la "Lista de Precios" debería ser conservado tan simple como sea posible; debería seguir exactamente la clasificación genérica y el arreglo de artículos dados en el Catálogo, pero el número de las columnas verticales debería estar limitado a los siguientes títulos:

- (1) Número de referencia del Catálogo.
- (2) Unidad de pedido, tamaño o medida.
- (3) Costo por unidad.
- (4) Seis columnas en blanco para registrar cambios de precios en el "Costo Unitario".

En el "Anexo C" de este informe se da una muestra.

29. En vista de la actual tendencia inflacionaria, sería aconsejable reservar un adecuado porcentaje (digamos 5%) de la suma total apropiada para provisiones, a fin de satisfacer posibles aumentos en el costo de algunos artículos. Obviamente un posible efecto de la aplicación de esta técnica será reducir cantidades, pero la observación sugiere que esto no será necesariamente un contratiempo. El principal objetivo de la propuesta sin embargo, es proveer al Departamento Nacional de Provisiones, de un poco más de amplitud para maniobrar en épocas de inflación de precios.

Recomendamos que dentro de este margen del 5% el Departamento

31. El alcance de la información que se necesita queda sugerida por los encabezamientos enumerados arriba, pero la Tarjeta Central de Compra puede también usarse: (a) para estar al corriente del éxito de las operaciones de compra por comparación de los precios pagados con los índices de precios publicados o conocidos y (b) para observar el tiempo promedio transcurrido entre la fecha de formulación de un pedido y la fecha de entrega.

Hemos indicado anteriormente que el futuro éxito de las Compras Centralizadas, dependerá en no poca extensión de la exactitud y perfección de la información disponible para el funcionario de Compras, por esta razón queremos recalcar una vez más la necesidad de los registros centrales confiables. Según se ha comprobado, las estadísticas deficientes constituyen al presente, la mayor falla y es insuficiente cualquier énfasis que demos a la necesidad de mejorar el sistema de mantenimiento de información documentada, que es un rasgo esencial de todos los sistemas de compras.

1º de Noviembre de 1958: Se debería ahora expedir un decreto que establezca el Catálogo y explique su objeto y método de usarlo. Un modelo del decreto sugerido se da en el Anexo "E".

Copias del Catálogo y de la Lista de Precios deberían ser distribuídas a todos los Ministerios participantes, tan pronto como sea posible, después de la expedición del Decreto.

Debería aclararse en el Decreto, que el nuevo proyecto viene a ser efectivo el 1º de enero de 1959 (o en la fecha en que fuere aprobado) y que a partir de tal fecha, el Departamento Nacional de Provisiones estará autorizado para rechazar todas las solicitudes para artículos del "Catálogo" que no concuerden con las descripciones dadas en él.

También con efecto a partir de esa fecha, todos los nuevos artículos solicitados por los Ministerios deberían ser incluídos en el Catálogo tan pronto como sea posible.

El Decreto debería también establecer que la responsabilidad para el mantenimiento y futura distribución del Catálogo, pertenece al Departamento Nacional de Provisiones.

Es evidente de cuanto hemos escrito anteriormente, que consideramos el catálogo como un importante documento operante que debe ser conservado al día y progresivamente desarrollado, si ha de desempeñar su tarea de ayudar a proveer un mejor servicio a los Ministerios.

32. Hemos tratado deliberadamente de conservar todos los documentos iniciales y registros relacionados con lo anterior, tan básicos y simples como ha sido posible, pero con la natural expansión del sistema y el desarrollo de las nuevas técnicas en el futuro, alguna complejidad será inevitable, pero esto debería ser observado cuidadosamente en cada etapa del desarrollo.

Estimamos que puede ser aconsejable introducir después una medida de mecanización, pero para el presente, recomendamos las operaciones manuales dondequiera que sea posible.

(C) *El Programa de Compras:*

33. Entre los muchos factores que se oponen al establecimiento de un sólido sistema de compras en Colombia, debemos incluir el actual método de someter peticiones para provisiones en forma fragmentada. El análisis de la información remitida en el Censo de Compras revela que, sobre una amplia variedad de artículos, el cálculo de la frecuencia de compra es algo así como entre dos y dieciocho veces al año.

Esta forma fragmentada de compra nos causa sorpresa, en vista del hecho de que el Gobierno es un gran comprador y probablemente gasta más dinero en artículos de consumo y materiales que cualquiera de las firmas comerciales grandes del país.

Indudablemente esta práctica antieconómica emana de una variedad de causas: histórica; económica y procedimental pero para los fines de este informe solamente mencionaremos las cuatro causas que nos parecen ser importantes. Estas son:

- (1) La falta de información estadística y los procedimientos de cálculo para prever las necesidades.
- (2) La aparente ausencia de relación detallada y precisa entre los artículos de gastos que aparecen en el Presupuesto, y los artículos que realmente se compran.
- (3) Las consideraciones económicas o presupuestales que incluyendo las asignaciones mensuales del Presupuesto, tienen el efecto de repartir las solicitudes en órdenes de compra de pequeño monto.
- (4) Las consideraciones de normas que exigen que los gastos calculados deben ser mantenidos constantemente ajustados a los ingresos reales del Estado.

34 Si a las compras del Gobierno se les ha de dar una razonable oportunidad de desarrollo hasta que sea un servicio de primera clase, sugerimos que algo positivo se deberá hacer acerca de estos cuatro puntos.

En los casos (1) y (2), podría ser suficiente una acción correctiva al nivel administrativo, pero estimamos que en los de (3) y (4) pueden ser cuestiones de política, las cuales solamente pueden ser resueltas a niveles elevados. Nos parece, sin embargo, que éste es un caso donde reformas relativamente menores en las normas, podrían tener un efecto muy provechoso en la eficiencia del sistema de compras.

35. Quisiéramos divagar por un momnto para decir que atribuimos la más grande importancia al aspecto legal y económico del control de compras, pero las recientes investigaciones en este campo nos han llevado a la conclusión de que ninguno de estos "Controles" puede ser completamente efectivo, a menos que los gastos de compras a ser controlados estén basados en sólidas prácticas de cálculos (*). Indicamos que en el presente hay un débil eslabón en la actual cadena del control de gastos, y éste es la ausencia de un procedimiento cuidadosamente elaborado para compilar los cálculos.

36. Volviendo al asunto de las compras fragmentadas, creemos que esta práctica tiene un efecto muy serio en la eficiencia operacional del Departamento Nacional de Provisiones. Por ejemplo:

- (1) Impide al Departamento planear sus operaciones en una forma comercial y suficientemente anticipada para asegurar una corriente uniforme de artículos, y
- (2) Hace imposible sumar el total de solicitudes de un artículo que sea deseable y económico comprar por mayor.

Por estas razones y a fin de eliminar esos largos atrasos que son característicos del actual sistema, quisiéramos proponer la introducción del método del Programa de Compras.

El Programa de Compras — Una Definición:

37. El Programa de Compras puede ser brevemente definido como un documento diseñado para prever y ordenar futuras necesidades con referencia particular a: (a) Las provisiones comunes a todos los Ministerios, y (b) Las provisiones que son especiales a un Ministerio en particular.

Para ambas clases, el Programa especifica las compras del "último año" artículo por artículo y provee columnas para mostrar qué cantidad de cada uno ha decidido comprar en el siguiente año financiero el Ministerio petionario. En este último sentido, es un documento operacional sobre el cual el Departamento Nacional de Provisiones puede tomar acción efectiva de comprar, de acuerdo con los procedimientos prescriptos.

Por tanto se verá que el Programa de Compras es una combinación de hoja de hechos, informe de gastos, documento de previsión y formulario de pedido, todo reunido en uno solo.

(*) Informe de O. y M. sobre cálculo de Gastos (Ministerio de Educación) 26 de octubre de 1956.

38. En vista de estos propósitos múltiples, se ha encontrado conveniente dividir el Programa de Compras en cinco partes, como sigue:

PARTE 1. *Provisiones comunes a todos los Ministerios.*

Como su nombre lo indica, esta parte registra todos los artículos que son de uso común. El Programa está arreglado en orden de grupos genéricos, de acuerdo con el Catálogo. Cada Ministerio o Departamento pertinente, recibe su propia copia del Programa con las compras del "último año" registradas en la columna apropiada. El Ministerio peticionario completa el formulario llenándolo con las necesidades para el "siguiente año".

PARTE 2. *Provisiones especiales para determinados Ministerios.*

Se espera que para la mayoría de los Ministerios ésta sea una lista comparativamente pequeña.

Los otros detalles son como para la parte 1.

PARTE 3. *Porcentaje reservado para compras directas.*

Esto es para facilitar las compras directas por los Ministerios y por sus dependencias en varios lugares de fuera cuando ellos están enfrentados por imprevistas faltas de un artículo particular que amenazan al éxito o eficiencia de una operación, o cuando puede demostrarse que los costos de transporte, etc., pesan más que las economías de comprar centralmente.

Se sugiere que esta reserva no debería exceder del 10% del total de la apropiación para Provisiones, mientras no sean realizados cálculos más precisos. Las solicitudes serán preparadas como al presente.

PARTE 4. *Porcentaje reservado para Compras Especiales.*

Este es para facilitar las compras directas mediante procedimientos especiales de los artículos que no están en el Catálogo.

Se sugiere una reserva que no exceda del 5% del total de la apropiación para Provisiones. Las solicitudes serán preparadas como se hace actualmente.

PARTE 5. *Porcentaje reservado para Pequeñas Ordenes.*

Esta reserva es para cubrir la compra directa de artículos de pequeño valor. Se sugiere que el valor individual de las

pequeñas órdenes, no debería exceder de \$ 50.00 colombianos por orden. Además de eso, se sugiere que el total gastado en "Pequeñas Ordenes" en cualquier año, no debería exceder del 5% del total de la apropiación para Provisiones en ese año.

Las solicitudes serán preparadas como se hace actualmente. El valor total de las sumas apropiadas para las Partes 1. a 5. inclusive, tienen que estar de acuerdo con las sumas fijadas en el Presupuesto para los gastos de provisiones.

Un proyecto del "Programa de Compras", así como también una hoja de resumen se dan como Anexo "F" (1) (2) (3).

39. Completamos nuestra definición del Programa de Compras manifestando nuevamente que su propósito es economizar dinero, simplificar, mejorar y acelerar el pedido y despacho de las provisiones regularmente usadas por el Gobierno. Se hace esto mediante:

- (1) Proveer a los Ministerios peticionarios de un sistema práctico para formular sus requerimientos de "Uso Común" y de "Provisiones Especiales" y para asegurar que las solicitudes son exactas y claramente descritas.
- (2) Proveer al Departamento Nacional de Provisiones de un recurso sencillo para reunir aquellos artículos que es tanto razonable como económico comprar en cantidad.
- (3) Proveer datos para permitir al Departamento de Provisiones, planear sus operaciones con anticipación y así ordenar las provisiones a tiempo para asegurar que las fechas fijadas para entrega pueden ser satisfechas.
- (4) Reducir el número de transacciones individuales y de este modo limitar las necesidades de pre-revisión a los Programas completos, en lugar de tener que pre-revisar cada orden individual de compra.
- (5) Proveer un documento que pueda ser usado tanto como un Programa revisado de las necesidades como una declaración de gastos. En esta última condición, el Programa de Compras podría usarse para facilitar el pronto traslado de las apropiaciones del Presupuesto al Departamento Nacional de Provisiones, dando de este modo facilidades a dicho Departamento para comprar al contado, siempre que fuera para la ventaja económica del Gobierno el hacerlo así. Usado en esta forma podría también reducir la presión sobre, y la necesidad para un "Fondo Rotatorio" más grande que el actual de cinco millones de pesos colombianos.

Importantes razones adicionales para adoptar la técnica del Programa de Compras son:

- (6) Facilitar la adopción de un acercamiento más científico para la preparación de los cálculos de gastos.
- (7) Ayudar a los Ministerios a que se acostumbren a la idea de proyectar artículo por artículo, una técnica que ha llegado a ser cada vez más necesaria en vista de los métodos modernos de presupuestos y producción.
- (8) Facilitar los procedimientos mediante los cuales las solicitudes internas son transformadas en pedidos a la industria.

El Programa de Compras debería también ayudar en el planeamiento de mejores fechas para entrega, ya sea que se hagan arreglos directamente con el Proveedor o con los depósitos en el caso de artículos que se encuentre económicos y conveniente comprarlos por mayor.

Responsabilidades no afectadas por el Programa:

40. Nada en este informe se ha intentado para dar la impresión de que el Programa de Compras podría relevar a los Ministerios y Departamentos peticionarios, de sus responsabilidades para determinar la naturaleza y volumen de los artículos a ser comprados y para asegurar la necesaria aprobación de las apropiaciones presupuestarias para este objeto.

Tampoco consideramos que el Departamento Nacional de Provisiones realice la acción de comprar sobre la base de un Programa que no incluye un certificado de que los fondos necesarios han sido apropiados.

Por tanto se verá que la introducción del Programa de Compras en ninguna forma debilita el control Ministerial, Departamental, de Revisión o Presupuestal sobre los gastos, ni tampoco disminuye la responsabilidad de los Ministros por fondos destinados a ellos por el Presidente y el Congreso.

41. *Progreso:* Ya ha comenzado el trabajo sobre la compilación de la primera edición del Programa de Compras y el Dr. Ortiz estima (2 de Julio de 1958) que una copia del modelo estará lista alrededor del 15 de Agosto de 1958, para la discusión con el Departamento Nacional de Provisiones y un Ministerio "representativo".

Se espera que todos los Programas para las necesidades del próximo año serán completados para el 30 de setiembre de 1958, si no hay cambios drásticos en el personal empleado para este proyecto.

Toda la información para completar los Programas será extractada del nuevo Catálogo de Provisiones y de las Hojas de Análisis del Censo, con excepción de los precios que serán suministrados por el Departamento Nacional de Provisiones.

42. *Ejecución:* Debería ser expedido no más tarde del 1º de Octubre de 1958 un decreto que establezca el Programa de Compras y explique su propósito y método de operación. Un proyecto de decreto, se da como Anexo "G".-

Ha sido redactado el siguiente cuadro de distribución en la suposición de que el Programa ha de ser puesto en operación a partir del 1º de enero de 1959. *Cualquier falla para llevar a cabo esta distribución implicaría probablemente el aplazamiento de la introducción del plan hasta el 1º de enero de 1960.*

1º de Octubre de 1958: Copias del Programa de Compras que forma la base de futuros arreglos para una amplia distribución de provisiones, deberían ser suministradas a todos los Ministerios participantes y al Departamento Nacional de Provisiones.

Esto ayudaría a los primeros para hacer cálculos adelantados de las necesidades en el siguiente año financiero, artículo por artículo y al segundo para empezar a planear anticipadamente sobre una base provisional.

15 de Octubre de 1958: Se debería concertar reuniones entre los funcionarios interesados de los Ministerios y los correspondientes del Departamento Nacional de Provisiones, durante la última quincena de octubre.

El objeto de las reuniones sería considerar los precios y si es necesario, revisar las cantidades de compras a la luz de cualesquiera nuevas decisiones sobre política de compra. Ambas partes deberían corregir las copias de sus Programas a la luz de las decisiones logradas. Este ejercicio conjunto debería ser considerado como una parte integral de un procedimiento del cálculo nuevo y más realístico. Debe ser llevado a cabo invariablemente dentro del marco económico establecido por el Ministro pertinente.

1º de Noviembre de 1954: Sacar en limpio los Programas conforme sea necesario. Se sugiere que tales copias deberían ser preparadas en cuadruplicado (I) para el ministerio (II), para la Dirección del Presupuesto, (III), para la Contraloría y (IV) para el Departamento de Provisiones.

1º de Diciembre de 1958: Copias del Programa final de compras corregido debidamente, aprobado y firmado por el Ministro, deberían ser entregadas en esta fecha a la Contraloría General para su pre-revisión y firma.

1º de Enero de 1959: Copia del Programa final de Compras corregido, debidamente revisado y firmado, debería ser enviado en esta fecha al Departamento Nacional de Provisiones. El recibo del Programa de compras, sería ya una solicitud oficial de compra el Departamento Nacional de Provisiones tomará la apropiada acción de comprar de acuerdo con los procedimientos prescritos.

También deberían ser efectuados los arreglos en esta etapa, para transferir una suma igual al valor evaluado y revisado del Programa del Presupuesto al Departamento Nacional de Provisiones.

43. La compilación del Programa de Compras para el año financiero que comienza el 1º de enero de 1959, ha sido emprendida por la Oficina de Organización y Métodos como parte de este trabajo, pero recomendamos que la responsabilidad para la preparación y distribución de los futuros Programas, deberían ser de la autoridad del Departamento Nacional de Provisiones (Sección de Registros Centrales).

Esperamos que siempre se recordará que el Programa es una parte integral del mecanismo de las compras centralizadas y por lo tanto, un documento operacional de cierta importancia. Su expedición debería ser anualmente controlada sobre una estricta distribución basada en el modelo de arriba. La futura experiencia indudablemente sugerirá modificaciones en detalle, y éstas siempre deberían ser estimuladas cuando se pueda demostrar que contribuyen a un firme mejoramiento de la técnica.

44. No es posible en un informe corto de esta naturaleza, hacer cosa distinta que insistir en la importancia de los fundamentos, pero creemos que no deberíamos concluir esta sección sin recalcar que será necesario mucho planeamiento detallado en los pasos iniciales, si el Programa ha de ser puesto en ejecución con facilidad y eficiencia.

(D) *Estandarización:*

45. En las secciones (B) y (C) precedentes, hemos procurado mostrar cómo la adopción de dos desarrollos en el campo de compras a saber,

el "Catálogo de Compras del Gobierno" y el "Programa de Compras", podría ayudar a aumentar la eficiencia del Departamento Nacional de Provisiones, suministrando un medio práctico para simplificar y acelerar los procedimientos de identificación, pedido y trámite de provisiones.

En esta sección trataremos de demostrar cómo la adopción de una medida razonable y acordada de estandarización de los artículos comprados, podría economizar dinero, materiales, tiempo y trabajo, para el Gobierno. Por otra parte creemos que las economías substanciales que se obtengan con la ejecución de los desarrollos anteriormente mencionados, dependerán grandemente de la buena voluntad de los Ministerios participantes para acceder a la aplicación de la estandarización de muchos de los artículos de uso común. Por ejemplo: útiles de escritorio, formularios, muebles y equipo de oficina, etc.

Estandarización - Una definición:

46. La estandarización ha sido definida como un medio o procedimiento técnico para determinar y establecer el diseño, calidad o material más económico para desempeñar algún servicio específico.

El objeto de la estandarización, conforme al uso dado a lo largo de nuestros informes, es la eliminación de innecesaria diversidad recalando la palabra "innecesaria". La estandarización, por tanto, no está dirigida contra la diversidad como tal, sino contra la *innecesaria* diversidad. Su propósito es prevenir la diversidad despilfarradora, que cuesta dinero sin contribuir con nada importante ni a la moral ni a la eficiencia.

47. Completamos esta definición expresando que un sólido proyecto de estandarización no significa una insulsa y monótona uniformidad. La aplicación de los estandars, a la cual siempre debería llegarse por acuerdos, nunca debería ser permitida para operar de tal manera que imponga rigidez o inflexibilidad ni a los Ministerios ni a los Proveedores.

Oportunidades para la aplicación de la Estandarización:

48. Nuestro examen de la información contenida en las Hojas de Análisis del Censo, reveló una amplia diversidad entre los artículos comprados por los Ministerios, que parece indicar que existen amplias oportunidades en Colombia para la aplicación de la estandarización.

Por ejemplo: bajo el título general de "Papel", el número de los diferentes tipos, tamaños y calidades de papel de oficina ordenando por los Ministerios, asciende a algo así como a 260. Perfectamente apreciamos por supuesto que en la práctica de la administración pública, el papel representado por los útiles de escritorio es muy importante tanto que se ha descrito

como el vehículo de los negocios públicos y a no dudarlo, el papel de oficina es un instrumento indispensable para la preparación y consumación de la decisión y la acción.

Pero aún teniendo en cuenta todo esto, no podemos convencernos de que el trabajo de los Ministerios necesite de la diversidad de toda la anterior escala. Nuestras investigaciones indican que mientras el consumo de papel por los Ministerios es sumamente grande, las variedades compradas son hasta cierto punto accidentales, y provienen directamente del crecimiento de la práctica de las compras fragmentadas en ciertos Ministerios que actúan independientemente.

49. La experiencia de O. y M. sugiere que podría ser frecuentemente posible reducir la diversidad innecesaria sin perjudicar en ninguna forma la eficiencia operacional de los Ministerios.

Pero lo que es "innecesario" solamente puede ser determinado con base en los hechos suministrados por un estudio detallado.

50. En una investigación de esta naturaleza, no podemos hacer nada más que indicar lo que creemos son las líneas principales para el éxito de la obra, pero hemos quedado lo bastante impresionados con las posibilidades de hacer economías en el consumo de papel para recomendar la inmediata creación de la Sección de "Diseño y Control de Formularios". Esta sección que debería estar situada en la oficina de O. y M. y forma parte de ella, debería tener responsabilidad por:

- (1) La vigilancia del uso de papel y de los útiles de escritorio en las oficina del Gobierno, decidir en casos dudosos sobre materias que afecten el tamaño, la calidad y cualesquiera otros puntos que afecten a la economía.
- (2) Revisar todos los formularios actualmente en uso, con miras a efectuar una reducción substancial en su número, donde esto se pueda justificar sin detrimento de la eficiencia operacional.
- (3) Efectuar la simplificación y estandarización de los tamaños y diseños de todos los formularios que queden en uso y de los nuevos formularios requeridos para el futuro.

Esta última tarea requiere que todas las propuestas para los nuevos formularios sean sometidos a O. y M. para su estudio y comentario previos y que a todas las secciones gubernamentales de impresión y copia se les den instrucciones para no aceptar órdenes para la producción de nuevos formularios, o la reimpresión de los antiguos, a menos que el diseño, etc., haya sido aprobado por la Sección de "Diseño y Control de Formularios".

51. Mucho de lo que hemos escrito anteriormente acerca del papel de oficina, se aplica igualmente a otros útiles de escritorio, particularmente

a lápices de los cuales los Ministerios han informado haber comprado unas 57 variedades. Y a "Cartulinas y Cartones", Cuadernos y Libretas", "Exfoliadores", "Papel Carbón", etc.

De acuerdo con nuestro cálculo general, aproximado, el 25% de todos los gastos del Gobierno para provisiones (excluyendo Defensa) se destina a la compra de útiles de escritorio de todos los tipos. Por lo tanto, en vista del tamaño e importancia de esta sección y de las oportunidades que presenta para malgastar, creemos que la propuesta "Sección de Diseños y Control de Formularios", no solamente reembolsará prontamente su costo, sino que producirá una economía neta para el Gobierno.

Hemos sido informados de que una gran parte del papel de oficina usado por el Gobierno es importado, lo cual es una razón más para establecer un control efectivo en cuanto al consumo.

52. La observación de O. y M. sugiere que los grupos de compra referentes a los muebles y accesorios de oficina, podrían también ofrecer oportunidades provechosas para la aplicación de las técnicas de estandarización.

No tenemos un análisis detallado del mobiliario de oficina, pero una visita a la mayoría de las oficinas del Gobierno confirmará una amplia diversidad entre los modelos y calidades en actual uso. Muy poco mobiliario parece ser fabricado conforme a una especificación estandar del Gobierno.

Recomendamos medidas razonables de estandarización gradualmente aplicadas y relacionadas con un escala de mobiliario cuidadosamente elaborada, podría producir economías progresivas. Tal escala podría mostrar el tipo de equipo y muebles de oficina a ser adoptado para cada grado o clase de empleado u oficina del Gobierno.

El objeto de la escala es cuádruple: (a) facilita la aplicación de la estandarización en casos apropiados; (b) provee una mejor base para calcular las necesidades; (c) facilita a los Ministerios un más efectivo control sobre los desembolsos para mobiliario oficial, etc., y (d) ayuda a asegurar un tratamiento más uniforme para los empleados, de acuerdo con el grado de trabajo, etc.

53. *Progreso:* Hemos manifestado en un párrafo anterior que un buen Catálogo es el alma de la estandarización y con la terminación de este documento, en el cual unos 9.000 datos han sido sistemáticamente dispuestos en orden de grupos genéricos, el primer paso importante hacia el proyecto de la estandarización ha sido dado ya.

Además la sección de O. y M. ha empezado un análisis de la información contenida en el Censo de Compras, con el objeto de descubrir la frecuencia de "compras de tipo común", esto es, la extensión a la cual las compras del Gobierno como un todo, han sido concentradas en determinados

artículos idénticos y la "diversidad", o sea la extensión en que las compras han sido extendidas sobre una variedad de artículos que sirven para un mismo fin.

Es obvio que mientras el factor "compras de tipo común", podría facilitar la aplicación de la estandarización, el factor "diversidad", por otra parte, podría añadirse a las dificultades de encontrar un apropiado artículo para el análisis de la estandarización. Por tanto, es de lamentar que las primeras indicaciones obtenidas del análisis, señalen la presencia de mucha "diversidad" y pocas "compras de tipo común", pero esperamos que éste índice preliminar será aceptado como una razón más para adelantar sin demora, un programa de estandarización.

54. *Ejecución*: Obviamente el primer paso es establecer un sistema de estandarización. Este debería expresar claramente si el Gobierno tiene o no el propósito de fomentar sus propias especificaciones, en todos los casos convenientes y desechar, aun cuando sea práctico el uso de las marcas registradas de manufacturas siempre que sea posible.

También se necesita dar consideración a los posibles efectos de la estandarización sobre la producción local, y sobre las normas de importación del Gobierno.

Manifestamos anteriormente que la adopción de cualquier medida de estandarización debería ser por convenio. Por estas razones, recomendamos la instalación de un Comité de Estandarización formado así: Presidente Permanente, Director Ejecutivo del Departamento Nacional de Provisiones, Miembros: Dos funcionarios, los más antiguos en representación de los Ministerios Usufructuarios, (éstos deberían ser cambiados anualmente, por rotación), Secretario Permanente, Jefe de la Unidad de O. y M.

Podría mencionarse aquí, que tanto el Catálogo, como las Hojas de Análisis de Censo, fueron diseñados con el propósito adicional de proveer a este Comité de información básica para su trabajo.

Si el Comité de Estandarización ha de ser completamente eficaz, tiene que tener autoridad para consultar no solamente a los profesionales al servicio del Gobierno, sino también a los representantes autorizados de cuerpos profesionales, organizaciones "Estandars" y asociaciones industriales, cuando la especificación y otro asunto técnico en discusión sugiera la necesidad de tal cooperación.

Se verá que nuestras recomendaciones para la ejecución de la estandarización toman dos formas: primera, recomendamos el inmediato establecimiento de una pequeña Sección de "Diseño y Control de Formularios", para encargarse de la estandarización de los formularios y útiles de escritorio y para efectuar las economías de papel, etc. Si se empieza ahora, esta sección podría hacer ahorros dentro de unos pocos meses. Segundo, proponemos el establecimiento de un Comité de Estandarización con responsabilidad para estudiar y aplicar la estandarización al mobiliario de oficina,

accesorios y equipo, y a provisiones varias, distintos de útiles de escritorio y papel. Esto debe ser tratado como un programa continuo y por razón de su vasto efecto en el sistema de compras como un todo, esperamos que el establecimiento del Comité recibirá consideración muy pronta y favorable.

55. Concluimos esta sección manifestando nuevamente que las economías substanciales a ser aseguradas por la reintroducción de las Compras Centralizadas y por la adopción del Catálogo y del Programa de Compras, serán excesivamente reducidas si ellas no son acompañadas por una medida razonable de estandarización.

(E) *Normas de organización:*

56. En los párrafos precedentes nos hemos ocupado principalmente de formular propuestas para el desarrollo y mejoramiento de las técnicas utilizadas por el Gobierno para comprar. En esta sección quisiéramos considerar brevemente los requisitos de organización sugeridos para esas propuestas y los emanados de ellas.

57. Según nuestra información, los objetivos del Departamento Nacional de Provisiones están dirigidos hacia la eficaz, conveniente y económica obtención de provisiones para satisfacer las necesidades de los Ministerios y las tres principales normas de organización usadas para el logro de este objetivo son:

- (1) La centralización de operación y control,
- (2) la sub-división del trabajo, y
- (3) la organización jerárquica del personal.

Por lo tanto sería apropiado presentar algún breve comentario sobre como estas normas han operado en los pasados años, y sugerir métodos por medio de los cuales pueden ser mejorados en el futuro:

(1) *La Centralización de operación y control.*

58. Las normas de "centralización" están incorporadas en varias leyes y decretos colombianos. Por ejemplo: la centralización de compras, está implícita en la Ley N° 109 del 12 de Diciembre de 1923, mientras que la centralización de autoridad para dirigir y controlar los métodos y la organización de compras del Gobierno, está claramente establecida mediante el Decreto N° 251 del 31 de enero de 1937. Este decreto establece inter alia, que el Departamento Nacional de Provisiones continuará funcionando como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En otras palabras, este Ministerio es la autoridad designada en asuntos de compras para el Gobierno.

Nuestro interés aquí, sin embargo no se refiere a los asuntos legales como tales, sino a las principales deficiencias de organización cuyo desarrollo se ha permitido a través de los años, a pesar de la base legislativa a que nos hemos referido anteriormente.

59. Es razonable suponer que el Departamento Nacional de Provisiones ha sido creado por los Ministerios para los Ministerios, por supuesto con la aprobación del Presidente de la República. En ese sentido, el Departamento es el servidor o auxiliar de todos los Ministerios participantes, es decir, asiste a cada Ministerio desempeñando en su interés la tarea especializada de compra. La idea básica parece ser la de que el Departamento podría desempeñar esta función especializada, más efectivamente que cada uno de los Ministerios actuando en forma independiente.

Resulta de esto que el Departamento Nacional de Provisiones no podría tener otro sentido que el de servir a los Ministerios, de los cuales deriva su autoridad. Es por tanto claro, que la compra centralizada es una forma de empresa cooperativa y su éxito depende grandemente de la clase de cooperación Ministerial y del entendimiento y entusiasmo con que esa cooperación sea dada.

De acuerdo con la realidad, sin embargo la tendencia se aleja cada vez más de la cooperación y se acerca a las compras independientes por los Ministerios. Hablando en sentido figurado, la situación podría ser expresada de este modo: si la cooperación *ciento por ciento* se expresa por el número de índice 100, la cooperación efectiva de 1956 bajó el número de índice 62 y hay informes de que aún sigue bajando.

Muchos de los Ministerios según los informes, tienen no solamente su propia Oficina de Compras, sino también sus propios Departamentos de Almacenes. Hemos sido también informados de que tan recientemente como el 28 de febrero de 1957, un Ministerio estableció su propia Junta de Adquisiciones para lo cual naturalmente fue legalmente autorizado.

60. Nuestra conclusión es la de que será una pérdida de tiempo tratar de establecer las reformas de compras, a pesar de la necesidad imperiosa de ellas, a no ser que estén firmemente basadas en la cooperación sostenida y activa de los Ministerios.

61. Se saca en conclusión de lo que hemos dicho anteriormente, que el Departamento Nacional de Provisiones constituye una relación "auxiliar" para los Ministerios que sirve y además se sigue de esto que la más alta dirección del Departamento tiene que ejercitarse por alguna autoridad que represente a todos estos Ministerios, o por algún Ministerio individual al cual esta responsabilidad especial le haya sido asignada.

El Decreto N° 251 del 31 de Enero de 1937 es absolutamente claro sobre este punto, puesto que establece que el Departamento funcionará como

una "Dependencia" del Ministerio de Hacienda. En otras palabras, la autoridad para dirigir y controlar la política, organización y métodos de compras de todo el Gobierno (con algunas posibles excepciones) está conferida al Ministerio de Hacienda.

62. Pero a pesar de la claridad del Decreto sobre la relación de "Dependencia" no se ha logrado descubrir programa o lista alguna que establezca las responsabilidades de control que tiene el Ministerio. Por otra parte hemos sido informados que el Ministerio de Hacienda no asume responsabilidades específicas con referencia a esta "Dependencia" particularmente en las siguientes tres áreas indispensables:

- (1) Determinación del sistema de compras.
- (2) Responsabilidad para asegurar que el sistema aprobado se lleve a cabo.
- (3) Aprobar y firmar los reglamentos de compra para guía, tanto de los Ministerios participantes como del Departamento Nacional de Provisiones.

Creemos que las pasadas omisiones de dar una clara y firme dirección a las áreas de estos tres subtítulos, han contribuido más a la actual inaceptable situación de las compras, que cualquier otro factor de que tengamos noticia.

63. Los gastos de provisiones como cualquier otra forma de gasto del Gobierno, son obviamente una cuestión de directa incumbencia del Ministerio de Hacienda y aun cuando sólo sea sobre esa base, se debe hacer una fuerte defensa para continuar con los actuales arreglos de "Dependencia".

¿Pero es razonable esperar que cualquier Ministerio y tal vez menos que todos el muy ocupado Ministerio de Hacienda, asuma la responsabilidad por la administración y política de compras (la tarea ejecutiva u operaciones actuales de compra están delegadas al Departamento Nacional de Provisiones) sin que se le provea de una pequeña oficina de personal especializado para asistir y aconsejar al Ministro?

Ha sido por esta razón por la que en nuestro Informe Provisional N° 3, hemos insistido en el establecimiento de una Oficina Principal de Normas para Comprar. Una recomendación que ahora repetimos en una forma ligeramente modificada, como sigue:

64. Esta oficina que estaría en el Ministerio de Hacienda, tendría una relación de asesoramiento al Ministro. Los deberes de asesoramiento consistirían en asistir y aconsejar al Ministro en asuntos de administración y política de compras.

No obstante estar situada entre el Ministro y el Departamento Nacio-

nal de Provisiones, la oficina de asesoramiento no ejercería autoridad sobre el último. En todos los negocios oficiales con los Ministerios y con el Departamento Nacional de Provisiones, la unidad de asistencia hablaría siempre por el Ministro o en nombre de la Autoridad Designada.

El Jefe de la oficina de asistencia debería ser de preferencia un abogado con experiencia en dictar reglas y reglamentos gubernamentales, y si es posible tener una amplia experiencia en prácticas de operaciones de compra del Gobierno.

Debería ser competente para asistir y aconsejar al Ministro sobre la interpretación de las Leyes, Decretos y Reglamentos existentes, concernientes a compras.

Además puede ser que él necesite estudiar, enmendar y donde sea necesario, prescribir:

- (1) Normas y reglamentos que rijan el método de pedidos y obtención, términos y condiciones de compra, etc.
- (2) Normas y reglamentos que rijan las "Ofertas" y "Contratos".
- (3) Normas y Reglamentos que rijan el método de compra que deben usar los Ministerios a los cuales se les permita comprar fuera del Programa de Compras Centrales.
- (4) Procedimientos y documentación necesaria en cada transacción, entre los tres participantes que son: los Ministerios, el Departamento Nacional de Provisiones y el fabricante.
- (5) proyectar instrucciones de compra, conforme sea necesario.

Finalmente él es responsable ante el Ministro de mantener bajo constante revisión todos aquellos problemas administrativos, financieros y de organización que están siempre asociados a las compras gubernamentales en gran escala, incluyendo el hacer comprobaciones periódicas para asegurar que los procedimientos de oferta sean debidamente observados.

65. A fin de mejorar la centralización de operación y control, recomendamos por tanto:

- (1) Que la centralización de operación (esto es, la compra), sea basada firmemente sobre una activa cooperación de los Ministerios usufructuarios.
- (2) Que la centralización de control (esto es, la dirección superior):
 - a) Debería reflejar responsabilidades claramente definidas.
 - b) Debería estar situada donde pueda ser ejercida. Esto puede ser en algún Ministerio especialmente designado, o en alguna oficina central cerca de la autoridad más elevada en la Administración,
 - y c) debería proveer a la oficina o Ministerio "designado", de una asistencia especializada en forma de una Oficina de Normas para Compras.

(2) *La Sub-división del trabajo.*

66. No hay tal vez una forma mejor que otra de subdividir o agrupar el trabajo en una compleja organización. Frecuentemente depende de circunstancias especiales, como también de los requisitos técnicos del trabajo. No obstante, la experiencia enseña que ciertos tipos de agrupaciones han tenido más éxito que otros, para lograr los objetivos de una organización.

67. En el caso de una organización de Provisiones siempre existe el problema de si la estructura básica debería formarse con base en las funciones por desempeñarse, o con base en los *productos* a ser distribuidos. El verdadero problema por supuesto no es qué medio particular de división emplear, sino qué forma particular de división debería venir primero puesto que cualquiera que sea la clase de agrupamiento de organización que se adopte, es generalmente necesario en la práctica, subdividir el trabajo en dos o más formas diferentes.

En el caso del Departamento Nacional de Provisiones, sin embargo el problema original no existía en esa forma, porque el Departamento no podía escoger para dividir el trabajo "funcionalmente", ya que el término "productos" tan sólo se refería a una cantidad de artículos sin clasificar, que no indicaba qué elementos compraban regularmente los Ministerios, ni las cantidades de tales compras.

Hasta muy recientemente por tanto, el término "productos" se aplicó solamente a una masa heterogénea de artículos sin clasificar, que no indicaba qué elementos compraban regularmente los Ministerios, ni las cantidades de tales compras.

Hasta muy recientemente por tanto, el término "productos" se aplicó solamente a una masa heterogénea de artículos sin clasificar y una de las primeras tareas emprendidas por O. y M. fue analizar, clasificar y arreglar este conjunto de dieciocho "Grupos Genéricos". En otras palabras solamente la terminación del Catálogo de Compras ha hecho posible considerar un modelo de organización basado en "productos".

68. Sería ideal que existiera un método consistente para aplicar los principios de división de trabajo, sea por "función o por "producto" a cada nivel de organización.

Con la terminación del Catálogo de Compras y su división en dieciocho grupos de provisiones, la subdivisión por "producto" ha sido de hecho establecida. Este mismo sistema de subdivisión es empleado en el Programa de Compras, y es igualmente apropiado para dividir el Trabajo de Compras, para la división y mantenimiento del Registro de Compras y para la división o arreglo de los Almacenes, etc.

Además la subdivisión por "producto" ayuda al desarrollo de una estructura más flexible y provee mayores oportunidades para la especialización de la cual depende la moderna organización.

En contraste con esta "Generalidad", la subdivisión por "función" ofrece solamente aplicación limitada en el caso presente y es obvio que continuar la subdivisión del Trabajo de Compras por "función", al mismo tiempo que adoptar la subdivisión por "producto" para otras operaciones puede solamente conducir a confusión y a la pérdida de control.

Las ventajas de ceñirse a un modelo estandar de organización son triples:

- (1) Simplifica las relaciones organizacionales y el desarrollo de los procedimientos de trabajo, siguiendo un solo plan fundamental.
- (2) Ayuda a estandarizar la estructura de la organización en todos los niveles, sobre la base de un común denominador (el Grupo Genérico de Provisiones), y
- (3) Provee una base más uniforme para la distribución de responsabilidades.

Por estas razones recomendamos la adopción de un modelo estandar de organización basado sobre el "Grupo Genérico de Provisiones". Dentro de estos grupos de organización será, por supuesto necesario por razones prácticas subdividir el trabajo de nuevo por "función", por ejemplo: por "compras locales" y por "Importación", etc.

69. El análisis de la información contenida en los Censos de Compras indica un cierto modelo de organización que nosotros consideramos lógica y práctica, pero antes de discutir esta propuesta, quisiéramos decir que apreciamos totalmente que cualquier cambio establecido ahora, es probable que sea complicado por el hecho de que existe ya un cierto modelo de administración, que tendió a cristalizarse en cierto tipo de estructura de organización. No obstante pensamos que algunos reajustes serían no sólo deseables sino inevitables y que la propuesta reagrupación que sigue, es la mínima que consideraríamos necesaria para la eficaz operación del Departamento Nacional de Provisiones.

70. La compra de artículos no es por supuesto, todo lo que concierne a la función de Provisiones, sino que es el elemento más importante y principal. Los otros tres elementos incluyen operaciones tales como "Registro de Compras", "Cuentas", "Almacenaje", etc.

Al redactar la siguiente guía para la división del trabajo, no podemos considerar el tamaño de las unidades de organización que componen el modelo, por falta de información acerca del volumen y de la frecuencia de las compras que se esperan. Se estima que al presente, alrededor del 40% de todas las compras realizadas por los Ministerios participantes, son hechas

fuera del Departamento Nacional de Provisiones y que el resto en gran proporción, son compras "fragmentadas".

Hasta cuando se tome una decisión sobre estos asuntos, ninguna indicación útil puede darse del tamaño de las unidades de organización, pero como el siguiente bosquejo está principalmente diseñado sobre los "productos" es una estructura muy flexible que puede ser fácilmente expandida o restringida para satisfacer las necesidades del caso. Por ejemplo: si se decidiera más tarde crear una Oficina separada de Compras para Útiles de Escritorio, etc., esto podría ser realizado fácilmente mediante este sistema.

Las siguientes divisiones, por tanto, deben ser consideradas como una guía o modelo sugerido de organización, y no como una rígida disposición.

71. *Oficina de Compras*: La tarea principal de la Oficina de Compras es recibir pedidos y Programas de Compras de los Ministerios para comprobar, confrontar y sumar las peticiones y convertirlas en solicitudes de contrato, que después son pasadas a la oficina de contratos.

La oficina de compras está también encargada de someter al Comité de Estandarización, todos los artículos aptos para la aplicación de la estandarización.

La Oficina de Compras trasladará también las instrucciones de entrega (dadas por los Ministerios) a programas de distribución y entrega para guía de los Proveedores y del Almacén, respectivamente.

Será probablemente necesario tener dos Oficinas de Compras, cada una a cargo de un Funcionario Jefe de Compras.

El trabajo de cada oficina será subdividido con base en "productos" y cubrirá la clasificación de los artículos incluidos en los siguientes "Grupos Genéricos de Provisiones":

Oficina "A"

- | | |
|--|--|
| 15. Papelería | 14. Muebles |
| 17. Publicaciones | 5. Elementos para Comedor y cocina. |
| 6. Elementos para Fotografía y Cinematografía. | 7. Elementos para Limpieza. |
| 8. Elementos para Oficina. | 9. Género, Vestuario y confecciones misceláneas. |
| 13. Miscelánea. | |

Oficina "B"

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. Combustible. | 11. Maquinaria y equipo industrial. |
| 18. Vehículos, repuestos, etc. | 12. Materiales de Construcción. |
| 16. Productos Químicos. | 3. Elementos de electricidad. |
| 10. Herramientas. | 14. Elementos Médicos y de Laboratorio. |
| 2. Elementos Agropecuarios. | |

Tal vez será necesario subdividir el trabajo nuevamente por "función", destinando un personal a "Compras Locales" y otro a "Importaciones".

Los Funcionarios Jefes Oficiales de Compras son responsables ante el Director Ejecutivo de:

- (1) Preparar especificaciones estandar de acuerdo con los Ministerios Usufructuarios y los Fabricantes.
- (2) Revisar las solicitudes del Ministerio respecto a su correcta descripción, etc.
- (3) Cotejar y sumar demandas de artículos apropiados para compra en volumen.
- (4) Convertir las solicitudes y las listas, en solicitudes de contrato y pasar luego los "pedidos" a la Oficina de Contratos.
- (5) Recomendar artículos para su inclusión o exclusión del Catálogo y pasar estas recomendaciones a la Oficina de Registro de Compras para su impresión y distribución.
- (6) Mantener una continua investigación de la capacidad de producción.
- (7) Mantener una lista alfabética de los Proveedores (la lista original debe ser suministrada por la Oficina de Contabilidad).
- (8) Mantener estrechos contactos de trabajo con los empleados correspondientes en los Ministerios y en la Oficina de Contratos.
- (9) Mantener una biblioteca al día, de los Catálogos y Folletos de los Proveedores.
- (10) Mantener una estrecha comunicación con las corporaciones oficiales y no oficiales interesadas en el diseño, estandar y desarrollo de productos industriales.
- (11) Explorar las posibilidades para ampliar la fabricación por el Gobierno, de artículos de uso común.
- (12) Ser miembro del Comité de Estandarización.

72. *Oficina de Contratos:* La Oficina de Contratos es una continuación importante de la función de compra. Es también un "Punto de comprobación" valioso en el complejo proceso de obtener provisiones.

La tarea principal de la Oficina de Contratos es convertir las solicitudes de contrato recibidas de la Oficina de Compras, en solicitudes para la industria. Esto se hace en estricta conformidad con las normas y reglamentos que rigen las "Ofertas" y "Contratos".

El trabajo de cada oficina será subdividido con base en "productos" para que corresponda con el anterior plan de trabajo para la Oficina de Compras "A" y "B". Será necesario subdividir el trabajo de nuevo, por "función", destinando un personal a "compras locales" y otro a "importaciones".

Las Oficinas de Contratos estarán a cargo de los Funcionarios Jefes

Oficiales de Contratos, quienes son responsables ante el Director Ejecutivo de:

- (1) Compilar y mantener al día una lista de precios y notificar a quienes concierna de cualquier cambio en los precios.
- (2) Comprobar las "Solicitudes de Contratos" para precios correctos.
- (3) Proveer información sobre precios para la "Lista de Compras" y para la compilación de los cálculos anuales.
- (4) Coordinar las "Compras Locales" y las "Importaciones".
- (5) Asegurar que las cotizaciones y ofertas sean obtenidas de toda fuente apropiada y posible y arreglar "ofertas" de acuerdo con las instrucciones de la autoridad superior.
- (6) Adjudicar contratos después de que las "ofertas" hayan sido recibidas, seleccionadas y aprobadas, de acuerdo con las reglas prescriptas.
- (7) Preparar "Archivos de Contratos" para su periódica revisión.

Propondremos posteriormente en este informe (párrafo 83) que se debería nombrar un Sub-Director Ejecutivo, entre cuyos deberes hemos incluido especial responsabilidad para coordinar el trabajo de las oficinas de "Contratos" y "Compras".

- (8) Desarrollar entregas con miras a asegurar que el programa de fechas se cumpla.
- (9) Mantener una lista alfabética de los fabricantes nacionales y extranjeros (la lista original debe ser suministrada por la oficina de "Cuentas").
- (10) Mantener estrechos contactos con los oficiales de compras y con los fabricantes, etc.

73. *Registro Central de Compras:* La labor principal de la Oficina Central de Registros es desarrollar y mantener un servicio de información de primera clase sobre compras, para uso del Departamento Nacional de Provisiones en general y en particular para las oficinas de "Compras" y "Contratos".

El tipo y alcance de la información sobre compras que ha de suministrarse, está indicado en el modelo de Tarjeta de Compra dado como Anexo "D" y descrito en el párrafo 30 anterior.

La Oficina de Registros Centrales es también responsable de la impresión y distribución de las enmiendas hechas al Catálogo, conforme fueron aprobadas por las oficinas de compra. Es también responsable de la preparación y distribución anual de los "Programas de Compra", de acuerdo con los límites de tiempo aprobados por el Director Ejecutivo.

La Oficina Central de Registros estará a cargo del Funcionario Jefe de Registros, quien será responsable ante el Director Ejecutivo de:

- (1) Proveer información documentada, fidedigna y al día para ser utilizada en compras, conforme lo exija el Director Ejecutivo.
- (2) Asegurar que existe una "Tarjeta de Registro de Compra" para cada dato en uso en el Catálogo (actualmente hay cerca de 9.000 datos).
- (3) Mantener las Tarjetas en orden de "Grupos Genéricos" exactamente como aparecen ellos en el Catálogo.
- (4) Hacer arreglos con las Secciones de "compras", "contratos", "almacenes" y "contabilidad", para el suministro de información esencial y vigilar que sea anotada pronta y exactamente en las tarjetas.
- (5) Coordinar todos los Registros de Compras Departamentales, estén o no llevados centralmente y llevar al conocimiento del Director Ejecutivo todos los casos de duplicación innecesaria.
- (6) Averiguar en las secciones usufructuarias, qué información sobre compras se necesita y hacer un esfuerzo especial para suministrarla.
- (7) Preparar informes estadísticos regulares y especiales conforme sean solicitados por la autoridad superior.
- (8) Supervisar y hacer circular entre todos los interesados, las enmiendas hechas al Catálogo.
- (9) Preparar los "Programas de Compras" anuales y hacerlos circular entre todos los interesados, de acuerdo con el programa del Director Ejecutivo.
- (10) Mantener estrechos contactos de trabajo con todas las secciones.

74. *División de Almacenes:* La tarea principal de la División de Almacenes es recibir, inspeccionar, almacenar, mantener, preservar y contabilizar las provisiones entregadas a su cuidado.

Otras tareas incluyen la responsabilidad para asegurar que ninguna provisión sea distribuída sin las expresas instrucciones por escrito del "Oficial de Compras", o de acuerdo con un programa de entrega expedido por la Oficina de Compras.

La División de Almacenes es también responsable de cuidar de que el almacén esté debidamente asegurado y mantenido en un buen estado y de que todos los artículos principales inclusive accesorios internos, secciones, depósitos y equipo de manejo y transporte externo, sean mantenidos en buenas condiciones para trabajar.

La División de Almacenes estará a cargo del Funcionario Jefe de Provisiones, quien es responsable ante el Director Ejecutivo de:

- (1) Ordenar las existencias en el Almacén por "Grupos Genéricos de Provisiones" de acuerdo con el Catálogo y ver que cada grupo esté claramente rotulado:

- (2) Mantener al día un registro de colocación de existencias, de tal manera que puedan ser rápidamente localizadas.
- (3) Vigilar que el sistema de control de existencias y el registro de éstas sean mantenidos de acuerdo con los procedimientos prescritos.
- (4) Llevar a cabo un programa de inventarios permanente conforme al plan trazado por el Director Ejecutivo.
- (5) Vigilar que las provisiones importadas o compradas por mayor y mantenidas para la subsiguiente reexpedición a los Ministerios sean regularmente inspeccionadas, protegidas y preservadas.
- (6) Preparar informes mensuales para el Director Ejecutivo sobre "existencias excesivas", "existencias antiguas" y artículos de "movimiento flojo".
- (7) Distribuir o expedir mercaderías de acuerdo con planes o instrucciones especiales emitidas por la Oficina de Compras.
- (8) Cuidar de que la organización de provisiones esté preparado para tramitar los pedidos rápida y exactamente.
- (9) Establecer un sistema eficiente para controlar los "Ingresos" provenientes de los Proveedores y los "Despachos" a los consumidores.
- (10) Implantar un sistema para inspeccionar las provisiones a fin de asegurar:
 - a) Que los artículos provistos estén de acuerdo con la especificación.
 - b) Que los artículos defectuosos no sean dados al servicio.
 - c) Que las cantidades estén correctas y que otras obligaciones contractuales hayan sido satisfechas.
- (11) Mantener estrechos contactos de trabajo con todas las Oficinas Principales.

75. *Garaje Oficial*: Esta subdivisión del trabajo se muestra en la actual carta de organización del Departamento, dependiendo de la División de Almacenes. No hemos tenido oportunidad para investigar esta función y por tanto, no ofrecemos comentario, excepto decir que entendemos que el gasto de "Combustibles", "Lubricantes", "Grasas", etc., etc., asciende a poco más o menos 8.97 millones de pesos colombianos por año.

Esta sola base es una buena razón para incluir la organización y los procedimientos del Garaje Oficial en esta investigación, tan pronto como el personal de O. y M. esté disponible para encargarse de la investigación.

76. *Cuentas*: Para comentar sobre esta importante función se debe esperar el resultado de las investigaciones en procedimientos contables, que ya está proyectada en los estudios del Grupo "B". (Ver página II). El trabajo sobre este grupo de estudios acaba de ser empezado y pasarán probablemente otros doce meses antes de que los resultados completos estén disponibles.

Aun cuando presumimos que los procedimientos de contabilidad empleados en el Departamento Nacional de Provisiones tienen que satisfacer los requisitos estrictos de los Sistemas Nacionales de Auditoría y Contabilidad, esperamos que una subdivisión del trabajo tan importante, no será excluida de las etapas posteriores del estudio, cuando el personal de investigación de O. y M. se encuentre disponible.

Creemos que deberíamos también referirnos aquí a la función de Pre-Revisión de la que se dice extensamente que actúa como un "freno" en el servicio a los Ministerios. Como la opinión parece ser unánime, recomendamos que la Pre-Revisión debería ser examinada para averiguar si sus operaciones no podrían ser simplificadas sin detrimento de los intereses nacionales.

77. Aunque creemos que las anteriores subdivisiones proveen un mejor y más practicable modelo de organización para el Departamento Nacional de Provisiones, debe recordarse que ningún proyecto de organización puede por sí mismo garantizar la eficiencia. Esta puede venir solo gradualmente cuando las personas indicadas sean asignadas en los puestos apropiados, y entonces se les dé el estímulo, la cooperación y la confianza que merecen y cuando la organización jerárquica del personal provea una línea clara de autoridad. Sobre este último asunto volveremos brevemente en la siguiente sección.

(3) *La organización jerárquica del personal:*

78. Usamos el término "organización jerárquica" para expresar los varios grados de autoridad y responsabilidad desde el más alto jefe, hasta el grado más bajo de supervisor, todos los cuales deberán estar conectados mediante la "línea de autoridad" delegada, a través de la cual pasan todos los negocios internos del Departamento.

Hemos examinado esta "línea de autoridad" en el Departamento Nacional de Provisiones y encontramos que bajo la posición del Director Ejecutivo todo está razonablemente claro, pero en lo que toca a los puestos más altos que éste, hay confusión.

Por tanto, hemos considerado de nuestro deber atraer la atención sobre esta aparente confusión y complicación y sobre los efectos adversos que ella parece tener en la eficiencia del Departamento. Esperamos también incluir algunas proposiciones para fortalecer la "organización jerárquica", particularmente desde la posición del Director Ejecutivo hacia arriba.

79. Sería conveniente recordar aquí, que hemos tomado el Departamento Nacional de Provisiones como si fuera un experimento en una empresa cooperativa y hemos dicho que ningún proyecto de compras centra-

lizadas puede tener éxito si no está firmemente basado sobre la voluntaria cooperación y comprensión de los Ministerios.

Hemos expresado también la opinión de que en toda "empresa cooperativa", la autoridad suprema tiene que tener su asiento en alguna parte y aparece que mediante la decisión de los Ministerios y la aprobación del Presidente, la autoridad suprema para las compras del Gobierno está conferida al Ministerio de Hacienda, autoridad que hemos descrito como "Autoridad Designada".

Por tanto, habíamos esperado encontrar una clara línea de autoridad delegada desde el Ministro hasta el Director Ejecutivo. Pero de acuerdo con nuestras investigaciones y conocimiento, esta línea existe solamente en el papel y en nuestra opinión aquí está la fuente de confusión.

80. El cuadro de la organización suministrada a nosotros por el Departamento Nacional de Provisiones, muestra una línea directa de autoridad delegada desde el Ministerio de Hacienda hasta el Director Ejecutivo, mientras en alguna parte, entre estos dos puntos, pero no en la línea principal de comando, viene el Consejo Directivo. El Consejo, que nosotros entendemos es nombrado por el Presidente, está conectado al Departamento Nacional de Provisiones pero no al Ministerio de Hacienda del cual es una dependencia el Departamento de Provisiones.

81. Según los artículos Nos. 4, 8, 13, 72 y 79 del Decreto N° 251 de 1937, se le da al Consejo Directivo una amplia aun cuando no muy precisa extensión de facultades y responsabilidades ejecutivas en el campo de comprar, pero de acuerdo con nuestra información el Consejo no tiene responsabilidad formal ante la "Autoridad Designada" por la forma como estos deberes sean llevados a cabo.

Parece, por tanto, que aun cuando el Consejo está por fuera de la "organización jerárquica" del Departamento, ejerce autoridad sobre muchas de sus operaciones. En la práctica esto duplica algunas de las responsabilidades del Ministro y debilita el control del Director Ejecutivo sobre el ala ejecutiva de la organización.

82. Se ha dicho que el ejercicio de la autoridad es imposible sin una clara línea de autoridad desde arriba hasta abajo y una clara línea de responsabilidad desde abajo hasta arriba. Pero conforme hemos visto, el Departamento está sujeto a recibir órdenes de dos diferentes líneas de comando. Las posibilidades para la confusión son por lo tanto, por sí mismas evidentes y casi ilimitadas.

83. A fin de ayudar a corregir lo que es obviamente una situación complicada e insatisfactoria, quisiéramos sugerir la siguiente división de responsabilidades. La adopción de estas propuestas conducirá, creemos a.

una más satisfactoria "organización jerárquica" y a la eliminación de confusión desde la línea de autoridad.

(1) *La "Autoridad Designada".*

- a) Responsabilidad para el establecimiento de amplias líneas de política de compras y para cuidar de que tales normas son de acción efectiva. En la práctica esto puede incluir la expedición ocasional de instrucciones a todos los interesados.
- b) Responsabilidad como jefe de una empresa cooperativa para lograr la cooperación activa de los Ministerios.
- c) Responsabilidad para seleccionar al Director Ejecutivo y para asegurar que él tenga suficiente autoridad delegada para actuar efectivamente dentro del sistema aprobado .

(2) *El Director Ejecutivo.*

- a) Responsabilidad ante la "Autoridad Designada de la ejecución de la política de la diaria administración y eficiencia del Departamento Nacional de Provisiones.
- b) Responsabilidad ante la "Autoridad Designada" del desarrollo de un sistema ejecutivo eficaz y del entrenamiento del personal para manejar el sistema.
- c) Responsabilidad ante los Ministerios, individual y colectivamente por la provisión de un servicio de suministro de primera clase.

Creemos que en último caso el éxito del Departamento Nacional de Provisiones depende de la clase de persona que sea seleccionada para Director Ejecutivo y de la extensión en que le sean delegados los poderes adecuados para sus tareas y esa es tal vez la más útil exposición en este informe.

Ya que estamos proponiendo un considerable aumento en las responsabilidades del Director Ejecutivo, recomendamos que se le debería proveer de un Sub-Director, quien no solamente lo reemplazaría en su ausencia, sino que tendría la importante tarea de coordinar el trabajo de las Oficinas de "Compras" y "Contratos".

(3) *El Consejo Directivo.*

Hemos sido informados de que el Consejo Directivo fue creado en 1937 y sujeto a ciertos cambios en su composición, etc., y ha quedado en la misma forma desde entonces. Hemos sido también informados de que el desmejoramiento en el servicio de suministro a los Ministerios, que es la

“razón de ser” de esta investigación, ha tenido un proceso gradual extendiéndose a través de muchos años.

Hay probablemente muchas razones valederas para que los varios Consejos Directivos del pasado estuvieran incapacitados para detener este desmejoramiento e invertir el proceso. Un poderoso factor contribuyente, puede haber sido la inestabilidad del Consejo en sí mismo. (Su composición se nos informó fue cambiada 8 veces en 9 años).

Pero creemos que la razón principal es la de que tres de las áreas que más han contribuído a este desmejoramiento, están fuera de la efectiva influencia del Consejo. Estas son: a) la determinación de la política de compra, b) la cooperación de los Ministerios y c) el desarrollo de nuevas técnicas para igualar la siempre creciente complejidad de las compras del Gobierno.

En vista de nuestras propuestas en el párrafo 83 (1) y (2), no podemos ver ningún futuro útil para el Consejo Directivo en su actual forma, pero sí creemos que hay necesidad de un Comité de elevado nivel para aconsejar a la “Autoridad Designada” para estudiar e informar. Por ejemplo:

- (1) ¿Qué métodos de compra, deberían ser adoptados por los Ministerios que sean autorizados para quedar fuera del proyecto central?
- (2) ¿Qué paso (si hay alguno) debería dar el Gobierno para estimular a los suministradores locales?
- (3) ¿Cuál debería ser la política de importaciones del Gobierno?
- (4) ¿Dónde debería estar situado el Departamento Nacional de Provisiones, y si debería el sitio seleccionado proveer bajo el mismo techo acomodo para las Oficinas Principales, Almacenes y Garaje? ¿No es la actual dispersión antieconómica y causante de pérdidas de tiempo?
- (5) El Gobierno es un gran consumidor de uniformes y vestuario: ¿Cuál debería ser su política de aprovisionamiento?

Este Comité de elevado nivel podría también actuar como “Comité Coordinador de Contratos” representando a todos los Ministerios Usufructuarios. Sugerimos que todos los contratos a largo plazo y todos los contratos que impliquen sumas substanciales de dinero, deberían ser aprobados por este Comité.

Este Comité también debería nombrar un representante para estar presente en las aperturas de todos los pliegos de licitaciones cerrados, y debería ser autorizado para examinar a los testigos y documentos, con mira a asegurar que los principios y ofertas competitivas fueron aplicados apropiadamente en todos los casos y de acuerdo con el reglamento.

PUESTA EN MARCHA DEL PROYECTO

84. Se apreciará por supuesto, que un proyecto Central de Compras está sujeto a tocar en actividades de otras agencias del Gobierno en muchos puntos. Por esta razón debemos poner de relieve la necesidad de un cuidadoso planeamiento y de una estrecha cooperación en la implantación de esta etapa.

Creemos que el establecimiento del proyecto sería facilitado grandemente con el nombramiento de cuatro "Grupos de Trabajo" responsables directos ante el Ministro designado.

Cada Grupo de Trabajo sería responsable del estudio de aspectos particulares del proyecto y de hacer recomendaciones detalladas dentro del sistema aprobado.

Sugerimos que los "Grupos de Trabajo" deberán estar compuestos en la siguiente forma:

- (1) "*Grupo de Trabajo del Presupuesto y de Pre-Revisión*".
Para considerar qué cambios son necesarios efectuar en los procedimientos del Presupuesto y Pre-Revisión y hacer las recomendaciones del caso.
- (2) "*Grupo de Trabajo de los Ministerios*".
Para considerar qué efecto parece tener la introducción del Catálogo de Compras y el Programa de Compras y hacer las recomendaciones del caso.
- (3) "*Grupo de Trabajo del Departamento de Provisiones*".
Para considerar qué significa la introducción del Proyecto en términos de organización y métodos, incluyendo la redivisión del trabajo, técnicas de compra, registros y procedimientos de compra, necesidades de personal, etc., y hacer las recomendaciones del caso.
- (4) "*Grupo de Trabajo de Evaluaciones*".
Para considerar qué cambios en procedimientos y técnicas de Evaluación son necesarios para concordar con los propósitos del Proyecto, y hacer las recomendaciones del caso.

Los "Grupos de Trabajo" deben ser pequeños en su número y representar las actividades interesadas. La Oficina de O. y M. debería estar disponible para dar toda la ayuda posible.

Creemos que la ejecución de nuestras propuestas debería conducir a economías substanciales y a un aceleramiento y mejora del servicio para los Ministerios.

Con este párrafo concluye nuestro informe sobre las recomendaciones desarrolladas con base en los estudios del Grupo "A".

Grupo de Estudios "B"

85. La ejecución de los cinco principales desarrollos delineados en las secciones previas de este informe, es decir: "Compras Centralizadas", el "Catálogo de Compras", el "Programa de Compras", la "Estandarización" y las "Normas de Organización", no solamente ayudarán a establecer un sólido Departamento de Compras, sino también facilitarán en gran manera la adopción de los más simples, eficientes y rápidos procedimientos de trámite y contratos, de los cuales depende en gran parte la fluide corriente de las operaciones de compras.

86. La revisión de las leyes de compra y la investigación de los procedimientos para efectuarlas, etc., forman parte de los estudios del Grupo "B", conforme se esbozó en la página (II), pero como el Gobierno solo recientemente (abril de 1958) encontró posible proporcionar personal apropiado para este trabajo analítico e investigador, será obvio que los resultados de esta investigación no estarán listos a tiempo para incluirlos en este informe.

En general estimamos que los estudios del Grupo "B" tomarán de nueve a doce meses para estar concluidos, dependiendo del grado de ayuda otorgada para su instalación y de las disponibilidades de personal de la Oficina de O y M.

87. Es una premisa fundamental de este informe, que la aplicación de la organizada paciente e inteligente investigación en busca de procedimientos de contratos, ofrece una casi sin par oportunidad para cortar nuestro despilfarro y para diseñar un servicio más económico, rápido y seguro a los Ministerios.

Resulta, por tanto, que creemos que los procedimientos de contratos y compras, juegan una parte muy importante en este proceso de trámite de Provisiones para el Gobierno y por esta razón esperamos que se le dará al personal de O y M. toda la asistencia y el estímulo para continuar el actual programa de investigaciones, hasta que la reorganización del Departamento Nacional de Provisiones esté terminada.

88. *El Programa:*

Los estudios del Grupo "B" (o el Programa) están delineados en la página (II) y se repiten aquí para mayor conveniencia:

- (1) Revisión de los Decretos y Leyes actuales para compras.
- (2) Proyección de una nueva Ley incorporando los principios de las Compras Centralizadas.
- (3) Investigación del trabajo y del personal de las Secciones de Proveeduría de los Ministerios.
- (4) Investigación de los procedimientos y trámites de contratos del Departamento Nacional de Provisiones.

Este programa está basado en los resultados de nuestra "Investigación Preliminar", de la cual también extractamos las siguientes sugerencias, en la esperanza de que ellas ayudarán a guiar a los futuros investigadores en su trabajo.

En referencia a (1) y (2), parece que las normas y reglamentos relativos a las funciones de compra del Gobierno están dispersos entre un número de leyes, decretos y resoluciones y parece que no hay ningún documento en que ellas estén claramente definidas. Por tanto recomendamos que este vacío debería ser llenado por una nueva ley de Compras que incorpore todo lo esencial de la antigua Ley, y establezca claramente los objetivos de las compras centrales y la organización y funciones, mediante las cuales han de ser logrados estos propósitos en el futuro. (Véanse Anexos "H" e "I").

Con relación a (3), se ha informado que algunos Ministerios no solamente tienen sus propias Secciones de Provisiones y sus propios Departamentos de Almacenes, sino que cada una de estas instalaciones está organizada en forma diferente de las otras.

Sugerimos que bajo un proyecto sólido de Compras Centrales, no habría justificación para retener estas costosas e independientes unidades en la forma actual.

Con referencia a (4), el examen preliminar revela que hay por lo menos seis procedimientos principales para suministrar provisiones que dependen de la fuente de suministro, volumen de la orden, tipo de la provisión, etc., al mismo tiempo que los ejemplos de los "diagramas de trabajo" preparados por O y M., indican que el proceso de trámite es tortuoso y frecuentemente muy lento. El examen preliminar sugiere también que las complejidades financieras y legales, así como también la responsabilidad difusa (diversas firmas, etc.) ha sido introducida en los más simples procesos, con el resultado de que el trámite de Provisiones para el Gobierno se ha hecho tan lento hasta el punto que ya no existe mucho incentivo para comprar centralmente.

Estos son solamente unos pocos de los problemas que confronta el Analista de Procedimientos y que deben ser resueltos si la reorganización ha de lograr completamente sus propósitos de un mejor y más rápido servicio de suministro a un costo más bajo.

Con miras a ayudar a los futuros Analizadores para emprender estos problemas sistemáticamente, hemos preparado un modelo de "Diagrama de Procedimientos", que describe las principales operaciones que se requieren para una "típica solicitud de provisiones". La información para el "Diagrama de Procedimientos" ha sido recogida por la Oficina de O y M.

Hemos incluido algunas notas en el Diagrama con la esperanza de que ellas serán provechosas para el entrenamiento del personal de O y M. en la preparación y uso de estos "Instrumentos". Como estos documentos

no son considerados como parte integral de este informe, los hemos pasado al Jefe de la Oficina de O y M.

89. Cuando todas las innecesarias "Complejidades" hayan sido suprimidas de los procedimientos actuales y cuando el Analista de Procedimientos haya desarrollado una forma más simple y rápida y menos costosa de ejecutar las operaciones restantes, debe volver su atención a la compilación de un "Manual de Compras", con miras a asegurar que las nuevas mejoras y las instrucciones estandar estén registradas en forma durable, para una fácil referencia.

Entre los muchos usos del "Manual de Compras" incluimos los siguientes:

- (1) Promueve uniformidad de comprensión y ejecución.
- (2) Facilita el entrenamiento del personal de compras.
- (3) Ayuda a la clasificación de puestos.
- (4) Facilita el examen y revisión de los procedimientos.
- (5) Conserva las experiencias de la organización.
- (6) Establece una base para el control.

Grupo de Estudios "C"

90. Mucho de lo que hemos escrito anteriormente acerca de la necesidad de poner al día los procedimientos y trámites de contratos, se aplica con igual fuerza a los procedimientos de provisiones.

Pero ahí termina la semejanza, porque a diferencia del caso de los estudios del Grupo "B" en que se puede informar un progreso constante, no ha comenzado aún el trabajo sobre los estudios de provisiones incluidos en el Grupo "C", debido a las dificultades de personal.

Aun cuando comprendemos plenamente estas dificultades, nuevamente insistimos sobre la necesidad de empezar prontamente, a fin de asegurar los grandes beneficios que se derivan de un esfuerzo combinado.

91. *El Programa:* Conforme se ha dicho anteriormente los estudios del Grupo "C" están relacionados con el almacenamiento. Estos estudios están esbozados en la página (II), pero se repiten a continuación para mayor conveniencia:

- (1) Inventario de las Provisiones guardadas en los Almacenes y Oficinas del Gobierno.
- (2) Valor de los elementos principales con relación a:
 - a) El Fondo Rotatorio.
 - b) Las cantidades de consumo anual (existencias principales).
 - c) Tiempo de producción y entrega.

- (3) Organización y equipo de almacenes, mantenimiento, etc.
- (4) Control de existencias, etc.
- (5) Almacenaje, distribución y cálculo de gasolina, etc., para carros oficiales.

Este programa como el programa del Grupo "B", está basado en los resultados de nuestra "Investigación Preliminar" y como en el caso anterior, nos proponemos extractar algunas observaciones en la esperanza de que ellas ayudarán a guiar al personal del Grupo "C", cuando sea nombrado.

Al considerar (1) el personal que haga el inventario debería tener en consideración que, según nuestra información no se ha hecho ningún inventario desde 1954. Será por lo tanto necesario cuidar de: a) que las hojas de inventario sean hechas en orden de "Grupos Genéricos", b) que un registro de la "Condición" de las existencias será tan importante como la "cantidad", c) que las existencias anticuadas o dañadas deberían ser registradas en una lista separada, d) que la localización esté claramente marcada enfrente de cada uno de los artículos, e) que se informe cualquier falla para proteger las mercancías contra el deterioro y f) que los resultados cuantitativos del inventario sean trasladados a tarjetas de existencias apropiadas. Cada anotación deberá incluir la fecha y las iniciales del inventariador.

Debería prepararse un informe sobre discrepancia para el Director Ejecutivo acerca de todos los artículos que muestren una marcada diferencia entre la existencia actual y la inscrita en los registros.

Además nuestra investigación preliminar revela que muchos de los artículos estaban cubiertos de polvo y en malas condiciones, debido, creemos al polvo del piso de concreto. Sugerimos que se podría hacer ensayos con el propósito de descubrir la mejor forma de conservar un piso de concreto limpio, sin levantar polvo perjudicial.

Con relación a (2), se ha de tener en cuenta por supuesto, que el Departamento Nacional de Provisiones es tanto una "Organización de Suministro", como una "Organización de Compras".

Como "Organización de Suministros", la tarea primordial del Departamento es convertir las solicitudes Ministeriales en pedidos y contratos para la industria. La financiación de tales pedidos y contratos en el futuro podría ser muy simplificada con el uso adecuado del Programa de Compras (Ver párrafo 39 a).

Como "Organización de Provisiones", la tarea esencial del Departamento es conservar en volumen existencias que la directiva considere como económico o aconsejable comprar con anticipación a los pedidos inmediatos, a fin de mantener una corriente continua de artículos para los Ministerios, puesto que éstos son artículos con fechas de entrega largas o inciertas, que han sido comprados con anticipación para asegurar su disponibilidad en el

tiempo preciso. Tendrán que ser normalmente financiados por fuera del "Fondo Rotatorio".

Por tanto se verá que sería de gran valor un estudio para ver cómo funciona el "Fondo Rotatorio" y para ayudar a este estudio, sugerimos que la primera tarea sea establecer algún criterio para con base en él considerar las solicitudes al "Fondo Rotatorio" estrictamente por sus méritos.

No creemos que la capacidad del "Fondo Rotatorio" necesite normalmente exceder del 20% (digamos 5 millones de pesos colombianos) del valor de las compras esperadas en cualquier año y sugerimos que todas las propuestas para financiar existencias con el "Fondo" deberían ser probadas a través de un conjunto de preguntas, sobre las siguientes líneas:

- a) ¿Cuál es el consumo anual calculado?
- b) ¿Cuál es el tiempo calculado para el período de entrega?
- c) ¿Es este un artículo estandard, en demanda regular?
- d) ¿Proporcionará esta compra un mejor servicio de entrega a los Ministerios?
- e) ¿Hay probabilidad de una demanda constante de este artículo?
- f) ¿Las compras anticipadas por mayor, ofrecen al Gobierno algunas ventajas económicas especiales?
- g) ¿Qué medidas se tomarán para asegurar que el "Fondo" sea reembolsado dentro de un período digamos de un año?

Con sujeción al logro del objetivo principal del "Fondo", (el que puede ser brevemente descrito como el mantenimiento de un servicio de primera clase a los Ministerios al proveer fondos para artículos esenciales que sean difíciles de conseguir en cantidades de acuerdo con la demanda, o que tengan largo plazo de entrega) otro propósito debería ser la liquidez, porque un "Fondo" que no sea realmente rotatorio es una fuente segura de pérdida.

Finalmente, sugerimos que el éxito de la administración del "Fondo" requiere no solamente de la sagacidad, sino también de la información fidedigna y al día sobre las demandas de artículos y las cantidades de consumo, etc.

En referencia a (3) y (4), recomendamos que las provisiones deberían estar ordenadas y arregladas en "grupos genéricos de provisiones" y que cada grupo o serie de grupos debería estar a cargo de un almacenista bien adiestrado, quien sería responsable de la recepción, almacenaje, preservación y entrega de todos los artículos a su cargo.

Además recomendamos que las provisiones dañadas y anticuadas y las provisiones que esperan reparación, deberían ser ordenadas en un grupo separado y que todas las provisiones que no son estrictamente de la responsabilidad del Departamento de Provisiones sean devueltas a sus propietarios.

Sugerimos la completa revisión del sistema de control de existencias, por el cual entendemos el control de oficina sobre el movimiento de las

provisiones en el Almacén, fuera de él y en el depósito, el control del nivel de las existencias en el depósito y de los registros en los que está basado tal control.

Además sugerimos que se debería hacer un esfuerzo especial para reducir la cantidad del papeleo relacionado con la tramitación de pedidos. El objetivo sería obtener que la estructura de organización se dirija hacia el trámite de las solicitudes a través de un sistema de control cuidadosamente planeado, basado en el mínimo de papeleo.

En relación a (5), no tenemos nada que añadir a lo que hemos dicho en el párrafo 75, excepto que hemos incluido propuestas sobre el uso y control de gasolina, etc., en nuestro Informe sobre Cálculo de Gastos, (Ministerio de Educación del 26 de octubre de 1956).

Estos son algunos de los problemas que esperan nombramiento de personal para llevar a cabo los estudios del Grupo "C". Otros problemas se revelarán por sí mismos, indudablemente durante la investigación, tales como, por ejemplo, almacenaje y manejo de equipo, distribución de provisiones, etc., etc.

92. Cuando la organización, procedimientos y registros de los almacenes hayan sido enteramente examinados y puestos al día, sugerimos que el trabajo debería ser perfeccionado con la compilación de una serie de Instrucciones Estandar para su inclusión en el Manual de Provisiones.

Hoja de Balance

93. Nuestros "términos de referencia", nos exigen considerar y recomendar los cambios en el Departamento Nacional de Provisiones que mejoren la eficiencia y realicen economías en las compras del Gobierno.

Creemos que la ejecución de las anteriores propuestas deberían de hecho lograr estos objetivos, pero en éste como en todos los proyectos de reorganización, hay siempre una hoja de balance con ganancias y pérdidas del pasivo y activo.

Para terminar este párrafo trataremos de indicar algunos de los principales renglones de los dos lados de la cuenta.

Pasivos:

- (1) Costo para introducir y mantener el Catálogo de Provisiones.
- (2) Costo para introducir el Programa de Compras.
- (3) Costo para introducir una adecuada Sección de Registro de Compras.
- (4) Costo para emplear a un Sub-Director Ejecutivo.
- (5) Costo para satisfacer posibles escalas elevadas de salarios debido a la reclasificación de puestos, de acuerdo con el trabajo actualmente realizado.

- (6) Costo para establecer una Oficina Principal de Política de Compras en el Ministerio de Hacienda.

Activos:

- (1) Economías procedentes de las "Compras Centralizadas" que conducen al cierre de las oficinas y almacenes innecesarios de Provisiones.
- (2) Economías procedentes de la aplicación de la estandarización a artículos de uso común.
- (3) Economías procedentes de la introducción de formularios diseñados y del control del papel.
- (4) Economías procedentes del uso del Programa de Compras y de la aplicación del sistema de compras por mayor.
- (5) Economías procedentes de la aplicación de un sistema de escalas, para mobiliario y equipo de oficina.
- (6) Economías procedentes de mejor financiación para compras por mayor y de artículos de uso corriente.

Los activos más importantes, sin embargo, no son necesariamente aquellos que pueden ser expresados en términos de dinero o reducción de costo. Por ejemplo, algunas propuestas pueden ser juzgadas solamente por sus consecuencias sobre la eficiencia operacional de los Ministerios Usufructuarios, por un más rápido y seguro servicio de suministro.

Creemos sobre el balance, que el Departamento reorganizado no solamente pagará por sí mismo, sino que puede y debe economizar para Colombia algunos millones de pesos por año.

Posdata

94. *Delegación de Autoridad:*

La "Delegación" ha sido ya discutida en este informe y no creeríamos justificado volver nuevamente sobre esto, si no existiera el hecho de que todos los problemas administrativos de que nos hemos ocupado en Colombia, han tenido una cosa en común, es decir, el uso restringido de la delegación.

Distinguimos por supuesto, entre la *autoridad para gobernar* que no puede ser delegada y la *autoridad de acción* que debe ser delegada si los Ministros y los altos funcionarios han de ser exonerados de la creciente y embarazosa carga del rutinario trabajo detallado.

La experiencia sugiere que sin un sólido sistema de delegación, nin-

guna organización grande ha podido funcionar efectivamente y con la posibilidad de un nuevo Servicio Civil Nacional a la vista, el asunto de la "autoridad delegada" puede no carecer de interés.

Por estas razones quisiéramos hacer resaltar nuestros actuales "términos de referencia" para sugerir que todos los Ministerios sean invitados a someter sus propuestas para la "delegación" y que a la solución acordada se le dé el firme respaldo de autoridad estatutaria.

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

ORGANIZACION

- | | <i>Párrafos</i> |
|--|-----------------|
| 1. Que hay necesidad de una declaración que fije claramente los propósitos del Departamento Nacional de Provisiones, a fin de aclarar la confusa situación actual. | 9 (3) |
| 2. Que las compras del Gobierno deberían estar basadas en la cooperación de los Ministerios y que se deberían expedir instrucciones que indiquen las distintas formas en que los Ministerios pueden cooperar para hacer más efectivo el sistema de las compras del Gobierno. | 9 (3) |
| 3. Que se deben introducir mejoras de organización para proveer un mejor sistema para compras, conforme se delineó en los párrafos 56 a 84. | 56-57, etc. |
| 4. Que para el establecimiento de la política, organización y métodos de comprar en todos los servicios del Gobierno, debe ejercerse la responsabilidad al nivel Ministerial. (De preferencia por el Ministerio de Hacienda). | 61-62-63 |
| 5. Que al Ministerio que controla, se le debe proveer de una "Oficina Principal de política de Compras", que funcionaría en contacto con el Ministro y sería responsable de ayudarlo y aconsejarlo sobre asuntos de normas y administración para comprar. | 63-64-65 |
| 6. Que se debería adoptar un modelo estandar de organización que esté basado en "Grupos Genéricos de Provisiones". | 68 |
| 7. Que la sub-división del trabajo delineado en los párrafos 70 a 77 inclusive, es la mínima considerada como necesaria para el eficiente funcionamiento del Departamento Nacional de Provisiones. | 70-77 |
| 8. Que la investigación de la organización del Almacén y del Garaje Oficial debe ser llevada a cabo lo antes posible por la Oficina de O y M. | 75 |

9. Que la "organización jerárquica" del Departamento Nacional de Provisiones podría mejorar en gran manera mediante la adopción de la división de responsabilidades delineada en el párrafo 83, (a), (b), (c). 83
10. Que se debería delegar la suficiente autoridad en el Director Ejecutivo, para facilitar su actuación efectiva dentro del sistema de política aprobada. 83 (1) (c)
11. Que parece no existir una función efectiva para el "Consejo Directivo" en su forma actual. 83 (3)
12. Que hay necesidad de nombrar un Comité de nivel elevado para aconsejar a la Autoridad Designada (Ministerio de Hacienda) sobre asuntos de alta política en el campo de compras y para actuar como un "Comité Coordinador de Contratos". 83 (3)
13. Que la dirección superior del Departamento Nacional de Provisiones debería estar situada donde pueda ejercitarse. Esto puede ser, por ejemplo en algún Ministerio especialmente designado o en alguna Oficina Central cerca a la autoridad más elevada de la Administración. 65 (2) (b)
14. Que los Ministerios deberían ser invitados a presentar propuestas para la más amplia "delegación de autoridad", a fin de relevarlos asimismo y a sus funcionarios superiores de la creciente carga del detallado trabajo de rutina. 94

PROCEDIMIENTOS

15. Que la organización de Compras del Gobierno sea simplificada con miras a proteger los intereses nacionales 9 (6)
16. Que los Ministerios Usufructuarios, la Contraloría, la Dirección del Presupuesto y el Departamento Nacional de Provisiones sean invitados a someter propuestas para la simplificación de cualquier reglamento que se oponga al aceleramiento y mejoramiento del servicio de suministro. 9 (6)
17. Que los procedimientos para compra deben ser mantenidos bajo constante revisión, si se quiere que no se desmejore el servicio a los Ministerios. 15 (2)
18. Que los procedimientos del almacén y del garaje oficial deben ser investigados por la Oficina de O y M. lo antes posible. 75
19. Que la investigación y simplificación de Procedimientos

	ofrecen oportunidades sin paralelo para realizar economías en tiempo y dinero.	87
20.	Que a la oficina de O y M. se le preste toda la asistencia y el estímulo para completar el programa de estudios sobre procedimientos.	87
21.	Que se debería hacer un esfuerzo especial para reducir la cantidad de papeleo relacionado con el trámite de pedidos.	91
22.	Que se le debería dar consideración a nuestra propuesta para el control de gasolina, conforme se recomendó en nuestro Informe sobre Cálculo de Gastos, del 26 de octubre de 1956 (Ministerio de Educación).	91

TARJETAS DE REGISTRO

23.	Que la eficiencia de las Compras Centralizadas dependerá principalmente del adecuado mantenimiento de los Registros Centrales de Compras	30-31
24.	Que tales registros sean colocados en el Departamento Nacional de Provisiones y queden bajo su responsabilidad.	30
25.	Que se prepare una nueva tarjeta de Compras para cada artículo registrado en el nuevo Catálogo de Compras del Gobierno L L L L L L	30
26.	Que existe una urgente necesidad de mejorar el método de mantener información documentada	31
27.	Que los registros iniciales sean conservados tan simples y básicos como sea posible (solamente están contempladas operaciones manuales para el período preliminar).	32
28.	Que la Oficina Central de Registro esté a cargo de un funcionario Jefe de Registros con responsabilidades conforme se esbozó en el párrafo 73.	73
29.	Que la compilación del "Manual de Compras" debe efectuarse de acuerdo con el párrafo 89.	89
30.	Que el sistema de "Control de Existencias" y el de "Tarjetas de Existencias" sobre los cuales está basado el sistema, sean completamente revisados.	91
31.	Que se prepare una serie de Instrucciones Estandar para los Almacenes, a fin de incluirlas en el "Manual de Compras".	92

TECNICAS DE COMPRA

- | | |
|---|-----------|
| 32. Que deben ingresar nuevamente todos los Ministerios al Proyecto de Compras Centralizadas para todos los artículos estandars o de uso común | 15 (1) |
| 33. Que a no ser que las técnicas para comprar sean mantenidas bajo una constante revisión pronto se quedarán rezagadas frente a las necesidades de la actualidad. | 15 (2) |
| 34. Que las compras Centralizadas deberían ser consideradas como un sistema proyectado para asegurar la coordinación de las actividades de compra del Gobierno. | 17 |
| 35. Que el sistema de las Compras Centralizadas implica algo más que comprar en volumen, es igualmente útil para planear la distribución de las Compras del Gobierno a la industria. | 17 |
| 36. Que se prepare y se ponga en uso inmediato un Catálogo de Compras. | 21-23 |
| 37. Que se prepare una "Lista de Precios" como un corolario del Catálogo y para reducir las demoras en el trámite | 27 |
| 38. Que se adopte el "Programa de Compras" para economizar dinero y para acelerar el servicio a los Ministerios. Esto facilita la planeación anticipada de las operaciones y la compra por mayor de los artículos de uso común. | 36-37-39- |
| 39. Que la responsabilidad para la preparación y distribución de los futuros "Programas" recaiga sobre el Departamento Nacional de Provisiones, (Sección Central de Registros) y que su expedición anual sea controlada con base en un itinerario estricto. | 43 |
| 40. Que la adopción de una medida acordada y razonable de Estandarización de los artículos comprados, podría economizar al Gobierno dinero, materiales, tiempo y trabajo. | 45 |
| 41. Que hay necesidad de la inmediata creación de una Sección de "Diseño de Formularios y Control de Papel", para asegurar el uso más económico de papel, donde esto pueda justificarse sin detrimento para la eficiencia de las operaciones. | 50-51-54 |
| 42. Que se debería preparar una "Escala de Mobiliario". Esta escala mostraría el tipo de muebles y equipo que se permitiría usar para cada grado o clase de empleado u oficina del Gobierno. | 52 |
| 43. Que se debería establecer inmediatamente un Comité | |

- de Estandarización a fin de considerar y aprobar un programa de Estandarización. 54
44. Que las economías substanciales que se obtengan de las Compras Centralizadas y de la adopción del Catálogo y del Programa de Compras serán muy reducidas si no van acompañadas de una medida razonable de Estandarización. 55
45. Que la obtención de las Provisiones del Gobierno se ha hecho tan lenta que no hay ya ningún incentivo para apoyar un proyecto central. 88

FONDOS

46. Que el uso adecuado del "Programa de Compras" podría reducir la presión sobre y la necesidad de un "Fondo Rotatorio" mayor. 39 (5)
47. Que la introducción del Programa de Compras en ninguna forma debilita el Control Ministerial, de Auditoría o de la Dirección del Presupuesto sobre los gastos. 40
48. Que el Programa de Compras sea usado para trasladar una suma igual al costo estimado y revisado del Programa, del Presupuesto al Departamento Nacional de Provisiones. 42 (1 Enero de 1959)
49. Que haya un criterio para considerar peticiones contra el "Fondo Rotatorio", estrictamente sobre sus méritos conforme fue delineado en el párrafo 91. 91
50. Que la capacidad del "Fondo Rotatorio" debería ser limitada al 20% del desembolso esperado para compras en cualquier año fiscal. 91
51. Que el uso eficiente del "Fondo" requiere información al día sobre "Consumo", "Entregas" y "Niveles de existencias", etc. 91

LEYES Y DECRETOS

52. Que hay necesidad de una completa revisión, clarificación y codificación de la legislación que rige las compras del Gobierno. 9 (1)
53. Que las propuestas para reestablecer las Compras Centrales sobre un sólido fundamento, tienen que estar apoyadas por legislación apropiada y por una firme decisión del Gobierno de hacer cumplir la Ley. 9 (2) 16

- | | | |
|-----|---|-------|
| 54. | Que se prepare un proyecto de decreto restableciendo las Compras Centralizadas, de acuerdo con los párrafos 13 a 19. | 13-19 |
| 55. | Que se debería preparar y someter para su aprobación, un proyecto de decreto que establezca el Catálogo y explique sus propósitos y modo de usarlo. El decreto también indicará la fecha en que el proyecto entrará a operar. | 31 |
| 56. | Que se prepare y someta para su aprobación, un proyecto de decreto que establezca el Programa de Compras y explique su propósito y modo de operación. | 42 |
| 57. | Que se debería contratar a un Abogado competente para estudiar, enmendar y donde sea necesario dictar reglas y reglamentos para manejar los métodos de solitudes, aprovisionamiento, etc., etc. | 64 |
| 58. | Que se prepare un proyecto de Ley de Compras, de acuerdo con el párrafo 88 (a) y (b). | 88 |

ALMACENES

- | | | |
|-----|---|---------|
| 59. | Que se debería iniciar sin tardanza el inventario, y organizarlo con base en el plan proyectado en el párrafo 91. | 3-90-91 |
| 60. | Que la División de Almacenes esté a cargo de un Oficial Jefe de Almacenes con las responsabilidades que han sido delineadas en el párrafo 91. | 74 |
| 61. | Que la organización y procedimientos de los Almacenes y del Garaje Oficial deben ser investigados y que se debe dar personal disponible a la oficina de O y M. para este objeto, tan pronto como sea posible. | 74-75 |
| 62. | Que bajo el sistema de "Compras Centralizadas" la conservación por parte de los Ministerios de sus propios e independientes Departamentos de Provisiones sería un gasto innecesario e injustificado. | 88 (3) |
| 63. | Que se podrán usar mejores métodos para evitar el polvo que daña las existencias. | 91 |
| 64. | Que las existencias sean ordenadas por "grupos genéricos de provisiones". | 91 |
| 65. | Que las existencias en desuso podrían ser vendidas y que los artículos dañados que esperan reparación deberían ser colocados en un grupo separado. Todas las reparaciones deberían ser activa y sistemáticamente adelantadas con base en un programa de reparación aprobado | 91 |

PERSONAL

66. Que la "Clasificación" de todos los puestos del Departamento Nacional de Provisiones, debe ser llevada a cabo sin tardanza y de acuerdo con la subdivisión del trabajo delineado en los párrafos 70 a 77. 9 (4) 70-77
67. Que el personal para compras debería ser seleccionado con base en sus aptitudes y debería dársele la adecuada clase de entrenamiento especializado. 16
68. Que el Jefe de la "Oficina de la Política de Compras" debería ser con preferencia un abogado con experiencia en dictar reglas y reglamentos gubernamentales y si es posible, debería tener amplia experiencia en la práctica de compras en el Servicio del Gobierno. 64
69. Que se debería nombrar un Sub-Director Ejecutivo, quien haría las veces del Director Ejecutivo durante su ausencia y tendría responsabilidad especial para coordinar el trabajo de las Secciones de "Compras" y "Contratos". 72-83
70. Que se debería delegar autoridad suficiente al Director Ejecutivo para facilitar su actuación efectiva dentro de la estructura del sistema. 83 (1) (c)
71. Que el Director Ejecutivo sea responsable por el desarrollo de un sistema eficiente y por el entrenamiento del personal para compras, a fin de que opere el sistema. 83 (2) (b)

INSTALACION

72. Que deberán ser nombrados cuatro "Grupos de Trabajo" para estudiar los aspectos particulares del proyecto y hacer recomendaciones detalladas destinadas a facilitar su instalación. 84

INFORMES PARA IMPLANTAR REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN EL URUGUAY

Algunas sugerencias preliminares tendientes a ayudar a implantar reformas administrativas en los Gobiernos Nacionales:

- I. Etapas en la implantación de Reformas Administrativas.
- II. Cooperación entre naciones en la Reforma Administrativa.

I. *Etapas en la implantación de Reformas Administrativas.*

La experiencia indica que la implantación de una Reforma Administrativa se verá considerablemente facilitada si se la encara en base a un plan de cinco puntos. Por ejemplo,

1. *Decisión del Gobierno:*

Evidentemente, éste es el primer punto y concierne exclusivamente al Gobierno interesado. Tal decisión podrá ir acompañada de un enunciado con los objetivos de las reformas, así como de directivas indicando las áreas administrativas que habrán de modernizarse y mejorarse, el orden de prioridad en que deberá desarrollarse el trabajo y la fecha en que deberá completarse.

Estas son las decisiones básicas que rigen todas las otras.

2. *Proyecto de Ley:*

En los casos en que una decisión sobre Reforma Administrativa requiera el apoyo Legislativo o la fuerza de la Ley, un proyecto de Ley deberá prepararse dando poderes al Ejecutivo para llevar a cabo el plan de Reforma Administrativa.

Dicha Ley será normalmente redactada en términos generales solamente, a fin de permitir una máxima flexibilidad. Todos los detalles deberán ser contemplados por medio de Decretos Administrativos, a no ser que las prácticas nacionales lo impidieran.

El Proyecto de Ley deberá definir los poderes especiales que se otorguen al Ejecutivo para llevar a cabo las reformas, y disponer la creación de una repartición adecuada para aconsejar y ayudar a poner en práctica el plan total.

3. *Proyectos Prácticos de Reforma:*

Una vez aprobada la Ley por la Legislatura, deberá traducirse en términos de proyectos prácticos de reforma. Es ésta una operación técnica y el documento consiguiente, una vez aprobado, constituirá el marco técnico-jurídico dentro del cual habrán de efectuarse las reformas.

Este es un documento clave y deberá redactarse de manera apropiada para constatar el progreso respecto a lo proyectado.

4. *Decretos Administrativos:*

Estos constituyen la autorización oficial para implementar los cambios. Los cambios aprobados podrán basarse en acciones ejecutivas, ser el resultado de estudios Administrativos, de investigación O y M, estudios especiales, etc. Los Decretos Administrativos deberán operar dentro del marco jurídico (punto 3 que antecede).

5. *Implementación de las Reformas:*

Las instauración de las reformas autorizadas por los Decretos Administrativos constituye el punto crucial en la aplicación del nuevo plan. Es de suma importancia asegurarse que las reformas resistan la prueba de su puesta en práctica.

Es igualmente importante prever los problemas de personal que pudieran surgir y solucionarlos abiertamente, con justicia y rapidez.

II. *Cooperación entre naciones en la Reforma Administrativa.*

La idea de una cooperación entre naciones en el campo de Reforma Administrativa, se basa en tres suposiciones:

1. Que los países de Sud América se encuentran decididamente en marcha, por ejemplo, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay, etc.

2. Que los sistemas legales y las instituciones administrativas de estos países; como su lenguaje, cultura y antecedentes, tiene mucho en común, y
3. Que una mejor administración pública es un factor y una necesidad comunes en sus planes de desarrollo.

Esta idea (y a esta altura es sólo una idea) contempla la cooperación entre naciones en un proyecto audaz e imaginativo de reforma administrativa usando, por ejemplo, el nuevo y amplio proyecto colombiano como "Proyecto Piloto". (Esta última sugerencia requeriría, por supuesto, el consentimiento del Presidente de la República de Colombia).

El actual desarrollo administrativo en muchos países de Sud América induce a pensar que un plan cooperativo tal como ha sido brevemente descrito arriba es no sólo oportuno sino que podría contribuir considerablemente a estimular y avanzar el Movimiento de Reforma Administrativa en los países participantes.

Se destaca, asimismo, que un proyecto cabal de cooperación entre naciones en materia de Reforma Administrativa podría facilitar también el logro de varias formas de integración económica que son actualmente objeto de viva discusión por parte de estadistas y economistas de América del Sur, especialmente tales proyectos integrales como "mercado común" y "unión de pagos", etc., etc.

La aplicación práctica de un proyecto entre-naciones de esta índole, sin embargo, podría presentar inicialmente algunos problemas, aún cuando la idea en sí fuera generalmente aceptada. Estos son, por ejemplo, algunos de los puntos que no se han discutido aún con los interesados:

1. Si Colombia estaría dispuesta a aceptar el rol de "país anfitrión" y si el Presidente de dicho país estaría dispuesto a permitir que se utilizara el proyecto colombiano como "Proyecto Piloto", en la forma arriba sugerida.
2. Si los países de América del Sur estarían dispuestos a cooperar en este proyecto y si los gobiernos interesados estarían dispuestos a designar observadores calificados para estudios "in situ" en Colombia.

Estos estudios comprenderían todas las etapas descritas en la página 1, especialmente las etapas 3, 4 y 5.

3. Si las Naciones Unidas (y posiblemente "Punto IV") estarían dispuestas a auspiciar el plan, incluyendo la provisión de becas especiales para los candidatos que llenen las condiciones necesarias.

OFICINA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO CIVIL

La lista adjunta de "descripción de Cargos" (o Descripción de Responsabilidades) propuestos, cubre los siguientes cargos directivos:

Director Ejecutivo.

Jefe Sección Exámenes.

Jefe Sección Reclutamiento.

Jefe Sección Adiestramiento.

Jefe Registro Central de Funcionarios.

Jefe Sección Clasificación.

Jefe Sección Jurídica, de Reglamento y de Apelaciones.

Jefe Sección Traslados, Ascensos y Jubilaciones.

Jefe Sección de Servicios Administrativos.

ORGANIZACION

La Oficina del Servicio Civil estará a cargo de un Director Ejecutivo nombrado por el Poder Ejecutivo por un término renovable de años. El Director Ejecutivo contará con la ayuda de los funcionarios que designa este Decreto.

La Oficina del Servicio Civil consistirá en una Oficina Central y ocho dependencias. El orden de prioridad para habilitar dichas dependencias será determinado por el orden de prioridad que se de al trabajo. Algunas dependencias podrán combinarse o subdividirse de acuerdo con la naturaleza y el volumen del trabajo.

Las funciones del Director Ejecutivo y de los Jefes de las Dependencias, serán las siguientes:

Director Ejecutivo:

El Director Ejecutivo será nombrado por el Poder Ejecutivo y será responsable ante él y ante la Comisión del Servicio Civil de lo siguiente:

- a) La eficaz ejecución de la Política de Gobierno en materia de Servicio Civil;
- b) la dirección general y la administración diaria de la Oficina del Servicio Civil, incluyendo la eficiencia del trabajo;
- c) el desarrollo de un sistema eficaz de administración de Personal del Servicio Civil, y de adiestramiento del personal de la Oficina en cumplimiento de este plan;
- d) selección de personal para integrar la Oficina del Servicio Civil;

- e) hacer cumplir las disposiciones de este Decreto y sus reglamentaciones;
- f) asistencia a las reuniones de la Comisión;
- g) preparación y presentación de informes sobre el trabajo de la Oficina del Servicio Civil, a los intervalos, en la medida y con la frecuencia que los requieran el Ejecutivo y la Comisión;
- h) desempeño de todas las otras funciones que le confiere este Decreto y sus reglamentaciones, incluyendo el poder para investigar hechos, tomar juramento, citar testigos, pedir testimonio relacionado con el personal del Servicio Civil y la aplicación de este Decreto.

Jefe de la Sección "Exámenes".

La Sección "Exámenes" estará bajo la dirección de un Jefe, que será nombrado por el Director Ejecutivo, y será responsable ante él por:

- a) determinar las clasificaciones necesarias de los candidatos para poderse presentar a las distintas pruebas, y asegurarse que todos los candidatos registrados tengan dichas calificaciones;
- b) recopilar y mantener al día registros de candidatos elegibles;
- c) preparar los exámenes de admisión inicial y subsiguientes;
- d) programar pruebas orales y escritas para el futuro; estas pruebas tendrán como objeto determinar las calificaciones, idoneidad y habilidad requeridas para el personal del nuevo Servicio Civil. Tales pruebas podrán tener asimismo la finalidad de avaluar el adiestramiento, la preparación académica y la habilidad de los candidatos;
- e) aconsejar a las Mesas Examinadoras sobre nombramientos y asegurarse que los procedimientos de tales Mesas sean eficaces, simples y constantemente revisados;
- f) preparar exámenes para ascensos y organizar y mantener al día registros de ascensos;
- g) llevar una lista de candidatos que hayan rendido con éxito los distintos exámenes. Tales candidatos serán registrados en orden de méritos;
- h) recopilar y mantener al día una lista de Edificios Públicos y equipo disponible para llevar a cabo los exámenes;
- i) asegurar que todos los exámenes sean debidamente dados a publicidad indicando tipo de prueba, fecha, lugar y hora, etc. Tal publicidad será de dos tipos: publicidad por adelantado dirigida a Universidades y Liceos al principio de cada año universitario o liceal, y publicidad corriente que deberá iniciarse por lo menos dos semanas antes de la fecha fijada para el examen;
- j) revisar constantemente la relación entre las necesidades del Servicio Civil en materia de educación y el desarrollo del país en dicha materia;

- k) mantener relaciones estrechas de trabajo con otras dependencias de la Oficina del Servicio Civil, los Ministerios empleadores y las Oficinas Administrativas, la Escuela Oficial de Administración Pública, las Universidades y Escuelas, y las Mesas Examinadoras, etc.

Jefe de la Sección "Reclutamiento".

La Sección Reclutamiento estará administrada por un Jefe que será designado por el Director Ejecutivo y será responsable ante él por:

- a) preparar y mantener al día listas de posibles candidatos para cargos en el Servicio Civil;
- b) preparar y mantener al día listas de vacantes, según se requiera para llenar las necesidades de los Ministerios empleadores y las Oficinas Administrativas;
- c) llenar vacantes autorizadas con las listas de posibles candidatos, previa comparación de las necesidades del cargo, según estén descritas en la tarjeta oficial de "Especificaciones de Cargos" con las condiciones, aptitudes y características del candidato elegido para llenarla;
- d) constatar que los Ministerios Empleadores y las Oficinas Administrativas notifiquen todas las vacantes por medio de la "Tarjeta de Especificaciones de Cargo" oficial, según se describe en el Reglamento;
- e) mantener en constante revisión la lista de posibles candidatos, para asegurarse que no contenga los nombres de personas que:
 - 1) no llenen los requisitos necesarios,
 - 2) no estén en condiciones físicas de desempeñar eficazmente las tareas del Funcionario Público;
 - 3) sean adictos al uso habitual excesivo de narcóticos y/o alcohol;
 - 4) hayan sido procesados por delito criminal;
 - 5) hayan sido despedidos de los Servicios del Estado por negligencia en sus funciones;
 - 6) hayan dado falso testimonio de naturaleza material;
 - 7) hayan cometido fraude o engaño;
- f) preparar y mantener registros de re-empleo, para empleados separados de sus cargos por otras razones que las enunciadas en el apartado e) que antecede;
- g) constatar que todos los candidatos nombrados para cargos en el Servicio Civil, de Listas Certificadas de Empleos o Ascensos, hagan un período de prueba, según prescribe el Reglamento;
- h) mantener al día listas de vacantes de carácter especial en el Gobierno, que no sean viables de llenar de acuerdo con los procedimientos ex-

puestos en este Decreto;

Proyectar procedimientos especiales según se requiera;

- i) proyectar procedimientos para llenar nombramientos provisionales o de emergencia. Los nombramientos provisionales o de emergencia estarán sujetos a revisión cada tres meses, o a los intervalos que determinen las autoridades superiores;
- j) desarrollar campos de "reclutamiento" más amplios y productivos, especialmente en las Dependencias y las Municipalidades;
- k) mantener vínculos estrechos de trabajo con otras dependencias de la Oficina del Servicio Civil, los Ministerios y Dependencias Administrativas empleadores, la Escuela Oficial de Administración Pública, las Universidades y Liceos, Firms Comerciales, etc.

Jefe de la Sección "Adiestramiento".

El Jefe de la Sección "Adiestramiento" será nombrado por el Director Ejecutivo y será responsable ante él por:

- a) aconsejar respecto a política de adiestramiento en el Servicio Civil;
- b) promover y fomentar, en cooperación con las autoridades docentes, y la proyectada Escuela Oficial de Administración Pública, el desarrollo de programas de educación y adiestramiento para empleados que llenen las condiciones requeridas;
- c) proyectar, organizar y administrar la proyectada Escuela Oficial de Administración Pública;
- d) tomar las providencias necesarias para conseguir el apoyo activo y continuo de los Ministerios, Oficinas Administrativas y otras dependencias, en los diferentes proyectos de adiestramiento del Gobierno;
- e) suministrar a los Ministerios y a las Oficinas Administrativas (que suministrarán la mayor parte de los estudiantes), con pormenores de los cursos que ofrezca la Escuela Oficial de Administración Pública, el programa de cada curso, y una lista de los requisitos necesarios para admisión a los diferentes cursos;
- f) fomentar y estimular el interés de los Funcionarios Públicos en los cursos de adiestramiento llamados a aumentar la eficiencia individual, y el mejoramiento del nivel de trabajo en el Funcionariado Público;
- g) invitar a los Ministerios a designar candidatos para cada uno de los cursos programados, entrevistar tales candidatos y notificar cuales merecen su aceptación. Suministrar pormenores a cada candidato, incluyendo los procedimientos a seguirse desde el enrolamiento hasta la terminación del curso;
- h) mantener al día listas de estudiantes elegibles para cada tipo de curso, y asegurar, en lo posible, que cada lista incluya los nombres de estudian-

tes sacados de cada Ministerio y Oficina Administrativa. Podrán asimismo reservarse plazas para estudiantes provenientes de las Dependencias y Municipalidades;

- i) constituir el vínculo entre los Ministerios y Oficinas Administrativas patrocinantes --el estudiante-- y la Escuela Oficial de Administración Pública;
- j) mantener vínculos estrechos de trabajo con otras dependencias de la Oficina del Servicio Civil, los Ministerios y Oficinas Administrativas patrocinantes, "Icctex" (Instituto Colombiano para Especialización Técnica en el Exterior), las Universidades y Liceos, etc.

Jefe del Registro Central de Funcionarios.

La Oficina del Registro Central de Funcionarios estará bajo la supervisión de un Jefe nombrado por el Director Ejecutivo y será responsable ante él por:

- a) la creación de un Registro Central o Nacional de Funcionarios que coincida con la creación del Servicio Civil, a fin de prestar las estadísticas básicas necesarias para decisiones de política administrativa sobre asuntos concernientes al personal del servicio Civil;
- b) realizar un censo de todos los Funcionarios Públicos empleados (incluyendo los que estén en goce de licencia o ausentes por enfermedad) en una fecha dada o determinada de antemano;
- c) asegurar que los resultados del censo establezcan todos los detalles necesarios sobre todos los Funcionarios Públicos empleados en ese determinado día.

- 1. Nombre
- 2. Dirección
- 3. Fecha de Nacimiento
- 4. Estado Civil
- 5. Educación
- 6. N° de Referencia de la Solicitud
- 7. Aptitudes Profesionales
- 8. Fecha de admisión en el Servicio
- 9. Edad al entrar en el Servicio
- 10. Fecha en que rindió examen de entrada (si correspondiere)
- 11. Ministerio o Dependencia a que fue asignado
- 12. Sirvió un período de prueba entre y
- 13. Cargos desempeñados: Ministerio: De A Sueldo.
- 14. Estudios: cursados
- 15. Resultados

- 16. Informes Anuales:
- 17. Clasificación
- 18. Compensaciones Especiales o por Mérito
- 19. Fecha en que Cesó en el Servicio
- 20. Razones para el Cese.
- 21. Años de Servicio
- 22. Jubilación Concedida.

- d) pasar la información arriba mencionada, de los formularios del Censo a los registros llevados en tarjetas perforadas;
 - e) hacer una revisión del Registro Central de Funcionarios con la frecuencia necesaria;
- 4 — FAC. DE CIENCIAS ECONOMICAS N° 10 Ar.
- f) crear y mantener un sistema eficaz de estadísticas del Personal y suministrar los análisis e informes que soliciten las autoridades superiores;
 - g) tomar las providencias necesarias para lograr que los Ministerios informen rápidamente sobre todo cambio en las circunstancias del Funcionario Público y proyectar los procedimientos más adecuados a dicho fin;
 - h) mantener estrechos vínculos de trabajo con todas las dependencias del Estado cuyos funcionarios estén comprendidos en el Registro Central de Funcionarios.

Jefe de la Sección "Clasificación".

La Sección Clasificación estará bajo la supervisión de un Jefe nombrado por el Director Ejecutivo y será responsable ante él por:

- a) revisar el plan adoptado para la clasificación provisoria de cargos, bajo las disposiciones del Decreto N° 0349 del 10 de diciembre de 1957, y recomendar los cambios que considere necesarios para cumplir con los artículos 7 c), 11 y 18 de la Ley N° 19-1958. Esta revisión comprenderá también:
- b) Rever si las actuales designaciones adjudicadas a cada cargo o rango son adecuadas, incluyendo el enunciado de los deberes y obligaciones correspondientes a cada cargo. Mantener bajo constante estudio la lista de requerimientos mínimos necesarios para desempeñar las obligaciones de cada cargo;
- c) recomendar las reformas necesarias a la Ley N° 19 de 1958, en lo que respecta a nuevos cargos creados por dicha ley;
- d) preparar programas de clasificación, en consulta con los Ministerios y Oficinas Administrativas y supervisar el cumplimiento del Plan de Clasificaciones, del que forman parte estos programas;

- e) proponer métodos para la reorganización de los Comités de Clasificación de los Ministerios y las Oficinas Administrativas, a fin de facilitar la implantación del nuevo Plan de Clasificación;
- f) disponer y supervisar el traslado de la actual Oficina Clasificadora de la Dirección del Presupuesto a la Oficina del Servicio Civil, según directivas de las autoridades superiores;
- g) asegurar la contratación y adiestramiento de personal adecuado para llenar las necesidades de los programas acelerados de clasificación;
- h) reorganizar los procedimientos de clasificación para asegurar una más rápida distribución, devolución y trámite de los Cuestionarios de Clasificación;
- i) vigilar el buen funcionamiento del sistema de clasificaciones en todas sus partes, asegurando un progreso constante en todas las etapas del trabajo, y recomendando los cambios que sean necesarios para su cumplimiento;
- j) establecer y supervisar estudios continuos de escalas de sueldos de la industria y el comercio para cargos equivalentes en el Funcionariado Público y recomendar los cambios convenientes;
- k) establecer y supervisar estudios continuos sobre horarios de trabajo, etc. en la industria y el comercio y recomendar los cambios convenientes;
- l) organizar y supervisar estudios y preparar recomendaciones sobre sistemas de jubilaciones y pensiones, según directivas de las autoridades superiores;
- m) llevar a cabo verificaciones periódicas de muestreo para constatar si los empleados son remunerados en la escala adecuada en el presupuesto, que corresponde con el grado adecuado dentro del Plan de Clasificaciones;
- n) mantener estrechos vínculos de trabajo con otras dependencias de la Oficina del Servicio Civil y con todos los Comités de Clasificaciones, Oficinas de Personal y de Pago en todos los Ministerios y Oficinas Administrativas.

Jefe de la Oficina Jurídica, de Reglamentación y Apelaciones.

El Jefe de la Oficina Jurídica, de Reglamentación y Apelaciones será nombrado por el Director Ejecutivo. El Jefe de esta Sección podrá ocupar asimismo el cargo de Secretario Ejecutivo (si no se nombrara un Secretario Ejecutivo "full time"), en cuya capacidad podrá representar al Director Ejecutivo en ausencia de éste.

En su carácter de Jefe de la Sección, será responsable ante el Director Ejecutivo por:

Asesoría Jurídica:

- a) proyectar y elevar para su aprobación a las autoridades superiores, todos los decretos que rijan para el Servicio Civil;
- b) aconsejar sobre la aplicación de sanciones legales;
- c) aconsejar medidas para hacer cumplir lo previsto en la Ley N° 19 de 1958, en este Decreto y sus disposiciones reglamentarias;
- d) aconsejar sobre todos los problemas legales que puedan surgir en materia de administración del Personal al servicio del Estado;
- e) investigar los informes y otros asuntos que se sometan a su consideración por las autoridades superiores;

Aplicación de Reglamentos y Disposiciones:

- f) programar y supervisar la preparación de un Estatuto del Funcionario que rija las condiciones de trabajo del Funcionario Público, según lo establecido por la Ley N° 19 de 1958, Artículo 10, 12, 13, 14, 15 y 16, y en especial a la Ley 65 de 1938, y el Código de Leyes del Gobierno Político y Municipal;
- g) constatar que los procedimientos internos del Servicio Civil estén establecidos por Reglamentaciones Internas;
- h) proyectar nueva reglamentación Interna para el Servicio Civil, modificando la reglamentación vigente en lo que sea necesario para el cumplimiento de la Ley N° 19 de 1958;
- i) asegurar que toda nueva reglamentación o reformas comprendan, en lo posible, disposiciones para el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo del Servicio Civil;
- j) asegurarse que los Reglamentos comprendan tales temas como — horarios de asistencia; licencias anuales, especiales y por enfermedad, con o sin goce de sueldo; certificaciones de pago de los servicios de los funcionarios; cuestiones disciplinarias; procedimientos relacionados con la notificación e integración de vacantes; la creación y el mantenimiento de “listas de elegibles” relativas a ascensos, traslados, separaciones, despidos, suspensiones, jubilaciones, pago de pensiones, etc., etc., siempre que dichos reglamentos no sean incompatibles con la Ley N° 19 de 1958;
- k) asegurarse que todos los empleados presupuestados reciban una copia del “Reglamento Interno” del Servicio Civil, a fin de facilitar su cooperación en el cumplimiento del mismo;
- l) observar, investigar y verificar la aplicación de los efectos de los nuevos reglamentos e informar sobre los resultados, con las recomendaciones pertinentes, a las autoridades superiores.

Apelaciones:

- m) proyectar procedimientos sencillos de apelación para ser utilizados por los funcionarios que se consideren agraviados y que deseen apelar contra una decisión proveniente de la aplicación de la Ley N° 19 de 1958, en particular la Parte II de dicha Ley, Artículos 7 b), 7 a), 8a), 8 b) y 10;
- n) asegurar toda la ayuda y asesoramiento posible a los empleados que deseen hacer uso de los procedimientos oficiales de apelación;
- o) mantener estrechos vínculos de trabajo con todas las otras secciones de la Oficina del Servicio Civil y con las oficinas de personal de los Ministerios y Oficinas Administrativas.

Jefe de la Sección Traslados, Ascensos y Jubilaciones.

El Jefe de la Sección Traslados, Ascensos y Jubilaciones será nombrado por el Director Ejecutivo y será responsable ante él por:

Traslados:

- a) aconsejar sobre política en materia de Traslados;
- b) confeccionar y mantener una Lista de Elegibles para traslados, por grados, tipo o clase de cargos desempeñados y/o condiciones especiales del personal;
- c) proyectar y poner en práctica procedimientos de traslados dentro de un mismo Ministerio, y traslados externos o entre distintos Ministerios;
- d) asegurar en cooperación con las secciones "Reclutamiento" y "Examen" que todas las vacantes sean llenadas, en lo posible, por ascensos internos — utilizando debidamente los procedimientos de traslado;
- e) emplear los procedimientos de traslados para unificar los funcionarios de los distintos Ministerios y Oficinas Administrativas, constituyendo un Servicio Civil Nacional;
- f) asegurar que todos los trasladados llenen los requisitos estipulados en la "Ficha de Especificaciones de Cargo";
- g) estudiar las solicitudes Ministeriales para todas las solicitudes de traslados de personal

Ascensos:

- h) aconsejar sobre política de ascensos;
- i) establecer "Listas de Ascensos" en consulta con los Jefes de las secciones "Reclutamiento" y "Examen";

- j) asegurar que los exámenes para ascensos reciban adecuada publicidad y que todos los empleados incluidos en las "Listas de Ascensos" hayan sido notificados.

Jubilaciones:

- k) aconsejar sobre política jubilatoria;
- l) proyectar y mantener estudios constantes del personal del Servicio Civil por edades, tiempo de servicio, antigüedad, cargo, etc.
- m) preparar, conjuntamente con los asesores que designe el Gobierno, y con representantes del Presupuesto y de la Contaduría General un sistema de pensiones y jubilaciones para el Servicio Civil, basado en cálculos actuariales racionales.

Destitución y Separación de Cargos:

- n) aconsejar sobre política en materia de destitución y separación de cargos;
- o) asegurar que se tomen debidamente en cuenta los años de servicio y las calificaciones, al determinar el orden en la separación y destitución del personal debido a falta de trabajo o de rubros;
- p) asegurarse que todas las separaciones del cargo sean hechas dentro de lo previsto en el Reglamento;
- q) asegurarse que a todo empleado presupuestado llamado a ser degradado o destituido por cualquiera de las siguientes razones:
 - 1) Contravención de la Ley N° 19 de 1958, Parte II, Artículos 12, 13, 14, 15 y 16;
 - 2) Manifiesta incapacidad o incompetencia en el cumplimiento de sus deberes u obligaciones;
 - 3) Negligencia o desgano en el cumplimiento de sus deberes u obligaciones;
 - 4) Insubordinación;
 - 5) Mala conducta, o conducta perjudicial a los mejores intereses del Estado;
 - 6) Dolo, soborno o conducta inmoral, le sea dada una explicación por su destitución o degradación, a su requerimiento, y sea asesorado sobre la forma de presentar su apelación, si lo deseara;
- r) asegurarse que las suspensiones recomendadas por razones disciplinarias sean efectuadas de acuerdo con el Reglamento;
- s) mantener estrechos vínculos de trabajo con todas las dependencias de la Oficina del Servicio Civil y con las oficinas de personal de todos los Ministerios y Oficinas Administrativas.

Jefe de la Sección Servicios Administrativos.

El Jefe de la Sección Servicios Administrativos será designado por el Director Ejecutivo y será responsable ante él por el mantenimiento de aquellos servicios generales de los que dependerán tan primordialmente la eficiencia y economía de la Oficina del Servicio Civil. Estos incluyen:

- a) estimación de gastos para el Presupuesto Anual;
- b) supervisión de la distribución de fondos dentro del Presupuesto aprobado;
- c) distribución de instrucciones, anuncios y boletines para el Servicio Civil;
- d) administración de la política interna en materia de personal;
- e) mantenimiento de registros internos del personal;
- f) organización de las actividades de la Oficina en materia de Sanidad y Bienestar Social;
- g) Mantención de la Contaduría interna;
- h) preparación y certificación de planillas de sueldos;
- i) implantación de medidas de seguridad en el trabajo;
- j) salvaguardia de la propiedad y equipo de la Oficina;
- k) adquisiciones, almacenamiento y distribución;
- l) Servicios de Dactilografía, Duplicación y Traducción;
- m) Aprobación de reparaciones y gastos de conservación;
- n) Suministro de los Servicios de mensajeros y limpieza;
- o) Viajes y Servicios Varios;
- p) Mantenimiento de vínculos estrechos de trabajo con todas las dependencias de la Oficina del Servicio Civil a las que presta servicios, y el Departamento Nacional de Suministros.

Este informe sobre mi corta misión ante el Gobierno del Uruguay, se presenta bajo tres encabezamientos principales:

I. Programa de Administración Pública de las NU

II. Trabajo emprendido, y

III. Posibilidades para el futuro (incluyendo un plan de acción).

I. *Programa de Administración Pública:*

1. Me uní a la Misión de las Naciones Unidas en el Uruguay el 10 de Febrero de 1959, a fin de asumir las funciones de asesor de las NU en Organización y Métodos Administrativos (O y M) ante el Gobierno del Uru-

guay, según los términos de la carta de las Naciones Unidas N° TE 326/1 (60-5) del 18 de Setiembre de 1958. Esta carta establecía, asimismo, que mi asesoramiento sería dado por intermedio de la "Comisión Asesora Sobre Administración Pública (CASAP)".

2. Poco después de mi llegada al Uruguay, fui presentado al Dr. Nilo Berchesi, en aquel entonces Presidente de CASAP. El Dr. Berchesi me informó que por el hecho de haber sido elegido recientemente un nuevo Gobierno, —el que asumirá el mando en breve— podrían transcurrir dos a tres meses antes de que se determinara el Programa de Administración Pública.

Como ya ha transcurrido este plazo, consideré oportuno presentar un breve informe sobre la situación actual, conjuntamente con un posible plan de acción para el futuro, con la esperanza de que puedan ser útiles en algún futuro estudio del Programa de Administración Pública.

3. Durante mi entrevista con el Dr. Berchesi, mencionó los siguientes, como lista de proyecto en que el Gobierno podría interesarse:

- a) "Racionalización de la Administración Pública". (Esto comprendería la adaptación de antecedentes extranjeros y bases y principios aplicables al Uruguay).
- b) "Organización de la recaudación de Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales, con la exclusión de Derechos de Aduana (Gobierno Nacional y Gobiernos Locales).
- c) "Técnica Presupuestal —Organización y Métodos— Planificación Presupuestal y sus relaciones con el desarrollo de los Programas de Gobierno".
- d) "Contabilidad y Control de la Ejecución del Presupuesto", y
- e) "Capacitación y Administración del Personal".

4. El 27 de Febrero de 1959, el Dr. Berchesi me envió un memorándum, así como también información suplementaria respecto al inciso b) que antecede. Subrayó la importancia de este problema y destacó la necesidad de comenzar pronto los trabajos.

Había comenzado ya mi análisis de la información suministrada por el Dr. Berchesi, cuando éste me envió otra carta expresándome que él y todos los miembros de CASAP habían presentado su renuncia formal, agregando que, hasta tanto se creara una nueva CASAP, o se recibieran nuevas instrucciones del Gobierno, debía considerarse que el Programa de Admi-

nistración Pública, —según se resume en el párrafo 3— quedaba en suspenso. Así ha permanecido hasta el momento.

Podría apreciarse por lo tanto, que a las pocas semanas de mi llegada había dejado de existir temporariamente la repartición a la que había sido designado.

5. Antes de terminar este breve informe de hechos sobre el estado actual del Programa de Administración Pública, quizás corresponda mencionar, en lo referente al párrafo 3, incisos b), c) y d), que mientras los problemas financieros y fiscales forman parte a veces de mis cometidos, su inclusión requiere generalmente la aprobación previa de las Naciones Unidas.

II. Trabajo Emprendido.

6. Sin lugar a dudas, el trabajo emprendido durante estos cuatro meses ha sido influenciado en gran parte por la suspensión de mi programa y por las oportunidades de trabajo disponibles. Estas comprendieron:

- a) la oportunidad de hacer un extenso reconocimiento, es decir, recabar, analizar y estudiar los antecedentes normalmente requeridos para llevar a cabo investigaciones de O y M en gran escala, en un país extranjero;
- b) la oportunidad de preparar el material para redactar la Sección III de este informe; y
- c) la oportunidad de establecer relaciones útiles o interesantes con dos tipos completamente distintos de organizaciones oficiales —ANCAP y la Oficina del Contralor de Exportaciones e Importaciones— habiendo ambas expresado anteriormente su interés en el trabajo de la Misión de Administración Pública.

7. Con respecto a a), considero que desde el punto de vista de O y M he podido suplementar ventajosamente mis conocimientos de la Organización Administrativa del Gobierno, y mi comprensión de algunos de los aspectos de los sectores internos y externos de la economía. También se me han dado a conocer en forma sumaria los problemas relacionados con administración del personal en los Servicios Públicos.

8. Con respecto a b), los resultados de este estudio se resumen en la sección III de este informe, bajo el título de "Posibilidades Futuras".

9. Con respecto a c), me he mantenido en contacto estrecho y regular con ANCAP, y aunque su excelente programa de mejoras administrativas se encuentra en suspenso por el momento, he tenido muchas discusio-

nes y cambios de ideas muy útiles sobre problemas actuales de organización y procedimientos.

He tenido también el agrado de discutir con ANCAP los resultados de estudios que he llevado a cabo en otros países, en especial los relacionados con: "Estimación de gastos para el presupuesto central"; "Propuesta para mejorar la eficiencia de las Compras del Gobierno", y "Traducción de una nueva Ley Básica de Administración en términos de proyectos prácticos de reforma", incluyendo: el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, la creación de una Escuela de Administración Pública, la reorganización de los Ministerios y la descentralización de funciones, etc.

Es del caso mencionar también que el Dr. Berchesi, a quien facilité copias de estos informes, tiene en proyecto la publicación del referente a "Propuesta para mejorar la eficiencia de las Compras del Gobierno" en su "Selección de Temas sobre Administración Pública". Se ha requerido permiso del Gobierno de Colombia y de las Naciones Unidas para su publicación, y es de esperar que den su consentimiento;

Pero el intercambio de ideas y experiencias no ha sido de ninguna manera unilateral. He aprendido muchísimo de mis contactos con ANCAP y le estoy muy reconocido por la información relacionada con la organización administrativa del Gobierno, sin la cual no podría haber iniciado mi estudio preliminar sobre "racionalización de la Administración Pública", que aparece en la lista del Dr. Berchesi como el proyecto N° 1 en el Programa de Administración Pública.

Le estoy muy agradecido a esta organización progresista y servicial y en particular al Dr. Carlos Warren, Secretario del Equipo Adscrito a la Gerencia General de ANCAP.

10. También he estado en vinculación con el Contralor de Exportaciones e Importaciones en lo referente a una investigación de O y M solicitada por el Ministro de Hacienda.

Un estudio de la información preliminar que me fue suministrada, y que comprende copias de decretos y reglamentos, etc., indica que una investigación a fondo de O y M podría dar resultados apreciables en este caso.

En mi opinión, sin embargo, dicha investigación debería comenzar desde arriba, con la política de la institución, y seguir hacia abajo con los procedimientos y reglamentos que implementan dicha política. No puedo, por lo tanto, recomendar un plan de revisión de la organización y métodos del Contralor de Exportaciones e Importaciones, hasta haberse cumplido las pre-condiciones que detallo a continuación:

- a) que el Interventor (Dr. Fernández) termine primero su estudio sobre reforma y reacondicionamiento del sistema de contralor de dicha Oficina, etc., desde que todo cambio de política en este

nivel podría tener un efecto apreciable sobre el volumen, complejidad y distribución del trabajo, y sobre el tipo de organización estructural requerida para implementarlo.

La necesidad de esta precaución está bien ilustrada por el efecto de los cambios introducidos por el decreto sobre "Tipos Cambiarios" del 24 de abril de 1959;

- b) que cualquier investigación de O y M deberá regirse por "puntos de referencia" determinados claramente por escrito; y
- c) la designación de un equipo adecuado de personal entrenado en O y M para este trabajo.

11. Ya he suministrado al Dr. Fernández un plan preliminar para llevar a cabo dicha investigación, cuando el momento sea propicio.

12. Considero que lo que antecede constituye un resumen cabal del trabajo emprendido y de la ayuda suministrada y recibida en el curso de esta breve misión.

III. *Posibilidades Futuras (incluyendo un plan de acción).*

13. Me propongo limitar las sugerencias bajo este encabezamiento al inciso a) en la lista de proyectos del Dr. Berchesi (ver párrafo 3 que antecede), es decir la "racionalización de la Administración Pública". Este tema cae también dentro del alcance de los estudios cubiertos por O y M.

Considero del caso mencionar, a esta altura, que el objeto de O y M en el Gobierno Nacional consiste en asegurar el máximo de eficiencia en los Servicios Públicos y, por la aplicación de métodos científicos a la organización y los procedimientos, alcanzar la máxima simplicidad y economía posible en las operaciones.

14. Dentro de las limitaciones arriba indicadas, me propongo encarar el tema de "Posibilidades Futuras" bajo las siguientes subdivisiones:

- a) Organización administrativa del Gobierno; y
- b) Plan de acción recomendado.

15. Con respecto a a), me movió a incluir este tema en mi informe la lectura, en la prensa local del 22 de Mayo de 1959, de la importante "interpelación" al Ministro de Hacienda (Contador Juan E. Azzini), ante la Cámara de Diputados, sobre la situación económica y financiera del país.

De acuerdo con informes de prensa, el Ministro dijo que los graves

problemas a que había hecho alusión en su declaración requerían “algún tipo de plan para la recuperación de la Economía Nacional y del Tesoro”, y el propósito expreso de este corto trabajo es el de formular algunas sugerencias con la esperanza de que sean de utilidad cuando el Ministro formule sus planes.

16. Las razones de esta situación poco satisfactoria, según habría expresado el Ministro, son sin duda muchas y no todas técnicas; pero este estudio se refiere únicamente a puntos técnicos, y a un punto técnico en particular, a saber, la descentralización de servicios y funciones.

17. Ningún estudiante de organización administrativa podría dejar de impresionarse con el grado en que se practica la descentralización en el Uruguay. La Carta de Organización Administrativa pone en evidencia que la Administración Nacional se lleva a cabo, en general, a través de las siguientes reparticiones:

- a) Los Ministerios, incluyendo sus oficinas descentralizadas;
- b) los Servicios Descentralizados, los que, aunque manteniendo una relación jerárquica con el Ministerio u organismo de que dependen, tienen status legal propio, del que derivan un cierto grado de independencia con su presupuesto y operaciones; y
- c) los Entes Autónomos, que tienen un estado constitucional, y, aunque conectados con Ministerios apropiados, son en realidad Corporaciones Gubernamentales independientes.

18. Es por lo tanto de gran interés hacer notar que muchos de los asuntos no satisfactorios aludidos por el Ministro de Hacienda, parecerían ser de naturaleza descentralizada, según la definición general dada en el párrafo 17, incisos a) y b); tales, por ejemplo, “la falta de organización en la Administración de la Recaudación de Rentas, que ha causado pérdidas al Tesoro Nacional”, y “la falta de un Registro de funcionarios, que ha paralizado prácticamente el curso de la aplicación de jubilaciones”, etc., etc.

19. Como es de amplio conocimiento, el principio de la descentralización se emplea universalmente como idea política, para la distribución del poder, y como instrumento administrativo, para aliviar la presión central y para la distribución de autoridad y responsabilidad hacia el “perímetro” exterior; este último basado en la suposición de que todo trabajo que pueda realizarse localmente debe descentralizarse en interés de la eficiencia y de la economía.

Me ocupo aquí únicamente de la descentralización como instrumento administrativo.

20. Se convendrá, en forma general, en que la descentralización mal controlada tiene sus peligros y esto es particularmente cierto en aquellos casos en que el administrador central retiene la responsabilidad por la política y el cumplimiento de los servicios descentralizados.

Es por esta razón que muchos países han considerado necesario asegurarse que los "controles" esenciales para alcanzar los objetivos de la política de Gobierno, incluso una sana administración financiera, estén firmemente establecidos en puntos "clave", dejando por otra parte en manos de la unidad descentralizada tantos detalles de la administración como sea posible.

21. Claro está que no he hecho ninguna investigación minuciosa de la forma en que funciona la descentralización en el Gobierno del Uruguay. Ni dispongo, en realidad, de los recursos para hacerlo.

Sin embargo, algunas apreciaciones actuales indicarían que se ha permitido a la descentralización poner trabas a controles esenciales de política y estandarización de procedimientos básicos.

Existe también alguna confirmación de que los sistemas de rendir informes no son apropiados, según ya ha sido indicado por el Sr. John O. Hall ⁽¹⁾.

(1) "Administración Pública en el Uruguay" — pág. 75.

22. Según me parece, las declaraciones que se le adjudican al Ministro de Hacienda, ofrecen prueba concluyente de la necesidad de racionalizar la Administración Pública sin demoras; y a fin de ayudar a formular tal plan, me propongo delinear en los párrafos siguientes un "plan de acción", incluyendo las etapas por medio de las cuales el plan podría ponerse en ejecución rápidamente.

23. En lo que respecta a b), o el sugerido "plan de acción", detallo cuatro suposiciones por las que puede juzgarse si este plan es factible, y son:

- a) que las reformas administrativas formarían parte de los objetivos del nuevo Gobierno;
- b) que el Gobierno aprobaría medidas para sacar mejor partido de ciertos valores materiales y humanos; en especial, los excelentes estudios administrativos efectuados y el personal ya adiestrado y a su disposición;
- c) que las necesidades administrativas del Uruguay, al igual que las de otros países con legislación social avanzada, exigen Servicios Públicos compactos, bien adiestrados y de alto rendimiento; y

- d) que “racionalización”, en su significado actual, implica el estudio de la organización administrativa y los procedimientos de Gobierno, con vistas a recomendar al Poder Ejecutivo medidas para su mejoramiento, en especial mejoras necesarias para la ventajosa administración de los programas financieros, económicos y sociales del Gobierno.

24. En todo estudio de planes sobre “racionalización de la Administración Pública” debe hacerse hincapié muy especialmente en que el Uruguay cuenta, de entrada, con dos importantes ventajas; y uno de los objetivos principales de este breve informe es el de instar a que estas dos ventajas se aprovechen en beneficio de la Administración y, por lo tanto, en beneficio de la Nación. Estas ventajas son:

Primero: El Gobierno está en poder de los resultados de varios estudios administrativos generales y detallados, llevados a cabo por los distinguidos expertos señores John O. Hall y James A. Garvey, del Instituto de Asuntos Inter-Americanos, (I. C. A.). Tengo entendido que estos señores llevaron a cabo una serie de investigaciones básicas durante sus años de servicio en el Uruguay; pero los documentos que tengo especialmente presentes son los dos informes del Sr. John O. Hall, a saber: “Administración Pública en el Uruguay” y “Un Estudio de las Funciones de la Secretaría del Consejo Nacional de Gobierno del Uruguay”.

Aunque algunos de los detalles suministrados en estos informes pueden requerir actualización, parecerían ser básicamente tan aplicables hoy como cuando fueron publicados en 1954/55.

También debo hacer referencia a los valiosos informes y documentos publicados bajo el título de “Formación y Administración del Personal en los Servicios Públicos” (ST/TAA/M/10). Se trata de un estudio realizado por el Seminario Internacional de Administración Pública, que fue auspiciado por el Gobierno del Uruguay y las Naciones Unidas, conjuntamente, y que se efectuó en Montevideo en Octubre de 1955.

Se cuenta además con esa excelente serie de panfletos titulados “Selección de Temas sobre Administración Pública”, publicada por el Instituto de Economía, Administración y Contabilidad de Haciendas Públicas, bajo la dirección del Dr. Nilo Berchesi.

Dichos documentos constituyen no sólo una fuente rica e importante de material de especial interés y valor para el Uruguay, pero hacen, asimismo, innecesario todo otro gasto de tiempo y dinero en investigaciones administrativas.

En mi opinión, el Gobierno posee en estos y otros documentos toda la información básica requerida para la redacción de un proyecto de Ley o Proyecto General de Reforma Administrativa, el cual, a su vez, podría suministrar el marco legal necesario para decretos especiales relativos a proyectos individuales de reforma.

Segundo: El Gobierno tiene actualmente a su servicio un núcleo de alrededor de 22 funcionarios jóvenes que fueron adiestrados por el Sr. Roger Polgar y Srta. Lucienne Talloen, ambos integrantes anteriormente de la Misión Uruguaya de las Naciones Unidas en Administración Pública.

De los funcionarios arriba nombrados a diez se les concedieron Becas de "NU" o Punto IV", para realizar estudios en el extranjero. El último grupo en completar sus estudios en el exterior se supone regresar al Uruguay en Mayo/Junio de 1959.

25. Estoy seguro de que se convendrá en que si el Uruguay ha de sacar el máximo provecho de estos importantes valores, deben ponerse a buen uso sin demoras; ya que en estos tiempos de rápidas variaciones la información difícilmente mejora conservándola, mientras que los nuevos conocimientos no benefician a nadie, si quedan en desuso.

26. El resto de este informe consiste en una breve descripción de las medidas que se sugiere tomar para que el Gobierno coseche el mayor beneficio de los dos valores mencionados arriba. Estas medidas son:

Primero: Preparación de un proyecto de ley que faculte al Consejo Nacional de Gobierno para emprender la "racionalización de la Administración Pública", incluyendo la introducción de reformas administrativas, a fin de mejorar los servicios públicos; para evitar la superposición de funciones entre la Secretaría y los Ministerios y otros; y para refundir la estructura de la administración pública en el Uruguay sobre lineamientos más modernos, simples, económicos y homogéneos.

Tal proyecto de ley debería prever también la creación de una repartición adecuada para la ejecución de estas reformas y se recomienda que la misma tome la forma de una Dirección de Administración.

Sería conveniente que esta Dirección formara parte integral de la Organización Administrativa del Gobierno y, con preferencia, fuera una dependencia de la Secretaría.

El Director, que debería actuar también como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Gobierno, tendría la responsabilidad de asesorar al Consejo en todo lo relativo a mejoras en organización y dirección de los Servicios Públicos.

Si el Consejo Nacional de Gobierno aprobara esta propuesta y si el Consejo decidiera solicitar la cooperación de las Naciones Unidas en el desarrollo de este plan, sugiero que dicha cooperación —previo consentimiento de las NU— fuera dada a través, y en cooperación con el Secretario Técnico.

Segundo: Se sugiere que las obligaciones y la responsabilidad del Director o Secretario Técnico ante el Consejo Nacional de Gobierno, según este “plan de acción”, sean las siguientes:

- a) Recopilación y estudio de todos los documentos y antecedentes referentes a mejoras en organización y métodos en los servicios de gobierno;
- b) Traducción de todos los estudios y propuestas adecuados en proyectos prácticos de reforma, y ordenamiento de tales proyectos por orden de importancia;
- c) Preparación de recomendaciones basadas en estudios minuciosos; asegurándose que tales recomendaciones caigan dentro de la nueva Ley General, y redacción de ante-proyecto para la consideración del Consejo Nacional de Gobierno y los Ministros a que corresponda;
- d) Fijación de normas uniformes para implementar las reformas aprobadas en los decretos;
- e) Asegurar, en consulta con los Ministros y los Directores Generales, que se tomen medidas prácticas para modernizar la Administración y acelerar sus actividades;
- f) Estudio de las normas de integración de personal existentes y preparación de técnicas de evaluación para determinar las necesidades de personal, basadas en el volumen y la complejidad del trabajo;

g) Preparación de proyectos de decretos basados en las necesidades de personal determinadas en el inciso f);

h) Asesoramiento —en consulta con las autoridades docentes uruguayas y el Instituto de Economía, Administración y Contabilidad de Haciendas Públicas— a Ministerios y departamentos sobre la organización y ejecución de programas de adiestramiento “en servicio”;

Nota: El Dr. Berchesi ha manifestado que el Instituto de Economía es el verdadero órgano de investigaciones en materia de Administración Pública y sugiere que las actividades de dicho Instituto sean expandidas para cubrir el adiestramiento de empleados de Gobierno, y no se limiten a investigación.

Tal adiestramiento podría comprender ventajosamente: i) un curso sistemático de instrucción avanzada en Administración Pública para Empleados Públicos de alta graduación; y ii) un curso sistemático de instrucción en Administración Pública para jóvenes seleccionados de grado ejecutivo y para universitarios que hayan logrado entrar en los servicios públicos.

i) Estudio de las ventajas o desventajas de centralizar las fichas personales de los funcionarios del Gobierno Central;

j) Codificación de las leyes administrativas existentes que están actualmente diseminadas por los distintos Ministerios y Departamentos;

27. Se recomienda especialmente que la primera etapa de las reformas se inició en los más altos niveles del Gobierno, siguiendo luego hacia abajo, de un objetivo limitado y bien definido a otro.

Previamente deberá hacerse un cuidadoso reconocimiento de cada objetivo, a fin de asegurarse que el terreno esté bien preparado antes de aplicar ninguna reforma. De este modo, podría racionalizarse la Administración Pública sin interferir mayormente con el trabajo de las oficinas.

28. Una vez que el Programa de Reformas Administrativas esté firmemente establecido y sus beneficios, incluyendo economías, puedan constatarse, surgirá indudablemente la necesidad de nuevos estudios.

Entre las medidas adicionales para la mejora de la Administración, pienso que se encontrarían las siguientes:

- a) una ley general de procedimientos administrativos aplicables a todos los Ministerios;
- b) nuevos reglamentos para procedimientos especiales; por ejemplo, para contratos de obras públicas;
- c) una Ley de Servicio Civil que comprenda reglamentos de admisión, promoción, retiro, clasificación de cargos, etc.; y
- d) creación de una Organización Central de Adquisiciones para la compra centralizada de todo material y equipo de oficina. Aplicación de una "estandarización" en muebles de oficina, papeles y formularios, etc.

29. Esperaría ver, asimismo, la creación de una Oficina de Coordinación y Planificación Económica, a fin de asegurar una uniformidad de criterio y una coordinación de actividades en materia de asistencia técnica y económica.

También parecerían haber razones igualmente poderosas para justificar la creación de un Consejo Nacional de Productividad y para implantar un servicio oficial de asesoramiento en Medición de Productividad, a fin de ayudar a mantener un alto nivel de empleo y para promover un más alto nivel de vida para todos.

30. A fin de ayudar al Director de Administración para ejecutar la importante lista de actividades señaladas arriba, éste requerirá cierto tipo de ayuda de personal especializado.

Sugiero la siguiente ayuda:

- a) *Cuerpo Central de O y M:*

Responsable ante el Director por:

- i) Investigación de proyectos administrativos, de acuerdo con un plan de trabajo autorizado;
- ii) Preparación de recomendaciones para el mejoramiento de sistemas y procedimientos Administrativos, por medio de la aplicación de análisis de O y M. Asesoramiento sobre su implantación.

iii) Adiestramiento de personal O y M, etc.

b) *Cuerpo de Personal:*

Responsable ante el Director por:

- i) el establecimiento de un Plan de Clasificación de Cargos que comprenda todos los empleados del Gobierno Central;
- ii) el establecimiento y la operación de un sistema central de fichas personales para todos los funcionarios del Gobierno Central;
- iii) el desarrollo, la dirección y la administración de planes de Gobierno para la formación de empleados públicos.

Si el Gobierno así lo decidiera, esta unidad podría suministrar los elementos para fundar con el tiempo la organización de un Departamento de Servicios Civiles.

c) *Cuerpo Legal:*

Responsable ante el Director por:

- i) el proyecto de todos los decretos necesarios para dar efectividad a las reformas aprobadas dentro del marco de la nueva Ley Administrativa;
- ii) Codificación de todas las Leyes Administrativas distribuidas actualmente por todo el Gobierno.

31. *En conclusión, considero que esta Dirección, si contara con un programa apropiado y el total apoyo del Consejo Nacional de Gobierno y sus Ministros, podría desempeñar un papel importante y duradero para aumentar y mantener la eficacia de los Servicios Públicos.*

Si bien no es posible, a esta altura, preparar una estimación detallada de costos, creo que el personal que requiera la nueva Dirección pueda seleccionarse dentro del funcionariado actual del Gobierno, sin incurrir en gastos adicionales.

Para finalizar, aunque las economías dependerán principalmente de la naturaleza del programa y del empeño con que se lleve a cabo, no encuentro ninguna razón que impida que una mayor economía vaya unida a una mayor eficiencia y a un personal bien remunerado.

INVESTIGACION DE LA OFICINA DE CONTRALOR
DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

*Plan Esquemático Propuesto
para llevar a cabo la Investigación*

Preparado para el Dr. FERNANDEZ
Presidente del Contralor de Exportaciones e Importaciones

por

SYDNEY L. LEWIS, Técnico de NU en Administración Pública

URUGUAY,

13 de abril de 1959

I — *Normas sugeridas (Finalidades)*

Estudiar la organización estructural, la integración del personal y los procedimientos del Contralor de Exportaciones e Importaciones, determinar si las tareas de esta Oficina podrían ser desempeñadas con mayor eficacia y economía, y hacer las recomendaciones pertinentes.

II — *Investigaciones:*

a) Organización:

- 1) Cometidos de la organización.
- 2) Detalle de las responsabilidades del Contralor o de la dirección (situación actual).

- 3) Cuadro Orgánico (el Cuadro deberá estar al día y reflejar la situación actual).
- 4) Distribución del trabajo entre el personal subalterno ("below Board level").
- 5) "Planes de Trabajo" ("Job Schedules") o "Lista de Tareas" ("Duties List") de Jefes de Sección para arriba.
- 6) Efectividad del "Escalafón" ("Chain of Command") Delegación de Autoridad, Descentralización, etc.
- 7) Examinar las relaciones de trabajo con otros organismos vinculados a Exportaciones e Importaciones.
- 8) Estudiar la influencia que ejercen otros organismos sobre los trámites del Contralor.
- 9) Estudiar el cuadro de la estructura actual desde el punto de vista del volumen y la distribución del trabajo.
- 10) Examinar la organización estructural para verificar si es adecuada para atender a los cambios técnicos y económicos del momento.

Observación: El término "Organización", tal como se emplea arriba, puede definirse como "el cuadro de la dirección ("framework of management"), o como sistema de dirección o como empresa comercial.

El Cuadro Orgánico se define como el medio administrativo para estudiar el sistema general de la organización estructural, en lo que tiene relación con los cometidos y política de la Oficina de Contralor y con el alcance y radio de acción de sus actividades.

b) *Integración del Personal:*

- 1) Métodos de reclutamiento, designación, promoción, separación y jubilación del personal.
- 2) Cantidad de empleados y escalafón de los mismos. Enumerar por separado los empleados que figuran en planilla y los que en realidad ejercen funciones.

- 3) Clasificación de los puestos: a) descripción del trabajo y b) sueldo.
- 4) Informes sobre el Personal — ¿están completos y al día? ¿Quién los utiliza y con qué fin?
- 5) Cambios anuales (“annual turnover”) del personal.
- 6) Horas semanales de trabajo. Días de vacaciones con goce de sueldo en el año.
- 7) Facilidades para el adiestramiento del personal: a) cursos, y b) en servicio, etc., etc.

Observación: La expresión “Integración del Personal”, según se emplea arriba, puede definirse como el proceso de selección para diversos puestos, de acuerdo con un plan preconcebido de integración del personal.

c) *Procedimientos:*

- 1) Enumerar los procedimientos básicos a estudiarse: Enumerar (A) Trámites de Exportación, y (B) Trámites de Importación.
- 2) Indicar al lado de cada trámite el número del decreto o reglamento a que obedece.
- 3) Enumerar aquellos trámites que pudieran estar sujetos a cambios de política general en un futuro próximo.
- 4) Enumerar los trámites que podrían simplificarse y acelerarse por medio de ajustes (aún pequeños) de política.
- 5) Investigar a qué requisito básico corresponde cada trámite.
- 6) Preparar una Gráfica de Tramitación (“Procedure Flow Chart”) para cada trámite básico. Comenzando con la operación o documento que inicia la acción, el diagrama deberá seguir una secuencia lógica hasta haber registrado todas las etapas.
- 7) Investigar si la efectividad de determinada tramitación de Exportación o Importación se ve afectada por factores externos, tales como normas, organización y prácticas de otros Ministerios, reparticiones oficiales o entidades privadas.

- 8) Detallar todo el material recabado referente a finalidades de los trámites, su eficacia, complejidades, duplicaciones e irregularidades.
- 9) Conseguir muestras de los formularios, registros e informes básicos y asesorarse sobre el propósito de los mismos.
- 10) Verificar la exactitud de dichas muestras, ver si existe duplicidad en la información, etc.
- 11) Investigar si los controles y estadísticas que mantiene el Contralor duplican controles efectuados por otras reparticiones del Gobierno.
- 12) Determinar qué información y estadísticas son suministradas a otros organismos, a quién se suministran y con qué frecuencia.

Observación: El término "Procedimientos, tal como se emplea arriba, se define como los métodos por los cuales el Gobierno coordina y controla sus programas de intercambio y comercio exterior. Tales procedimientos deben basarse en las Normas, Decretos y Reglamentos que están llamados a implementar.

d) *Estudio del Trabajo* ("Work Measurement"):

- 1) Estudiar la distribución de la oficina, el uso de las máquinas y equipo de oficina, condiciones de trabajo, etc., etc.
- 2) Estudiar y medir cuantitativamente el trabajo:
 - i) volumen de trabajo;
 - ii) número de empleados;
 - iii) unidad comprobada de trabajo por empleado o por grupo;
 - iv) preparar una "Gráfica de Tiempo" ("Time Chart") que muestre como se distribuye el total del tiempo entre las varias etapas de una tramitación determinada.
- 3) Estudiar el trabajo cualitativamente:
 - i) Controlar las actividades del personal investigado:
 - el estado de los registros y los archivos;
 - si la información en los archivos, formularios, tarjetas de

registro, etc., es legible y está completa;
—volumen y tipo de errores encontrados. Establecer una serie de “puntos de control”, por ejemplo, cada décimo expediente, etc.

Observación: El término “Estudio del Trabajo”, según se emplea aquí, puede definirse como el método de medir el promedio de tiempo que lleva un empleado para hacer un trabajo uniforme y controlable, a veces llamado también “unidad física de trabajo”.

III. *Análisis de los hechos:*

ver apartados $\left\{ \begin{array}{l} a) \\ b) \\ c) \\ d) \end{array} \right.$ que anteceden

ver Sección VI e) más adelante.

IV. *Desarrollo de las recomendaciones:*

ver apartados $\left\{ \begin{array}{l} a) \\ b) \\ c) \\ d) \end{array} \right.$ que anteceden

ver Sección VI f) más adelante.

V. *Preparación del Informe:*

ver apartados $\left\{ \begin{array}{l} a) \\ b) \\ c) \\ d) \end{array} \right.$ que anteceden

ver Sección VI g) más abajo.

Fecha de Terminación del Trabajo:

Lamentablemente, no puedo emitir una opinión a este respecto, dado que, como extranjero, hay dos elementos importantes que escapan a mi control, a saber: 1) cantidad y calidad del personal que se destinará a esta Investigación, y 2) disponibilidad de la información requerida.

Sujetos a la complejidad de los problemas a ser estudiados (de los que no tengo ningún conocimiento), los siguientes factores podrían incidir considerablemente en la rapidez de la investigación:

- a) El nombramiento de un "Counterpart" uruguayo. (Deberá tener experiencia práctica de O y M y dominar el Inglés y el Español).
- b) Designación de dos equipos de O y M compuestos de dos personas cada uno (cuatro personas en total). De este modo se contaría con un equipo para "Organización" e "Integración del Personal" y otro grupo para "Procedimientos" y "Estudio del Trabajo", pero si la experiencia demostrara que el trabajo puede ser realizado por un solo equipo, el otro se destinaría a otro trabajo.
- c) Un Supervisor O y M para los grupos mencionados. Es esencial que tenga experiencia en trabajo de O y M, y sería ventajoso que dominara el inglés y el español.
- d) Un (a) Dactilógrafo (a) traductor (a bi-lingüe).

Observación: A excepción del "Counterpart", —el que será adiestrado para desempeñar la futura dirección de O y M— se requerirá un equipo de seis personas, según se explica arriba, para cada proyecto importante.

VI. División del Trabajo:

- a) Planificación del trabajo.
 - b) Preparación de cuestionarios, si fuera necesario.
- { Experto de la UN y
"Counterpart" uruguayo.

- | | | |
|--|---|---|
| c) Investigaciones preliminares. | } | Equipos de O y M bajo las órdenes del Supervisor. |
| d) Preparación de Gráficas de Volumen, (Flow Charts), Gráficas de Tiempo (Time Charts) Tablas Estadísticas (Statistical Tables), Diagramas de Trabajo (Work Measurement), etc. | | |
| e) Análisis de la información recabada. | } | Experto de NU en consulta con los equipos de O y M. |
| f) Desarrollo de las Recomendaciones. | } | Experto de UN en consulta con los equipos de O y M. |
| g) Preparación y entrega del Informe Final. | } | Experto de NU y taquígrafo/traductor. |

VII. *Estado del Trabajo.*

Se aconseja que se efectúen reuniones conjuntas a intervalos regulares para considerar el estado de adelanto del trabajo.