



CRONICAS Y NOTICIAS

CRONICAS

1

LA ADMINISTRACION AMERICANA: ORGANIZACION Y TECNICAS EN EL SUMINISTRO DE MATERIAL

[655.59.651.2/4]:35(73)

En la presente crónica, segunda de la serie que sobre la Administración Americana envía desde los EE. UU. el señor Sanabria, expone la organización y las técnicas empleadas en el suministro de material de oficina a los organismos de la Administración Federal.

Los medios se hallan siempre en función de los fines, y éstos son, a su vez, reflejo del principio básico que informe la Administración. En tanto aquella se contempló desde perspectivas liberales, el problema de los medios fué el problema de su limitación. Si algo puede calificarse entonces de técnica en el suministro, es el arbitrio jurídico—abiertamente basado en la desconfianza—que tiende a asegurar la corrección de las adquisiciones, garantizando, de un lado, el proceder de la Administración y evitando, de otro, posibles fraudes de los proveedores.

Cuando el sustento ideológico cambia, la actitud asimismo varía, y sin dar de lado las cauciones, siempre necesarias a la hora de adquirir o disponer de un bien, avanza de una postura negativa a otra positiva en la que priman los factores de adecuación, eficacia y regularidad sobre los de limitación, desconfianza y garantía.

Se persigue así no lo más barato, sino lo mejor en términos de equilibrio; se intenta no ya tener provista a la Administración, sino proveerla adecuada y uniformemente; se vigilan no sólo los momentos de entrada y salida del bien en el patrimonio del Estado, sino el ciclo de su servicio. De la previsión de irregularidades se pasa a la regular y continua administración, que incluye

toda vicisitud y emergencia, por lo que resulta también así—y con mayor fidelidad—se asegura la economía y se garantiza la corrección.

Desde el «Federal Supply Service» se lleva intentando en los Estados Unidos, desde hace ocho años, conducir los suministros de material conforme a las pautas y principios expuestos. El cambio de actitud se estima como un avance en la gestión administrativa, aunque sus motivaciones se expliquen por causas distintas de las que anteceden.

La experiencia—aun se considera como tal—ha dado espléndidos resultados en la práctica y resulta tan interesante como para prestarle atención en dos de sus dimensiones, la estructural y la técnica, que, con las lógicas simplificaciones, resultan ser así:

I. LA ORGANIZACION PARA EL SUMINISTRO

El «Federal Supply Service» (FSS) forma parte de un Centro más amplio, la «General Services Administration», cuya función se extiende a los campos siguientes: 1) la adquisición, destino y mantenimiento de la propiedad mueble e inmueble del Estado Federal, así como todo servicio auxiliar y complementario, que no sea de personal, e incluidos los de transporte y tráfico; 2) el aprovechamiento de los bienes excedentes y la disposición de los remanentes en poder de la Administración; 3) la promoción de estudios e informes administrativos, así como la conservación y manejo de documentos de esta índole que no se hallen en uso.

Para el cumplimiento de estos fines se estructura en cinco servicios (Suministros, Edificios Públicos, Archivos y Bibliotecas administrativos, Transporte y Servicios Auxiliares, y Material de Defensa) y en dos secciones, una económica y administrativa la otra.

El primero de los servicios enumerados—Suministros FSS—fué creado en 11 de diciembre de 1949 con estos propósitos: 1) determinar las necesidades de la Administración Federal en materia de suministros; 2) adquirir, distribuir y conservar la propiedad mueble del Estado, regulando, al efecto, tales actividades; 3) proveer cuantos servicios auxiliares y complementarios la Administración pueda precisar, siempre que no sean de personal; 4) normalizar el material y las adquisiciones; 5) catalogar los artículos que vayan a suministrarse; 6) inspecciones, asignar y disponer de los bienes adquiridos, y 7) promover la utilización de excesos con disposición de excedentes.

Todas estas tareas, y las de estudio y planeamiento, son llevadas a cabo, en servicio de los departamentos y organismos descentralizados, por tres dependencias (Ventas y Almacenaje, Administración de Propiedades Muebles, y Gestión de Suministros), en las que el FSS se estructura.

II. LAS TECNICAS EN EL SUMINISTRO

El objetivo fundamental del FSS es el de establecer y conservar un sistema ordenado y racional para la *adquisición, conservación, distribución, intercambio, uso, almacenaje, sustitución, disposición y venta* del material que la Administración precisa para el desarrollo de sus actividades.

Tal sistema se basa en el principio de adecuación de los suministros a las necesidades reales, con el máximo rendimiento y economía.

A tal fin, y con carácter general para todos los servicios, el FSS desarrolla una actividad compleja que se desdobra en tres operaciones principales: *catalogación* de artículos y existencias, *especificación* de sus características y *normalización* de las unidades de material.

El resultado es la provisión de un utensilio de trabajo, clave para esta actividad de intendencia, cuyos diversos usos y ventajas se enumeran más adelante.

1. CATALOGACIÓN

La variedad de las dependencias en una Administración moderna, sumada a la no menos extensa variedad de los artículos por ella utilizados, originan una complejidad en el servicio de suministros que determina el urgente arbitrio de un medio mediante el cual, y por la reducción de la complejidad a términos inteligibles y abarcables, se haga posible su adecuado manejo. Este medio es el catálogo.

En definitiva la catalogación es fiel al sistema científico clásico—formulación de nociones con valor general, abstraídas de la realidad multiforme—, pues, en esencia, no supone sino la adopción de una clave convencional de clasificación, con valor universal y cuya traducción *lo dice todo acerca de cualquier bien mueble que la Administración utilice*.

A) *Noción general*.—Según las «Standard Guides for Item Identification by Government Suppliers» (*Federal Standard, núm. 5*, promulgado por el Administrador de los Servicios Generales; SG5, en adelante), «catalogar es establecer un solo nombre con una identificación y un número de existencia, para cada artículo que la Administración use, compre, almacene o disponga» (SG5, sec. 3, 3.1, pf. 1).

Esta operación resulta del conjunto de tres actividades: *a)* asignar un *solo y único nombre* para cada artículo; *b)* complementarle con una descripción total y detallada de sus características; *c)* otorgarle un número, que no es de orden, sino de identificación (el papel de la cifra es servir de clave en los términos descritos en el apartado C) de este trabajo) y que resulta de la combinación de los dígitos, cada uno con su equivalencia establecida. No es

preciso señalar que el secreto y el éxito a la vez, radican en asignar el mismo número para el mismo artículo y para cada artículo un número distinto.

B) **Método empleado.**—La catalogación es un proceso en seis fases: 1) denominación del bien mueble de que se trate; 2) clasificación del mismo, conforme a criterios fijos, en un orden que va de la generalidad a la concreción y que se basa en la naturaleza de su aplicación (v. gr.: mobiliario, de oficina, metálico, mesa, modelo para auxiliar, etc.); 3) ordenación por similitudes; 4) descripción exhaustiva del objeto, en la que constan todas sus características y datos; estos proceden tanto del análisis y consideración de aquellos requisitos exigidos según peritaje de los técnicos de la Administración como del examen de los catálogos de existencias de las empresas privadas que, en definitiva, son las que proveen y fabrican; 5) comparación y contraste con artículos ya en catálogos, de modo que si resultan ser idénticos reciben el mismo número, y, si son diversos, al nuevo bien ingresado se le adjudica otro distinto; 6) fichaje de todas las operaciones anteriores, de manera que denominación, clasificación, descripción y número de catálogo, quedan plasmados en una *tarjeta matriz*, de fácil utilización por alguno de los sistemas mecánicos o electrónicos en uso.

C) **Función del número de catálogos.**—Quedó adelantado que la clasificación adoptaba un orden descendente que iba de lo más amplio a lo más específico, y que el papel de la cifra era servir de clave a este escalonamiento, de modo que su traducción lo dijera todo, y por un expediente tan sencillo y poco complicado como el uso de una figura de once guarismos.

Así el número de catálogo 6240-152-2987 significa: «lámpara fluorescente, con 48 pulgadas de longitud, modelo *standard*, de 40 watos y luz blanca fría». La cifra es de fácil manejo, evita barajar tan complicada descripción y se refiere a ese artículo y *sólo a ese*, viniendo a cumplir una función convencional y simplificadora, útil para la Administración, útil para las dependencias usuarias y útil para el proveedor.

Pero el número de catálogos cumple aún otra función complementaria a la de identificación y que resulta del mayor interés. Por la utilización de prefijos y sufijos añadidos a aquél—hasta cuatro delante y cuatro detrás—puede determinarse: a) la localización del bien; b) usuario responsable; c) estado de conservación; d) forma de almacenaje, y e) tipo de entretenimiento que precisa.

D) **Mantenimiento del catálogo.**—Una vez confeccionado, el catálogo no es difícil de conservar, pero su mantenimiento al día es imprescindible si ha de ser de utilidad. En realidad, está concebido para ser continuamente renovado, pues es fiel reflejo de una realidad—el suministro—en constante e ilimitado cambio.

El sistema descrito tolera esta expansión, al poderse añadir al catálogo, sin que éste sufra en su estructura, cuantos artículos nuevos sean precisos y,

al tiempo, dar de baja aquellos fuera de uso. Respecto a estos últimos, se precisa la seguridad absoluta de que no volverán a ser utilizados.

E) Intervención de las dependencias.—Concebido el servicio del FSS como la armonización de los principios de unidad y descentralización, la intervención de cada dependencia administrativa en el proceso de catalogación está no sólo prevista, sino que es parte esencial del mismo.

Si los suministros no van a adecuarse a las necesidades de aquellos servicios que, en definitiva, van a utilizarlos, entonces de nada sirven. Consecuentemente, éstos confeccionan listas detalladas de aquellos bienes que precisan, determinando, incluso técnicamente, las características de los mismos. Esta es la base principal sobre la que el catálogo se teje.

Necesidades idénticas pueden satisfacerse con idéntico material, y así las referidas listas son, a la vez, base para la normalización de aquél, como más adelante se verá.

El catálogo y sus sucesivas modificaciones se envían al servicio competente de cada departamento, junto con la lista que previamente se remitió y que se ha completado añadiendo a cada artículo el número que en el catálogo general le corresponde, así como un duplicado de su tarjeta matriz. Para las operaciones internas de cada departamento resulta más sencillo y cómodo utilizar su propia lista provista de equivalencias que manejar el catálogo completo, que contiene muchas determinaciones que no le interesan.

Es preciso aclarar que «dependencia» ha de entenderse en el sentido más amplio, y significa todo servicio de la Administración Central, se halle o no en la capital. Sólo se excluyen, a estos efectos, el material específicamente militar, es decir de defensa, y el instrumental médico-quirúrgico de los servicios de beneficencia y asistencia social.

Se conjugan así tres objetivos: que el proveedor sepa exactamente *lo que ha de suministrar*; que el FSS sepa *cómo y qué comprar y almacenar* y que los departamentos *obtengan precisamente aquello que necesitan y desean*.

F) Ventajas de la catalogación.—Señala el SG5 que «mediante el uso de una nomenclatura común, toda operación de suministro ... puede llevarse a cabo con mayor efectividad y eficacia» (Sec. 3.1, p. 2).

Las notorias ventajas que del sistema se derivan son apreciables en los aspectos siguientes:

a) *Informativo.*—Al disponer de una identificación inmediata se sabe, en todo momento y con rapidez, cuánto se tiene y cómo se usa. El instrumento que el catálogo supone proporciona unidades de manipulación simple que determinan el exacto conocimiento de disponibilidades, con ahorro de tiempo y dinero, y reducción al mínimo de las situaciones de emergencia.

b) *Simplificador.*—Dicha función instrumental facilita toda operación en los suministros, desde la determinación automática de características, con la sola invocación de una cifra, hasta la disposición final del bien, y ello de

manera recíproca: para la Administración y para el proveedor. La simplificación es el primer paso hacia la normalización (vd. apt. 3), con las ventajas que, a su vez, ésta proporciona.

c) *De aprovechamiento*.—Toda duplicidad en los pedidos, todo pedido idéntico pero procedente de dependencias distintas, queda automáticamente eliminado y, por el contrario, el catálogo único permite el intercambio de material y su utilización común entre o dentro de los departamentos. Del mismo modo cabe así un aprovechamiento más eficaz de las existencias para aplicaciones múltiples, utilidades diversas y eventuales acoplamientos posteriores.

d) *De identificación*.—No sólo de los bienes disponibles, sino de las necesidades en un momento dado y consecuentemente de la existencia de exceso o deficiencias en el suministro, lo que asegura la utilización más adecuada de los remanentes o evita nuevas adquisiciones innecesarias.

e) *Económico*.—Aunque las ya enumeradas son cifrables en términos de ahorro, es preciso añadir otra ventaja económica directa: los costos inferiores por: 1) la consolidación de las adquisiciones, al determinar con carácter general y previo, las clases y características del material, y por 2) la eliminación de los contratos múltiples, celebrados por cada dependencia y equivale a sustituir las compras al detalle por compras al por mayor.

f) *Auxiliar*.—De funciones conexas o relacionadas, como la perfección, dinámica y control del inventario; la contabilidad, y la provisión del medio más adecuado para la confección de presupuestos fieles y oportunos que incluyan el coste exacto de los suministros.

2. ESPECIFICACIÓN

Esta operación, concurrente con la anterior, parece coincidir con uno de los procesos de la catalogación, a saber, la descripción exhaustiva del objeto, puesto que la especificación no es sino la información detallada sobre un artículo y relativa a su patrón, estructura, características, uso y resultados.

A) *Naturaleza*.—Sin embargo, la especificación es anterior a la compra, anterior al ingreso del bien en el patrimonio de la Administración. Especificar, en este caso, no es inventariar el bien, sino *determinar con carácter previo* los requisitos que haya de reunir para ser utilizado y adquirido.

Cuando se especifica se definen tipos, formas, tamaños, variedades, estilos y circunstancias, incluidas las de empaquetado, embalaje y marcas.

Si la adquisición es correcta, la descripción del bien coincidirá con la especificación previa (y en este sentido, tal operación es similar a la realizada al confeccionar nuestros pliegos de condiciones); pero aun en el caso de adquisición correcta, ambas pueden diferir por hechos diversos, tales como ofertas en mejores condiciones, inexistencia en el mercado de artículos como el espe-

cificado, etc., si bien estas eventualidades están reducidas al mínimo, como se verá en el apartado siguiente.

B) **Método empleado.**—Sometidos a observación diversos artículos de la misma naturaleza, comprobada la utilidad respectiva y contrastados los resultados, se elige como modelo para especificar una clase general de bienes (v. g.: papel, pintura, alfombras, bombillas, etc.), aquel que más equilibradamente reúne la conjunción de las cualidades siguientes: 1) máximo servicio; 2) óptimo nivel de calidad; 3) funcionamiento satisfactorio; 4) estructura-tipo que permita la adquisición ulterior de equipos y repuestos adaptables, sin necesidad de renovar el artículo original básico; y 5) mínimo coste relativo total.

Para tales determinaciones, aparte de la experiencia, ya larga, de la FSS, se tienen en cuenta, tanto la opinión de los Centros interesados, como las posibilidades de hecho de la industria, y, a la vez, los resultados obtenidos por la investigación científica en sociedades técnicas dedicadas a esta actividad. De este modo, al preservar el óptimo deseable, se mantiene un nivel de calidad, pues la especificación corresponde a modelos comerciales en circulación o fabricables, no a patrones utópicos de imposible adquisición.

C) **Función que desempeña.**—La especificación, al encartarse en el centro de la técnica que se viene describiendo, permite y asegura, de una parte, la homologación de necesidades; de otra, el establecimiento de cánones generales para cada categoría de bienes y que se hallan acordados a aquellas necesidades que resultan ser comunes. Es decir, reduce a patrones uniformes las demandas procedentes de las diversas dependencias, cuando coinciden en sus exigencias básicas. De este modo, queda asegurada la operación tercera y última: la normalización.

D) **Ventajas.**—En breve enumeración, pueden ser reducidas a cuatro esenciales:

a) *Mantenimiento de niveles de calidad adecuada.*—Con lo que también se nivelan los costes, se realiza la inversión más adecuada y se asegura que todos y cada uno de los Centros recibirán trato idéntico, conforme a sus necesidades.

b) *Reducción de variedades.*—Cada servicio demanda un artículo diverso, pero servicios comunes pueden ser satisfechos con artículos iguales. Ni uniformidad de presidio ni pintoresquismo de prendería. Todos los funcionarios no pueden sentarse ante el mismo modelo de mesa, pero ello no se sigue que cada cual, precise una diferente.

e) *Evitación de fraudes.*—Algunos fabricantes suelen tender a producir modelos tan específicos que para toda ulterior reparación o complemento ha de acudir a ellos, ya que ningún otro accesorio cuadra con aquél. De este modo, una primera provisión les asegura el monopolio de las sucesivas. La especificación determina caracteres comunes que impiden tal fraude a los intereses de la Administración y, de paso, estimulan la competencia, ya que todo fabri-

cante puede suministrar ora el modelo, ora los accesorios, ambos predeterminados y uniformes.

f) *Seguridad*.—Para el fabricante o proveedor que se atiene a un patrón; para la Administración en el momento de la recepción de los suministros; para la inspección ulterior de los bienes, porque su comprobación es casi automática.

3. NORMALIZACIÓN

Aunque ésta constituya la tercera y última de las operaciones, tiene por sí misma tal entidad que un tratamiento adecuado de la misma excedería, con mucho, los límites de este trabajo. Por otra parte, tal materia ha recibido ya atención suficiente en las páginas de DA, por lo que basta con consignar aquí algunas consideraciones inmediatamente con el suministro.

Desde este concreto punto de vista, la normalización presenta la ventaja de tolerar *la posibilidad del intercambio de material*, la pluralidad de sus aplicaciones por su uso indiferenciado en cuantas dependencias se precisen artículos comunes. Pero lo que es aun más importante, asegura *la adecuación recíproca* de los modelos y, en consecuencia, *la reposición continua y uniforme* de los consumidos. Se produce así, no sólo una evidente economía, sino una gran comodidad y sencillez en la provisión, de las que se benefician además los Centros usuarios que *reciben con rapidez* sus pedidos y saben de antemano lo que se les entregará.

El suministro normalizado evita las pérdidas en tiempo y en dinero al obviar aquellos reajustes que se hacen imprescindibles cuando la estructura de los artículos del mismo género varían de pedido a pedido. Por idéntica razón, da lugar a un automático ajuste con los anteriores ya en uso, y hasta facilita su almacenaje y conservación, como consecuencia.

En cinco direcciones se proyectan las ventajas derivadas de un suministro de material normalizado: 1) consolidación de las adquisiciones; 2) simplificación de los inventarios; 3) dinamismo en la distribución; 4) rapidez en el manejo; 5) utilización máxima de los bienes.

Las técnicas descritas no son exclusivas del FSS, las grandes casas comerciales—General Motors, Eastman Kodak, General Electric, Detroit Edison, entre otras—vienen utilizándolas con los mejores resultados y se estima que, por medio de ellas, se logra un ahorro del 6 por 100 en el servicio de aprovisionamiento e intendencia.—FRANCISCO SANABRIA MARTÍN.