

Javier Pastor Sánchez

Coronel CINA. Doctor en seguridad internacional, área economía aplicada.

Correo: jpassa1@oc.mde.es

Auditoría al precio de obtención de un sistema de armas

Price audit of obtaining a weapons systems

Resumen

El Ministerio de Defensa de España (MINISDEF) ha logrado un ahorro de 429 millones de euros (M€), según consta en la memoria del año 2020 presentada por el Grupo de Evaluación de Costes (GEC). Este montante se ha obtenido al auditar contratos cuyo volumen económico asciende a 6209 M€. En los últimos 13 años el ahorro total conseguido por el GEC asciende a más de 1300 M€. Esta notable progresión se ha conseguido gracias al incremento de sus medios, la profesionalización de sus integrantes y a que esta unidad se ha dotado de una metodología propia reconocida internacionalmente, por ello ha sido felicitado, especialmente durante el año 2020, por diversas entidades.

El GEC nació en el año 1988 con el nombre de Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes (GTEC), está encuadrado dentro de la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO) de la Secretaría de Estado de Defensa (SEDEF) y ha realizado auditorías de costes para organismos internacionales como NETMA (Agencia OTAN para la gestión de los programas Eurofighter y Tornado) y OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento, organización intergubernamental europea que facilita y gestiona programas de armamento entre Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido),

al disponer de unos estándares homologables a los de los países más avanzados de la Unión Europea y la OTAN.

Palabras clave

Grupo de Evaluación de Costes, GEC, coste ciclo de vida, CCV, ahorros, auditoria, precio de mercado, oferta, análisis de costes, proceso de obtención, sistemas de armas, estimación de costes, tarifa empresa, investigación de precios.

Abstract

The Spanish Ministry of Defense has achieved a saving of € 429 million, as recorded in the last year's report presented by the Cost Evaluation Group (GEC). This amount has been obtained by auditing contracts whose economic volume amounts to € 6,209 million. In the last 13 years, the total savings achieved by the GEC amounts to more than € 1,300 million. This remarkable progression has been achieved thanks to the increase in its means, the professionalization of his members and to the fact that the GEC has equipped itself with its own internationally recognized methodology, for which it has been congratulated, especially during 2020, by various entities.

The GEC was born in 1988 with the name of Cost Evaluation Working Group (GTEC), it is framed within the General Directorate of Economic Affairs of the Secretary of State for Defense and has carried out cost audits for international organizations such as NETMA (Nato Eurofighter and Tornado Management Agency) and OCCAR (Organisation for Joint Armament Cooperation, European intergovernmental organisation to facilitate and manage cooperative European Armament Programmes between France, German, Italy, United Kingdom and Spain) by having standards comparable to those of the most advanced countries of the European Union and NATO.

Key words

Cost Evaluation Group, GEC, Life Cycle Cost, CCV, Savings, Audit, Market Price, Offer, Cost Analysis, Procurement Process, Weapon Systems, Cost Estimation, Company Rate, Price investigation.

Citar este artículo:

PASTOR SÁNCHEZ, JAVIER «Auditoría al precio de obtención de un sistemas de armas». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. 251-270

Las auditorías del grupo de evaluación de costes (GEC), Ministerio de Defensa (MINISDEF), han conseguido un ahorro de 429 millones de euros en 2020

El Ministerio de Defensa ha propuesto un ahorro de 429 M€, según consta en la memoria del año 2020 presentada por el GEC. Este montante se ha obtenido al auditar contratos cuyo volumen económico asciende a 6209 M€.

Como unidad responsable de realizar los análisis de costes y precios en el ámbito del MINISDEF, el GEC ha conseguido proponer un ahorro de 149 € por cada euro de coste directo invertido en esta unidad, duplicando además su productividad, lo que le ha valido diversas felicitaciones. Este multiplicador de su actividad/ahorro tan elevado indica que aún está muy lejos del nivel óptimo de aprovechamiento en sus trabajos y en los potenciales, pudiendo incluso extrapolarse su metodología y resultados a otros ministerios que lo requieran.

En los últimos 13 años, el ahorro total conseguido por este grupo asciende al menos a 1382 millones de euros. Esta notable progresión se ha conseguido gracias al incremento, profesionalización, gran dedicación de sus integrantes y a que el GEC se ha dotado de una metodología propia reconocida internacionalmente. Hay que tener en cuenta que existen otros ahorros notables no cuantificados producidos en los análisis y estimaciones de precios en el proceso de obtención, y los ajustes derivados de las auditorías de tarifas que, por el momento, no se pueden cuantificar.

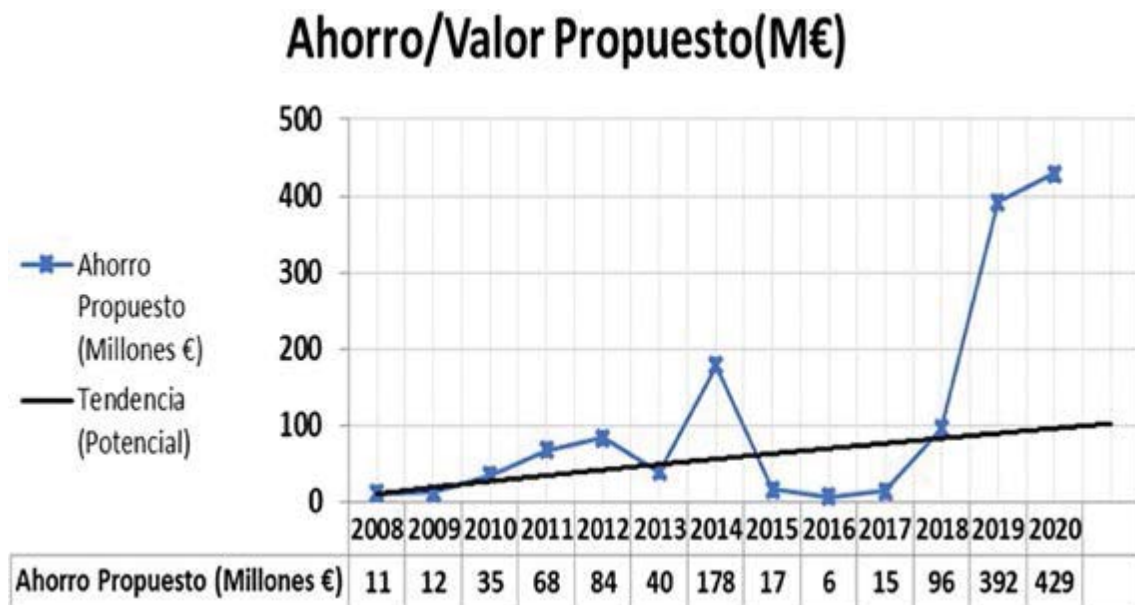


Gráfico 1. Ahorro propuesto en millones de euros

La responsabilidad de la estimación del Coste del ciclo de Vida (CCV) de los recursos materiales es asignada en el MINISDEF al director general de Asuntos Económicos (DIGENECO) que la ejerce a través de la Subdirección de Contratación, GEC. Este grupo nació en el año 1988 con el nombre de Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes (GTEC) como algo temporal y para un trabajo concreto, posteriormente –y al

observar los resultados obtenidos– se convierte con carácter permanente en el GEC¹, se le asignó inicialmente las siguientes funciones:

1. La evaluación de costes y el análisis de precios de las empresas suministradoras del Ministerio de Defensa o de aquellas que participen en programas internacionales financiados con cargo a los presupuestos del departamento.
2. El análisis y evaluación de costes de los centros, unidades y organismos de las Fuerzas Armadas.
3. La realización de análisis de carácter económico-financiero relativos a las empresas suministradoras del MINISDEF; y participar en el diseño de métodos y procedimientos para la estimación, planificación y control de costes en el ámbito del MINISDEF.

Enclavado dentro de la Subdirección de Contratación DIGENECO, MINISDEF, sus funciones han evolucionado desde su creación, y tiene como misión prestar los servicios de análisis de costes y precios que se definen en el anexo 1 de la Instrucción 128/2007 del SEDEF, que son:

1. Estimación de precios y costes de los proyectos de inversión y de los programas. Para valorar las alternativas de obtención que se plantean y de la solución elegida como viable. También necesarios para programar los Objetivos de Recurso Material (ORM)² y para elaborar las propuestas de presupuestación que en el proceso de planeamiento de recursos materiales se producen.
2. Apoyo directo a las oficinas de los programas. Durante la etapa de preparación para la ejecución, actualizando la estimación de los costes del ciclo de vida que se realizó cuando se decidió la solución viable, para aproximarlas al precio de mercado.
3. Evaluación de las cotizaciones presentadas por las empresas. Revisar los aspectos económicos de propuestas que las empresas realizan antes de la oferta, con especial atención a los precios cotizados, y su correspondencia con los entregables y las demás prestaciones del objeto del contrato.
4. Auditoria de las ofertas presentadas por las empresas. Su objetivo es revisar los aspectos económicos de la oferta, comprobando la correspondencia de los precios ofertados con los entregables, los criterios de cálculo del beneficio, la valoración de los riesgos y de las contingencias que tratan de cubrirlos con el fin de emitir una opinión sobre la adecuación a NODECOS³.
5. Auditoria de los precios y costes unitarios de las empresas (Tarifas).

1 ESPAÑA. Ministerio de Defensa. 1992. Instrucción del SEDEF 8/1992, de 22 de enero. BOD n.º 23/92, de 30 de enero de 1992.

2 Instrumento básico para la programación y posterior obtención de los recursos materiales necesarios, para satisfacer las necesidades derivadas de los Objetivos de Capacidad Militar y de otros objetivos del departamento.

3 ESPAÑA. Ministerio de Defensa. 1998. Orden ministerial 283/1998, de 28 de octubre. BOD n.º 258

- Costes horarios de la mano de obra (tarifas horarias), los costes de utilización de la maquinaria por unidad de tiempo o de producto, y los coeficientes o recargos calculados para imputar los costes indirectos propios de la actividad productiva. La finalidad de estas auditorías es que el MINISDEF acuerde con la empresa los valores que la misma debe utilizar con carácter general para calcular los precios de sus ofertas, en los contratos que se le adjudiquen por el procedimiento negociado.
6. Auditoría de los costes incurridos en la ejecución del contrato. Revisión de los costes incurridos que haya declarado el contratista y, en su caso, los declarados por los subcontratistas, con el fin de emitir una opinión profesional sobre la adecuación de su cálculo a las normas NODECOS.
 7. Análisis de los costes de ejecución de los contratos y de los márgenes de beneficio. Tipificación, análisis, parametrización y tratamiento estadístico de los datos correspondientes a los costes estimados, y al beneficio propuesto por las empresas en sus cotizaciones y ofertas.
 8. Análisis del coste de los servicios públicos. Cálculo y análisis de los costes asignables a los servicios que prestan a terceros las unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa y los organismos públicos adscritos al mismo, aplicando precios públicos y tasas.
 9. Análisis del coste de las actividades de las unidades, centros y organismos. Cálculo y análisis de los costes asignables a las actividades que realizan las unidades, centros y organismos del MINISDEF, y los organismos públicos adscritos al mismo.
 10. Informes previos a las órdenes de proceder que aprueba el SEDEF. Informes que emite el GEC a requerimiento del subdirector general de Contratación en el trámite previo a la aprobación por el SSEDEF de las órdenes de proceder que inician los expedientes.

Aunque la estimación de precios y costes de los proyectos de inversión, y de los programas, se ha introducido formalmente en el año 2012, el GEC comenzó a realizar estimaciones de costes en el año 2005 con la estimación de la serie de cuatro Buques de Acción Marítima (primera serie BAM) para la Armada, y es a partir de entonces –y observando los resultados que se obtuvieron–, al comparar la estimación de costes con el presupuesto de la empresa y la auditoría de la oferta, cuando el GEC comenzó a preparar una metodología específica y una adecuada capacitación de su personal, de tal forma que a finales del año 2011 y principios del año 2012, momento en el que se le asigna el cometido de la estimación de los costes del ciclo de vida (CCV) a DIGENECO, el GEC ya estaba preparado para realizar este tipo de trabajos.

La Instrucción 67/2011 del SEDEF ha dado lugar a que esta función sea imprescindible en el Proceso de Obtención de Recursos Materiales, especialmente en las fases y etapas previas a la ejecución de los programas, ya que el proceso de obtención se ha definido desde la óptica del ciclo de vida completo de las alternativas que se plantean antes de decidir su viabilidad y de la solución que finalmente se elija. Por otra parte, la información actualizada sobre los costes del ciclo de vida de los sistemas, según la estimación más reciente de dichos costes, es un dato muy necesario para el proceso de planeamiento de recursos financieros y materiales establecido en la Instrucción 2/2011

del SEDEF, ya que el coste de los ORM y de sus componentes puede ser un factor esencial para su programación.

A día de hoy, el GEC continúa desarrollando las funciones antes indicadas, excepto la relativa al análisis y evaluación de los costes de los centros, unidades y organismos de las Fuerzas Armadas y el análisis del coste de los servicios públicos, que en 2012 asumió la Subdirección General de Contabilidad. El GEC, encuadrado en la Dirección General de Asuntos Económicos –Subdirección General de Contratación–, es la unidad responsable de realizar los análisis de costes y precios en el ámbito del Ministerio de Defensa, con unos estándares homologables a los de los países más avanzados de la Unión Europea y la OTAN.

Estos análisis son muy necesarios cuando hay un demandante único y ausencia de oferentes, ya que ello conduce a que los contratos no pasen por una licitación abierta, la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) lo denomina procedimiento negociado de contratación y ocurre con mucha frecuencia en la obtención de sistemas de armas en España. Con la estimación que realice el Ministerio de Defensa y la comparación con la que presente el futuro contratista, que estará basada en los costes de esta empresa, costes que podrán ser evaluados por Defensa antes (estimación, análisis de cotizaciones), durante (auditoría de oferta, de tarifas) y después de la ejecución del contrato (auditoría de costes incurridos), trataremos de sustituir esa carencia de referencias que se produce en la negociación, negociación que se produce en desventaja, pues la información de que dispone la Administración es incompleta y asimétrica. Esta asimetría se corrige invirtiendo la Administración en medios de control, como poner límite a los precios, precios basados en costes, beneficios y sus normas (NODECOS orden 283/1998)⁴, inversión en herramientas software paramétricas, incorporación de expertos en estimación, etc.

El GEC, como órgano encargado de realizar las citadas auditorías, conforme a la Instrucción 128/2007, ha desarrollado una metodología basada en las mejores prácticas internacionales en la materia de auditoría de contratos, cuya eficacia está probada por la experiencia y resultados alcanzados durante los años de su aplicación.

Resumen de resultados GEC año 2020

La carga total de trabajo del GEC en el año 2020, como suma de los trabajos incluidos en el plan anual de trabajos del GEC (PATGEC) 2020, más los trabajos que se han incorporado a lo largo del año –sin incluir las ordenes de proceder– ha supuesto la realización de un total de **296 trabajos**, con la siguiente distribución por tipo de trabajo:

4 La citada Orden ha establecido un procedimiento para que el pliego incluya cláusulas que obliguen a las empresas a desglosar los precios en las ofertas, haciendo visibles los costes y el beneficio, así como a aplicar normas específicas sobre los criterios de admisibilidad de los costes (NODECOS). Adicionalmente, los pliegos incluyen una cláusula que determina el derecho del MINISDEF a auditar, tanto las ofertas como los costes incurridos en la ejecución del contrato.



Gráfico 2. Distribución de trabajos por tipo de trabajo



Gráfico 3. Distribución de la carga de trabajo por tipo

Aborro o valor generado por las auditorías

Los resultados de las auditorías de ofertas y las auditorías de costes incurridos dan lugar a ajustes en los precios de los contratos por computar en su cálculo unos costes menores, al aplicar las normas sobre los criterios a emplear en el cálculo de costes en determinados contratos de suministro, de consultoría y asistencia, y de los

servicios (NODECOS), bien en los incurridos declarados por las empresas o bien los estimados en sus ofertas, aunque la mayoría de las auditorías de costes incurridos no produzcan ajustes si facilitan una información muy útil para el GEC, ya que completan las bases de datos históricos del GEC. Esos ajustes de precios normalmente se traducen en ahorros presupuestarios o en la obtención de un mayor valor de recursos materiales por el precio pagado. En 2020, los resultados del ahorro en el gasto han sido los siguientes.

TIPO DE AUDITORÍA	NÚMERO DE TRABAJOS	VOLUMEN AUDITADO (millones €)	AHORRO PROPUESTO (millones €)	% DE AHORRO
Auditoría de las Ofertas Presentadas por las Empresas	24	5.458,3	428,6	7,8%
Auditoría de los Costes Incurridos en la Ejecución del Contrato	4	751,2	0,0	0,0%
Total	28	6.209,5	428,6	6,9%

Cuadro 1. Porcentaje de ahorro por auditoría de ofertas e incurridos

Los demás tipos de trabajos del GEC no producen ahorros presupuestarios que sean fácilmente identificables, sin embargo las estimaciones de costes realizadas en el proceso de obtención de recursos, durante la etapa de viabilidad, documento de viabilidad (DDV), en las que la estrategia de contratación está ya dirigida a la realización de un contrato negociado sin publicidad (única empresa), el GEC ofrece una estimación alternativa a la obtenida en la investigación de mercado (única empresa), que normalmente es utilizada por el secretario de Estado para determinar el techo presupuestario de ese futuro programa (con lo que inicialmente, y a falta del expediente de contratación, la diferencia positiva entre la cotización/estimación de la empresa y la estimación realizada por el GEC debe ser analizada para verificar si el delta de precio ofertado es razonable y, si no lo fuera, produciría un ajuste que derivaría en un ahorro presupuestario).

Del mismo modo, las auditorías de tarifas que se realizan a las empresas que mayor volumen de contratación anual tienen con el MINISDEF y las que el órgano de contratación solicite, arrojan unos resultados en cuantías por tarifas que son recogidos en un acuerdo de tarifas anual que es firmado por DIGENECO y la EMPRESA. En aquellos acuerdos de tarifas, en los que se acuerdan tarifas más bajas de las propuestas por las empresas al haber identificado costes no admisibles (NODECOS), esas tarifas anuales ajustadas al aplicarse a los contratos negociados que se firman con MINISDEF producen unos ahorros anuales que por ahora no han sido cuantificados. El GEC está estudiando cómo calcularlos e incorporarlos a los ahorros obtenidos.

Estimación de precios y costes de los programas

Coste obtenido durante 2020 en las estimaciones realizadas en la etapa DDV			
Adquisición	Sostenimiento	Baja	Total
1.396,92 M€	1.332,16 M€	1,32 M€	2.650,40 M€

Cuadro 2. Estimación de costes del ciclo de vida en la etapa DDV. Fuentes diversas (No CANOA)

La fiabilidad de los resultados obtenidos en la estimación de los costes de sostenimiento es menor que en el caso de los costes de adquisición, debido a las siguientes carencias:

- La falta de un sistema de información que, además de soportar la gestión del ciclo de vida de los sistemas, sea capaz de registrar adecuadamente los costes que se originan durante su vida operativa. El sistema de contabilidad analítica de MINISDEF (CANOA) por ahora no es capaz de facilitar los costes del ciclo de vida de los sistemas de armas.
- Además, la citada información se encuentra dispersa, no es fácilmente accesible y no ha sido almacenada con criterio único. Las deficiencias en la información sobre los costes reales del sostenimiento de los sistemas impiden calcular parámetros extrapolables a los futuros sistemas, a partir de datos procedentes de la industria y del mantenimiento orgánico.

Por tanto, para mejorar la fiabilidad de las estimaciones futuras, es necesario introducir mejoras en los sistemas de información y en los requisitos de los contratos, a fin de que los mismos proporcionen datos homogéneos y relevantes sobre los costes reales, tanto del sostenimiento y utilización de los sistemas de armas como de su baja. Además, y mientras los sistemas de información se implantan, es muy complicado y laborioso para el GEC su obtención y cálculo.

Indicadores de actividad del GEC

Con la información de los resultados económicos de la labor del GEC durante 2020 expresados y junto con los datos relativos al personal equivalente, en cómputo anual que a continuación se indican, resultan los siguientes indicadores de la gestión realizada por el GEC en 2020:

PERSONAL	Plantilla GEC	Cubierto	Personal equivalente*	Volumen auditado año 2020 GEC	Ahorro propuesto GEC	Volumen revisado por equipo (media 3,96 personas)	Ahorro medio propuesto por equipo (media 3,96 personas)	Volumen revisado por persona equivalente	Ahorro medio propuesto por persona equivalente*
Personal Militar	12	8	5,39	6.209 M€	429 M€	896,3 M€	61,9 M€	230,2 M€	15,9 M€
Personal Civil	2	1	1,54						
Personal encargo gestión.	X	X	20,5						
Total	14	9	26,98						

Cuadro 3. Indicadores de actividad del GEC en 2020

*El personal equivalente es el que resulta al tener en cuenta las fechas de incorporación y las de cese del personal, además de ciertos conceptos como dedicación a cursos a otros cometidos militares no propios de las funciones asignadas a la unidad, etc.

GEC: INDICADORES DE GESTIÓN				
DATOS				
		2020	2019	
Total personal nominal GEC	A	13,0	14,0	efectivos
Personal GEC equivalente en cómputo anual	B	6,93	8,14	efectivos
Costes GEC*	C	2,88	3,03	millones €
Número total trabajos terminados	D	178	97	trabajos
Número auditorias con ahorro potencial	E	28	17	auditorias
Volumen auditado (con ahorro potencial)	F	6.210	5.632	millones €
Ahorro generado	G	429	392	millones €
INDICADORES				
Trabajos finalizados por equipo	D/B	25,7	11,9	trabajos/persona
Volumen auditado por equipo	F/B	896,3	691,9	millones €/persona
Ahorro generado por equipo	G/B	61,9	48,1	millones €/persona
Volumen auditado medio por auditoria	F/E	221,8	331,3	millones €/auditoria
Ahorro medio por auditoria	G/E	15,3	23,0	millones €/auditoria
% € ahorrados por € auditado	G/F	6,9%	7,0%	% € ahorro/€ auditado
Ahorro neto del GEC (Ahorro Generado - Coste GEC)	G-C	425,8	388,5	millones €
Ahorro neto por equipo equivalente	(G-C) / B	61,5	47,7	millones €
€ Ahorrados por GEC por cada € de coste del GEC	G/C	149,0	129,1	€ ahorro por cada € coste

* Los Costes GEC se ha extraído del CANOA, a excepción de los datos 2020 que son una estimación realizada por el GEC en base a los datos aportados del CANOA.

Cuadro 4. Indicadores de gestión GEC 2020

Evolución de la actividad del GEC 2008-2020

Con anterioridad al año 2008, los datos disponibles sobre la actividad del GEC comprendían distintos factores que impiden realizar comparaciones basadas en criterios unificados.

Desde al año 2008, la estructura de información sobre la actividad del GEC y sus resultados es homogénea y permite elaborar indicadores basados en datos comparables, lo que constituye una valiosa herramienta para establecer objetivos para evaluar la actividad, los resultados, y la mejora continua en productividad y eficacia.

Los datos registrados para el periodo 2008-2020 son los que figuran en la siguiente tabla:

Grupo de Evaluación de Costes-EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD-2008-2020															
Años	Actividad Global						Ahorro o Valor Generado			Ratios de Actividad y de Resultados					
	Recursos Humanos (A)		Número de Trabajos (B)				MILLONES € (C)			Ratios por Trabajo (D)		Ratios por Persona (C) y (E)			
	Personal Nominal	Efectivos Equivalentes	Planificados	Sobrevenidos	Total Demandados	Realizados	Con Ahorro Potencial	Volumen Revisado	Ahorro/Valor Generado	%	Revisado por Trabajo	Ahorro por Trabajo	Trabajos por Equipo*	Revisado por Equipo*	Ahorro por Equipo*
2008	13	10,75	10	23	33	23	15	141,36	11,45	8,1%	9,42	0,75	2,14	13,15	1,07
2009	15	9,65	10	36	46	36	18	445,53	11,93	2,7%	24,75	0,66	3,73	46,17	1,24
2010	15	9,86	11	36	47	36	18	289,70	35,25	12,2%	16,09	1,96	3,65	29,38	3,58
2011	16	10,48	15	37	52	37	19	1.502,69	87,89	4,5%	79,09	3,37	3,53	143,39	6,48
2012	16	7,71	50	45	95	55	18	1.318,74	83,77	6,4%	73,26	4,65	7,13	171,04	10,87
2013	16	9,99	85	54	139	63	25	964,24	39,69	4,1%	38,57	1,59	6,31	56,52	3,97
2014	15	9,73	97	51	148	67	14	2.511,76	177,91	7,1%	179,41	12,71	6,89	258,15	18,29
2015	14	10,20	154	60	214	115	28	249,35	17,04	6,8%	8,91	0,61	11,27	24,45	1,67
2016	13	9,78	90	86	176	111	14	210,47	6,38	3,0%	15,03	0,45	11,35	21,52	0,65
2017	13	9,02	75	70	145	95	10	1.557,94	14,92	1,0%	155,80	1,49	10,53	172,72	1,65
2018	13	9,43	84	85	169	96	17	1.442,65	95,80	6,6%	84,86	5,64	9,86	152,91	10,15
2019	14	8,14	97	111	208	97	17	5.633,76	391,52	7,0%	331,28	23,03	11,92	492,18	48,12
2020	13	6,93	238	147	385	178	28	6.209,54	428,64	6,9%	221,77	15,31	25,69	896,34	61,87
Total 2008-2019			1.016	841	1.857	1.009	241	22.475,75	1.382,21	6,1%					

NOTAS:

- * Un Equipo esta formado de media por un Jefe de Equipo y 2,95 personas de ISDEFE.
- (A) La relación de puestos de trabajo solamente se ha incrementado en 1 puesto durante el periodo considerado (13-14 puestos)
- (B) El número de efectivos equivalentes se ha calculado partiendo de los puestos cubiertos y computando la dedicación estricta a los trabajos
- (C) Desde 2012 la planificación de los trabajos se realiza con más rigor. Desde 2020 la planificación se consulta y negocia con los organos solicitante
- (D) El Ahorro Generado supone la disminución del gasto presupuestado. El Valor Generado es el de las mayores prestaciones conseguidas con el mismo gasto
- (E) Los Ratios por Trabajo se han calculado considerando solamente los trabajos con potencial de ahorro (Auditorías de Ofertas y de Costes Incurridos)
- (F) Los Ratios de Volumen Revisado por Persona y de Ahorro por Persona se refieren a los trabajos con potencial de ahorro
- (G) Los Trabajos por Persona se han calculado considerando todos los trabajos finalizados con o sin potencial de ahorro

n.d. Dato No Disponible hasta fin de año

Cuadro 5. Indicadores de gestión GEC 2.020. Evolución de la actividad 2008 a 2020

Los trabajos finalizados por equipo en 2020 resultaron más del doble de los que se concluyeron en 2019, con un número de efectivos notablemente inferior y sin considerar el efecto que ha tenido la pandemia COVID-19, que no se ha reflejado en los datos de personal (personal equivalente), lo que indica el gran compromiso y dedicación de los integrantes del GEC, además de un cambio en la dirección del GEC que ha implantado el uso de herramientas más eficientes, lo que ha llevado a obtener estos buenos resultados.

Para que los peticionarios de los servicios aprecien la labor y esfuerzo que cada trabajo origina en la actividad del GEC, desde este año 2020 se ha incorporado en la emisión de informes el coste invertido por el GEC en cada trabajo.

En los siguientes apartados se presenta en formato gráfico una visión de la evolución que han seguido los principales datos de la tabla anterior.

Evolución de la demanda de trabajos

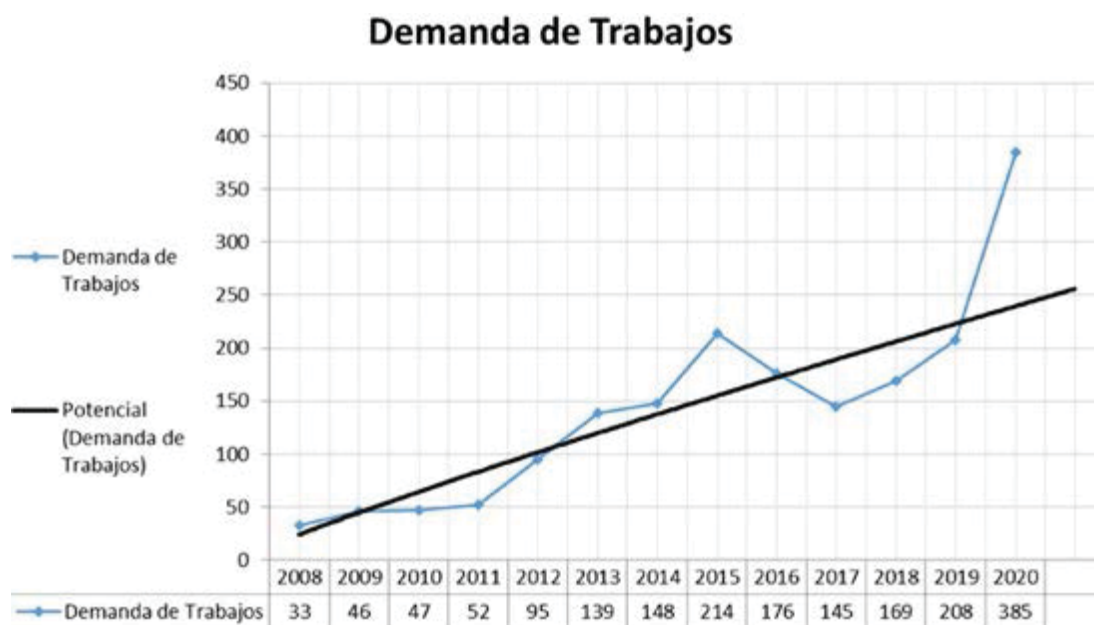


Gráfico 4. Demanda de trabajos 2008 al 2020

Evolución del número de trabajos realizados

Como se ve en el gráfico siguiente, el GEC ha incrementado cada año su productividad, aspecto relevante teniendo en cuenta que los recursos humanos permanecen estables y su ocupación ha disminuido.

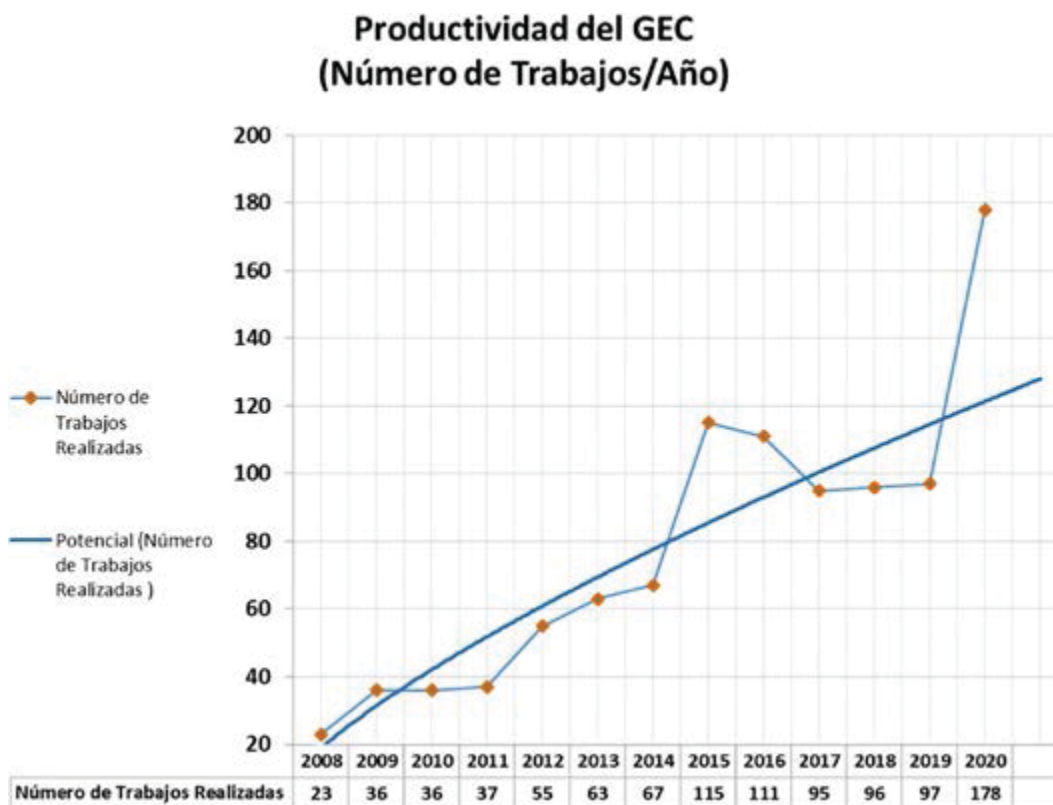


Gráfico 5. Productividad del GEC periodo 2008 a 2020

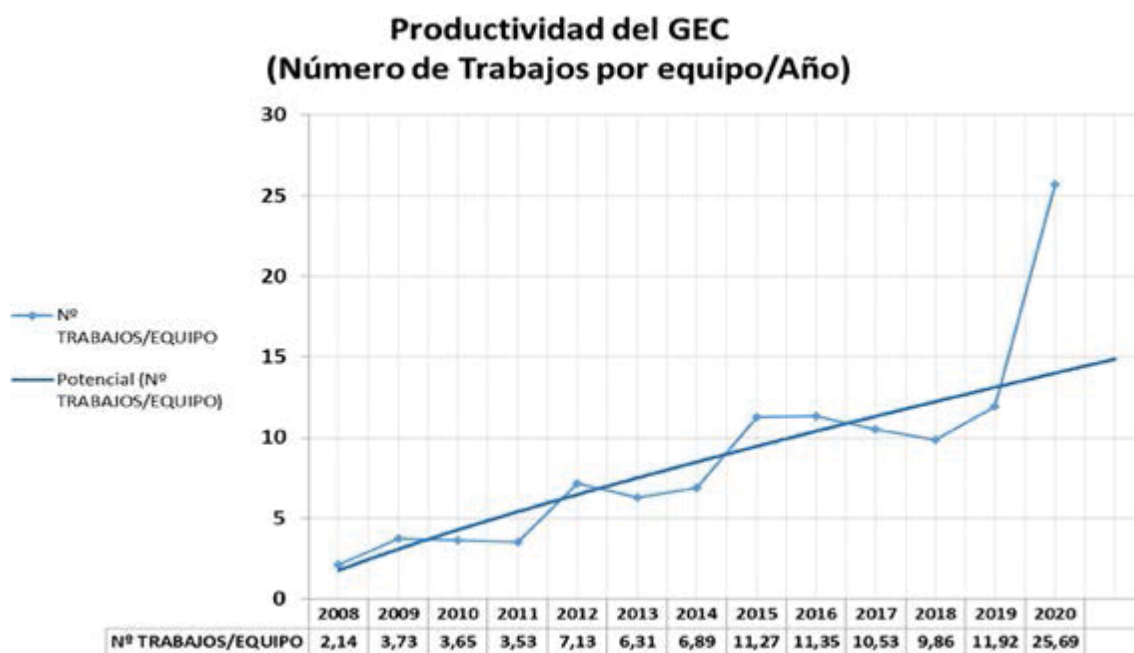


Gráfico 6. Productividad de los equipos del GEC en el periodo 2008 a 2020

Importe de los contratos auditados

En el conjunto de los últimos 13 años, el volumen total auditado asciende a 22 476 millones de euros.

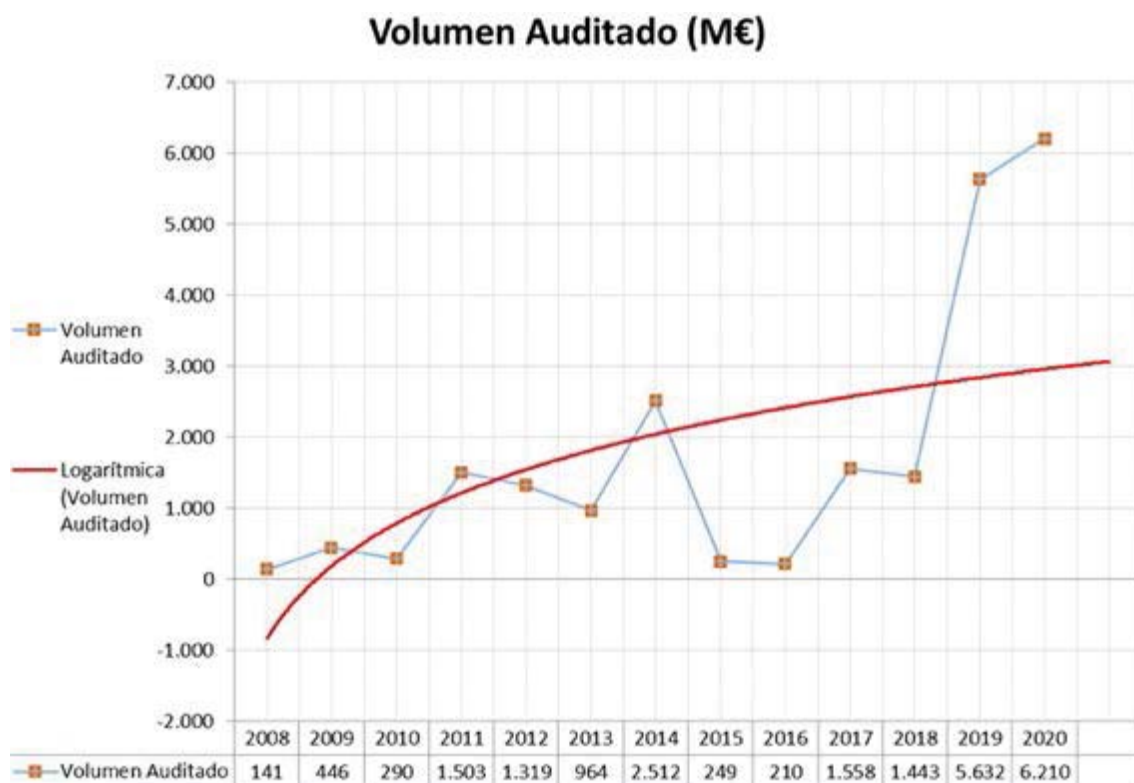


Gráfico 7. Volumen auditado por el GEC periodo 2008 al 2020

Ahorro conseguido/valor generado

Años	Importe Contratos Auditados (Millones €)	Ahorro Conseguido (Millones €)	Ratio Ahorro/Importe Auditado
2008	141,4	11,5	8,1%
2009	445,5	11,9	2,7%
2010	289,7	35,3	12,2%
2011	1.502,7	67,9	4,5%
2012	1.318,7	83,8	6,4%
2013	964,2	39,7	4,1%
2014	2.511,8	177,9	7,1%
2015	249,4	17,0	6,8%
2016	210,5	6,4	3,0%
2017	1.558,0	14,9	1,0%
2018	1.442,6	95,8	6,6%
2019	5.631,8	391,5	7,0%
2020	6.209,5	428,6	6,9%
TOTAL	22.475,8	1.382,2	6,1%

Cuadro 6. Ratio ahorro/importe auditado periodo 2008-2020

En el conjunto de los últimos 13 años, el ahorro total conseguido asciende a 1382 millones de euros.

Ratio Ahorro/importe auditado

La tabla siguiente detalla los datos históricos sobre importes de los contratos auditados y el ahorro conseguido. El ahorro potencial (ratio ahorro sobre importe auditado) **es muy estable: se sitúa en el 6,1 %** del presupuesto de los contratos que revisa el GEC.

Resumen trabajos efectuados por el GEC para la agencia OCCAR en los últimos diez años

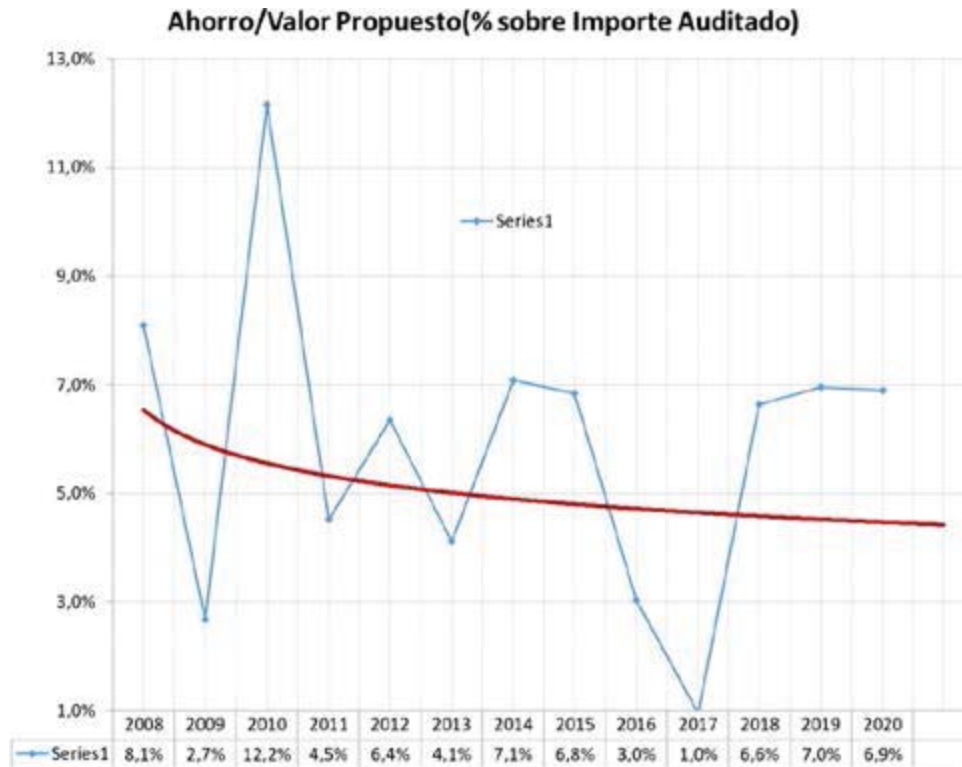


Gráfico 8. Ahorro en porcentaje sobre importe auditado periodo 2008 al 2020

Desde hace diez años, el GEC colabora estrechamente con la agencia de armamento OCCAR en las investigaciones de precios de los programas en los que interviene España, resaltando la importancia de estas investigaciones y auditorías de precios para conseguir una valoración económica justa para estos programas conjuntos de defensa. Concretamente, las auditorías realizadas en este periodo pertenecen al programa A400M, siendo el número de investigaciones de precios por años el siguiente:

Año	SP NPA Auditorias finalizadas
2011	2
2012	2
2013	3
2014	2
2015	7
2016	3
2017	2
2018	11
2019	7
2020*	3*

Cuadro 7. Número de auditorías realizadas para la agencia OCCAR en el periodo 2011 al 2020

Estas auditorías encargadas por OCCAR a cada autoridad nacional de precios (en nuestro caso DIGENECO) responden a la participación de España en un programa multinacional amparado por la agencia OCCAR, donde cada nación tiene asignado un *workshare*⁵, que suele coincidir con su aportación económica en el programa. El problema de estas auditorías es que cada país audita su parte del programa sin tener visibilidad sobre el resto, que es auditado individualmente por el resto de países participantes. Al existir partes comunes del programa y ser las relaciones entre las empresas de los países participantes complicadas, al no haber una dirección y control de la auditoría como un todo, y que cada país no tiene visibilidad sobre lo que ha hecho el resto, se genera una desconfianza que hace pensar si alguno de los países está siendo muy riguroso con su industria en comparación con el resto; este es el caso de España, que en la ejecución de las auditorías encomendadas por OCCAR sigue el mismo procedimiento y dedicación de recursos que en las auditorías nacionales, produciendo importantes ajustes en cada una de las ofertas analizadas.

La carga de trabajo que OCCAR ha encomendado al Grupo de Evaluación de Costes en estos diez últimos años ha supuesto en media un diez por ciento de su carga de trabajo total, consumiendo además el diez por ciento del encargo con ISDEFE, sin embargo –y dado que así lo sugiere el OCCAR Management Procedure number six (OMP6)– se realizan sin coste para OCCAR y lo costea cada una de las autoridades de precios del país correspondiente.

El GEC está estudiando que estas auditorías que encarga OCCAR sean abonadas por este organismo, pues el OMP6 da esa posibilidad, siempre y cuando se justifique, y se informe, con anterioridad a la realización del trabajo, además el GEC opina que los ahorros derivados de las auditorías realizadas a la industria española participante deberían revertir en un incremento de *workshare* a esa industria que equilibre las participaciones finales en el programa.

En opinión del GEC, el que cada país audite una parte del programa (su industria) sin visibilidad respecto al resto es una práctica que se debe evitar, pues la auditoría será siempre limitada y sin visibilidad de las partes comunes, este problema debe resolverse dotándose OCCAR de la capacidad de realizar las investigaciones de precios, pues su plantilla es suficiente como para desarrollar una unidad de estas características, o si no pudiera hacerlo a corto plazo, mientras tanto, debería nombrar en cada investigación de precios a uno de los países que participa en el programa como coordinador/director, así el resto de los países podrían observar los resultados de sus homólogos, los medios y metodología empleada, y las pautas comunes a aplicar.

5 En programas desarrollados dentro de un consorcio empresarial, habitualmente multinacional, es necesario distribuir los proyectos o partes de ellos entre los socios. Al reparto de trabajo entre empresas de un programa se le denomina *workshare* y es una forma de asegurar que la inversión que realizan los gobiernos que intervienen en esos programas multinacionales se asigne en forma de trabajo a las industrias de su país.

Estudio de la necesidad del GEC

De todo lo anteriormente expuesto se deduce que el GEC es un servicio técnico muy especializado y único, no solo en el MINISDEF, sino también en el conjunto de la Administración General del Estado y en el ámbito privado, así como que el mismo es necesario por las siguientes razones:

El Ministerio de Defensa de España puede homologarse con los estados más avanzados de la Unión Europea y de la OTAN, que cuentan con organismos o agencias con funciones, características y metodología de trabajo similares a las del GEC. Ello facilita la negociación de los Memorandum Of Understanding (MOU) de los programas internacionales, y la consecución de acuerdos satisfactorios en los aspectos económico-financieros y contractuales de los mismos.

La actividad que viene desarrollando el GEC desde hace 30 años origina significativos ahorros en el gasto de inversión del departamento, y contribuye a la mejora continua de los procedimientos y las prácticas de gestión, especialmente en el ámbito de los programas de obtención, y sostenimiento del armamento y material de defensa, cuya gran complejidad, y larga duración, hacen necesario disponer de instrumentos eficaces para lograr la eficiencia en el gasto y en la contratación.

La metodología que aplica el GEC contribuye eficazmente a que el MINISDEF actúe como cliente único ante las empresas que participan en los programas de defensa, así como a mejorar su colaboración y transparencia, posibilitando que el MINISDEF disponga de información imprescindible para una adecuada gestión de dichos programas y de los correspondientes contratos.

Las numerosas lecciones aprendidas por la actuación del GEC como servicio técnico le posicionan como un órgano idóneo para participar activamente en el diseño de métodos y procedimientos para la estimación, planificación y control de los costes que generan las inversiones del MINISDEF, los cuales son necesarios para que la DIGENECO ejerza su competencia de control de ese tipo de gasto, que suele ir más allá del corto plazo y, frecuentemente, compromete la capacidad financiera del MINISDEF en el medio y largo plazo. El GEC está desarrollando una herramienta informática de gestión propia que agilizará notablemente su trabajo y dará información muy útil para el análisis de datos (en la actualidad ya están en funcionamiento dos de los tres/cuatro módulos que la herramienta tendrá en el futuro).

La necesidad de mantener y potenciar el GEC se ha plasmado en varias ocasiones en los últimos diez años; ello se ha volcado en iniciativas cuyos objetivos han sido mejorar la eficiencia y economía del gasto, y racionalizar la contratación, pero por ahora no han tenido un efecto directo en el incremento de las plantillas/encargo tan necesarios para dar cobertura al plan anual de trabajos del GEC (PATGEC).

Conclusiones

- Las funciones asignadas al GEC hacen que el mismo sea un servicio técnico especializado único, necesario para apoyar la toma de decisiones clave en los procesos de planificación y decisión sobre las inversiones del MINISDEF, especialmente las relacionadas con el armamento y material, así como para apoyar a la gestión contractual en ese mismo contexto. Este servicio no es exclusivo de un ejército, sino común a todo el MINISDEF.
- De las funciones asignadas al GEC, la que tiene un mayor desarrollo metodológico y experiencia acumulada es la relacionada con las auditorías, y análisis de los costes y precios de las empresas contratistas, con la que se consiguen ahorros sustanciales en el gasto al aplicar las NODECOS.
- Desde 2012 ha cobrado gran importancia la estimación de los costes del ciclo de vida de los sistemas de armas durante el proceso de su obtención⁶, en la que ya se ha alcanzado experiencia suficiente como para establecer una metodología sólida⁷, y que produce y producirá ahorros muy notables que son cuantificables en momentos anteriores a la contratación. Ambas instrucciones están en este momento en revisión, pues se trata de modificar las existentes con la experiencia adquirida durante los nueve años de ejecución.
- La experiencia acumulada por el GEC en el desarrollo de las funciones antes indicadas es muy útil para que el mismo pueda desarrollar eficazmente la función de participar en el diseño de los métodos y procedimientos, para la planificación y control de los costes derivados de las inversiones, dando así apoyo al órgano directivo de la DIGENECO que en un futuro tenga asignada esa responsabilidad.
- A pesar de que la plantilla no ha estado cubierta desde su creación, el número de trabajos que es capaz de realizar el GEC viene aumentando cada año. Debido a la mejora continua de su metodología de trabajo, el número de trabajos se ha multiplicado por diez en los doce últimos años. Sin embargo, su cobertura dificulta las tareas de supervisión, a las que no se puede renunciar por ser necesaria una adecuada calidad en los trabajos del GEC; por ello es muy necesario que se incrementen sus recursos, pues sin ellos el número de trabajos tenderá a disminuir, lográndose unos resultados parciales. Los trabajos que se realizan en el GEC son muy complejos y exigen una formación para la que el militar no está preparado, ni la enseñanza de formación ni la de perfeccionamiento lo prepara para ello, con lo que al militar destinado en el GEC se le exige un sobreesfuerzo muy apreciable; además, este militar necesita

6 Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el Proceso de Obtención de Recursos Materiales. BOD número 189 de 27 de septiembre de 2011.

7 Instrucción 72/2012, de 2 de octubre, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material, y la gestión de sus programas. BOD número 202 de 16 de octubre de 2012.

de al menos dos años de formación específica para comenzar a rendir en su puesto de trabajo, cuestión que hay que tener muy en cuenta para que haya estabilidad en el puesto. Es muy necesario potenciar la plantilla del GEC en la parte militar, pues la del encargo, a pesar de que es necesario que los recursos asignados permanezcan estables, se podría cubrir con mayor facilidad dotando de mayor presupuesto y formación. Para fomentar la permanencia de los militares se debe pensar en mejorar la trayectoria de este personal; por ejemplo, dar mayor puntuación al destino, recompensas por los trabajos realizados y mayor complemento de productividad. Las actuales relaciones de puestos de trabajo del GEC, tanto de personal militar como funcionario, resultan insuficientes para cubrir su carga normal de trabajo, siendo necesario ampliar cuanto antes su dotación y cobertura de estos recursos humanos. Mientras ello no se lleve a cabo, no será posible generalizar los servicios del GEC y alcanzar las máximas cotas de eficiencia en el gasto del conjunto del MINISDEF; es más, si no lo hacemos pronto estos servicios quedarán en manos de empresas externas (actualmente ISDEFE) que, bajo su propio criterio, mostrarán resultados que el MINISDEF no estará capacitado para cuestionar ni para dirimir diferencias de criterio entre la Industria y la empresa que audite el servicio.

Actualmente, y debido a la falta de recursos, el GEC cubre únicamente un 60 % de los servicios que le demandan, y eso considerando que no se ha realizado una labor de divulgación extensiva de los servicios que presta que, si se realizara, al apreciar los distintos organismos los servicios que puede prestar, estimamos que la petición de estos se incrementaría en al menos un 50 %, ello provocaría una disminución aún más notable de su cobertura. En este caso, estimamos que se podría dar una cobertura máxima del 40 % de las solicitudes de análisis de costes y precios, y disminuyendo progresivamente.

Además, como ya he citado, para el desarrollo de sus cometidos, el GEC cuenta desde el año 2006 con un encargo, cubierto actualmente por la empresa ISDEFE, que le proporciona apoyo para la determinación, control y comprobación de la parte técnica de cada trabajo y su repercusión en la económica. El personal de ISDEFE se integra en equipos que dirigen los militares y que resultan bien estructurados, dimensionados y capacitados. Se pretende que el personal del encargo permanezca el mayor tiempo en el GEC pues, previamente a prestar servicios en este ha de formarse, y esta formación exige de un periodo dilatado cuyo coste el GEC ha de asumir, ya que estos servicios no se ofrecen en ninguna compañía privada y son específicos de los ministerios de defensa de los países más avanzados.

Para lograr la incorporación y permanencia del personal del encargo, actual adjudicataria (ISDEFE), en el GEC esta empresa debe utilizar incentivos para la captación de personal específico a incorporar en la prestación de servicios en el GEC, promover políticas de motivación y retención de este personal, y desarrollar procedimientos específicos, fuera de su rígida estructura, ello para que este personal tenga la motivación suficiente para permanecer en este encargo y en la propia compañía.

- España, el Ministerio de Defensa, los Ejércitos y la Armada deben dar más importancia a este grupo especializado, que tan buenos resultados está ofreciendo en sus memorias anuales. Estos resultados se producen principalmente por la dedicación y reto personal de sus componentes, pues los militares no son compensados por ello, siendo lo más habitual que sean penalizados por su paso dilatado en esta unidad y el personal del encargo tampoco es incentivado por su empresa, produciéndose bajas que perjudican notablemente los trabajos.
- Para que la unidad no quede en el futuro en manos de empresas externas, donde el MINISDEF no tenga un criterio propio, es necesario acometer los incentivos antes citados a su personal militar.
- Esta acción debería pasar a ser un reto institucional, considerándola una de las unidades más valiosas del MINISDEF y, por ende, mejor valorada, por ello SEDEF debería plantearse resolver estas deficiencias.

Artículo recibido: 17 de marzo de 2021.

Artículo aceptado: 28 de abril de 2021.
