

PROS Y CONTRAS DE LA EXTERNALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES LOGÍSTICAS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA

Santiago ACOSTA ORTEGA



Introducción



OS cambios en la situación internacional de los últimos años han propiciado una drástica reducción de los presupuestos de Defensa en la mayor parte de los países del área occidental, en un intento de cobrar lo que se ha dado en llamar «el dividendo de la paz».

Por otro lado, la profesionalización del personal de marinería y tropa y el final del servicio militar obligatorio han convertido para nuestras Fuerzas Armadas los recursos humanos en un bien escaso, ante la incidencia de su elevado coste y de la disminución de la tasa de juventud que viene experimentando la sociedad española.

En este contexto, se nos presenta como solución providencial una receta de gestión empresarial que está siendo aplicada, cada vez con mayor fervor y convicción, tanto en el sector público como en el privado, en la mayor parte de los países de nuestro entorno: la externalización, instrumento que, además de reducir nuestras necesidades de personal, nos permitiría ahorrar parte de unos recursos económicos escasos.

Sin embargo, éste es un remedio que debe ser examinado cuidadosamente antes de ser empleado, ya que, por un lado, puede que el ahorro conseguido no sea tanto como promete, y por otro, puede producir la pérdida a largo plazo de unas capacidades vitales, que pueden hacerlo muy costoso en términos de eficacia y operatividad.

Concepto y orígenes

Básicamente, la externalización es el traspaso de una actividad, previamente desarrollada por la propia institución, a un proveedor externo.



(Foto: D. Quevedo Carmona).

En el ámbito de la gestión empresarial, donde surge el concepto, la externalización nació como la respuesta lógica a los cambios en las tecnologías de la información. En sus comienzos era una relación contractual con un proveedor externo que asumía una o más funciones relacionadas con la informática.

Igualmente respondía a los cambios en la competencia internacional provocados por la recesión mundial de finales de los años 80 y principios de los 90, que hicieron a las empresas buscar la reducción de sus costes de funcionamiento.

Por último, fue también producto de una mezcla de modas empresariales e ideologías políticas. Estas ideologías serían las de Reagan y Thatcher en Estados Unidos y Gran Bretaña, de un liberalismo a ultranza, que se reflejó en el sector público en la transferencia de activos y actividades al sector privado.

En la actualidad, sin embargo, la externalización ya no es únicamente el medio de reducir costes o solventar carencias técnicas, sino que se ha convertido en un auténtico instrumento estratégico para las empresas.

La externalización en el ámbito de la Defensa

En este ámbito, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (Department of Defense, DoD) fue pionero en la aplicación de este concepto de forma sistemática, adoptando los nuevos conceptos y técnicas de gestión surgidas en la empresa privada de ese país.

Desde comienzos de los 90, el DoD se embarcó en un agresivo plan para reducir sus costes logísticos y de apoyo, en un esfuerzo por pagar la elevada

factura de la modernización de sus Fuerzas Armadas. En palabras del subsecretario de Defensa Kaminski, en 1996, «la externalización es un proceso clave que ofrece considerables oportunidades para generar gran parte de los ahorros necesarios para la modernización (de nuestras fuerzas)».

En el DoD, como en el resto de la Administración Federal de los Estados Unidos, el proceso de la externalización está definido por la Circular A-76, de la Oficina Ejecutiva del Presidente (Oficina de Gestión y Presupuestos), que establece cómo las diferentes agencias deben estudiar aquellas funciones que no constituyen una parte esencial de su actividad, y decidir si es más beneficioso mantener dichas funciones o externalizarlas.

En el Reino Unido, el Libro Blanco de la Revisión Estratégica de la Defensa, de 1998, reconoce que, como consecuencia de los requerimientos operativos establecidos en el mismo, se necesita una significativa mejora de sus capacidades logísticas, y sugiere que los contratistas civiles pueden ayudar a cubrir parcialmente esta necesidad: «Donde sea conveniente se considerará el uso de contratistas como ayuda en el apoyo logístico».

Según el Comité de Contratistas en Operaciones de Despliegue (Contractors on Deployed Operations, CONDO) de la Organización Logística de la Defensa (DLO) británica, «a medio plazo, o antes si los obstáculos legales pueden solventarse, el esfuerzo logístico en hombres y material de los tres ejércitos se verá reducido al permitir a contratistas comerciales proporcionar parte de dicho esfuerzo».

En España, la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 cita como una de las líneas básicas de la política de Defensa de la presente legislatura, la de «adecuar los recursos presupuestarios para la modernización... de las Fuerzas Armadas, a las exigencias de la política económica del Gobierno, aplicando



reformas en los ámbitos de gestión y contratación que permitan su optimización».

Si añadimos a las condicionantes presupuestarias la falta de personal, consecuencia de la implantación de un modelo de Fuerzas Armadas totalmente profesional, la externalización se presenta como la solución más evidente para hacer frente a las restricciones en ambos tipos de recursos.

Como medida para paliar la escasez de personal se contempla, por ejemplo, en la Directiva C-005/1999 del AJEMA sobre Racionalización del Apoyo Logístico, y en el documento, también del AJEMA, Líneas Generales de la Armada de 23 de abril del año pasado.

De todos modos, debemos tener en cuenta que, lo que para otras armadas es novedoso, porque partían de una situación de casi autosuficiencia, para la nuestra es una práctica que ya tiene cierta antigüedad. Para determinados sistemas de armas, equipos de electrónica o comunicaciones, la externalización de su mantenimiento es un hecho desde hace años. Lo que sí es nuevo es la aplicación del concepto a otro tipo de tareas, sobre todo a aquellas que precisan de personal más que de tecnología o equipos específicos.

Tipos de externalización logística en Defensa

El DoD de Estados Unidos ha definido cinco niveles de implicación de los contratistas civiles en el apoyo de los sistemas de defensa, que van de menor a mayor. La principal distinción está en la cesión de capacidad de decisión al contratista, y en el objeto final del acuerdo, que puede ser un repuesto, un equipo o sistema o una plataforma. Los tipos van desde el Virtual Prime Vendor (VPV), que consiste básicamente en el suministro de repuestos, hasta el Total System Performance Responsibility (TSPR), en el cual el contratista asume la total responsabilidad del correcto funcionamiento del sistema, y la gestión de su apoyo a través de todo el ciclo de vida del programa. La infraestructura de apoyo, incluyendo el mantenimiento de *hardware* y *software*, datos técnicos, equipo de apoyo y pruebas, adiestramiento y apoyo al adiestramiento, aprovisionamiento y los servicios de ingeniería durante la etapa de servicio, son totalmente provistos por el contratista. El F-117 y el DD-21 utilizan este tipo de acuerdos.

La externalización del apoyo logístico en el teatro de operaciones

Además de estos tipos de acuerdos, el Ejército de Estados Unidos está desarrollando la doctrina necesaria para la utilización de contratistas en el propio campo de batalla, habiéndolos utilizado con las tropas desplegadas en operaciones de paz en Europa.

También la OTAN ha utilizado este sistema para el apoyo a las fuerzas multinacionales desplegadas en los Balcanes, proporcionándoles NAMSA, entre otros suministros, *catering*, lavandería, víveres, combustibles, e incluso reconstrucción de infraestructuras, mediante su contratación con terceros.

El uso de contratistas ofrece importantes ventajas: puede generar ahorros significativos, por las economías de escala, permite reducir el número de personal militar dedicado a actividades de apoyo, puede reducir el tiempo de respuesta logística al eliminar pasos intermedios en el proceso de petición, etcétera.

Existen, sin embargo, algunos interrogantes sobre su uso, que hacen que esta práctica sea aún muy controvertida, al menos en el plano teórico. Por ejemplo, el estatus legal del personal del contratista en el teatro de operaciones, su comportamiento durante el combate, o los posibles conflictos de intereses entre el contratista y las decisiones del comandante de la fuerza.

Beneficios de la externalización

De acuerdo con un informe del DoD, las empresas que han externalizado alguna de sus actividades aseguran que han obtenido los beneficios que buscaban. La externalización les permitió centrarse en su actividad fundamental, mejorar la calidad de su servicio, su capacidad de respuesta y su agilidad, y pudieron acceder a nuevas tecnologías.

El propio DoD afirma haber obtenido ahorros significativos e incrementos de la disponibilidad como consecuencia de la externalización.

En general, el principal beneficio esperado de la externalización es el ahorro. Si un contratista civil puede proporcionar el mismo servicio por menos dinero, la externalización de dicho servicio es una atractiva opción en una época de recursos cada vez más reducidos.

La reducción de personal es otro de los resultados perseguidos, bien con el objetivo final de la reducción de costes, bien, como en nuestro caso, porque existen dificultades para completar las plantillas. Como ejemplo de lo que la externalización puede ofrecer en este sentido, la Armada de los Estados Unidos preveía, en un informe de 1997, ahorrar más de tres millardos de dólares, en un periodo de seis años, externalizando 50.000 plazas de trabajadores civiles y 30.000 de militares.

Riesgos e inconvenientes de la externalización

También existen, sin embargo, riesgos importantes. Desde el punto de vista militar, el principal es la pérdida de capacidad que comporta para la organización. Una vez externalizada una función, pongamos por caso el mantenimien-

to de un sistema de armas, la Armada dependerá absolutamente del contratista a quien se haya adjudicado el contrato, para mantener dicho sistema de armas operativo. Esto, llegado el caso, podría suponer unos riesgos operacionales inaceptables, que desde luego no podrían ser compensados con ningún tipo de penalización contractual.

Debemos asumir, pues, que al externalizar se pierden capacidades que pueden ser fundamentales, con lo que es importantísimo definir con claridad qué puede ser externalizado y qué no. De hecho, ésta es la pregunta fundamental a la que se enfrenta cualquier organización que pretenda externalizar alguna de sus funciones.

Por otro lado, la externalización de funciones que hasta la fecha eran típicamente militares, tiene también importantes implicaciones legales. El estatus militar o civil del personal de la empresa contratista puede difuminarse, y hacer por tanto que pueda ser considerado como objetivo militar válido; llegado el caso, podría incluso ser considerado como combatiente no uniformado, con las graves consecuencias que eso conllevaría.

Además, los beneficios económicos de la externalización tampoco están tan claros. Un informe de la General Accounting Office (1) al Congreso de Estados Unidos del año 1998, llegaba a la conclusión de que la externalización sí producía ahorro, pero este ahorro era consecuencia de la competencia entre empresas más que de la propia externalización. Es decir, sin competencia no hay ahorro.

Sin embargo, la competencia es difícil de mantener, ya que la empresa contratista termina por tener un conocimiento tan elevado de los métodos de su cliente que en sucesivas peticiones de oferta disfruta de hecho de una situación de privilegio frente a los restantes ofertantes; si, además, se ha visto obligado a realizar inversiones en estructura, se incrementarán sus márgenes de beneficio en posteriores ejercicios, de lo que puede servir para eliminar la competencia, y de facto actuar en régimen de monopolio.

Finalmente, la externalización obliga a renunciar parcialmente al control sobre nuestros propios medios. Durante la discusión del presupuesto de Defensa de Estados Unidos en 1999, el Congreso expresaba su preocupación por la creciente dependencia de los contratistas que estaba alcanzando el Pentágono, afirmando que «el DoD parece estar llegando a una situación en la que los contratistas están supervisándose y pagándose unos a otros, con poca supervisión o control por parte del DoD». O sea, que además de perder la capacidad externalizada, también se pierde control efectivo sobre el desarrollo de dicha función por el contratista.

(1) La General Accounting Office es el «brazo investigador» del Congreso de Estados Unidos. Examina el uso de fondos públicos, evalúa los programas y actividades federales, y proporciona análisis y recomendaciones.

Conclusión

Si bien parece indiscutible que la externalización ofrece beneficios, también es cierto que existen aún muchas dudas acerca del alcance de dichos beneficios, y de las consecuencias que puede producir. Como ocurre con todas las recetas de gestión, su idoneidad depende de circunstancias específicas. Hay costes y beneficios, y cada beneficio en la eficiencia o en el ahorro a corto plazo trae consigo una pérdida de capacidad a largo plazo.

En el caso de las Fuerzas Armadas, estas pérdidas de capacidad pueden ser muy sensibles, y dar lugar a riesgos de fallos operacionales inaceptables, además de plantear muchos interrogantes en el ámbito del derecho aplicable a las operaciones militares.

En definitiva, la externalización, tomada caso por caso y con moderación, puede ser beneficiosa, pero la delimitación de qué es lo que podemos externalizar, y su posterior implementación, deberá hacerse con el máximo cuidado para evitar efectos secundarios indeseados.

BIBLIOGRAFÍA

- BROWER, J. Michael: *Outland: the vogue of DoD outsourcing and privatization*. Acquisition Review Quarterly, Fall 1977.
- BRYANT, Russell E.: *Contracted, Logistics Support. The solution!, or the national strategic trap?* Naval Logistics Conference, 2000.
- FERRIS, Stephen P., y ROLLBERG, Charles A.: *Contractors underway: the future of Naval Logistics?* Supply Corps Newsletters. Noviembre-diciembre 1999.
- FORTNER, Joe A.: *Institutionalizing Contractor Support on the Battlefield*. Army Logistician. Julio-agosto 2000.
- HEID, Linda L.: *The concept of outsourcing within DoD*. Logistics Management Project. Defense Acquisition University. Octubre 2000.
- HENDRY, John: *El costo oculto del outsourcing*. Revista Gestión, marzo-abril 1996.
- NAMSA. Business Report, 2001.
- REEVE, David W.: *Contractors in British Logistics Support*. Army Logistician. Mayo-junio 2001.
- RHOMAN, Dozier C.: *Outsourcing: temporary solution or best solution*. Logistics Management Project. Defense Acquisition University, Noviembre 2000.
- United States General Accounting Office: *Outsourcing DoD Logistics*. Report to Congressional Requesters.
- Página web Navy Acquisition Reform, <http://www.acq-ref.navy.mil/tools/turbo/index.cfm>