

LA RACIONALIZACIÓN DEL APOYO LOGÍSTICO: EL EXPERIMENTO FRANCÉS

Santiago ACOSTA ORTEGA



Introducción



L Ministerio de Defensa francés está llevando a cabo, desde hace un par de años, un proceso de reforma que deberá culminar en una profunda reorganización de sus estructuras y su funcionamiento. Pieza principal de esta reorganización es la fusión del apoyo logístico y la administración general de los tres ejércitos en una sola estructura común, dependiente del *État-major des Armées* (Estado Mayor de la Defensa), buscando la racionalización de ambas funciones y el subsiguiente ahorro económico.

La apuesta, sin embargo, parece arriesgada, porque se lleva la fusión de las estructuras de apoyo hasta el escalón más bajo, el apoyo a las unidades, y si bien los objetivos perseguidos están perfectamente definidos, no ocurre lo mismo con el diseño final resultante. La reforma se ha emprendido sin saber exactamente cuál va a ser el resultado definitivo, ya que de hecho ha comenzado con una fase de experimentación que deberá producir modificaciones en el proceso de su implementación. El resultado final de este experimento francés puede ofrecer enseñanzas útiles más allá de sus fronteras.

Antecedentes

Tras la llegada al poder del presidente Sarkozy, Francia puso en marcha una Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP) y una revisión en profundidad del Estado, con el objetivo de sanear las finanzas públicas, mejorando a la vez la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos. Esta revi-

sión ha dado lugar a 374 decisiones de modernización que deberán ser puestas en práctica antes de 2012, y que afectan a todos los ministerios. La principal medida que deberá asegurar las economías estructurales que se buscan es la de no reemplazar a uno de cada dos funcionarios que se retiren.

Paralelamente, en el verano de 2007 se creó una comisión con el encargo de redactar un nuevo Libro Blanco de la Defensa que sustituyese al vigente de 1994. Entre otros objetivos —definición de la estrategia global francesa, de las capacidades necesarias, etc.— el nuevo Libro Blanco tenía los de definir las reestructuraciones y las reformas que permitiesen alcanzar la coherencia necesaria entre las necesidades, la financiación y el cuadro general de las finanzas públicas, así como una reforma en profundidad del Ministerio de Defensa para adaptarlo a los nuevos objetivos.

Publicado en 2008, el Libro Blanco afirmaba con respecto a las estructuras de apoyo y administrativas de los ejércitos existentes que eran a menudo «redundantes, dispersas, compartimentadas entre ellas e inadaptadas (...)». Fruto pues de ambas iniciativas de modernización, la RGPP y el Libro Blanco de 2008, el Ministerio de Defensa francés inició un proceso de profunda reestructuración que actualmente está en curso en fase de experimentación. En el aspecto que nos ocupa, el de la racionalización del apoyo logístico, se han acometido tres modificaciones orgánicas principales: la creación de una cadena de apoyo única para los tres ejércitos, con un Mando de Apoyo Común (COMIAS), la creación de las Bases de Defensa y la fusión de los servicios de Intendencia de los ejércitos. Se estima que podría obtenerse así una reducción de 35.000 puestos de trabajo y unas economías de seis a siete millardos de euros, economías que de acuerdo con lo previsto en el Libro Blanco deberían revertir al presupuesto de Defensa, permitiendo mejorar el reparto de éste a favor de los créditos destinados a material. Sumando a esta reducción la que se derivará de la adaptación de los ejércitos a lo propuesto por el LBD se pretende, según anunció el presidente Sarkozy, la supresión de 54.000 empleos civiles y militares hasta 2014, es decir, más de un 17 por 100 del personal del Ministerio de Defensa.

La cadena de apoyo conjunta y las bases de defensa

En 2008, el despliegue de los tres ejércitos franceses contaba con bases e instalaciones en 471 localidades diferentes. Una de las primeras medidas adoptadas en el proceso de reforma emprendido a consecuencia de la RGPP y de las conclusiones del Libro Blanco de 2008 fue, pues, la de la concentración del despliegue, fijándose el objetivo en reducir las bases a sólo unas 60 al final del proceso (inicialmente el número previsto era de 90).

El primer paso para llegar a esta reducción es un importante cambio orgánico en el Ministerio de Defensa: la creación del Mando Interejércitos de

Apoyo Común (COMIAS), bajo la autoridad del *Chef d'État-major des Armées* (jefe de Estado Mayor de la Defensa, CEMA). Asimismo, se funde en una sola la cadena de apoyo y administrativa de los tres ejércitos. El escalón local de esta cadena son las nuevas «Bases de Defensa» (BdD), que van a prestar un apoyo logístico y administrativo al personal y unidades de cualquier ejército indistintamente. Las bases dependerán del COMIAS, que será quien nombre sus comandantes, aunque éstos no tendrán ninguna autoridad sobre las unidades que puedan estar en sus instalaciones, siendo sus únicas responsabilidades de carácter logístico.

La BdD no es una base en el sentido tradicional de la palabra, sino un área geográfica —en principio fijada en un radio de 30 kilómetros desde la instalación principal— que agrupa las unidades del Ministerio de Defensa existentes en ella, haciéndose cargo de su apoyo común y su administración general. Cada BdD dispondrá de una Agrupación de Apoyo de Base de Defensa (GSBdD). Esta GSBdD es una unidad conjunta, que será la única que disponga de presupuesto asignado a nivel local; sus funciones serán las de administración de recursos humanos, adquisiciones, apoyo al personal y apoyo técnico para materiales comunes; igualmente se hará cargo de los transportes, combustibles, servicios de ocio, medios comunes de instrucción y seguridad.

Además, la BdD dispondrá de un centro médico, una unidad de apoyo de infraestructura y un centro de apoyo de sistemas de información. Las unidades apoyadas por ella (regimientos, puertos militares, bases aéreas, hospitales, etc.) dispondrán de los servicios específicos necesarios para su actividad que no puedan ser puestos en común. Se prevé que el apoyo sea también proyectable cuando las unidades apoyadas sean desplegadas en zona de operaciones.

El proceso de implantación de estas BdD se está haciendo progresivamente; en 2009 se crearon once BdD experimentales, con el objetivo de comprobar y validar sobre el terreno las distintas posibilidades de organización, fijándose tres fechas en las que debería hacerse una evaluación de los resultados. La primera de ellas, en verano de 2009, debería evaluar los fundamentos de la reorganización emprendida; la segunda, en febrero de 2010, considerar los beneficios presupuestarios del modelo una vez transcurrido un ejercicio presupuestario completo, y la última, en junio de este mismo año, servirá para la definición final del modelo.

La primera evaluación (o retorno de experiencia, como se le ha llamado) se ha considerado positiva a pesar de reconocerse la existencia de aspectos que deberían ser mejorados (1), lo que, unido a que la coexistencia del nuevo

(1) Ministère de la Défense. *Bases de Défense. Retour d'expérience*. Dossier de Presse, 21 de octubre 2009.

sistema con el antiguo produce disfunciones, ha motivado que se tome la decisión de acelerar el proceso de implantación. Así, la fecha fijada para su generalización se ha adelantado del año 2014 previsto inicialmente al 2011.

Otro aspecto reseñable es que algunos de los puestos directivos de las BdD podrán ser ocupados por civiles: en 2010, en tres de las dieciocho BdD (siete más se han puesto en marcha a principios de año), el jefe del GSBdD será un civil.

La creación del Servicio Conjunto de Intendencia (*Service du Commissariat des Armées*, SCA)

Dentro de esta gran reorganización del apoyo, desde el 1 de enero de 2010 los Servicios de Intendencia de los tres ejércitos han sido reemplazados por el Servicio Conjunto de Intendencia (SCA), encargado de la administración general, administración financiera, contabilidad, logística —alimentación, vestuario, habitabilidad y material de campamento—, adquisiciones e intervención, comunes a los tres ejércitos. El SCA depende del CEMA, habiendo sido nombrado como su primer director un intendente general del Cuerpo de Ejército (teniente general) del Ejército de Tierra, y como su segundo, un intendente general de división del Ejército del Aire. Entre otros órganos de este SCA se prevé la creación de media docena de «plataformas» especializadas, sobre todo en adquisiciones, que apoyarán a las BdD.

A pesar de lo que parece indicar su nombre, la creación de este SCA no supone la desaparición de los cuerpos de Intendencia específicos de los ejércitos, sino tan sólo la fusión de los servicios que éstos prestan, aunque tampoco de todos. La denominación de «Servicio de Intendencia» que se utiliza en Francia para designar las funciones que desarrolla el Cuerpo de Intendencia puede llevar a la confusión de ambos.

En el caso de la *Marine Nationale* (MNF), y aunque su organización es diferente a la de la Armada, el desaparecido *Service du Commissariat de la Marine* (SCM) podría compararse a nuestra DAE con toda su estructura periférica, y ésta sería la que desaparecería. Esto no quiere decir que el Cuerpo de Intendencia vaya a dejar de estar presente en la cúpula de la MNF, ya que el jefe del Cuerpo, además de director central del SCM de la MNF, es a la vez el *Sous-chef d'État-major Soutiens et Finances* (jefe de la División de Logística y Finanzas) del Estado Mayor de la MNF, y este destino sigue manteniéndolo tras la desaparición del SCM.

Por otro lado, los oficiales de Intendencia de la MNF seguirán manteniendo sus destinos embarcados como hasta ahora. También se mantienen las escuelas de Intendencia específicas de cada ejército.

Además, la reorganización administrativa y del apoyo emprendida en el Ministerio de Defensa francés no elimina la logística específica de cada ejér-

cito. En la Marina francesa, el apoyo logístico de material específicamente naval —sobre todo repuestos, material de buceo, etc.—, que hasta la fecha era responsabilidad del SCM, se reorganiza, creándose un Servicio Logístico de la Marina (SLM). Este SLM se hará cargo de todas aquellas necesidades específicas de la Marina no asumidas por el nuevo Servicio Conjunto: gestión y almacenamiento de repuestos, transporte, materiales de aprovisionamiento en la mar, de buceo, etc. EL SLM ha comenzado a funcionar también el 1 de enero de 2010, habiendo sido nombrado como su primer jefe un *commissaire général de 2^{ème} classe* (general de brigada de Intendencia de la Armada). A partir de esa fecha, el personal del Cuerpo de Intendencia de la MNF ocupará destinos bien en el SCA, bien en el SLM, aunque los límites de sus competencias no están aún perfectamente establecidos.

Los cuerpos de Intendencia específicos siguen pues manteniendo su pertenencia a cada Ejército o a la Marina y sus escuelas propias, aunque luego su personal dotará a las estructuras del SCA, en unidades conjuntas.

Competencias logísticas mantenidas por los ejércitos

Como se ha visto, los ejércitos no se desprenden de todas sus responsabilidades logísticas, manteniendo las que le son propias y específicas a cada uno. La MNF, además del recién creado SLM, mantiene las responsabilidades del mantenimiento de buques de superficie y submarinos —el de las aeronaves es responsabilidad de un organismo conjunto, la *Structure Interarmées de Maintenance des Matériels Aéronautiques de la Défense*, SIMMAD, creado a principios de los años 2000— a través del *Service de Soutien de la Flotte*, SSF.

El Ejército de Tierra ha reorganizado su apoyo logístico propio; el mantenimiento se ha concentrado en un servicio interejércitos de mantenimiento del Ejército de Tierra (SIMT), inspirado en el SIMMAD, y un servicio de mantenimiento industrial terrestre (SMITER). Por otra parte, el apoyo logístico operativo es asegurado por una brigada logística, dependiente del Mando de la Fuerza Terrestre y que comprende regimientos de transporte, médicos y grupos de intendencia.

Incertidumbres del nuevo sistema

Si bien sobre el papel el diseño del nuevo sistema parece perfectamente razonable, es posible que su puesta en práctica no ofrezca los resultados apetecidos en forma de ahorro o de mejora de la eficacia, por varias razones: en primer lugar, la reforma se ha comenzado sin tener resueltos dos factores posibilitantes esenciales: la existencia de reglamentos y procedimientos comu-

nes a los tres ejércitos (2), que en la actualidad son muy diferentes entre sí, y la existencia de útiles informáticos de gestión igualmente comunes. Aunque la obtención de ambos se ha fijado como objetivo prioritario, su falta podría comprometer el buen funcionamiento del sistema.

En segundo lugar, da la impresión de que la obtención de organismos conjuntos es casi un fin en sí mismo, asumiendo axiomáticamente que su sola existencia es un factor generador de economías y de eficacia. Sin embargo, las nuevas estructuras provocan ciertas reticencias entre el personal militar, que teme que la identidad de sus unidades se pierda en ellas (3), y que pueda existir una falta de coordinación entre los objetivos de la planificación de la BdD y los operacionales de la unidad. Tampoco se percibe como positivo el que la gestión de personal deje de ser responsabilidad de su mando natural, toda vez que se entiende que dicha gestión es un elemento del ejercicio del mando. En este sentido es ilustrativo el caso de la Legión Extranjera. Ésta, cuya gestión de personal es por su propia naturaleza muy peculiar, deberá compartir estos servicios con otras unidades, ya que no se le ha permitido disponer de una BdD propia.

Es posible, pues, que en algún caso la búsqueda de lo conjunto pueda producir resultados contrarios a los buscados, ya que lo que a ciertos niveles es lógico y deseable unificar deja de serlo cuando se desciende hasta llegar a las unidades sobre el terreno y se prescinde de la especificidad que forzosamente debe tener cada ejército por el medio en el que desarrolla su actividad. El jefe de Estado Mayor de la Marina (CEMM) lo expresaba así en su comparecencia ante la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional con ocasión del proyecto de presupuesto de 2009: «Se me acusa a veces de corporativismo y de poner por delante la especificidad de la Marina por gusto o por preservar no se qué ventajas. No es culpa mía si la mar moja y es salada, lo que hace que no sea posible aplicarle los conceptos de funcionamiento que se aplican en tierra» (4).

Los responsables de la reforma tienen también presentes las dificultades que puede generar el «choque de culturas» (5) entre militares de distintas procedencias, con diferentes procedimientos y tradiciones, que pueden dar

(2) El general Bansard, Sous-chef d'Etat-major de Organización del Estado Mayor de la Defensa, estima que será necesario modificar varios millares de normas de todos los niveles. <http://www.defense.gouv.fr/modernisation>.

(3) BERNARD, Jean-Louis: *Avis Préparation et Emplois des Forces. Forces Terrestres*, Assamblée Nationale, 14 de octubre 2009.

(4) Comparecencia del almirante Jean-François Forissier, jefe de Estado Mayor de la Marina ante la Comisión de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas de la Asamblea Nacional, 22 de octubre de 2008.

(5) Entrevista con el general Bansard, Sous-chef d'État-major de Organización del Estado Mayor de la Defensa. <http://www.defense.gouv.fr/modernisation>.

lugar también a disfunciones, al verse obligados a trabajar juntos y con personal civil.

Por otro lado, uno de los objetivos principales es economizar en los gastos de personal y funcionamiento de manera que pueda incrementarse la inversión en material, lo que pretende hacerse mediante la puesta en marcha de las bases de defensa. A través de la mejora de la gestión que éstas proporcionarían, podría llegarse a la reducción de puestos de trabajo y de gastos de funcionamiento. Sin embargo, y como se dice en un informe al respecto de la Asamblea Nacional (6), esto sólo será así si la puesta en práctica se corresponde con lo previsto en la teoría. Sin embargo, la dispersión en ciertos casos de las unidades de una BdD (en teoría éstas comprenden las instalaciones dentro de un radio de 30 kilómetros, pero en algunos casos llegan a los 140) y la ausencia de una red informática común y generalizada obligará a multiplicar los desplazamientos, aunque sólo sea para enviar documentos o firmar los escritos, con lo que se tendrá una nueva fuente de gasto y no de economías. Sería por tanto preciso disponer de cierta perspectiva y de datos fiables obtenidos de la experimentación puesta en marcha antes de generalizar el sistema. Sin eso, «se corre el riesgo de desorganizar toda la administración de la Defensa sin generar necesariamente economías» (7).

Otros informes parlamentarios (8) citan la existencia de numerosos problemas de funcionamiento: delimitación de competencias, armonizaciones de planes contables, de procedimientos de compras, de contratación, etc., lo que lleva a plantearse la cuestión de la oportunidad de acelerar la puesta en marcha del proceso, que se ha adelantado, como ya se ha comentado, del año 2014 al 2011. Como decía un parlamentario en la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional, en el proceso «...da la impresión de que se funciona un poco por intuición, que se ha iniciado a marchas forzadas, sin disponer de instrumentos para hacerlo ni saber bien dónde se va» (9).

En efecto, la decisión de acelerar el proceso y generalizar el sistema a toda la estructura de Defensa se ha tomado sin esperar siquiera al segundo «retorno de experiencia», fijado para febrero de 2010, que debería permitir evaluar las economías obtenidas por el sistema tras un ejercicio presupuestario completo. Posiblemente la situación actual de crisis económica generalizada obligue a

(6) En Francia las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y del Senado pueden encomendar a algunos de sus miembros temporalmente la misión de elaborar informes que le permiten ejercer un mejor control sobre la política del Gobierno.

(7) CAZENEUVE, Bernard, y CORNUT-GENTILLE, François: *Rapport d'Information, Asssemblée Nationale*, 11 febrero 2009.

(8) VIOLLET, Jean-Claude: *Avis Préparation et Emplois des Forces.-Air*. Asssemblée Nationale, 14 de octubre 2009.

(9) NAUCHE, Philippe: *Avis Soutien et logistique interarmées*, Asssemblée Nationale, 28 octubre 2009.

obtener rápidamente resultados y eso haga que haya que imprimir cierta premura al proceso, pero en cualquier caso la reducción de los plazos para su finalización podría llegar a ser otra dificultad añadida para que éste llegue a buen fin.

Conclusiones

La reforma emprendida en el Ministerio de Defensa francés, enmarcada en el proceso general de reorganización del Estado, es una apuesta realmente ambiciosa, pero precisamente por ello arriesgada. Ante la necesidad de reducir el gasto corriente y en personal para poder mantener las inversiones en material, se ha optado por una racionalización que, correctamente planteada en términos doctrinales, puede llegar a ser demasiado radical en los detalles. Y eso porque, aunque se inicia con una fase de experimentación, hay sin embargo un apriorismo fundamental: el de llevar lo conjunto a los niveles más bajos de gestión, lo que provoca por tanto la necesidad de homogeneizar a esos niveles procedimientos y normas, e incluso costumbres, muy diferentes. Tarea que puede no ser tan fácil, pues muchas veces las diferencias de funcionamiento entre los distintos ejércitos no son más que la consecuencia lógica de su adaptación al medio en el que desarrollan su actividad y a las misiones que les son propias. Esto ha sido de hecho reconocido al respetar la logística específica de los ejércitos y la existencia de cuerpos de Intendencia igualmente específicos, aunque se haya pensado seguramente que será más fácil de obviar en los aspectos administrativos.

Por otro lado, fruto quizá de la necesidad de obtener rápidamente resultados, se ha iniciado y acelerado el proceso sin tener resueltos varios factores imprescindibles para llevarlo a buen término, lo que inevitablemente lo hará más complicado.

Finalmente, existe el peligro de que las economías obtenidas no sean tantas como se esperan, lo que podría hacer que el cambio no fuese realmente rentable. En cualquier caso, y aunque nuestra situación actual es diferente a la de nuestros vecinos, convendrá estar atentos al desarrollo del proceso, porque en ciertos aspectos sus enseñanzas serán seguramente extrapolables fuera de sus fronteras.