

C.D.U.35.047(100)

**EL SISTEMA
DE
COMPRAS DEL ESTADO
35.047(100)**

Le Figaro publicó los días 19 y 20 de octubre último dos artículos de Jean Lecerg sobre el problema de las compras y abastecimientos del Estado, que por su interés reproducimos en sus párrafos principales.

¿Veinticinco mil francos menos en la liquidación de impuestos? ¡Qué oportunidad!, y, sin embargo, sería posible si, como M. Pinay declaró al finalizar una encuesta, se ahorrasen 100.000 millones de francos en las compras del Estado y se repartiesen entre los cuatro millones de personas que en la actualidad están sometidas a la imposición progresiva.

Cien mil millones. Esa cantidad representa más del total de los ingresos al año de 200.000 obreros manuales.

¿Es posible ahorrarlos realmente? Muchas de las compras del Estado se llevan a cabo de manera defectuosa.

Ganar un 2 o un 3 por 100, detrayéndolo de los beneficios de los proveedores no tiene el menor interés, dicen los americanos. Se puede ganar mucho más al simplificar los encargos, las necesidades, los proyectos, al hacerlos de tan fácil realización, que sea posible conseguir precios más ventajosos.

¿A quién incumbe esa tarea? En primer lugar, al técnico encargado de concretar y definir lo que se necesita. Si éste decide que un hospital debe de tener puertas de bronce y jardines de extraordinaria belleza—como sucede en algunas ocasiones—es evidente que la factura tendrá que ser muy elevada forzosamente. Lo mismo ocurre si exige que se empleen materiales caros, fuera de serie.

Por ejemplo, la fabricación del «Jeep Delahaye» fué objeto de 1.143 órdenes y contraórdenes, todas ellas por demás costosas y todas ellas dadas por los técnicos, quienes también son los que a veces exigen a los modelos «de serie» variaciones que podrían evitarse en la mayor parte de los casos. Así, era «técnicamente indispensable» que los coches cuatro CV. de la Policía no tuvieran puertas; después se dieron cuenta de la necesidad de que llevaran unas puertas pequeñas; por fin, los propios agentes, quejándose del frío que pasaban, pusieron en claro que el modelo corriente era, sin duda alguna, el más conveniente. ¿No hubiera sido mucho mejor empezar por ahí?

Si insistimos sobre esta responsabilidad que incumbe a los técnicos, es por-

que a veces se desconoce, sobre todo en las escuelas encargadas de su formación.

El arte de cómo preparar y planear una compra se enseña muy raramente. Bien es verdad que cuando un técnico prepara un contrato lo normal es que se asesore de algún especialista, que le aconseje las simplificaciones oportunas, pero la responsabilidad última incumbe a quien hace la petición.

El primer problema de los abastecimientos es el de reducirlos al mínimo y no comprar material que no va a utilizarse nunca. El segundo problema es contar siempre con el material suficiente para evitar las pérdidas de tiempo y el tener que realizar pedidos urgentes. ¿Quién puede decir lo que le cuesta al Estado la indicación «muy urgente» que algunos manejan con tanta facilidad? Ocasiona compras mal hechas, horas de trabajo extraordinarias en las fábricas (con un recargo de un 25 a un 50 por 100 en los salarios), la demora de los pedidos de los otros clientes, el «planning» revuelto, el control de las mercancías forzosamente hecho más a la ligera... Todo eso cuesta dinero.

EL OFICIO DE COMPRADOR SE APRENDE

Comprar es cada vez más un oficio. ¿Cómo se aprende? Son pocos los que han recibido una formación especializada y el ser autodidacta resulta muy difícil. En ciertos servicios se fomenta la asistencia a los cursillos que sobre estas materias organiza el Instituto Técnico de la Administración Pública y algunos de los que realizan compras para el Estado son alumnos o antiguos alumnos de la recién creada Escuela de «Jefes de Aprovisionamiento». Pero en la mayor parte de los casos el comprador se siente perdido ante la misión que se le encomienda y desviado completamente de su carrera profesional, puesto que el adquirir no es la labor hacia la que le orientó sus estudios.

Los poderes públicos deben formar compradores dignos de ese nombre. ¿Es preciso agruparlos en un cuerpo especial? Esto puede discutirse, pero lo que es imprescindible, si se quiere contar con hombres valiosos en número suficiente, es asegurarles la posibilidad de poder acceder a los puestos más elevados de la escala administrativa.

CENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

En su proyecto de reforma, M. Bouloche quiere centralizar las compras en cuanto sea posible en los servicios de Domaines. Aunque tal medida merezca considerarse, sigue siendo una solución muy centralista y muy parcial. Cuando no se trata de un material «standard», el servicio encargado de su adquisición debe encontrarse en estrecha relación con el que va a utilizarlo, y subordinado a la misma autoridad que deba conocer de las controversias que se produzcan.

La autonomía municipal plantea también problemas muy graves. Se puede ahorrar mucho en las adquisiciones de las entidades locales, pero las comuni-

dades pequeñas no pueden disponer normalmente de los técnicos indispensables. En este supuesto parece eficaz la solución holandesa, que consiste en confiar la gestión de las compras a asociaciones inter-municipales.

Ahora bien, no existe procedimiento automático, ni sistema jurídico que por sí solos hagan posible la perfección.

Tanto para el encargado de estudiar los pedidos como para quien luego realiza la compra, el contrato es un acto libre y aquí queríamos venir a parar, un acto responsable.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS TÉCNICOS Y DE LOS COMPRADORES

El juego de las comisiones, los trámites y complejidades, previstos en la ley o nacidos del excesivo celo de cada Departamento, privan con mucha frecuencia al funcionario del margen indispensable de libertad para administrar con eficacia los fondos del Estado. No hay ni poder, ni libertad, sin responsabilidad. Es éste uno de los puntos claves de la filosofía del Estado: Quién es responsable y ante quién. En realidad, un funcionario corre un menor riesgo al administrar deficientemente los caudales públicos que al aparcarse mal su coche. ¿Es entonces el Ministro quien asume la verdadera responsabilidad? Ante el Parlamento, por una adquisición para el Estado medianamente realizada no corre mayor peligro que el de una pregunta desagradable, a la que dará una contestación muy técnica, pero absolutamente desconectada del problema. El Parlamento no dispone de documento alguno que le permita darse una idea de lo que sean las compras públicas. Por otra parte, ¿cuál puede ser la responsabilidad de los Ministros o de altos funcionarios que firman al día miles de papeles? Ser responsable en exceso equivale a ser irresponsable. Y así, en la irresponsabilidad, se administran millones y millones de francos. Tenemos la suerte de gozar de una de las administraciones más concienzudas del mundo, pero en ella, con demasiada frecuencia, se mide la importancia de un hombre o un servicio no por el dinero que ahorra sino por el que gasta.

¿Por qué son tan complicados los controles previos? Porque actúan en un momento en el que nadie, ni los técnicos, ni los proveedores ni todavía menos los asesores saben lo que costará, en definitiva, lo que se va a adquirir, ni tampoco cuál será su calidad. Es, pues, preciso abandonar ese sistema y reemplazarlo por un simple y firme control «a posteriori» que opere, primero, en el instante de la recepción; después, en el de la liquidación definitiva de la compra.

LOS BENEFICIOS EXTRAORDINARIOS

En los EE. UU. es obligatorio insertar en todos los contratos públicos una cláusula en la que prevé que los beneficios excesivos se eliminarán por medio de negociaciones entre las partes.

Un ejemplo práctico asombroso tuvo lugar en el verano de 1957. La sociedad más importante del mundo, la «General Motors» fabricó para las Fuerzas Aéreas 600 aviones a reacción, por un valor de 576.000.000 de dólares. En el contrato, se preveía que el Ejército del Aire pagaría los costes, más un 6 por 100 en concepto de beneficios.

Una vez cumplido el contrato, la «General Accounting Office», que opera como una especie de Tribunal de Cuentas americano, estimó que el beneficio de la «General Motors» había sido de 42.000.000 de dólares, en lugar de los 25 previstos. Evidentemente, una buena parte del aumento se podía atribuir a la buena gestión del contrato, pero se calculó que alrededor de unos 8.000.000 representaban beneficios abusivos. A pesar de las negaciones de la Empresa, el Gobierno insistió en su postura, y ésta ofreció entonces devolver 9.000.000 de dólares, con la condición de no verse acusada de fraude.

Un procedimiento análogo existe también en el derecho francés, con el nombre de «marché sur dépenses contrôlés», pero se utiliza muy poco.

«Conozco bien el método por haberlo puesto en práctica al hacer un contrato de 20.000.000 de dólares con el Estado americano, manifestó M. Georges Hereil, el creador de «La Caravalle». Y soy partidario decidido de él. El sistema inglés es muy análogo. Al cumplirse el contrato, técnicos independientes revisan la contabilidad y cualquier beneficio que se considere excesivo debe compensarse, con el consentimiento de la empresa, en el contrato siguiente. Si se niega a ello, se deja de trabajar con ella. Estoy seguro que se podrían ahorrar centenares de millones en la totalidad de las compras del Estado. La única solución económica es la de hacer un plan y saber atenerse a él.»

EL PODER DE FIRMA

En lo que concierne a las compras, digamos clásicas, hay que practicar el sistema de «forfait» por medio de contratos de los que respondan los autores de la compra. Pero ésto supone una reforma de gran alcance: la del poder de firma.

¿No es una ficción el que nuestros Ministros pretendan asumir con su firma toda la responsabilidad de su Departamento? Con cien responsables de un acto o un solo responsable de cien actos se llega siempre a un mismo resultado: la irresponsabilidad.

En la mayor parte de los casos, una larga columna de firmas abre, en la actualidad, un expediente de compra. En realidad, tan sólo necesitaría dos: la del técnico que hace la petición, en el libro de encargos, y la del comprador, en el contrato. Ambos, cuando hayan recibido la orden de sus jefes, y por supuesto, los asesoramientos necesarios, deben de ser libres para actuar, pero sabiendo que responderán de sus actos.

Una vez entregado el pedido, el que lo hizo y el comprador deben controlar

la recepción y exigir, en caso de deficiencia, el cumplimiento de las cláusulas coercitivas previstas en el contrato.

En cuanto a la forma de hacer valer la responsabilidad de los funcionarios, es asunto que corresponde al inspector de compras de cada Ministerio.

Aligerar previamente los procedimientos, formar a los técnicos y a los compradores, centralizar el aprovisionamiento de los entes locales, organizar el control «a posteriori», con posibilidad de poder volver a negociar los contratos que resulten imposibles de fijar definitivamente de antemano, responsabilidad más concreta, de quién realiza la petición y de quién concluye la compra. He aquí el armazón para la necesaria reforma de las compras del Estado.

Naturalmente, está la tarea de convencer a los funcionarios de que esta reforma dará a los mejores verdaderas oportunidades de ascenso, y una posibilidad de actuar. También será necesario convencer a los empresarios y comerciantes de que no se trata de disminuir su libertad, sino de aligerar el papeleo, evitarle especificaciones absurdas y permitirle trabajar con regularidad. Queda, por último, la labor de vencer el escepticismo de los contribuyentes.

Pero la reforma de los aprovisionamientos públicos, si se tiene el valor de llevarla adelante, puede ser un buen preludio a la reforma del Estado.

LEY

SOBRE LA

REFORMA ADMINISTRATIVA

EN COLOMBIA

35.077:35.047(861)

El Senado de Colombia aprobó el día 1 de octubre, en segundo debate, el proyecto de Ley sobre reforma administrativa propuesto por el Gobierno. Para explicar sus propósitos, los principios en que se inspira, y para disipar las dudas surgidas durante las deliberaciones, el Senador Doctor don Carlos Lleras Restrepo pronunció un largo discurso ante el Senado, del cual D. A. facilita un extracto, de acuerdo con la versión aparecida —junto con un pequeño comentario— en el diario «El Tiempo», de Bogotá, al día siguiente.

El proyecto que se encuentra a la consideración del Senado—comenzó el señor Lleras Restrepo— es, es mi opinión, el primer gran paso que se da para poner en marcha los programas del Frente Nacional. En efecto, prosiguió, si se examinan los diversos capítulos de ese Estatuto se encuentran incorporados a él cinco grandes principios que, a mi entender, constituyen parte esencial de los programas del Frente Nacional. Primero, el dar a la política económica una dirección acorde con la necesaria coordinación y la continuidad que esa política debe tener, sobre la base de la consagración del principio de la planeación ya incorporado a la Constitución Nacional.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El segundo gran principio es el de la consagración de la carrera administrativa, que necesita irse desarrollando por medio de instrumentos legales, bastante complejos y detallados. El Frente Nacional ha aspirado a independizar la administración pública de la política. Lo ideal para el país es que la administración se neutralice. Por eso, este proyecto trata de poner en marcha, con la necesaria celeridad, ese propósito, a ver si en el curso de unos pocos años nosotros tenemos, como la mayor parte de los países civilizados, una administración en la cual no se ingresa por política; de la cual no se sale por política, y que está al servicio de los intereses públicos y no de las conveniencias y de las campañas de los partidos políticos.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En tercer lugar, está consagrada en el proyecto la reorganización de los servicios públicos. Es un hecho visible que nuestros servicios son muy deficientes, como lo es la organización administrativa colombiana. Hoy se encuentran servicios mal delimitados en los Ministerios, reproducción de funciones, a veces autonomías inconvenientes, organismos que se han sustraído al control fiscal y que tienen capacidad de contratación independiente; en fin, una serie de irregularidades que es preciso corregir si queremos una Administración más eficaz y más económica.

LA DESCENTRALIZACIÓN

La cuarta gran idea del frente nacional es la descentralización. Al país le está esterilizando el centralismo, y es necesario poner en marcha, vigorosa y rápidamente, el sistema de descentralización administrativa y fiscal. Sin embargo, es necesario ir por etapas en el proceso de descentralización de servicios. Examinando sus diversos aspectos, se llega a la conclusión de que era indispensable crear un procedimiento ágil, un procedimiento que, naturalmente, debe entenderse que se va a practicar con sincero deseo de descentralizar, y descentralizar de varias maneras: no simplemente a favor de los Departamentos, sino también de los Municipios.

Los Departamentos entre nosotros, por regla general, no cumplen sus funciones de ayuda al Municipio. En realidad, el papel del Departamento debiera ser de cooperador técnico y de tutor del Municipio, para ayudarlo a desarrollarse. El Departamento que históricamente tiene una gran realidad entre nosotros, en el fondo es una unidad artificial. En realidad, la célula viva del país es el Municipio, pero el Departamento sigue siendo indispensable en Colombia como una organización intermediaria, porque la relación directa entre la Nación y Municipio es muy remota.

En cualquier caso, está previsto que la Nación asigne fondos del Tesoro público para compensar a los Departamentos por sus nuevas obligaciones o por el mayor costo que les signifique asumir servicios que eran prestados antes por el Gobierno nacional. Pero la idea del proyecto es la de que todo Departamento que sea capaz o se capacite con la creación de los servicios adecuados, pueda ir recibiendo de modo creciente un cierto número de servicios nacionales, con el fin de simplificar las relaciones entre los ciudadanos y los Gobiernos; para no hacer depender toda la acción de Bogotá, para que no se esté manejando desde la capital de la República tantas cosas que desde aquí no se pueden conocer bien y que implican un coste extraordinario para los vecinos de otros Departamentos.

El quinto aspecto de este proyecto es el que responde a la idea de que el Frente Nacional sirva para buscar una gran resurrección de espíritu público con la cooperación ciudadana.

Esto es lo que se está haciendo en otras naciones en proceso de desarrollo. Se ha entendido perfectamente que no es posible imprimir al desarrollo económico y al mejoramiento cultural, moral y material de las gentes, un impulso tan grande como el que se necesita, una rapidez tan grande como la que es indispensable, si sólo se opera a través de la burocracia y con los recursos siempre escasos del Tesoro público.

LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LLEVAR A CABO LA REFORMA

Más adelante agregó el Dr. Lleras:

En relación con las facultades extraordinarias, a mí me parece que esas facultades son absolutamente indispensables para la realización del proyecto. Cuando nuestra Constitución señala que corresponde a la Ley crear todos los empleos que demande el servicio público, reglamentar sus funciones y fijar sus asignaciones. Esto estaba bien cuando el país era pequeño y tenía una administración relativamente muy reducida, pero se ha vuelto inaplicable con el transcurso del tiempo. Es raro ya el caso de que el Congreso pueda entrar a crear empleos, a reglamentar sus funciones y fijar asignaciones, de tal modo que, en muchas ocasiones se han dado facultades al Gobierno para esa clase de reorganizaciones.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Por su parte, el editorialista del periódico, refiriéndose al proyecto aprobado por el Senado, escribía: Fué ya aprobado en primer debate en la Comisión correspondiente del Senado el proyecto de reforma administrativa propuesto por el Gobierno, y encaminado a racionalizar los servicios públicos, mediante su tecnificación y la especialización profesional de los servidores

del Estado, con las garantías de estabilidad, independencia de la política de partido y la exigencia de idoneidad indispensable.

Una burocracia organizada prescindiendo de ese tinte de menosprecio que ha adquirido el vocablo precisamente por la mala calidad de los empleados públicos, viene a ser por sí misma el mejor fiscal de las acciones gubernamentales. En las democracias maduras no importa excesivamente el cambio de Gobierno y ni siquiera la tendencia más o menos centralista o aun cesárea en ciertos momentos, como ahora en Francia, por la simple razón de que la gran maquinaria administrativa se mueve por otros carriles y obedece a normas distintas de las que rigen las polémicas puramente políticas.

La reforma administrativa, con las bases para una carrera administrativa sería, es una necesidad evidente de toda civilización política. Pero ello, aparte, hay razones menos sublimes y más prácticas, por ejemplo, que la tecnificación del servicio civil no es nada distinto de la aptitud del personal que se exige en las empresas privadas, por la excelente razón de que es el único modo de que haya rendimiento. La preparación del personal es una excelente inversión, que baja los costos y sube la calidad. Los países pobres no podemos darnos el lujo de tener una maquinaria costosa e ineficiente.