

IDEAS PARA MEJORAR LA EFICACIA DE LA RELACIÓN DE DEFENSA CON LA INDUSTRIA

Por FERNANDO DE CARALT CERA

El concepto «tecnología de doble uso» comenzó a utilizarse cuando los militares observaron, con preocupación, que equipos diseñados en el mundo civil, sin utilizar sus MIL-STD (*Military Standards*), inteligentemente combinados, daban resultados no sólo equivalentes, sino mejores que los que tradicionalmente se desarrollaban bajo su tutela, resultaban mucho más baratos y los tenían antes.

Esto no es más que una consecuencia de lo que está pasando en el mundo de la empresa, en esta parte del orbe, en nuestra cultura occidental.

En ella, los Ejércitos, como la Administración, se organizan aún, como hizo la industria en los tiempos en que lo difícil era producir algo que funcione, ya que servían a unos mercados «ávidos» y «locales» que les exigían dedicar todo el esfuerzo a proyectar y producir.

Hoy la industria tiene que evolucionar en un mercado «saturado» y «global» y tiene que poner todo su esfuerzo en producir lo que él demande, «mejor» y «más barato» que los competidores de «cualquier lugar del mundo», que llegan con facilidad hasta aquí.

Las grandes corporaciones, moda de las décadas pasadas, mastodontes que parecía iban a dominarlo todo (*The New Industrial Estate*, J. K. Galbraith), comienzan a mostrar, bajo su gruesa piel, extensas necrosis que le produce la competencia de pequeñas y medianas empresas, que, mucho

más cercanas al mercado, nacen y crecen, o mueren, filtrada por él su «excelencia», en un proceso depurador que hace tambalearse a las que no se han sometido suficientemente a él, por grandes que sean. (*La empresa ante las realidades de fin de siglo*, B. Roig, IESE).

El estilo que va configurando la necesidad de esa «excelencia» para sobrevivir, ha dejado obsoletos, por ineficaces, los antiguos conceptos organizativos, que propugnaban sistemas centralizados, esclavos de una burocracia que ha ido envejeciendo, cuyo estrepitoso fracaso estamos observando hoy muy claramente en los países que los adoptaron «oficialmente», y no tan claramente al profano, pero sí al experto, en las economías occidentales, en aquéllos entes que no han sabido evolucionar suficientemente.

Las empresas que, tradicionalmente, sirven a los Ejércitos, se ven obligadas, por cultura, sistemas de contratación, exigencias de calificación, definición de artículos a fabricar, etc., a conservar esas estructuras obsoletas y, aunque algunas, muy pocas, han podido resistir el tirón mediante un proteccionismo más o menos encubierto, la mayor eficacia de las que, sin tener en cuenta los procedimientos exigidos por Administración y Ejércitos, adaptándose a las exigencias de un mercado abierto, producen a costos inferiores, artículos mejores, hace que sustituyan de un modo cada vez más evidente, a las que siguen en el antiguo sistema.

El ritmo de evolución que han forzado las empresas «ágiles» es tal, que en muchas áreas, ha llegado a ser incompatible con los procedimientos utilizados por la Administración para contratar.

No deja de ser revelador, que la mejor etapa de la industria de defensa española, coincide (década de los setenta) con su apertura a los mercados internacionales, y su colapso, con el cierre de los mismos (por razones políticas) y promesas de protección estatal (pocos «grandes programas»).

Lo que paga hoy Defensa, por sistemas infrautilizados, ha llegado a ser tan desorbitado, que se impone buscar soluciones.

Lo que me propongo en este artículo, no es tanto decir a la industria cómo aplicar a lo militar, tecnologías superiores y más baratas, desarrolladas en el mercado civil, sino cómo facilitar este proceso, mejorando la relación entre unos mastodónticos (Administración y Ejércitos) entes estáticos y burocratizados, cuya estructura no es probable que cambie a corto plazo, y unas industrias ágiles, (que nacen y crecen o mueren, seleccionadas por la dinámica del mercado) cuya excelencia se trata de aprovechar.

¿Es esto posible?

En el actual estado de pensamiento de las Administraciones, la respuesta sería negativa, y aquí terminaría este artículo.

Pero estoy convencido de que, hay en ellas personas que, con los pies en la realidad, ven que hay que cambiar, porque el resultado del sistema actual, no va a ser soportado por la sociedad por mucho tiempo.

Un sistema, el actual, que acierta más cuando soslaya (si no infringe) los procedimientos establecidos, que están orientados fundamentalmente, a disminuir la responsabilidad de los que toman las decisiones (*Cuaderno de Estrategia número 60*, pp. 43-44, CESEDEN).

Un sistema que se siente más seguro cuando compra a las grandes corporaciones, nacionales o extranjeras, demostrando la vejez de una burocracia, que mide su bondad por la ausencia de errores delatados y no le preocupa demasiado si el usuario (militar) obtiene lo que necesita y es capaz de operarlo en un entorno hostil.

Un sistema que trata mejor al proveedor extranjero que al nacional, sin darse cuenta de que, de cada 100 ptas. que compra aquí, al menos 75 vuelven directamente, y que, empleadas fuera, se gastan íntegras en establecer una larga dependencia del proveedor y en financiar a su Estado (pp. 98 a 103; *Cuaderno de Estrategia número 22*, febrero 1991, CESEDEN), ni de que se vulnera el artículo octavo de la Ley 44/82 del 7 de julio de 1982.

Un sistema, en fin, que, basado en un racionalismo teórico, falla por la dificultad de poder tener en cuenta las infinitas características (calidades y defectos) del ser humano que pretende organizar, y por no confiar suficientemente en los valores superiores que hay en él.

Ya que me he propuesto aquí dar ideas para aumentar la eficacia del sistema defensa-industria, propongo como principio, la conveniencia de acercar mucho más el operador al productor, eliminando trabas y pasos innecesarios, que la burocracia ha ido acumulando en su proceso inexorable de envejecimiento.

Los que hemos pasado años de juventud, vendiendo armamento por el mundo, hemos constatado claramente como, en aquellos países que habían sufrido guerra reciente, sabían con mucha más precisión lo que querían, y compraban mucho mejor y con más rapidez que los que no habían tenido guerras.

Como posibles proveedores, entrábamos con gran facilidad hasta la Unidad utilizadora, se organizaban con gran agilidad pruebas demostradoras de los equipos, y se nos daba la oportunidad de adaptarlos a su necesidad, claramente expresada.

En los países sin guerra reciente, era prácticamente imposible llegar al utilizador, la definición de lo requerido era difuso, todo el proceso se desarrollaba en oficinas con gran cantidad de papeleo, y casi nunca se sabía el resultado de las evaluaciones, si se producían.

Las clasificaciones de empresas autorizadas a concursar (Ley de Contratos del Estado), que se basan en datos históricos de relación con el Estado, dificultan el acceso de las de nueva formación, que suelen ser las más modernas y ágiles, que asocian en muchos casos, a personas de gran calidad y experiencia unidas alrededor de una idea nueva que, con gran probabilidad, dará resultados superiores a los de la empresa antigua.

Defensa debería estimular este proceso renovador, descendiendo más al conocimiento directo de quienes le ofrecen algo interesante, buscándolo en el entorno civil, y asumiendo mayores riesgos, aunque los limitase subdividiéndolos en muchos pequeños contratos.

Acercar el operador al productor, para estimular un enriquecedor proceso de conocimiento de necesidades-posibilidades, debería ser uno de los objetivos prioritarios de las Unidades del Ejército en tiempo de paz, cuya Fuerza real reside en su aptitud para aprovechar lo mejor posible, para su función en guerra, las capacidades reales del resto de la sociedad española.

Sin este conocimiento mutuo, no puede haber aprovechamiento de esas capacidades: la compra por catálogo en defensa debe pasar a la historia, en la que ha sido llamada «la era del conocimiento» (*La tercera ola*, A. Toffler).

La centralización de las compras, ha sido un mecanismo, quizás lógico en el esquema racional de la burocracia, pero perverso en cuanto a resultados prácticos: no sólo ha distanciado al operador del productor, sino que concentrándolo todo en un único cordón umbilical, ha complicado y alargado en el tiempo los procesos de adquisición, hasta límites incompatibles con la dinámica de la empresa ágil y eficaz, que se trata de aprovechar.

Es curioso observar como, en los países más adelantados, las grandes corporaciones que crecieron estimuladas por unos mercados todavía no saturados, en las décadas pasadas, están reconsiderando sus estructuras, aligerándolas (despidos masivos), manteniendo la fachada noble, pero subcontratando lo más posible a grupos eficaces, que están mucho más cerca del mercado, hoy saturado.

Una fachada noble, que les sirve de conexión con la más noble pero anticuada burocracia de la Administración, que se encuentra muy a gusto en ese ambiente, sin darse mucha cuenta de cuanto cuesta vivir en él, porque no tiene competencia y lo pagamos entre todos.

No es de extrañar, pues, el rechazo generalizado de una sociedad a lo que se le aparece como un gasto suntuario, en lugar de aportarle seguridad a su desarrollo.

Acercar el operador al productor-creador, es la respuesta que propongo en este artículo, diversificando los riesgos de esta relación, estableciendo múltiples cordones umbilicales, sencillos, elásticos y fácilmente sustituibles, por los que fluya fácilmente, «en ambos sentidos», el interés por «conocer» al otro, que culmine en contratos rápidos, para conseguir lo que el operador necesita.

Es curioso observar que, cuanto más operativa es una Unidad, mayor suele ser el tanto por ciento de personal civil que colabora en ella (guerra del Golfo).

Un porcentaje cada vez mayor de las compras de defensa no se refiere directamente a un arma, en el sentido estricto de la palabra, sino a sistemas completos de comunicaciones, detección y presentación de datos, planificación de fenómenos complejos, protección, etc., que salvo detalles de aplicación militar, existen en el mercado civil.

Incluso en el concepto de «arma», hay cada vez más partes de ella, relacionadas con la puntería, detección y selección de objetivo, cálculo permanente del punto de impacto, control, decepción y contramedidas, etc., que utilizan componentes (ordenadores, *software*, etc.), cuya tecnología está desarrollándose más rápidamente en el mercado civil, que en el militar, por las razones antes expuestas.

Ello hace que la lista de «tecnologías de doble uso» sea interminable, y abarque prácticamente todas las tecnologías modernas.

Ya quedan, pues, pocos sistemas puramente militares. La mayor parte de ellos, han entrado de lleno en la dinámica del entorno civil, que deja obsoletos sistemas, o partes de ellos, mucho antes de que dejen de funcionar.

Se impone, pues, el concepto de «modernización» permanente (*upgrading*) de los sistemas empleados en defensa para, mediante pequeñas (y

relativamente baratas) intervenciones (*software*, sustitución de algún componente, cambios de arquitectura, etc.), mantener vivo y eficaz un sistema que costó mucho dinero adquirir.

Es en estas pequeñas intervenciones, donde suele ser mucho más eficaz la pequeña empresa, o grupo de expertos, muy cercanos al operador, en una simbiosis mutuamente enriquecedora, la única que puede mantener operativo un sistema.

Es poco probable que la gran empresa tenga excelencia real en todas y cada una de las tecnologías involucradas en un sistema, y es por reconocerlo, por lo que las que permanecen, han desarrollado su excelencia en una especie de mecenazgo de las pequeñas (especialistas) y sirven de conexión con una Administración que se resiste a evolucionar.

Este profundizar en el conocimiento mutuo entre Unidades operativas e industrias (estamos en la era del «conocimiento») supone un viraje de 180 grados en la tendencia de los últimos años a intercalar barreras entre ambos actores (España, afortunadamente, no ha tenido guerra en muchos años) y a trasladar la responsabilidad a las grandes empresas, concentrando, para un supuesto mejor control, la contratación, en unos pocos, grandes programas.

Si vamos, como parece, a Ejércitos más reducidos, se exigirá que sean más eficaces y hoy hay medios para comprobar si lo son. La sociedad acabará tomando cartas en el asunto, querrá saber como se gastan sus dineros, y evaluará con gran precisión el efecto enriquecedor que los gastos en defensa tienen en el sector industrial del país. El ciudadano medio percibe cada vez mejor, la diferencia entre lo que se «gasta» en defensa, y lo que se «invierte» en ella.

El entorno geoestratégico en que han de vivir Ejército e industria, después de decenios de inmovilismo, ha cambiado bruscamente, y pasarán años antes de que vuelva a estabilizarse.

No podemos demorarnos en hacer lo posible para ser eficaces en un entorno cambiante, si no queremos que nos pase lo que a los dinosaurios, y la realidad actual ha demostrado que no lo somos, ni siquiera en un entorno estable.

Quiero llamar la atención sobre el hecho de que Europa, como proyecto unificador, ha estado pretendiendo una mayor centralización Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), Cooperación Europea de Defensa a Largo Plazo (EUCLID),... de la relación defensa-industria, que va contra los postulados que defiende aquí.

Es significativo que estos esfuerzos no están teniendo éxito, en general, y que los pocos grandes proyectos que se iniciaron, han colapsado o están a punto de hacerlo.

La moda de los grandes centralismos que propugnaron mentes burocráticas, va pasando y la racionalidad aparente va dejando paso a la eficacia como criterio director. La planificación central está fallando una vez más; ¿hasta cuando seguiremos insistiendo en ella?