

# LA EXTERNALIZACIÓN EN EL MARCO DE LA DEFENSA NACIONAL

Francisco Laguna Sanquirico

*General de brigada de Infantería (reserva).*

Antonio Díaz Moreno

*Director de Desarrollo de CLECE.*

## **Generalidades**

En el sector de la defensa y seguridad los cambios que afecten a las estructuras o a los procedimientos han de llevarse a cabo con suma cautela. En la medida que la eficiencia en el empleo de los medios que la comunidad pone a su disposición repercute directamente sobre cuestiones que afectan a todos y que pueden llegar al grave problema de la supervivencia, no es prudente dejarse arrastrar, sin medir con el necesario rigor las consecuencias, por cambios que se adoptan en el sector privado. En el sector empresarial, sean pequeñas y medianas empresas o grandes grupos los cambios en los métodos de funcionamiento, e incluso en los que afectan a sus estructuras nacen, normalmente, para adaptar su competitividad a las nuevas tecnologías y a las modernas orientaciones comerciales, mientras que en el sector público y más aún en el de defensa, las modificaciones han de corresponder a buscar soluciones a problemas muy complejos que exigen una gran prudencia en la toma de decisiones.

Lo anterior no significa que los ejércitos deban permanecer al margen de los progresos tecnológicos, de procedimientos y de organización que la sociedad va descubriendo, sino que no puede incorporarse a ellos por simple mimetismo. Del mismo modo tampoco las empresas pueden copiar sin más la orgánica y los modos de abordar los problemas que desarrollan las Fuerzas Armadas. Unos y otros tienen sus peculiaridades y éstas condicionan sus procesos de modernización. Otra cosa es que sea muy conveniente superar barreras y recelos y que los ejércitos deban estar atentos a las nuevas corrientes

que se llevan a cabo en el sector civil de la sociedad, para adaptar las que sean convenientes a sus propias necesidades.

Una de estas corrientes de modernización que se está imponiendo, en el sector privado y en el público, es la denominada “externalización”. Se inició en las grandes empresas de la automoción y se ha ido extendiendo al resto planteando unos nuevos modelos de organización empresarial. Como sucede en otros procesos a medida que se desarrollan en campos que no son los del origen, han sufrido transformaciones al plantearse como respuesta a una diversidad de problemas y, en consecuencia, los sistemas que hoy se presentan en el marco de este modelo, difieren mucho entre sí, según se trate de un tipo u otro de empresas y de instituciones y según se refieran a suministros, servicios, gestión administrativa, etc.

Si en sus orígenes se aplicó solamente para la obtención de determinados elementos, que resultaba más rentable que fueran fabricados en empresas especializadas con las que se establecían convenios de participación, progresivamente la fórmula se ha ido extendiendo no sólo al suministro de productos sino también a procesos logísticos, estudio de mercado, control de calidad y control financiero, imagen, etc., lo que ha llevado a que esta colaboración empresarial alcance a la necesidad de que se determinen objetivos comunes, extremos que no se plantean en los simples contratos de compra y en consecuencia exige un acuerdo amplio de cooperación.

La primera consecuencia de esta ampliación en cuanto a posibles objetivos comunes es la complejidad del tema. Por ello es necesario, para situar la externalización de suministros y servicios en el marco de la Defensa Nacional, delimitar con rigor, por un lado en qué consiste la externalización, esto es, cuales son sus fundamentos, sus objetivos y sus límites, y por otro, qué abarca el concepto moderno de Defensa Nacional, mas allá de la escueta definición del Título II de la Ley Orgánica 6/1980, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa y la Organización Militar, a fin de enmarcar en dicho concepto esta fórmula de participación de las empresas privadas.

### **Aproximación al concepto “externalización”**

Externalizar es una traducción poco afortunada del *outsourcing* inglés y uno de los inconvenientes del término es que en castellano resulta poco preciso. Como sucede con otros anglicismos, aparte de ser una palabra fonéticamente poco acertada, se presta a bastante confusión y necesita ser explicada, más que definida, si se pretende aplicar a

casos concretos. De forma esquemática puede decirse que es el sistema por el que una empresa, con el objetivo de dedicarse por entero a lo propio y distintivo, establece unos convenios (o contratos) de cooperación con otras entidades, para que éstas lleven a cabo tareas que siendo importantes y necesarias, no constituyen el núcleo duro o fundamental (en inglés, el *core business*) de su actividad.

Se podría definir como “núcleo duro o fundamental” de un sistema, organismo o empresa, aquel que dicho sistema, organismo o empresa hacen mejor que nadie y, en consecuencia, es ahí donde deben concentrar su talento y energía, evitando distraer recursos en actividades que pueden ser realizadas por agentes externos. Por ejemplo, en las Fuerzas Armadas una política de este tipo permitiría transferir el personal militar altamente entrenado, a misiones o tareas donde sus competencias puedan ser optimizadas.

Es evidente que el progreso tecnológico no permite que una entidad, pública o privada, alcance el nivel de excelencia en todos y cada uno de los sectores de su actividad y, por otro lado, que cabe diferenciar lo que para la misma es fundamental y exclusivo, de lo que se ha añadido para alcanzar el resultado final. Es en este punto en el que ha surgido, desde hace mucho tiempo, la necesidad de contar con el apoyo y la colaboración de otros organismos o empresas.

Ahora bien, como esto se puede llevar a cabo a través de diversos procedimientos, conviene diferenciar la externalización de aquellas figuras legales con las que suele confundirse como son la “subcontratación” y la “privatización”. Como queda antes dicho, la externalización de unos servicios o de unas tareas se lleva a cabo sobre la base de un acuerdo o convenio entre las partes, que se formaliza en un contrato, por lo que se asemeja en cierto sentido con la contratación (el término subcontratación se emplea también para este tipo de acuerdos, pero es más exacto cuando se aplica al caso de una empresa contratista que contrata, a su vez, parte de la tarea adjudicada) y, así mismo, cuando la entidad que externaliza es un organismo público, normalmente contrata servicios o suministros con empresas del sector privado, con lo que puede entenderse como una especie de “privatización”. Sin embargo la externalización en su sentido exacto tiene importantes diferencias con ambos procedimientos e incluso, puede decirse que una de sus potencialidades es que puede contribuir a que se soslayen algunos de los inconvenientes que éstos planean actualmente a la Administración Pública y en concreto a la de Defensa.

En la medida que exige un convenio de colaboración la diferencia de la simple contratación. Se plantea sobre la base de un acuerdo en relación a los objetivos a alcanzar, mientras que en la contratación este extremo no se plantea. En consecuencia para el desarrollo de un convenio de externalización es necesario que exista un clima de confianza mutua que tampoco es exigible en el otro sistema. No quiere esto decir que la simple contratación de suministros o servicios no sea un sistema válido, ya que en muchas ocasiones es el que realmente procede, sino que para determinados proyectos es necesario, o parece conveniente, dar un paso más y establecer un convenio de colaboración.

Por lo que se refiere a la Administración, privatizar se traduce en una cesión del carácter público de la actividad que se contrata, lo que aún siendo en ocasiones oportuno puede plantear problemas, o al menos, no resultar conveniente en bastantes casos. La externalización, en la medida que se fundamenta en un acuerdo de cooperación, mantiene el carácter de servicio público, que se debe traducir en la regulación no sólo de la inspección del cómo se está realizando, sino también en la participación de su desarrollo y de la capacidad de intervención. En último término la recuperación de un servicio externalizado no plantea especiales dificultades, lo que en cambio si sucede cuando se ha privatizado, puesto que es necesario recomponer estructuras, planes e incluso, plantillas de personal.

Una situación particular, que se sale del esquema trazado, es el caso de que el convenio de externalización se lleve a cabo con otro organismo del sector público. En estos casos particulares no son apropiadas las reflexiones anteriores ya que en rigor no puede plantearse ni como simple contratación. Ni mucho menos como una "privatización". Sin duda es la mejor solución para algunas necesidades ya que se resuelven con el aprovechamiento de los medios disponibles en la Administración y por lo tanto sigue siendo un servicio público y el coste financiero sobre los Presupuestos del Estado pueden ser mínimo. Otra cosa es que para prestar ese servicio el organismo "contratado" tenga que adquirir nuevos medios o emplear personal diferente del propio, porque entonces estaríamos en una solución ficticia en cuanto al empleo de los medios propios del sector público.

Aunque la externalización produce claras ventajas económicas e inyecta calidad y eficiencia al sistema, conviene recordar que no se trata de una fórmula aplicable para todos los casos y aunque sean atractivas las oportunidades que ofrece, las dificultades

que se presentan en su desarrollo harán que sólo si se acomete con el rigor necesario, manteniendo la voluntad de llegar hasta el final, se alcanzará la meta deseada. A este respecto dos observaciones es importante tener en cuenta.

La primera, que es muy difícil fijar los límites de la externalización. Sobre este punto no hay acuerdo entre los expertos y cuando se fija algún límite, la experiencia reciente demuestra que queda roto en poco tiempo, externalizándose actividades no contempladas pocos años antes.

La segunda, que es necesario un estudio previo a fondo y que el proyecto se planifique considerando los plazos más amplios que permita la Ley. La experiencia confirma que las externalizaciones mal diseñadas presentarán graves riesgos, tanto para la Administración como para las empresas involucradas. El análisis previo debe incluir la definición clara del alcance del suministro o servicio, y los sistemas de medida y valoración en términos de resultados de la gestión.

Deben considerarse todos los aspectos legales y culturales involucrados, así como las plantillas afectadas, grado de aceptación de las autoridades de la Administración, y, cuando los haya, la expectativa del grado de mantenimiento del espíritu de servicio de los empleados subrogados. Una experiencia que ha obtenido resultados satisfactorios en otros países ha sido el desarrollo de proyectos piloto cuyo seguimiento fue encomendado a una comisión mixta para la externalización, compuesta por autoridades de los ministerios afectados, consultores y miembros del sector privado

En cuanto a la duración de los contratos, si están bien diseñados, con plazos suficientemente amplios, no solo la Administración podrá llevar a cabo los reajustes internos necesarios, sino también permitirán que el sector privado aporte recursos económicos con tasas de retorno aceptables, para realizar las inversiones necesarias en orden a mejorar la producción y reducir los costos; que se absorban riesgos; que mejoren los procesos de su competencia; y que mediante incentivos a su organización mejore el funcionamiento.

Del análisis de los párrafos anteriores se pueden deducir las diferencias fundamentales que existen entre externalización, contratación y privatización. La característica fundamental de la externalización es que el órgano que externaliza mantiene el control y la propiedad de la actividad externalizada. El control eficaz lo realiza empleando recursos mínimos, altamente tecnificados, mediante protocolos de medida y valoración de

resultados. De este modo con un coste mínimo puede decirse que “tiene la sartén por el mango, y el mango también”. En cambio, en el otro extremo, la contratación implica a la Administración en la gestión directa, obligando al empleo de numerosos recursos y el agente “contratado” va a remolque de la dirección del expediente correspondiente.

De estas consideraciones se pueden deducir varias consecuencias. En primer lugar que es indispensable delimitar clara y acertadamente lo que constituye el “núcleo fundamental” de la empresa para saber que actividades o servicios son externalizables. En segundo lugar que ha de plantearse como una colaboración hacia un mismo objetivo y no como una simple subcontratación, o contratación en sentido estricto. En tercer lugar, que, como complemento de lo anterior, en ningún momento la empresa debe perder la “marca”, esto es, su peculiaridad, que en definitiva es lo que justifica su existencia.

### **Ejemplos de externalización**

Como se ha indicado se trata de una fórmula que aplicada inicialmente en la empresa privada se ha extendido tanto a ésta como a la pública. Aunque existen diferencias notables entre los diferentes sectores en los que actualmente se está aplicando, y en especial en el relacionado con la defensa y seguridad de la nación, los ejemplos pueden contribuir a valorar sus posibilidades y sus limitaciones.

#### *Externalización en el sector civil*

En el sector empresarial la externalización va a una gran velocidad: gestión y mantenimiento integral de complejos industriales, complejos residenciales, redes hoteleras, gestión de menaje y precocinado en franquicias y de restauración, gestiones de ventas en banca y servicios, gestión de administración y recursos humanos, en todo tipo de empresas, plataformas logísticas, etc.

Puede decirse que las grandes empresas industriales, de construcción y de servicios, han abrazado la externalización con el fervor del converso, convencidos de las ventajas financieras y productivas que tiene el encomendar a agentes externos todas aquellas actividades que realmente no aportan un valor diferencial a su actividad.

Otro tanto se puede decir de las Administraciones Públicas, sobre todo las Administraciones locales, donde los grandes municipios hace tiempo que externalizan gran parte de sus servicios (aunque en algunos casos se deben considerar como subcontrataciones), sobre todo aquellos que producen mayor grado de satisfacción y

calidad percibida por los ciudadanos, como son el mantenimiento de jardines, edificios, instalaciones deportivas y prestación de servicios sociales (gestión de residencias, centros de día, teleasistencia, ayuda a domicilio, catering en centros escolares, etc.). La decisión de la Comunidad Autónoma de Madrid de acometer la ampliación de la red hospitalaria, mediante la externalización de ocho nuevos hospitales, es clara señal de la vía adoptada en España por las Administraciones Públicas.

### *Externalización en el sector de defensa*

En el sector de defensa se está viviendo un proceso similar aunque la delimitación de lo que constituye el núcleo esencial, relativamente sencilla en la mayoría de las empresas y en ciertos organismos, no lo es tanto en defensa. Parece evidente que los Ejércitos existen porque las naciones precisan asegurar su defensa y poder mantener sus intereses en el ámbito internacional, pero de ahí no se deriva qué actividades o qué tareas son externalizables y cuales han de desarrollarse inexcusablemente por sus propios órganos. Incluso a través de la Historia hay múltiples casos que demuestran que salvo el combatir, muchas de las que hoy se consideran como parte de la “intimidad” de los ejércitos, en otros tiempos las realizaban personal contratado al efecto o forzado a colaborar.

Como ejemplo de esta colaboración en tareas necesarias para el mantenimiento de las unidades, cabe remontarse a la guerra de Granada en la que *el Gran Capitán* llegó a emplear a 30.000 forregeadores para asegurar el alimento del ganado, pero este empleo no se consideraba como un contrato en el sentido que aquí se está analizando, ni hoy se puede equiparar a este sistema. A pesar de que ya los Reyes Católicos organizaron un incipiente Servicio de Intendencia y de Sanidad Militar, nadie pensaba en aquellos momentos que estos trabajos los tuvieran que hacer los soldados y no por ello se planteaban “externalizar” un servicio que tampoco estaba suficientemente organizado para el conjunto de la sociedad, figura 1.



Foto: Externalización de algunas funciones de la logística naval

De igual forma se podrían señalar muchos otros ejemplos a lo largo de la Historia pero lo importante es recoger ejemplos actuales. Dentro de lo que son los ejércitos modernos se podrían considerar como tales algunas de las operaciones que se llevan a cabo en el área del mantenimiento. En concreto los últimos escalones logísticos se realizan, en la mayoría de los casos, en las fábricas de origen y aunque hasta hace pocos años una parte importante de estas empresas pertenecían al sector público (Santa Bárbara, Bazán, CASA, etc) en otros muchos se establecían contratos de fabricación y de mantenimiento con empresas privadas. Lo mismo cabe decir de muchos de los productos que utilizan las unidades que son adquiridos en el mercado, de la misma forma que el resto de los organismos oficiales. Solamente en casos de conflictos y en áreas geográficas complejas se puede plantear que sean las propias unidades, “fabricantes”, órganos de distribución y consumidoras de los productos.

Las Fuerzas Armadas de los países con los que España está asociada siguen este mismo camino. Estados Unidos y Gran Bretaña, cuyas Fuerzas Armadas son profesionales desde hace más años, tienen externalizadas muchas de las actividades de suministro y servicios y en Francia son diversos los sectores donde se están adoptando medidas similares. En la primera guerra del Golfo parte del mantenimiento de los vehículos del Ejército norteamericano lo realizaron empresas civiles destacadas al teatro de operaciones, la cadena logística de la alimentación tanto para los Ejércitos de Estados Unidos como para las inglesas está en manos de empresas civiles, a través de contratos amplios y flexibles que aseguran el suministro sea cual sea el punto al que se desplazan las unidades.

Las Fuerzas Armadas norteamericanas están actualmente trabajando en un ambicioso programa de externalización que afectará a 210.000 empleos, entre militares y civiles que actualmente realizan funciones administrativas, contables, legales, comunicaciones y mantenimiento, que no son consideradas “núcleo duro” o fundamental de su actividad y, en consecuencia, pueden ser transferidas al sector privado, generando un ahorro que puede ser dirigido a la lucha antiterrorista.

Por otra parte la administración Bush ha identificado 850.000 puestos de trabajo en el Gobierno Federal que podrían ser realizados por el sector privado sin limitar la función del Gobierno y es su intención convocar concursos que permitan la sustitución de, al menos, la mitad de estos empleos, parte de ellos relacionados de alguna manera con la seguridad. Por su parte, y siguiendo con las experiencias norteamericanas últimas, la

Agencia Nacional de Seguridad adjudicó el proyecto *Groundbreaker*, que externaliza sistemas informáticos, telefónicos y de seguridad, calificados como *non-misión-critical-systems*, por un importe de 2.000 millones de dólares y que ha afectado a más de 1.000 empleos informáticos, de los que 750 aceptaron continuar con el adjudicatario.

Es preciso reconocer, sin embargo, que el número y alcance de estas externalizaciones ha levantado una oleada de críticas en numerosos sectores de la sociedad. Aun así y estimando que algunas no han sido desarrolladas con el rigor y prudencia deseables, quizás por la velocidad vertiginosa de los recientes acontecimientos, es indudable que el proceso de externalización de las Fuerzas Armadas norteamericanas ha inyectado recursos económicos, humanos, tecnológicos y vitalidad al sistema, figura 2.



Foto: Externalización de funciones logísticas

Los ejemplos se podrían multiplicar pero basta con lo apuntado para deducir que no se trata de una tendencia que se plantea en España como una invención nacida de la idea falsa de que es necesario “civilizar” a las Fuerzas Armadas. Ni se trata de una copia de los proyectos de las empresas civiles, ni tampoco puede hablarse de novedad en el caso de los Ejércitos españoles. Desde hace años se ha contratado con el sector civil y lo que ahora se está generalizando es una fórmula que, con buenos resultados, se aplica en otros ejércitos. Es indudable que España está también inmersa en un proceso de externalización irreversible que, aunque a una velocidad que puede parecer, a veces, no suficientemente rápida, avanza conquistando metas y demostrando la bondad global del

sistema que, como toda evolución, deja en el camino numerosas opciones fallidas. Por otra parte nuestra capacidad real de influencia en la marcha de un mundo globalizado y deslocalizado nos obliga, si queremos sobrevivir, a aceptar las reglas del juego y participar en la mejora continua de la eficiencia.

En las Fuerzas Armadas y en las Fuerzas de Seguridad del Estado españolas se está iniciando este proceso con resultados hasta el momento positivos aunque también tenga sus factores negativos y sus límites. Como ejemplos más claros de cómo se está realizando cabe destacar: el equipo básico del soldado del Ejército de Tierra, que se inició en el año 1995, el más reciente para el suministro de alimentos y *catering*, para las unidades desplegadas en Bosnia, Afganistán e Irak, los concursos para el mantenimiento integral de diversas bases y los concursos para el mantenimiento de los centros e instalaciones de la Policía y el de limpieza para todas las de la Policía y la Guardia Civil (anexo I, p. 00). No se trata pues de algo totalmente nuevo, sino de un sistema sobre el que existen ya experiencias, dentro y fuera de España, sobre el que conviene reflexionar, en primer lugar, porque es un tema de actualidad que aparece en muchos de los estudios y proyectos relacionados con la logística y en segundo, para valorar en que medida mejora o no la defensa.

El buen resultado de estas experiencias ha propiciado que se interesasen por este modelo otros ejércitos. Así en el caso de Italia, el Ministerio de Defensa, después de que se informase personalmente el sotosecretario de todo el proceso, ha publicado un concurso para la fabricación y suministro del equipo básico del soldado, similar al que viene llevando a cabo el Ejército de Tierra español. A lo que cabe añadir que ha mostrado interés de que alguna de las empresas españolas que lo están realizando, participe en uno de los consorcios que puedan presentarse al concurso, a fin de sacar provecho a su experiencia. (anexo II, p. 00). También se puede citar como ejemplo, aunque el resultado final haya sido negativo, la propuesta del Departamento de Defensa de Estados Unidos. para equipar y dotar de material de combate ligero a los futuros batallones del nuevo Ejército de Irak. Proyecto que, desgraciadamente, los acontecimientos posteriores a dicho plan y ciertos problemas presupuestarios de las naciones participantes en el conflicto, han dejado arrinconado y al que se habían invitado a empresas españolas y polacas fundamentalmente, en el marco de lo que podría calificarse de un concurso de externalización.

## **Consideraciones sobre la Defensa Nacional**

La Defensa Nacional se describe como el esfuerzo común de todos medios humanos y materiales disponibles con el objetivo de defender el territorio, los habitantes, los valores, en definitiva, el patrimonio de una nación. Al no ser el objeto de estas consideraciones profundizar sobre el concepto sino sobre la relación que puede existir con la externalización, parece conveniente señalar solamente algunos rasgos de la situación actual que pueden facilitar estas reflexiones.

Cuatro son las cuestiones que permiten profundizar en esta temática: el nuevo panorama estratégico, la profesionalización de los Ejércitos, el impulso modernizador de las nuevas tecnologías y el protagonismo de los sectores civiles de la sociedad. Cada uno de ellos tiene consecuencias en muy diversos ámbitos, políticos, sociales, económicos, etc. A fin de mantener el objetivo de estas reflexiones conviene circunscribirlas, como se ha dicho, a las que pueden estar relacionadas con los procesos de externalización en el área de la defensa y la seguridad.

### *Un nuevo panorama estratégico*

Mucho ha cambiado el panorama estratégico en la última década. Tras la tantas veces citada desaparición de los bloques y sobre todo la de la disuasión basada en la “estrategia de la destrucción mutua asegurada”, las nuevas amenazas, el emerger de nuevas potencias (aunque algunas deban calificarse por el momento de futuras) y el resurgir de conflictos bélicos que permanecían latentes, por sólo citar algunos de los acontecimientos de mayor calado, han impulsado a un planteamiento nuevo del panorama estratégico y en definitiva, a una nueva definición de cómo abordar la problemática de la seguridad internacional.

Recogiendo algunas de las percepciones que desarrolla el “Panorama Estratégico 2003-2004”, publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, estamos asistiendo a importantes cambios en el campo de la seguridad internacional, sin que por el momento se puedan señalar con exactitud el alcance y la incidencia que van a tener en los próximos años. La guerra de Irak ha refrendado la llamada “revolución de los asuntos militares” iniciada hace algún tiempo en Estados Unidos, y junto a este fenómeno son evidentes los esfuerzos de las organizaciones internacionales relacionadas con la seguridad y la defensa, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Unión Europea y sobre todo, Naciones Unidas, para reestructurarse y adaptarse a los nuevos retos.

Entre las amenazas destaca el terrorismo internacional que, con los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, del 11 de marzo en Madrid y del 1 de septiembre en Beslan, ha confirmado ser el mayor peligro para la estabilidad y la paz. En este sentido puede decirse que se ha instaurado un nuevo orden a caballo de la lucha antiterrorista que pasa a primer plano, sin que por ello haya que descartar otros conflictos todavía activos, ni otras áreas de fricción que pueden derivar en nuevos enfrentamiento bélicos.

En este contexto tiene un peso específico el fenómeno de la globalización, que constituye una realidad en todos los ámbitos de la vida, más allá de su indudable protagonismo en la economía mundial. Al igual que en otros campos, incide en el de defensa y aunque sea exagerado considerar que el mundo ha pasado a ser una “aldea global”, como hace algunos años intuyó Marshall McLuhan, resulta indudable que cada vez es mayor la intercomunicación entre los distintos países y en consecuencia, los problemas relacionados con la paz y la actuación de los ejércitos, se plantean de muy distinta forma. Por mucho que se haya pasado de un mundo bipolar, en cuanto a potencias militares, a otro en el que existe una sola potencia de primer orden, no por ello, o quizás, precisamente por esta nueva situación, la globalización, en su sentido más amplio, repercute más que nunca, en la organización y procedimientos de actuación de las Fuerzas Armadas de las naciones mas desarrolladas.

La primera consecuencia de la globalización en el campo de la defensa es la globalidad de las amenazas, de lo que se deriva la importancia de la defensa compartida. Subsisten riesgos y conflictos que afectan a una región o a una nación de forma aislada, pero los grandes problemas de la paz internacional cada vez quedan menos limitados a un área geográfica o un teatro de operaciones, bien por las características de los conflictos, bien por la posibilidad de que se extiendan a otras zonas. Es por ello que se tiende a la cooperación en la defensa y que se pase a la necesidad de planificarla, cada vez más, bajo la fórmula de la “defensa compartida”.

Esta defensa sólo se puede llevar a cabo con la participación de las Fuerzas Armadas de las distintas naciones que intervienen, o lo que es lo mismo, organizando fuerzas multinacionales. Se escapa del objetivo de estos comentarios analizar las diferencias entre “ejércitos multinacionales” y “ejércitos internacionales”, pero a efectos del tema que se está estudiando las dos formas responden al reto que supone la globalización para la paz y la estabilidad internacionales.

A esta consecuencia se une una segunda, que es el desplazamiento de la zona de conflicto más allá de las propias fronteras. Durante siglos las intervenciones de los ejércitos se han realizado fundamentalmente dentro del propio territorio, para defenderse, o dentro del enemigo, para conquistarlo (en el caso de la Armada estos límites tienen sus propias características y habría que matizarlos), pero en el nuevo concepto de defensa las operaciones se desarrollan en otros territorios, normalmente bastante alejados, lo que plantea especiales dificultades, especialmente relacionados con la logística. En los documentos de la OTAN y de la Unión Europea se habla de “fuerzas de proyección”, precisamente porque no basta con tenerlas preparadas para intervenir si falta la capacidad de trasladarlas hasta la zona deseada.

Es evidente, por tanto, que la primera necesidad es disponer de medios de transporte, terrestres, navales y aéreos, pero respecto al apoyo logístico las necesidades son muchas más. Los Ejércitos que están participando en las operaciones de los últimos años han necesitado transportar a zonas alejadas sus medios de combate, sus armas y su munición, pero en caso todos los casos, estas fuerzas, se hayan denominado o no como fuerzas de paz, han tenido que instalarse y han tenido que vivir en la zona de despliegue, donde, en la mayoría de los casos, no se contaba con suministros o los servicios necesarios. En definitiva, que han sido tantas las necesidades de “vida” como las de “combate” las que era preciso atender, figura 3.



Foto: Externalización del transporte marítimo

Este problema no es del todo nuevo. De hecho, tradicionalmente el mantenimiento, por ejemplo, de los medios, se ha dividido en distintos escalones, quedando unos a cargo de las unidades y otros, los más complejos y de mayor alcance, a cargo de escalones situados en los centros de producción o en las mismas fábricas. Este segundo nivel estaba siendo atendido en su mayor parte, por empresas privadas, esto es, estaba externalizado. Lo novedoso es el alcance que tiene este apoyo privado en el nuevo panorama estratégico.

A su vez, esta participación del sector privado se extendía a muchos más sectores, cuando las fuerzas estaban instaladas en sus propios centros y bases, tanto por economía de medios, como por la conveniencia de estimular la economía local. Si durante años las unidades fabricaban su propio pan, ya desde hace bastante, desaparecidos antiguos recelos, se adquiere en panaderías civiles, en base a contratos normales. Lo mismo sucede con otras muchas tareas y suministros que han estado desarrollados por empresas y no por las propias unidades, aunque siempre se había mantenido el límite de que estos servicios eran solamente fiables para períodos de paz y dentro del territorio nacional.

En resumen que cabe hablar de dos “logísticas”: la de paz, y la de guerra, distintas en gran parte, no sólo en cuanto a su contenido sino también, en cuanto a la estructura de los órganos que las desarrollaban. Como es lógico se ha buscado que existiera continuidad entre los dos modelos logísticos, ya que al ser la principal preocupación de los mandos militares estar en condiciones de combatir, el ideal consiste en que se pase con la máxima facilidad y rapidez de la paz a la intervención en el conflicto. Y esto parece conseguirse en cuanto al apoyo logístico, principalmente con unas estructuras similares en una y otra situación. Pero si bien de esta realidad puede deducirse la necesidad de que este apoyo sea realizado, en todo momento, por órganos propios de los ejércitos, también se llega a la solución de que los apoyos que el sector civil presta en tiempos de paz, puede prolongarse de alguna forma para situaciones de conflicto.

Con la nueva situación los condicionamiento de todo tipo que existen no han variado y hay que pensar en que, si bien el apoyo inmediato de las unidades en combate o en situaciones límites de riesgo, deben poder ser realizadas con sus medios orgánicos, en el resto de las situaciones, aunque se sitúen en territorios alejados y en zona de conflicto, el apoyo puede estar completado, o incluso sustituido, por empresas privadas, de forma similar a lo que sucede en sus bases y acuartelamientos.

## *La modernización y profesionalización de los ejércitos*

Consecuencia directa de este empleo de las Fuerzas Armadas ha sido la modernización y profesionalización de los ejércitos. En realidad esta expresión no es exacta ya que se trata de la profesionalización de todo el personal de tropa, puesto que los cuadros de mando eran ya, en su casi totalidad, profesionales en toda la extensión de la palabra. En todo caso sería más correcto plantearlo como “modelo de ejército profesional”, a diferencia del que existe en muchos países y era también el más común en Europa.

Al margen de otros factores como son la actitud pacifista de la sociedad o la casi desaparición del miedo a una invasión enemiga (que durante siglos ha constituido el principal motivo por el que se organizaban defensivamente los pueblos), la razón principal por la que las naciones más desarrolladas están optando por el modelo de ejército profesional, se encuentra en el tipo de conflictos en los que van a intervenir.

Si a partir de la Revolución Francesa se extendió en Europa y América el modelo de “ejército nacional”, al que se debían incorporar todos los hombres en condiciones de combatir, en la actualidad, desaparecida (al menos por el momento) la necesidad de disponer de ejércitos de masas, que nacieron con el objetivo principal de enfrentarse a otros ejércitos y luchar por la defensa de la supervivencia de los ciudadanos y de sus propiedades, y no tanto de valores e intereses nacionales menos inmediatos para quien arriesga su vida, se ha abierto el camino hacia el modelo profesional. Este soldado puede y debe tener los mismos valores de disciplina, valentía, espíritu de sacrificio y patriotismo que aquél, pero ya no procede del sistema de reclutamiento obligatorio, ni su paso por el ejército es temporal y corto. Se trata de un profesional, de modo muy similar a lo que son sus cuadros de mando.

Este cambio, reciente en España y más antiguo en otras naciones de nuestro entorno, plantea por lo pronto el problema de la captación. Prácticamente todas las naciones que han optado por este modelo tienen dificultades para reclutar personal de tropa en calidad y número suficiente para que sus unidades estén al completo de efectivos y esto ha hecho creer que esta carencia o esta dificultad, es el motivo principal por el que los ejércitos modernos tienden a la externalización.

Sin embargo, sin restar importancia a este problema, parece de mayor peso el motivo de que el personal profesional, sea cual sea su número, ha de dedicarse fundamentalmente a su tarea específica. Esto es, a la tarea que sólo el militar puede desarrollar, tanto por

preparación como por razones de índole legal. El soldado profesional debe dedicarse a lo que se ha denominado antes el núcleo esencial de la misión de los ejércitos, dejando en otras manos tareas necesarias, pero que pueden ser desarrolladas por personal civil.

Es indudable que esta fórmula plantea la difícil cuestión de la definición de los límites, porque ni todo es externalizable en una unidad, ni es posible externalizar por igual en todas las situaciones. Como queda dicho, es imprescindible definir con claridad los objetivos que se comparten en un proceso de externalización y en el caso de los ejércitos este requisito es especialmente sensible, por evidentes razones de seguridad y por las peculiaridades que tienen las operaciones militares. Pero esto no obsta para que sea necesaria la reflexión del “para qué” se tienen soldados profesionales y, de la respuesta, se deban sacar las derivadas de cómo es conveniente (o necesario) estructurar la logística de dichas fuerzas.

Cabe añadir que las Fuerzas Armadas han de mantener y aumentar la cantidad y calidad de sus servicios y la modernización permanente de sus instalaciones, en un marco presupuestario restrictivo, lo que sin duda constituye un problema añadido. En este sentido puede afirmarse que la externalización puede contribuir a mantener el sistema y reinvertir los ahorros generados

### *El impulso modernizador de las nuevas tecnologías*

Junto a la globalización y a la profesionalización, otro factor que ha revolucionado los “asuntos militares” se encuentra en el impulso de las nuevas tecnologías. Los avances en este terreno en los últimos años han sido determinantes y alcanza desde la aparición de armas y medios de combate altamente sofisticados, a la proliferación de toda clase de artículos de uso diario. Conviene observar que cuando se cita el avance tecnológico como uno de los signos de la posmodernidad, generalmente se relaciona este fenómeno con el logro de nuevos materiales, aparatos e instrumentos dotados de alta tecnología, investigación en estos campos, etc. Rara vez se relaciona con el campo de los procedimientos y las nuevas técnicas de gestión y, sin embargo, la revolución tecnológica está incidiendo tanto en un campo como en el otro.

Centrándonos en el área de defensa, aunque estas consideraciones sean extensibles a otros sectores, los problemas que plantean los nuevos productos se refieren a su uso; su mantenimiento; y a la formación del personal que ha de utilizarlos. En el campo de los

procedimientos, estos problemas se traducen en: aplicación, actualización y formación permanente.

Respecto al uso de los medios modernos baste un ejemplo de orden doméstico: la limpieza de una casa (o de un acuartelamiento) se realizaba hasta hace poco con medios muy sencillos, la escoba, la fregona, los paños, etc., pero hoy en la mayoría de los hogares, y por supuesto de las instalaciones oficiales, se emplean los electrodomésticos que, aunque sencillos, es necesario saber utilizar. Si esto se amplía a la limpieza de las calles o a la recogida de basuras en las ciudades, aumenta la complicación de la maquinaria utilizada. A esta dificultad se une la razón económica porque muchos de estos aparatos, por muy sencillos que sean, tienen unos costes que aconsejan un empleo adecuado.

Se tiende a que el manejo de los aparatos modernos sea lo más simple posible, pero la realidad es que es preciso una cierta “especialización” para interpretar los manuales y sobre todo para conseguir su máximo rendimiento. Si se da el paso a sistemas más complejos, como es el caso de los llamados “edificios inteligentes”, la necesidad de que los usuarios tengan un conocimiento de cómo funcionan todos y cada uno de los elementos, se multiplica y, como es lógico, repercute en la formación que necesitan para obtener los resultados previstos.

A su vez, estos nuevos aparatos necesitan un mantenimiento más frecuente, más complejo y que abarca más facetas. Volviendo a los ejemplos domésticos, el coche, la lavadora y, por supuesto, el ordenador, exigen para mantener sus capacidades un cuidado y unas revisiones que no las puede llevar a cabo el simple usuario, sino que entran dentro del campo de los técnicos de las empresas. Esta exigencia, se ve multiplicada en todo lo que afecta al armamento y material de las Fuerzas Armadas, a lo que cabe sumar lo que alcanza a las instalaciones y a los utensilios de uso diario, precisos para alcanzar una determinada calidad de vida.

Ahora bien, tanto en un campo como en otro hay que diferenciar lo que se refiere a medios y procedimientos de combate en sentido estricto, de lo que no pueden considerarse como tales. En los primeros, es claro que han de ser los ejércitos con sus medios los que los que, habitualmente, deben estar en condiciones de mantenerlos, mientras que los segundos pueden más fácilmente ser atendidos por personal o empresas contratadas. La palabra “habitualmente” conviene incluirla porque la experiencia de otros ejércitos del modelo profesional, ha demostrado, recientemente, que

determinadas empresas están capacitadas para actuar también en situaciones de conflicto.

En el área de los procedimientos sucede algo similar. Los procedimientos estratégicos o tácticos (Reglamentos, en terminología militar) es evidente que no tendría sentido que fueran externalizados, pero los ejércitos hoy, como todos los organismos oficiales, tienen una carga de trabajo burocrático y administrativo que en muchas ocasiones llega a limitar la operatividad de las unidades. Por mucho que se desee simplificar esta labor, es una realidad a la que hay que atender tanto en tiempo de paz como de guerra (o si se prefiere emplear otros términos: situaciones de crisis o de conflicto). El progreso tecnológico en el sector moderno empresarial se está desarrollando por igual en la introducción de nuevos instrumentos y en la aplicación de modos y procedimientos novedosos. A lo que debe unirse el tema de los recursos humanos, porque para el empleo y el mantenimiento de unos y otros es imprescindible disponer de personal preparado.

Mantenerse al día de los progresos técnicos en los múltiples campos que intervienen en la vida y acción de los ejércitos, tiene, por lo tanto, un coste en cuanto a la adquisición de los medios materiales, incluido su mantenimiento, y en la preparación del personal. Y como uno y otro es preciso actualizarlos, se trata de un proceso caro económicamente hablando, que debidamente estudiado, puede no ser rentable para la defensa mantenerlos a su cargo en todos los campos y sectores.

Por otro lado hay que valorar el progreso de las empresas privadas, no sólo, como ya se ha citado, en cuanto a medios y al personal cualificado, sino sobre todo, en su relación con los temas de seguridad y defensa. En las naciones mas desarrolladas se ha dado un progresivo acercamiento entre el sector empresarial y los ejércitos, que en el caso de España puede decirse que va más allá de los intereses económicos, que también existen, lo que se traduce en el incremento de las posibilidades de cooperación entre ambos sectores de la sociedad.

### *Protagonismo de los sectores civiles de la sociedad*

La frase, tantas veces repetida, de “la defensa es cosa de todos” cobra en la actualidad una nueva dimensión. A lo largo de la Historia el papel del conjunto de la población, ha tenido un protagonismo limitado en los conflictos bélicos, que, por diferentes motivos, se consideraban responsabilidad prácticamente exclusiva de los gobernantes y de los ejércitos. La denominada “sociedad civil”, concepto que algunos tratadistas emplean para

diferenciar lo civil de lo militar y otros para distinguir al sector integrado en los órganos políticos del que no lo está, tiene hoy una presencia destacada, en los países democráticos, en su proceso de desarrollo

Este protagonismo se debe tanto a su capacidad para realizar tareas y funciones que exigen una cierta especialización, como al mayor sentido de responsabilidad ante los problemas que afectan al conjunto de la sociedad, que ya no se acepta que queden a expensas de las decisiones del grupo dirigente. Esta evolución en la conciencia colectiva de los pueblos, está transformando el planteamiento de la defensa, en la medida que siendo los protagonistas los ejércitos (esta es su razón de ser y su misión fundamental), cada vez más intervienen en la prevención y solución de los conflictos organismos civiles que, dentro de la legalidad, no están adscritos a ningún órgano de la Administración. Son las instituciones civiles y las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuya extensión y fuerza está rebasando todas las predicciones.

Para no desviarnos del objetivo de este trabajo baste con señalar que una de sus mayores aportaciones a la solución de diferentes problemas que afectan a todos, ha sido el fomento de la solidaridad, resultado de su capacidad de aunar esfuerzos y de difundir mensajes en apoyo a la participación de todos en los riesgos y amenazas comunes. No importa que la actuación de muchas ONG esté cuestionada y que se hayan detectado numerosos casos de fraudes y de intervenciones fallidas, porque lo que interesa resaltar aquí es su significado como índice del progreso del sentimiento de responsabilidad colectiva que existe en las sociedades más desarrolladas.

Pero sería un error circunscribir la mayor madurez de la sociedad civil a la experiencia de estas organizaciones, puesto que también alcanza a otros sectores, como es el de las empresas y dentro de ellas, especialmente de las empresas privadas. Su participación en los temas de defensa es cada día mayor en los países más avanzados, no solamente por su capacidad de aportar nuevas tecnologías y recursos humanos especializados, sino también porque se ha hecho evidente el contrasentido que significa definir la Defensa Nacional como la participación de todos los medios, humanos y materiales, disponibles y que luego esta exigencia no se traduzca en fórmulas adecuadas para que pueda ser realidad en todo momento.

Si se relaciona este concepto con los ya analizados del panorama estratégico, modernización y profesionalización, defensa compartida y desarrollo de las nuevas tecnologías, es fácil deducir la importancia que tiene, o ha de tener, la sociedad civil en la

preparación de la defensa y en las intervenciones de los organismos públicos que corresponda en cada situación. Esta cooperación no puede limitarse al apoyo social y moral, que con ser muy importantes son solamente un primer paso, sino que debe llegar al campo de colaboración efectiva, esto es, a la participación en las operaciones que hasta ahora desarrollaban de forma exclusiva las Fuerzas Armadas, en especial, en las fases de preparación y apoyo logístico.

De los apartados anteriores se desprende que el sector civil de la sociedad puede hacer extensiva al Ministerio de Defensa la colaboración que ya realiza con intensidad con otras Administraciones del Estado y al sector empresarial. Con las lógicas cautelas de seguridad y privacidad, imprescindibles para la defensa nacional y la exclusión de las actividades “críticas” para la defensa, la sociedad civil española posee hoy los conocimientos y recursos necesarios para participar activamente en la modernización y prestación de servicios a las Fuerzas Armadas.

Esta participación no ha de limitarse a actividades que requieran pocas inversiones, sino que también puede amparar proyectos más ambiciosos que incluyan fuertes desembolsos iniciales. En el anexo II, p. 00; se exponen algunos casos de externalizaciones en el sector privado y un modelo tipo incluyendo el problema de las inversiones y el estudio de viabilidad.

En este marco es posible imaginar que muchas de las actuales externalizaciones que están en marcha en otros sectores, pueden aplicarse en actividades de la Defensa Nacional, completando los procesos ya en marcha. Es posible que actividades como los servicios de reclutamiento, reubicación, gestión de nóminas e incluso gestión integral de bases y acuartelamientos, sean en un futuro no lejano realizadas por empresas civiles, aunque para hacerlo realidad será necesaria la actualización de la vigente legislación, en la medida que bastantes de los proyectos posibles tienen un difícil acomodo en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

No existe una prohibición expresa a esta fórmula de contratación, pero la falta de un desarrollo suficiente en los Reglamentos y, posiblemente, la inercia en la utilización de modelos anteriores, ralentiza, y en ocasiones impide, llevar a cabo la externalización de ciertos suministros y servicios que parece evidente es necesario abordar en una concepción moderna de la defensa y de la participación del sector privado. En este sentido muchas veces resulta más sencillo “subcontratar” que plantear proyectos que exigen un análisis diferente y más complejo que plantea, como primera exigencia, un

espíritu de colaboración, la definición clara de los objetivos a alcanzar y unas condiciones en cuanto a los plazos y a las fórmulas de control distintas.

### **Comentarios finales**

La externalización de suministros o servicios, o de ambos conjuntamente, no puede considerarse como una solución mágica a todos los problemas que, en lo que se refiere al complemento logístico, plantean los nuevos tiempos, tanto a las empresas del sector privado como a las del sector público. En especial en los sectores de seguridad y defensa ha de contemplarse con las debidas precauciones, por las características especiales de los objetivos de las Instituciones en las que se fundamenta estos servicios públicos.

Tampoco puede entenderse como la solución única, como lo demuestra que desde hace mucho tiempo se han utilizado otras fórmulas como las de contratación, o subcontratación, o los convenios, para el caso de llevarse a cabo entre órganos de las Administraciones Públicas. Es evidente que para ciertos temas, normalmente puntuales, o para casos como el mantenimiento o la adquisición de armas y material de combate, se están empleando otros sistemas para la compra, en algunos casos en forma de *renting*. Lo mismo sucede en las empresas privadas que no recurren siempre al *outsourcing*, sino que en ocasiones eligen otros modos de colaboración para mantener su competitividad.

Sin embargo, también sería un error considerarlo sólo como una nueva forma de contratación y mucho menos de privatización, con las que se puede confundir en la medida que se formaliza en un contrato y se da entrada a una empresa civil a actividades logísticas que han sido realizadas hasta ese momento por los propios ejércitos. Se diferencia de ambos extremos y por este motivo es importante tener claras sus peculiaridades para no rebasar los límites que tiene y para evitar los riesgos de fracaso que comporta, como en todo proyecto de colaboración.

La externalización debe entenderse en el campo de la cooperación. Es imprescindible establecer unos objetivos comunes para que exista una auténtica externalización, sea extenso o reducido el objeto de esta colaboración. En el caso del área de la seguridad y la defensa esta exigencia plantea una problemática particular dado el objetivo que tienen las Instituciones que tienen la máxima responsabilidad en ambas, como instrumentos del Estado, por lo que será preciso plantearla con especiales precauciones. Si para todo tipo de empresas es imprescindible tener claramente determinados los objetivos de que se pretende o se necesita, que proceso de selección se va a seguir y que sistemas de

evaluación y control es necesario establecer, para tener las máximas probabilidades de éxito, en los campos antes citados estos extremos o puntos clave, han de ser fijados con la mayor precisión posible.

Los motivos que actualmente impulsan a que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad opten por esta fórmula nacen del proceso modernizador que se impone en las naciones más desarrolladas y de la tendencia a que el conjunto de la sociedad participe, cada vez más, en la defensa. El proceso hacia la profesionalización del personal de tropa que aparece unido a la modernización, es sin duda un elemento que está acelerando la necesidad de externalizar por la exigencia de que los soldados se puedan dedicar a su tarea específica, pero aunque se contara con personal suficiente subsistiría la tendencia a incrementar la eficiencia de los ejércitos desarrollando proyectos de cooperación con empresas e instituciones privadas.

Este proceso necesita para poder llevarse a cabo con garantías de éxito, voluntad política para llevar adelante los proyectos, actitud y capacidad por parte del sector empresarial para ejecutarlos y un desarrollo adecuado de la legislación vigente, al objeto de facilitar tanto los sistemas de selección y contratación, como las condiciones de los contratos en todo lo que se refiere al objeto del mismo y, sobre todo, a los plazos máximos que pueden alcanzar, puesto que de otro modo no sería posible una auténtica colaboración entre las empresas adjudicatarias y las Fuerzas Armadas o Fuerzas de Seguridad.

En cuanto al resto de las condiciones legales vigentes, cabe optar por el sistema de un contratista principal que se responsabiliza de subcontratar los distintos aprovisionamientos y servicios (muy extendido en el mundo anglosajón), o por el de los consorcios, por la fórmula de la asociación de interés económico o las Uniones Temporales de Empresas (UTE), que en el caso español está dando buen resultado, en la medida que permite a las pequeñas y medianas empresas participar directamente en el contrato, con las ventajas de carácter económico que ello conlleva.

Por último hay que señalar que los ejemplos que se citan, tanto relativos a casos de empresas privadas, como del Ejército de Tierra o las Fuerzas de Seguridad del Estado, tienen como objeto ilustrar las ideas que se desarrollan en el trabajo, sin pretender que sean un modelo aplicable a todas las situaciones, ni tampoco pretender que sean ejemplos que haya que tomar como referencia ya que en la práctica han tenido errores que en los nuevos proyectos es conveniente prever y en todo caso, evitar

## Anexo I

### *El equipo básico del soldado del Ejército de Tierra*

#### ANTECEDENTES

El equipo básico del soldado del Ejército de Tierra puede considerarse como un paradigma de los fundamentos y de los límites de la externalización en el sector de defensa. En las Fuerzas Armadas el sistema tradicional para la adquisición de las prendas y equipo para el personal de tropa, consistía en la compra, a través de concursos públicos, bien de los tejidos y artículos necesarios para la confección en talleres de Intendencia, bien de las prendas y elementos que por sus características era necesario adquirir en el mercado. Este sistema, similar al que tenían los ejércitos del entorno, planteaba problemas en cuanto a la diversidad de proveedores y, sobre todo, a la necesidad de emplear medios materiales y humanos de los Servicios de Intendencia para las tareas de control en la recepción, almacenamiento, distribución a las unidades y entrega a los usuarios. A estos problemas hay que añadir el de los stocks que, mas allá de las reservas previstas, había que mantener en los almacenes y que en muchos casos, perdían al tiempo su utilidad por cambios de modelos, nuevos materiales, etc.

Con el objetivo de mejorar el servicio de vestuario, en los primeros años de la década de los noventa, el Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra realizó un estudio que cristalizó en el *Libro Blanco del Vestuario y Equipo*, en el que posteriormente se apoyó una Orden Ministerial, que daba pie a un cambio en el sistema seguido hasta aquella fecha. En este *Libro Blanco* se estudiaba el conjunto de prendas que debía comprender el equipo básico del soldado, determinando lo que, por otro lado, constituía el “equipo de combate” (casco, chaleco, etc.) y el equipo especial para determinadas misiones o unidades (montaña, carros de combate, servicios en talleres, etc.).

Sobre la base de la citada Orden se redactaron los correspondientes pliegos de condiciones y se llevó a cabo en el año 1994 un primer concurso para el equipo básico, denominado coloquialmente “petate”, con la peculiaridad de abarcar más de 30 prendas distintas y ser cuatrianual. Con el objeto de facilitar la concurrencia, se dividía en cuatro lotes que abarcaban, el 50%, 30%, 10% y 10%, exigiendo en cada uno de ellos, la totalidad de las prendas.

En el segundo concurso, para el cuatrienio 1996-1999, se añadieron nuevas condiciones en la línea de la externalización. Los adjudicatarios deberían realizar las tareas logísticas

de almacenamiento y distribución a los puntos que señalara el Ejército. En el concurso se introdujo así mismo el criterio de flexibilidad, por el que el Cuartel General podía fijar con la necesario antelación, el número de prendas o elementos que iba a precisar, lo que al Ejército le permitió solucionar el grave problemas de los *stocks* que mantenía como excedentes de concursos anteriores.

En el año 1999 se ha publico un tercer concurso para el cuatrienio 2000-2004 y en el 2004 se ha publicado un cuarto concurso para los años 2005-2008. En ambos se han introducido sucesivas mejoras, tanto en el equipo como en las funciones logísticas.

## DESARROLLO

En síntesis el desarrollo exige las siguientes tareas:

1. Fabricación de las distintas prendas y elementos que componen el equipo. Las empresas proceden a la fabricación ateniéndose a la petición que realiza el órgano responsable del Ejército, teniendo en cuenta la previsión de necesidades y las diferentes tallas, que se han obtenido con el estadillo fijado de antemano.
2. Envío de las prendas al punto logístico fijado en el que se ensamblan para formar los diferentes "petates". Estos quedan, por lo tanto preparados para cubrir las necesidades de las diferentes tallas. En esta fase del proceso se absorbieron prendas de los *stocks* que tenía el Ejército, con el ahorro que ello supuso.
3. Almacenamiento y conservación de los *stocks*.
4. Transporte de los equipos a los centros militares fijados por el Cuartel General, donde son recepcionados por los órganos logísticos correspondientes.

A partir de este momento la responsabilidad de la entrega pasa a los Servicios Logísticos del Ejército, pero está en estudio la posibilidad de que la entrega llegue a ser personalizada, como ya se está llevando a cabo en las Fuerzas de Seguridad y en instituciones de otras naciones.

El número de elementos y funciones logísticas exigidas, hicieron necesario que se agruparan varias empresas para dar respuesta adecuada a lo que solicitaba la Administración. Una de las fórmulas que contempla la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es la UTE. La adjudicataria, constituida por empresas de la Asociación de Empresas de Suministradoras del Ministerio de Defensa (AESMIDE), tuvo

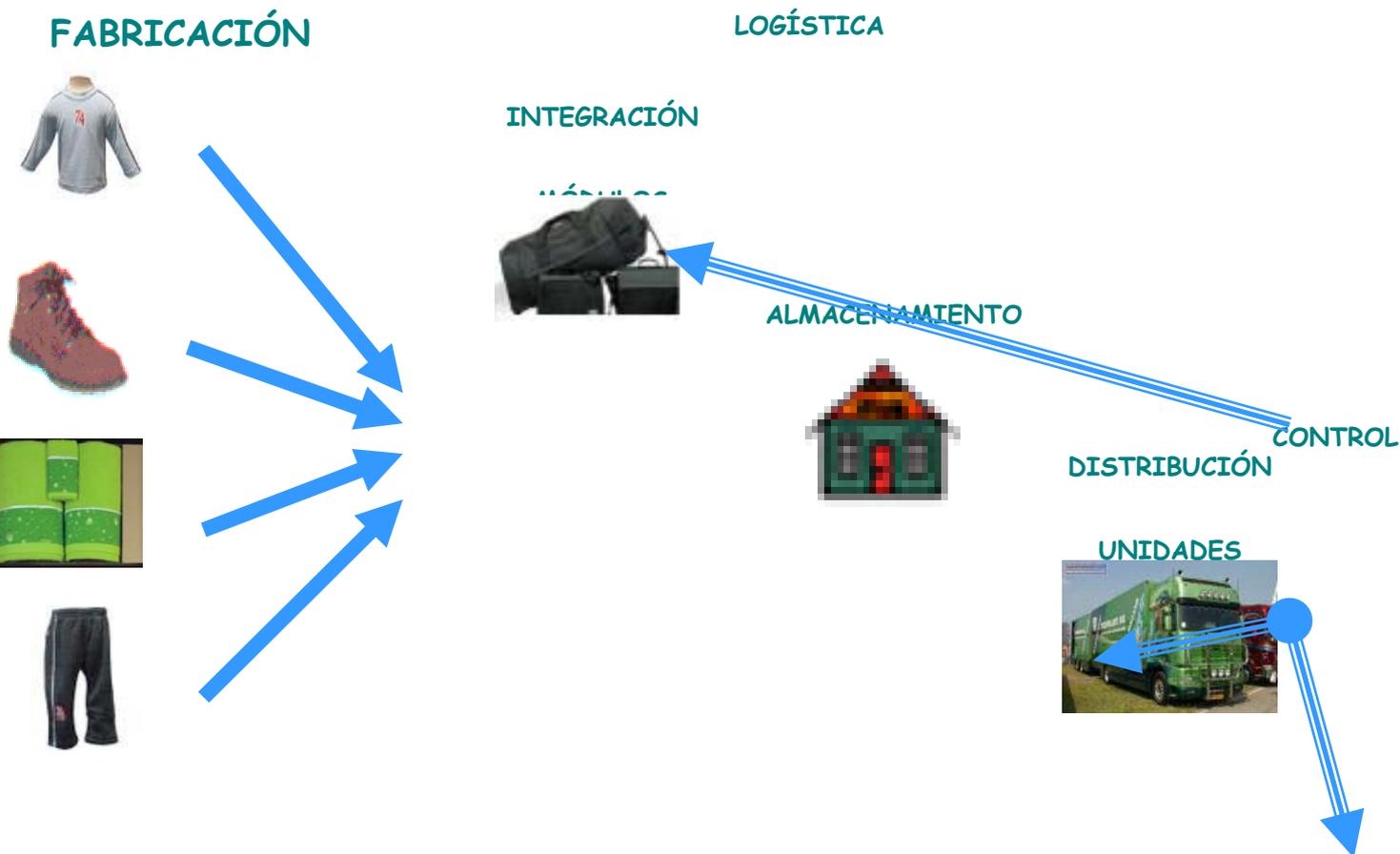
como objetivo proporcionar el mejor servicio, a la vez que se buscaba apoyar a las pequeñas y medianas empresas, incorporándolas a un proyecto al que, de otro modo, no hubieran podido acceder.

Otra característica ha sido que la Gerencia, exigida por la normativa legal, es independiente de las empresas que fabrican o realizan las tareas logísticas, con lo que además de las funciones generales, desarrolla un importante papel en cuanto al control logístico del servicio, el control de calidad y la solución de los conflictos interempresariales que han podido surgir, figura 4.

## UN EJEMPLO DEL LLAVE EN MANO

### EL PETATE

(EQUIPO BÁSICO DEL SOLDADO DEL ET)



## *Sistema mixto de restauración*

### *en las unidades del Ejército de Tierra*

El servicio de alimentación de la tropa constituye uno de los puntos clave del apoyo logístico de los ejércitos, tanto cuando las Unidades se encuentran en sus bases y acuartelamientos, como cuando están fuera de los mismos. En este segundo caso, la necesidad es mayor cuando se trata de tropas desplegadas en misiones fuera del territorio nacional. El Ejército de Tierra para hacer frente a estas necesidades ha dado, en los últimos años, un paso de gigante en cuanto a la modernización del sistema de alimentación, llevando a cabo una serie de medidas que en gran parte pueden considerarse como auténticos modelos de externalización.

El que, hasta la fecha, ha dado lugar a un concurso, público y abierto, mejor definido y que tras los correspondientes trámites ha sido adjudicado a una UTE, es el que trata de la alimentación de las unidades en misiones de paz. Puede ilustrar la importancia de este último concurso, conocer la secuencia de los diferentes contratos que le han precedido.

El apoyo logístico a las primeras unidades enviadas a Bosnia-Herzegovina, se realizó con medios militares. Para cubrir las necesidades de adquisición de productos alimenticios que era muy costoso enviar a través de la cadena logística militar, se adquirirían algunos productos en la zona y se llegó a establecer acuerdos con los servicios logísticos de otros ejércitos. A estas dificultades se unieron otras como problemas de transportes y la posible contaminación de algunos productos de la zona. Todo ello llevó al Cuartel General del Ejército a publicar un concurso para el abastecimiento de víveres, tanto frescos como envasados, dejando un pequeño margen al mando de las unidades allí destacadas, para la compra de ciertos artículos en la zona.

Este primer concurso se amplió a las unidades desplegadas en otras zonas de la antigua Yugoslavia y se perfeccionó en cuanto a los sistemas de almacenamiento, suministro de otros productos, etc. En envío del contingente español a Afganistán no permitió emplear los sistemas corrientes de publicación de un nuevo concurso, por lo que se recurrió al sistema de contrato negociado. Lo mismo sucedió con el despliegue en Irak, que, aunque inicialmente se apoyó en el buque *Galicia* de la Armada, por la premura de tiempo, aconsejó negociar una ampliación de los contratos existentes, hasta que se pudiera llevar a cabo un proyecto global más ambicioso, de externalización del servicio de alimentación a las tropas que participaban en operaciones de paz en diferentes teatros de operaciones.

En el año 2003 se publicó un nuevo concurso que puede considerarse como paradigma de este tipo de servicios. Sobre la base de las experiencias anteriores se pudieron redactar unos pliegos de condiciones técnicas y administrativas muy minuciosos, que exigen a las empresas adjudicatarias la gestión de un contrato que incluye el aprovisionamiento de víveres, la logística necesaria para almacenarlos y transportarlos a la base y la confección de la comida. En resumen, que se trata de un contrato que va más lejos que una simple contratación de suministros o de servicios. Se trata de un modelo de cooperación que tiene como objetivo la alimentación de las unidades desplegadas en diferentes zonas y, en consecuencia, se debe calificar de un modelo de externalización, que hasta la fecha ha dado resultados muy positivos.

Otra cosa es que a caballo de este contrato y como resultado de las buenas relaciones entre los mandos de las unidades y los responsables de las empresas, se hayan llevado a cabo ampliaciones al contrato inicial, en el sentido de que se proporcionaran otros elementos necesarios en la base, no contemplados en el contrato inicial. Estas buenas relaciones son la demostración de que este tipo de contratos tiene éxito en la medida que se cumplan las condiciones que exige el modelo de externalización.

### *Limpieza de las instalaciones*

#### *de la Guardia Civil y la Policía Nacional*

El día 1 de enero del 2002 se inició el servicio externalizado de limpieza de todas las dependencias de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. Hasta esa fecha, esta tarea se realizaba o bien por personal de los Cuerpos de Seguridad, o por contratos puntuales para los distintos puntos. En todo caso era independiente la gestión de la Guardia Civil y de la Policía, por lo que la primera novedad de este contrato ha sido buscar una solución conjunta que facilite las tareas de control por parte del Ministerio del Interior, a través de la Subdirección de Patrimonio y Gestión Económica de la Dirección General de Infraestructuras, y que permita aprovechar la economía de escala.

El concurso determinaba tres "lotes" o zonas, con la singularidad de que premiaba la posibilidad de que una misma empresa se presentase a las tres, ya que se consideró que ello facilitaba la labor de inspección y control. Asimismo incluía una cláusula importante por razones de seguridad, que prohibía la subcontratación, salvo casos muy particulares que deberían ser expresamente autorizados.

El desarrollo de este proyecto está siendo satisfactorio para ambas partes y de la entidad del mismo pueden dar idea algunos datos. Abarca la limpieza de algo más de 5.000 puntos, de distinta entidad y las empresas adjudicatarias, que forman una UTE, emplean a unos 3.600 trabajadores de los que algo más de 500 son personal laboral de la Administración, que pasan a ser subsumidos por las citadas empresas. Para llevar a cabo la limpieza se combinan una plantilla idónea y las técnicas más avanzadas, adaptadas a cada lugar en función de los materiales empleados en la construcción de las diferentes instalaciones.

Se realiza un control mensual de la calidad del servicio y de la gestión del mismo y se llevan a cabo reuniones con los mandos responsables y siempre que sea necesario con los de las instalaciones. Todo ello, combinado con un sistema rápido en la transmisión de incidencias y la aplicación de la sinergia derivada de la gestión global, dan como resultado un alto grado de satisfacción reflejado en los informes que emitidos.

Es interesante señalar que parte del éxito se debe a que en los trabajos previos a la redacción de los pliegos, se llevaron a efecto consultas sobre la posible respuesta de las empresas del sector en el caso de que se publicara, con lo que se aseguraba que el concurso no iba a quedar desierto por imposibilidad de cumplir las condiciones solicitadas. Esta medida, que no significa en absoluto que haya lo que se denomina “información privilegiada”, sino todo lo contrario (la información la facilitan las empresas a la Administración), permite cumplir los objetivos deseados. En demasiadas ocasiones cuando se prescinde de esta información el resultado es negativo y se ha de buscar la solución a través de medidas de urgencia más costosas y más difíciles de controlar.

#### *Proyectos de posible cooperación con otras Fuerzas Armadas*

El modelo del “equipo básico del soldado” del Ejército de Tierra ha sido copiado en el Ministerio de Defensa italiano. En el pasado 2002 tuvo lugar una visita del sotosecretario italiano a la AESMIDE con el objeto de conocer los detalles del equipo que se facilitaba a los soldados y, sobre todo, como se llevaba a cabo todo el proceso. Como resultado de esta visita y de los datos que le fueron facilitados decidieron publicar un concurso similar para el suministro de vestuario a parte del personal militar.

Siguiendo las normas vigentes en Italia, se publicó en primer lugar en los medios de comunicación, semanas más tarde en el suplemento del *Boletín de la Comunidad Europea* (9 de julio de 2003 y 27 de septiembre de 2003) y por último en el *Boletín Oficial*

*de la República Italiana* (5 de julio de 2003, 2 de agosto de 2003 y 30 de septiembre de 2003) para la selección de las empresas, o grupos, que podrían licitar. Posteriormente se seleccionaron las que reunían las condiciones exigidas y se transmitió a las elegidas la correspondiente invitación. En estos momentos está pendiente de la adjudicación y uno de los consorcios invitados (término que corresponde al de UTE) es el formado por empresas italianas y algunas españolas, que conocen el tema por participar en el suministro al Ejército español.

En la invitación a concursar se fijaba el asunto del concurso:

“...para el otorgamiento a un contratante general del suministro de materiales de vestuario equipo para las exigencias del personal militar del Ejército, de la Marina y de la Aeronáutica con almacenamiento y entrega a domicilio por cuenta del proveedor” ciclo 2004-2006.

Las características del asunto del concurso se ajustan al modelo de externalización al incluir suministro de prendas y material del equipo y ciertas tareas logísticas que hasta ahora realizaban los Servicios de Intendencia propios.

En este mismo sentido se puede incluir como ejemplo, aunque finalmente se frustró, el proyecto presentado por Estados Unidos, en un concurso internacional publicado en Internet, para la dotación de equipo, material y armamento ligero a los batallones iraquíes que pensaba organizar la autoridad de la coalición internacional (tras la que se encontraba la secretaria de Estado de Defensa).

En los pliegos publicados se recogían las características del material, vehículos y armamento y las exigencias en cuanto al mantenimiento y a la instrucción del personal iraquí que iba a emplearlos. Se trataba por lo tanto, de una labor mixta de aprovisionamiento y servicio logístico que solo se podría haber realizado sobre la base de un acuerdo o convenio de colaboración.

## **Anexo II**

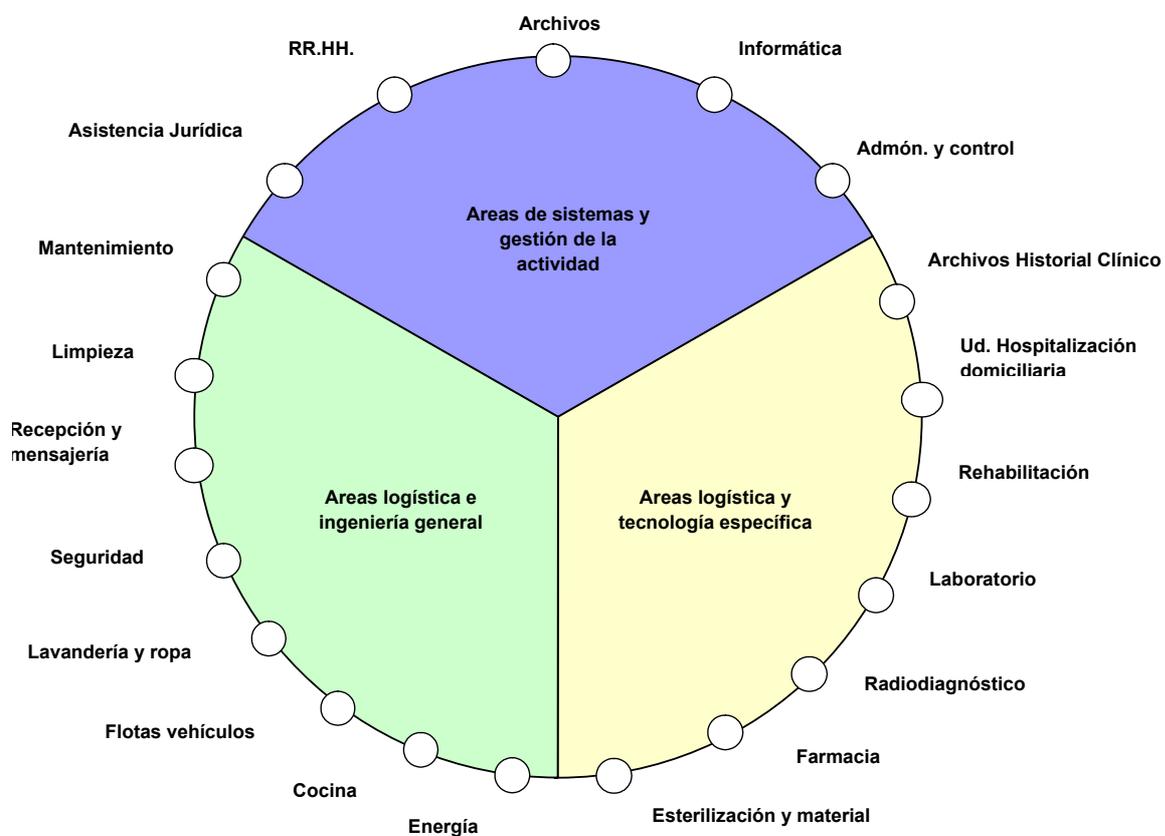
*Concesión para el proyecto, construcción y gestión de un hospital en Majadahonda (Madrid).*

Administración: Comunidad Autónoma de Madrid.

La gestión incluirá las actividades indicadas en el esquema adjunto, permaneciendo en manos de la Administración la gestión del *core-business* del hospital, esto es, la estricta actividad sanitaria y el personal necesario (batas blancas). El retorno de la financiación se realiza por el sistema alemán.

Todas las condiciones a las que queda sujeta la concesión están fijadas en los pliegos de condiciones administrativas generales y particulares y en las condiciones técnicas particulares, figura 5.

### **Externalización de actividad (Hospitalaria)**



*Concesión para el proyecto, construcción, equipamiento y explotación, asumiendo el concesionario la financiación de un centro residencial y centro de día en el Municipio de Bargas (Toledo)*

Administración: Comunidad Autónoma Castilla-La Mancha. Plazo concesión: 40 años.

La concesión incluye la totalidad de la gestión del centro, y el retorno de la financiación se produce por el abono garantizado de un número de plazas prefijadas a un precio

valorado en los Parques Móviles de la Guardia Civil (PGC), así como el importe de compensación de las plazas no ocupadas.

Todos los recursos y personal, así como la gestión y dirección, son responsabilidad del concesionario. La Administración fija en los PGC los mecanismos de vigilancia, valoración y aceptación de la gestión realizada.

*Concesión para la actividad de asistencia a las aeronaves en tierra en los aeropuertos españoles, de acuerdo con la directiva comunitaria 96/67/EC*

El concesionario obtiene la concesión para realizar en el aeropuerto los servicios indicados en el cuadro adjunto a las compañías aéreas.

Administración: Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. Plazo: 6 años.

El retorno de la financiación del proyecto se produce mediante el cobro de tarifas a las compañías aéreas (las tarifas son aprobadas por la Administración). El marco se define en los pliegos generales del concurso.

*Facility Management de la sede central del Grupo ACS*

*en San Sebastián de los Reyes (Madrid)*

Cliente: Grupo ACS

Alcance del suministro:

1. Servicio de limpieza y mantenimiento:
  - Mantenimiento integral de todas las instalaciones.
  - Limpieza exterior e interior del complejo.
  - Mantenimiento de los jardines exteriores e interiores del complejo.
2. Servicios básicos:
  - Equipo de gestión y coordinación.
  - Servicio de ordenanzas.
  - Almacén.

- Gestión de espacios y telefonía.
- Servicio de recepción y centralita telefónica.
- Servicio de estafeta.
- Vigilancia y seguridad.
- Autobuses.

3. Servicios a demandar:

- Servicio de repografía.
- Servicio de reparación mobiliario.
- Aulas de formación y salas de reuniones. Restauración.

4. Suministros:

- Agua.
- Energía eléctrica.
- Gas natural.
- Telefónica Data (líneas de datos).
- Red informática (*Harris Net*).

Podemos decir que este nivel de externalización alcanza todas las actividades y servicios necesarios para que el edificio funcione con todas las facilidades que han de darse para el mejor desarrollo del core-business de la compañía que es la gestión de la misma, sin distraer recursos para actividades “domésticas”.

Las bases se fijaron en el concurso restringido convocado. El proveedor del servicio es Integra del Grupo CLECE, a su vez perteneciente al Grupo ACS.

Modelos similares han adoptado la práctica totalidad de las grandes compañías internacionales en nuestro país.

*Resumen*

Tras la enumeración de estas experiencias concretas tenemos que insistir y recordar que ninguna estrategia de externalización puede formularse si sólo se basa en conocimientos o análisis fragmentarios. Si dicha estrategia produce buenos resultados, se deberá a la suerte o la intuición y el éxito de un programa de externalización no puede depender ni de la primera, ni de la segunda.