

# LA EXTERNALIZACIÓN (OUTSOURCING) COMO HERRAMIENTA DE TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO-ECONÓMICO Y DE CAMBIO SOCIAL EN EL MINISTERIO DE DEFENSA

Juan Padilla Fernández-Vega<sup>1</sup>

Vicente García Pájaro<sup>2</sup>

---

*Fecha de publicación: 01/07/2015*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Antecedentes. III. Análisis de la aplicación de la externalización en el Ministerio de Defensa. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

## RESUMEN:

Este estudio tiene como objetivo comprobar que la externalización (outsourcing) ha servido más como herramienta de un mero trasvase de servicios realizados por Personal Laboral del Contratista de Servicios-Ministerio de Defensa (Sector Público) al Empresario-Contratado de servicios (Sector Privado) sin perseguir la esencia del Outsourcing que busca mejorar la eficacia y la eficiencia mediante la descentralización de actividades secundarias por parte del contratista para dedicar su esfuerzo principal en la actividad principal (Core Business). En definitiva, se pretende mostrar la legitimidad, validez y eficacia de la externalización para la mejora del régimen jurídico-económico y el cambio social de las fuerzas armadas.

**PALABRAS CLAVE:** Externalización-Outsourcing, Core Business, Personal Civil Laboral, Nueva Gestión.

---

<sup>1</sup> Vicerrector de Ordenación Académica de la Universidad Camilo José Cela, Madrid.

<sup>2</sup> Investigador de la Universidad Camilo José Cela, Madrid.

## **I. Introducción**

Cualquier Administración pública genera una serie de servicios que pueden clasificarse de diversas maneras pero que, en síntesis, podrían conformar dos grandes taxonomías: internos y externos. La relación entre estos dos grupos de servicios pueden organizarse bajo diversas perspectivas, por ejemplo de idoneidad, de prestación de servicios esenciales como puede ser la sanidad o la educación, de servicios estructurales, como el transporte o las redes de suministro de energía, o de relaciones intraadministrativas. Si bien es cierto que en casi todos los grupos se producen externalizaciones, también lo es que en casi los mismos casos existe, dentro de la administración pública, una unidad o cuerpo que realiza estas funciones, sólo que de manera parcial. La administración produce servicios, prácticamente todos los servicios posibles, pero no en la cantidad necesaria, luego hay que externalizar aquellos servicios que la administración no realiza o realiza de manera parcial.

Cuáles son las condiciones necesarias o, por lo menos, más adecuadas para implementar uno de los dos grandes tipos de servicios que hemos clasificado, internos o externos, depende del concreto servicio que se quiera realizar, además de una serie de circunstancias que aparecen en la administración pública y en sus distintas ramas, que van desde la capacidad de la unidad que se trate, hasta la rentabilización de los servicios o la situación económica- en la administración presupuestaria- con que se cuenta.

Por lo general se entiende que la externalización de un servicio, o sea que la Administración pública encargue una serie de cometidos a la empresa privada, es una estrategia moderna, dinámica, que supera el inmovilismo tradicional de las administraciones públicas. Aunque, de hecho, las contrataciones públicas de todo tipo y en todas las distintas ramas de la Administración, son casi tan antiguas como la propia Administración.

Lógicamente, en cada etapa histórica las características de la externalización -lo realmente actual es el neologismo- han sido diferentes y sujetas a las coyunturas que se han dado en dichas etapas, que a veces han sido debidas a problemas financieros y otras a problemas tecnológicos, pero que siempre han significado una relación contractual entre el Estado como contratista y el sector privado como contratado y que han provocado, a lo largo de los siglos, toda una amplia legislación sobre este tipo de relaciones y sus normativas.

No es pues un hecho nuevo surgido por nuevas ideologías o tecnologías, ni siquiera por la tan traída y llevada globalización (Lombardo, 2015; Pérez-Huertas y Sánchez-Bayón, 2013-15). Es una acción de la Administración pública que se ha repetido a lo largo de los siglos y que, eso sí, ha solucionado problemas ideológicos –la ideología liberal con la reducción del Estado a sus mínimos posibles-, problemas tecnológicos -la fabricación de armas- y problemas económicos, en los que las reducciones presupuestarias obligan a reducir el personal y buscar, en el mercado, las mejores y más rentables ofertas.

No quiere decir en absoluto que la Administración se inhíba de sus obligaciones como tal, respecto al país, ya que sigue siendo responsable de la realización adecuada del servicio y su garantía de calidad –por ejemplo en el caso de los servicios de sanidad externalizados-, sino que la producción de dicho servicio pasa a ser una contratación con un ente privado que debe realizarla siguiendo las características que se han indicado por la administración pública en el pliego de condiciones.

No se trata pues de analizar las condiciones de control de calidad, tiempos y aspectos del contrato que la Administración pública realiza con el ente privado, ya que no es el objeto de nuestro trabajo, y entraría en un estudio más cercano al Derecho administrativo, sino a un estudio de la externalización como herramienta de cambio social en un sector determinado de la administración pública como es Ministerio de Defensa.

## **II. Antecedentes**

Más, (2000) dice que: *“la externalización consiste en confiar a agentes externos a la organización parte de la producción o de los servicios, aquellos en que el dominio no es óptimo, con el fin de mejorar la posición competitiva”*

En primer lugar, deberemos fijar los conceptos sobre los que vamos a trabajar y analizar el tema propuesto. Hemos dicho que externalizar es un neologismo y lo creemos así por cuanto parece una traducción más o menos directa de *outsourcing*, término compuesto inglés que tiene dos significados relacionados: “contratación de mano de obra que no pertenece a la empresa” y *“adquisición de componentes de fuentes externas”*, *the outsourcing of components*. En realidad se trata de out, fuera y source, procedencia, lo cual lo aclara más.

No encontramos una definición cierta de la palabra externalización en el *Diccionario Real de la Lengua Española*, sí existe exteriorización

como acción y efecto de exteriorizar, sólo que no parece que en un primer análisis etimológico se refiera a cosas, productos y servicios, sino a sentimientos, emociones, pasiones, etc.

Desde luego, etimológicamente la traducción al español como externalización no es muy lograda ni brillante, porque no sólo es dura en castellano fonéticamente sino que desde la perspectiva semántica no explica bien el concepto al que se ha aplicado. Así que deberemos buscar los conceptos y las definiciones en la doctrina y literatura sobre el tema.

El General de Brigada Francisco Laguna Sanquirico y Díaz Moreno (2006) dice 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. Aunque matiza que no puede la externalización confundirse con la sub-contratación o la privatización, tampoco da argumentos que apoyen esta afirmación.

Ramió Matas y García Codina (2006) nos introducen al tema de la externalización como una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional. Las palabras de Fernández Díez (2003) complementan y profundizan sobre dicho concepto, cuando dice que la externalización de servicios, referidos a la administración, significa contratar todos o parte de la producción de dichos servicios a proveedores externos a fin de lograr “*una mayor eficacia*”.

Podemos concretar con lo que dice Ertel (1999) y que nos sirva como referencia para entender los principios que deben sentar las bases de la estrategia empresarial en que debe consistir la externalización: “*Cuando una compañía hace algo que otros pueden comprar o hacer de forma más eficiente, está sacrificando una ventaja competitiva. Concéntrese en aquello que proporciona a su empresa ventaja competitiva. Subcontrate el resto. El outsourcing es una de las herramientas de gestión más importantes de los últimos 75 años*”.

Partiendo que las principales ventajas que proporciona la externalización son la eficacia, la eficiencia y la reducción de costes y teniendo en cuenta que la evaluación de estos factores es complicado, difícilmente pueden ser evaluados más allá de una aproximación entre los recursos empleados y los objetivos alcanzados, lo ha sido a lo largo de la historia de la economía aplicada, pero también es cierto que la necesidad de resolver esta ecuación está en el origen de toda externalización.

Es importante recordar lo que Morcos (2004) dice sobre el concepto de la subcontratación como relación económica en virtud de la cual una entidad, el contratista pide a otra entidad independiente, el subcontratista o proveedor, que se encargue de la producción o ulterior elaboración de materiales, componentes, piezas o subconjuntos, o la prestación de un servicio industrial, respetando las especificaciones que establezca, para entender en nuestro posterior análisis que lo que realmente se ha producido en el Ministerio de Defensa es una subcontratación de servicios.

Para Ballou (1999) el *Outsourcing* es una tendencia que ha adquirido fuerte presencia en el mundo empresarial y consiste, fundamentalmente, en la externalización de funciones y operaciones a través de la contratación de recursos externos, de modo que la organización pueda centrarse en la razón primera de su negocio. Por su parte, Salgueiro (2008) entiende que se trata de una cesión parcial o total de funciones internas a un agente exterior contratado que es especialista en dicha función. Lo cual posibilita una mayor flexibilidad a las empresas en su estructura organizativa y optimiza sus costos operativos.

Ballou (1999) enumera una serie de ventajas del outsourcing que son, a su vez, una forma de definición. Por una parte considera al outsourcing una forma de reducir los costes totales de los bienes y servicios adquiridos, también una mejora de la calidad de dicho servicio; por otra parte implica una especialización tanto sobre la función u operatividad que es realizada por empresas exteriores especializadas como por la compañía que concreta su labor en el verdadero objeto de su negocio, como se ha dicho.

Cierto que el mismo autor enumera los riesgos que implica el outsourcing, que se asemejan a los problemas importantes planteados por los Ejércitos de prácticamente todos los países: la negociación de los contratos, la selección de los contratistas, los problemas del cumplimiento de dicho contratista, la dependencia de las empresas externas y la falta de control sobre el personal de la empresa contratista, como riesgos potenciales más importantes. También, y consecuencia de los riesgos reseñados, hay parte de la operativa de una empresa o de una institución que no pueden contratarse con una empresa exterior: la planificación estratégica, la administración de las finanzas, el control de calidad o el control de los proveedores.

No hay que olvidar, sin embargo, que una buena parte de los modernos movimientos hacia una externalización de producción y servicios en organizaciones de todo tipo, especialmente las grandes organizaciones,

es la posibilidad de coordinar los controles a través de las nuevas tecnologías. La aplicación de ellas y su uso continuado, especialmente en estructuras que deben coordinarse entre ellas, como las administraciones públicas en general y sus partes como el Ministerio de Defensa en particular, pueden externalizar en función de dichas NN. TT.

Otro aspecto en que la doctrina encuentra amplio marco para la discrepancia es las relaciones entre la administración pública y la empresa privada debida a las diferentes naturalezas de ambas. Los tipos de gestión entre las dos, son diferentes y en casos determinados enfrentados; todo ello hace necesario una aproximación a los conceptos de gestión pública y gestión privada, por cuanto los dos se complementan a través de la externalización ya que, en esencia, ésta puede definirse desde la función como una complementariedad entre los dos conceptos que trata de adecuarlos a una colaboración común cuyo objetivo es, para Villahermosa Jaén (2009), conseguir unos cambios de tipo económico, de gestión y organizativos que asemejan las Fuerzas Armadas a las empresas privadas, convirtiéndose en instituciones más eficientes.

Podríamos sintetizar el concepto de externalización como el conjunto de funciones que proporcionan a la empresa o institución, la posibilidad de reorganizar sus estructuras reasignando recursos humanos, técnicos y económicos de forma que obtenga mayor rendimiento de las inversiones, reduciendo los costos y, especialmente, racionalizando las actividades. No sólo se trata de externalizar dichas funciones para reducir los costes, sino y especialmente para centrarse en el objetivo propio de la empresa o institución, obviando dedicar recursos y esfuerzos en realizaciones que no responden ni a los objetivos ni a los conocimientos que poseen y siempre teniendo en cuenta que en la externalización de los servicios en el Ministerio de Defensa, hay ciertas diferencias respecto a la externalización en las empresas privadas. En el primer caso se trata de una institución estatal cuyos objetivos finales se orientan al servicio público y aunque la eficacia económica y la eficiencia ejecutiva se den por supuesta tanto desde la perspectiva funcional como conceptual, en realidad los intereses finales están relacionados directamente con la buena administración y las garantías que debe aportar un servicio público.

### **III. Análisis de la aplicación de la externalización en el Ministerio de Defensa**

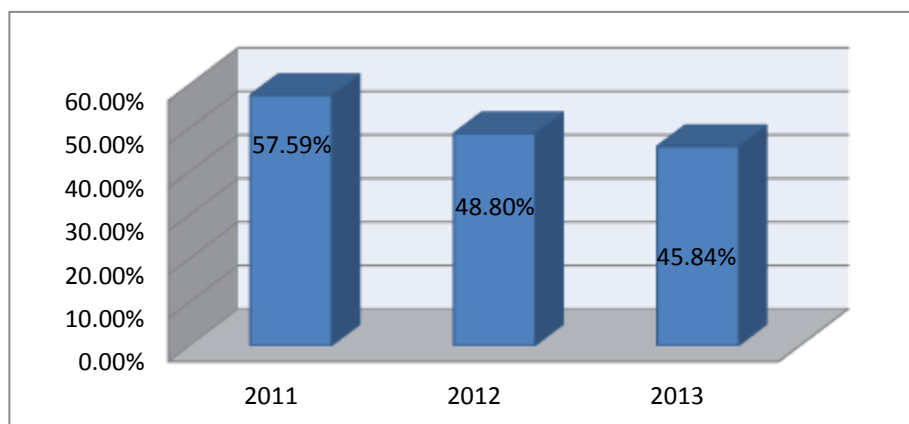


Gráfico 1 Evolución de la Inversión en Externalización en el Ejército de Tierra (Presupuesto Generales del Estado)

Una vez analizado el concepto de externalización y viendo la evolución de la inversión en dicho concepto en el Ejército de Tierra (gráfico 1), podríamos decir que las consecuencias actuales, empeoradas por un escenario económico desfavorable con origen en la crisis financiera internacional y con efectos sobre el crecimiento y el empleo, son la imposibilidad de mantener los servicios ante la dificultad de contratación por falta de presupuesto y alto coste de subrogación de las plantillas actuales para futuros contratos, lo que provoca a su vez, la inviabilidad de la externalización con el modelo actual. Todo lo anterior se acentúa en base a las previsiones existentes en cuanto a evolución del presupuesto de Defensa y sobre la política de personal del Ministerio de Administraciones Públicas reflejada en los últimos años en los Presupuestos Generales del Estado.

Partiendo de que el gasto en personal en la Administración Pública supone una parte significativa de los gastos corrientes, a partir del 2008 se han adoptado una serie de medidas de optimización en materia de gastos de personal por parte de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas. Estas medidas de austeridad en el gasto público han traído como consecuencia, entre otras, la reducción de la oferta de empleo público. La tasa de reposición de efectivos, exceptuando determinados ámbitos de su aplicación y que se consideran prioritarios para



el cumplimiento de determinadas políticas públicas, ha ido disminuyendo progresivamente hasta llegar hasta el 10% actual.



Gráfico 2 Evolución de Personal Laboral (2001-2014) Estadística del Personal Civil Laboral al servicio de la Administración Militar del año 2.014

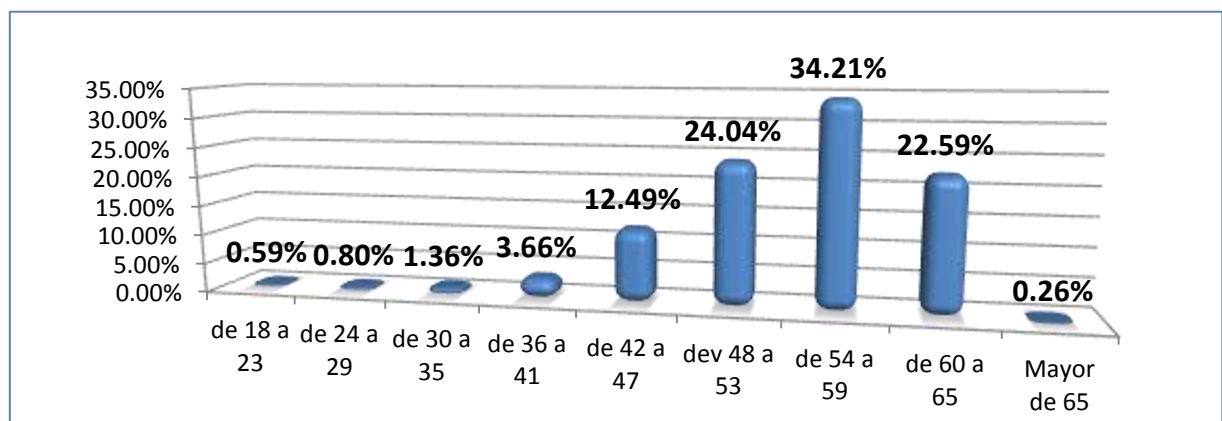


Gráfico 3 Porcentaje de efectivos distribuidos por intervalos de edad. Estadística del Personal Civil Laboral al servicio de la Administración Militar del año 2.014

De los Gráficos 2 y 3 publicados en la Estadística del Personal Civil Laboral al servicio de la Administración Militar del año 2.014 podemos obtener los siguientes datos valorables:

- En el período 2.001-2,014 se ha producido una reducción drástica del Personal Laboral pasando de 30.000 efectivos a los 15.248.
- En los próximos 10 años se habrán jubilados el 56,80% del personal, agravándose la situación si aumentamos dicho período hasta los próximos 18 años donde se habrán jubilados el 80%. Teniendo en cuenta que la tasa de reposición tenderá a estar sobre el 10%, entre los años 2.020 y 2.030 la mayoría de los servicios prestados por este personal no podrán ser atendidos.



Del modelo actual de externalización aplicado en el Ministerio de Defensa, en los últimos años hemos podido obtener las siguientes experiencias que nos pueden servir para corregir errores a la hora de diseñar una futura herramienta contractual que nos solucione los problemas de personal:

1.-) Los servicios externalizados (limpieza, alimentación, seguridad.....), han sido simplemente una subcontratación de personal para cubrir o complementar servicios que eran realizados por el siguiente personal:

\* Militares de reemplazos.

\* Personal civil laboral al servicio de la administración militar.

2.-) La no existencia de una planificación estructurada en cuanto a política de personal, ha originado que las soluciones hayan sido coyunturales, años tras año, y sobre todo en situaciones de bonanza económica.

3.-) Con la externalizaciones realizadas, no se ha buscado la filosofía propiamente dicha del objetivo primordial del outsourcing: una mejora de los servicios prestados, sino simplemente la realización de dichos servicios.

#### **IV. Conclusiones**

La reducción drástica de Personal Civil no funcionario, sobre todo en los Órganos logísticos (Parques, Maestranzas y Carracas), lo cuales son la base primordial del sostenimiento logístico de las funciones de mantenimiento y abastecimiento en el Ministerio de Defensa y cuya tendencia en los próximos años será la misma, empeorada con la variable envejecimiento, nos lleva a intentar crear una nueva herramienta que nos permita cubrir dicho peso laboral perdido y que tenga como base primordial la externalización de determinados servicios logísticos complementada con un retorno productivo al permitir que los tiempos muertos de uso no cubiertos con el contrato externalizado normalmente por insuficiencia presupuestaria se empleen por la empresa contratada en realizar el mismo servicio a otros clientes con una compensación en especie para el contratista (El Ministerio de Defensa): disminución del precio original del servicio y a su vez aumento de la producción.

Las bases de este nuevo modelo de externalización son:

1.-) Las Instalaciones y maquinarias productivas propiedad del Ministerio de Defensa (amortizadas), están por debajo de sus capacidades productivas por falta de personal y presupuesto y como ya hemos comentado anteriormente con tendencia a empeorar.

2.-) Existen servicios externalizados que no atienden las necesidades totales del Ministerio de Defensa, por insuficiencia presupuestaria.

3.-) Otros clientes (Ejércitos de otros Países) tienen las mismas necesidades.

4.-) La razón de ser de una empresa, es obtener beneficios, por lo que su política comercial y de marketing para obtener nuevos clientes puede ser aprovechado por el contratista de la externalización (Ministerio de Defensa) para obtener un retorno productivo sin coste alguno.

5.-) La flexibilidad de adaptación de las empresas, debe ser aprovechada para terminar con la rigidez en políticas de personal, y poder, en todo momento, centrar el esfuerzo de la externalización sobre la variable operatividad que sirva para mantener a máximo nivel de eficacia y eficiencia en los servicios prestados.

## **V. Bibliografía**

**Ballou, R. H. (1999)** Business Logistics Management. Upper Saddle River. Printice-Hall International Inc.

**Ertel, D. (1999).** Turning negotiation into a corporate capability. Harvard Business Review.

**Estadística de Personal Civil Laboral al Servicio de la Administración Militar. (2014).**

**Laguna Sanquirico, F. y Díaz Moreno, A. (2006).** La externalización en el marco de la Defensa Nacional.

**Lombardero, L. (2015).** Transformación digital y competencias directivas, Madrid: LID, 201 Books.

**Mas Sabaté, J. (2000).** Gestión privada de servicio a públicos: la externalización (outsourcing) en la Administración Pública. Santo Domingo: V Congreso Internacional del CLAD.

**Morcos, J. y Crombrughe, L. (2004).** Subcontratación internacional frente a deslocalización. Viena: ONUD.

**Pérez-Huertas, J.L., Sánchez-Bayón, A. (2015).** “Aportación iberoamericana a la nueva gestión” (pp. 93-110), en *Revista Miscelánea – ICADE/UPCO* (vol. 73, nº 142), ene-abril 2015.

**Pérez-Huertas, J.L., Sánchez-Bayón, A. (2014).** “La nueva gestión empresarial ante la crisis” (pp. 25-31), en *Revista Cont4bl3* (nº49).

**Pérez-Huertas, J.L., Sánchez-Bayón, A. (2013).** “Nuevas aportaciones en Teoría económica y empresarial: la escuela de juegos de poder y la

evaluación de su desarrollo” (pp. 127-151), en *Torre de los Lujanes. Revista semestral de Humanidades y Ciencias Sociales-Real Sociedad Económica Matritense* (nº69).