

# ECONOMIA Y OBRAS PUBLICAS

Por JUAN DE ARESPACOHAGA Y FELIPE,  
Ingeniero de Caminos y Licenciado en Ciencias Económicas.

*Expone el autor en el presente artículo las importantes repercusiones económicas de las obras públicas y aboga porque se estudien, para llegar a su conocimiento cuantitativo, en el propio departamento ministerial encargado de su ejecución.*

## 1. La evolución económica.

En el campo de la teoría económica, las transformaciones sufridas después de la segunda guerra mundial han sido de tanta importancia como las acaecidas en los campos del transporte aéreo, la técnica estadística o la física nuclear.

La transformación en el dominio de lo económico tiene su base en la elaboración completa de la que se denomina ya la "moderna economía", cuyas directrices encontraron en las doctrinas del economista lord Keynes el punto de partida para toda su gran elaboración posterior, y cuyos principios fundamentales, como sucede en todos los grandes avances de la investigación, descansan en motivos casi de tipo filosófico, que sólo tras la elaboración lenta y metódica de los estudiosos alcanzan el sentido pragmático que posibilita el paso de la enunciación de pura teoría a la medida de rango político-económico.

El principio fundamental que ha hecho variar completamente las antiguas concepciones económicas radica, seguramente, en el hecho de haber sido superados los antiguos supuestos, que analizaban, uno a uno, los diferentes fenómenos económicos como procesos cerrados en sí mismos, para pasar al criterio de considerar la economía como un campo de fenómenos "totales", de los cuales los antiguos problemas pasan a ser sólo distintos enfoques parciales del mismo proceso general. Con el peligro que se corre siempre en las comparaciones, podríamos parangonar este paso dado en la Economía al que supuso, en la Mecánica, el descubrimiento de las leyes del hiperestatismo y la enunciación del teorema de Castigliano para particularizar, en un punto cualquiera de los infinitos de la pieza, la proyección en él del proceso elástico total de aquélla.

A este fenómeno del nuevo enfoque general del proceso económico y al análisis de las distintas facetas del mismo como proyecciones parciales del fenómeno general, se debe el vocabulario, ya familiar, que habla de empleo total, demanda total, inversiones totales y tantos otros similares.

## 2. La trascendencia económica de las obras públicas.

Puede pues, afirmarse categóricamente, que cualquier fenómeno económico, que en la economía clásica se estudiaba con completa independencia de los demás, trasciende hoy su tradicional marco para insertarse en el proceso general. No ajeno a este acontecer podría quedar un sector de la Economía nacional, de siempre tan importante en el desarrollo del país, como es el de las obras públicas que, para hablar en términos generales, puede identificarse con el de las inversiones estatales a largo plazo y beneficios directos o indirectos.

Estimamos preciso y urgente situar lo trascendente de la labor de las obras públicas en la economía moderna, porque opinamos que grandes sectores del país, incluido el de su propia administración, siguen interpretando la función de las obras públicas con arreglo a supuestos ya trasnochados. Y ello es una tremenda equivocación que puede repercutir de manera principal y directa en la disminución de la eficacia de las inversiones que se llevan a efecto en este campo económico.

El haber elegido la REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS como vehículo de nuestra opinión sobre el tema no es, ni mucho menos, capricho de publicista: este estudio va dirigido, concisa y directamente, a todos los que intervienen de alguna manera en el desarrollo de lo que se llaman las Obras Públicas, y al escribirlas ahora con mayúscula damos el deseado énfasis a la dirección del envío.

Por lo pronto, como anteportada de nuestra glosa posterior, afirmamos rotundamente que el sector de las obras públicas representa hoy el instrumento de mayor alcance económico que tiene en sus manos el político. La razón de ello se debe al nuevo concepto, dentro de la teoría general económica, del fenómeno de la inversión, el más importante con seguridad de todo el desarrollo de la economía actual; porque así como antes el proceso de la inversión, es decir, la movilización de capitales para invertirlos en medios de producción era un fenómeno que se hacía descansar exclusivamente en el tipo de interés — pen-

sando que la variación autónoma de éste posibilitaba siempre la conveniente movilización de la masa de capitales —, la nueva teoría ha venido a demostrar que este fenómeno de la inversión, sobre el que estriba todo el proceso del desarrollo económico, no depende sólo del tipo de interés vigente, e incluso que, en determinados casos, es totalmente independiente de él.

No es lugar éste ni ocasión la de ahora para entrar en el desarrollo de dicho tema, pero sí ha de quedar de su simple enunciación el aserto de que al descubrimiento de este fenómeno se debe la gran actividad inversionista estatal que desde hace años viene apareciendo con importancia creciente en distintos Estados.

En otra oportunidad (1) ya hubimos de glosar este tema, señalando que muchos de los procesos de tipo socialista registrados en varios países durante los últimos años se debían principalmente a esta necesidad de que el Estado fuera el principal protagonista de las inversiones generales, puesto que a partir de la postguerra el sector privado había mostrado una auténtica incapacidad para llevar el ritmo de capitalización requerido por las distintas naciones.

También hemos señalado (2) el impresionante número de países (la casi totalidad de los existentes) que había ya materializado, en planes de gran envergadura concebidos de una manera total y racional, todas las necesarias inversiones del Estado como capitalizador; pues bien, en la totalidad de estos planes, que hemos estudiado para 23 países diferentes, el sector de lo que aquí denominamos Obras Públicas representa del 50 al 80 por 100 de las inversiones enteras del plan. España, no es excepción de la regla; antes bien, en su retrasada fase de desarrollo, las inversiones en Obras Públicas han de adquirir un carácter preferente en su proceso de expansión, y consecuentemente, una multiplicada importancia sobre la ya notable que presentan hoy.

### **3. Es preciso mejorar los criterios de inversión en nuestras obras públicas.**

Cuando se piensa en los ejemplos comentados y miramos nuestras propias obras públicas, ahora y ante el proceso de su necesaria futura expansión, la impresión que recibimos es casi desoladora. No somos, sin embargo, pesimistas en relación con el porvenir, porque reclamamos y esperamos la adopción de criterios firmes y rigurosos en la ponderación de nuestras inversiones en este sector. El continuar con el actual sistema sería muy perjudicial para nuestra economía, porque hoy, en España, se registra, de un

(1) "La planificación de las inversiones", conferencia en el Círculo de la Unión Mercantil de Madrid, diciembre de 1952.

(2) "Inversiones estatales y planes de inversión". *Revista de Economía*, marzo-abril de 1953.

lado, una gran crisis de capitalización privada, y junto a ella, una excesiva timidez estatal para la inversión; pero sobre estos dos fenómenos comprobamos, y ello es más grave, una absoluta falta de racionalización en la elección de inversiones.

No cabe duda de que el proceso capitalizador del Estado se lleva también a cabo en Departamentos distintos al directamente vinculado con las obras públicas, porque si comparamos las partidas presupuestarias de las obligaciones del Estado por Ministerios, nos encontramos con que el antes citado no ocupa el primer lugar en orden de importancia; pero si investigamos, dentro de estos gastos generales, qué partidas pasan a formar bienes capitales, es decir, inversiones a largo plazo en bienes de producción, comprobaremos entonces que el Ministerio de Obras Públicas pasa a ocupar el puesto principal de España.

Es, pues, ya hoy el departamento de Obras Públicas el instrumento inversor por excelencia del Estado español. Y naturalmente, si, como hemos dicho antes, la actividad inversora del Estado en la moderna economía es la más delicada e importante de sus misiones en el campo de lo económico, se exaltan automáticamente las Obras Públicas a la primera línea de la actividad económica del Estado, al puesto de mayor responsabilidad y más delicadeza de toda la política económica del Gobierno.

Pues bien: este instrumento y esta responsabilidad no están hoy, desde el punto de vista de la Economía, acordes con la alta misión que desempeñan en el complejo económico nacional: las inversiones en obras públicas se realizan al margen de los estudios económicos necesarios para conocer con certeza la importancia de sus repercusiones en el proceso general del país.

Manifestemos por delante que la despreocupación por el estudio profundo de este problema no es exclusiva del Departamento, sino que representa un mal general de la política económica española. al que, desde luego, hay que achacar bastante influencia en nuestras dificultades generales. Esta es la razón de haber empezado esta exposición señalando la importancia de las Obras Públicas en la economía general del país, para justificar el que nuestra inquietud de hoy se centre precisamente sobre dicho sector con más interés que sobre cualquier otro nacional que, al pesar menos sobre la estructura económica del país, ofrece menor impacto, aun con las mismas imperfecciones que denunciaremos aquí.

### **4. Repercusiones económicas de las obras públicas.**

¿Hacia qué puntos clave se orienta la repercusión directa de las obras públicas en el desarrollo económico nacional?

Con evidente violencia metodológica, pero en aras

de una mayor claridad expositiva, vamos a distinguir dos grupos de repercusiones: aquellas que se producen directamente en la economía por el hecho de las inversiones realizadas y las demandas generadas por las mismas, y aquellas otras que se vinculan con la economía a través de los fenómenos económicos operados en la masa laboral adscrita a las distintas obras que forman la inversión.

El deseo de la distinción, exclusivamente formal, tiende a resaltar el aspecto social que, junto al económico, ofrece el proceso.

Entre las repercusiones más importantes del primer grupo se encuentran:

*A) El equilibrio futuro entre bienes de producción y bienes de consumo.*

La existencia de este equilibrio es la única posibilidad de estabilidad económica. Ya hemos señalado en otro lugar (1) la especial preocupación que el economista debe dedicar al mantenimiento de esta relación; pues bien, de un lado las posibilidades de explotación de regadíos y de otro las de utilización de reservas hidroeléctricas, puede decirse que las inversiones de Obras Públicas representan hoy los plátanos fundamentales de este abalanzamiento entre medios de producción y bienes de consumo (2). Si analizamos junto a este aspecto las inversiones en medios de transporte, la actividad del Departamento ha de considerarse como definitiva para mantener la armonía exigida de acuerdo con las características coyunturales de cada momento.

*B) La redistribución de la renta individual de los españoles.*

Cualquier proceso de inversión lleva anejo un fenómeno distribuidor de la renta nacional del país; ello es evidente por el hecho de que todo fenómeno inversor produce perceptores de renta distintos de los existentes en el instante anterior. Ahora bien: es sabido que la variación del reparto será tanto más profunda cuanto las nuevas inversiones más se dirijan hacia los perceptores de baja renta.

El retraso español en su desarrollo económico lleva aparejado hoy día una excesiva desigualdad en el fenómeno de la distribución, y este hecho, ya hemos aludido a él (3), produce necesariamente un subconsumo en grandes sectores, que repercute con pésimos efectos en el proceso general de expansión.

El papel de las obras públicas en este fenómeno de redistribución es enorme por cuanto sus inver-

siones se dirigen al sector laboral menos retribuido de España. La importancia, pues, de los planes de obras públicas en este aspecto no debiera ignorarse nunca en su aspecto cuantitativo.

*C) El desarrollo equilibrado de la economía.*

Ese aumento de poder adquisitivo en los sectores sociales económicamente débiles (1), que las inversiones en obras públicas operan con mayor eficacia que las realizadas en otro sector, representa la posibilidad de equilibrio entre aquello que se produce y aquello que la nación es capaz de consumir.

Para el desarrollo económico, este equilibrio es fundamental y actualmente se halla olvidado: los fenómenos de sedicente superproducción registrados el pasado año, cuando las cosechas no habían llegado aún a alcanzar las cifras del año 1929, son buena muestra de esta falta de acoplamiento entre lo que el país es capaz de demandar y lo que es capaz de consumir. Su auscultación y previsiones podrían llevarse a efecto en la parte principal si se investigara el fenómeno en lo que se refiere a las inversiones en obras públicas, cuya importancia a este respecto es absolutamente decisiva.

*D) Las modificaciones estructurales en la demanda de bienes de consumo.*

En la misma línea de las repercusiones anteriores — redistribución de la renta y aumento de la capacidad de consumo — se halla el hecho de que las inversiones efectuadas en obras públicas operan, por la inyección de poder de compra, una modificación de las cantidades globales de consumo que a su vez producen, por acoplamiento de nuevos gustos, una forzada redistribución de las cantidades que deben ser ofrecidas. El aspecto geográfico cuenta en la cuestión de manera preferente, porque es indiscutible que un programa de obras públicas en la provincia de Jaén comportará variaciones mucho más profundas en el consumo que si se realiza en la zona pirenaica de Cataluña, pero en todo caso afirmamos la íntima relación, hoy ignorada, que existe entre las inversiones en obras públicas y la estructura consumidora del país.

*E) La distribución de los recursos limitados.*

Este aspecto tiene importancia preferente. Se ha de contar con que la limitación de recursos de toda economía, bien estrechos por cierto en la española, otorga la máxima delicadeza al hecho de la elección de expectativas.

Un programa de capitalización en un sector de-

(1) "Salarios y beneficios", diario *Arriba*, 8 de octubre de 1952.

(2) "Plan de inversiones para el aprovechamiento hidráulico español". REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS, enero 1952.

(3) "Política social y renta nacional". Diario *Arriba*, 25 de octubre de 1952.

(1) Véase el artículo del autor, titulado "El aumento del poder de compra". *Gaceta Financiera*, abril de 1953.

terminado supone necesariamente una correlativa falta de capitalización en otro, y por ello, la elección de las inversiones ha de estar basada en criterios de rigor absoluto.

Bien conocemos las trabas operativas que se opondrán siempre a una perfección del mecanismo inversor, pero afirmamos que, aun dentro de ellas, se puede avanzar muchísimo en el camino hacia la máxima utilización de los recursos.

No conocemos un sólo ejemplo en el cual, junto a los proyectos de inversión, se encuentre el estudio serio sobre la máxima eficacia inversora; pero sí conocemos casos y casos en los que el menor espíritu crítico, desde el punto de vista económico, tendría que escandalizarse ante los criterios esgrimidos y la información utilizada.

Este estudio de elección de expectativas ha de ser forzosamente comparativo, trasciende por ello la esfera personal del proyectista habitual y obliga a que exista sobre él una normativa de conocimientos y decisiones sobre la prioridad de cada inversión. En una palabra, ha de superarse la arraigada idea de que las obras de determinada presa no se hallan íntimamente ligadas a las de los canales de un sistema de riego situado en el opuesto extremo de la nación, y que, por tanto, uno cualquiera de dichos proyectos, aisladamente analizado, no pasa de ser una mera elucubración técnica de perturbadores efectos a veces.

#### F) *La productividad total de las inversiones.*

Naturalmente, esta falta de racionalización en la elección de las expectativas, comentada anteriormente, hace que la productividad general del proceso inversor se halle muy lejos de alcanzar un punto óptimo (1).

El día que tengamos el instrumento adecuado para organizar rigidamente las inversiones bajo las normas de estos conceptos, nos asombraremos de la falta de eficacia con que ahora estamos trabajando.

Si tenemos en cuenta el tiempo de ejecución de unas obras cuya programación de créditos no obedece nunca a consideraciones de orden rigurosamente económico; si computamos el tiempo de *décalage* entre la terminación de las construcciones y el pleno aprovechamiento de sus recursos; si evaluamos el daño que produce la aceleración de determinadas obras en perjuicio del desarrollo de otras; si paramos mientes en el desconocimiento que se tiene de la máxima utilidad de cada inversión en razón de sus efectos indirectos; si comprobamos lo absolutamente ignorado que se halla el principio de que sólo son eficaces los estudios de grandes sistemas, mejor cuanto mayores sean; si reconocemos, por fin, lo

(1) Véase, para más detalles, el trabajo del autor sobre "Macrorracionalización y microrracionalización del trabajo", de *Economía*, octubre de 1950.

débil de la formación económica existente al respecto, nos habremos de abrumar considerando lo imperfecto del criterio inversionista que rige la actividad del sector más decisivo del desarrollo nacional.

#### G) *Las modificaciones de la balanza exterior.*

La incidencia de las inversiones de Obras Públicas produce impactos directos sobre nuestra balanza exterior de pagos. El fenómeno es indudable y obedece a múltiples causas, unas de mayor rango que otras. Desde la propia redistribución de renta, ya comentada, hasta la posibilidad de exportación directa o inducida de la producción a que dan lugar las Obras Públicas, hay una gama de forzosas repercusiones que hoy se hallan por completo ignoradas.

Ello es un inexorable error, no sólo por el hecho en sí de su desconocimiento, sino porque la posibilidad de realizar importaciones de medios de producción para Obras Públicas se halla totalmente encomendada al puro arbitrio o a la influencia particular de determinado constructor. No existe aún el inventario de los medios de producción con que cuenta el parque nacional para obras públicas (1); menos aún se conocen las cantidades suplementarias que se precisan para desarrollar los proyectos existentes en las condiciones óptimas, y aún más lejos se halla la evaluación de los medios exteriores de pago que se necesitan para realizar unas construcciones que ofrecen contrapartida directa de dicho gasto en la balanza exterior.

#### H) *Los cambios estructurales en la industria auxiliar de la construcción.*

La demanda generada por las inversiones en obras públicas produce necesariamente, en función de su cualidad y cuantía, variaciones estructurales en los sectores industriales que son auxiliares de la construcción, tales como aglomerantes, cerámica, laminados, transformaciones metalúrgicas, eléctricas, etc. (2).

El proyectar inversiones sin conocer las exactas posibilidades de la industria auxiliar y sin programar su simultáneo desarrollo, es malograr con seguridad el plan inversor; al mismo tiempo, realizar las inversiones sin prever los cambios estructurales que producirán, es marchar a ciegas en la política de expansión.

(1) Sobre este problema, "El inventario nacional y la contabilidad social", comunicación del autor al II Congreso de Ingeniería, en colaboración con los economistas Sres. Polo y Andoain.

(2) Un ensayo parcial de evaluación de estas repercusiones se encuentra en la conferencia pronunciada por el autor en Bilbao, abril de 1951, con el título "El auge de la economía hidráulica. Su necesidad y sus repercusiones".

A esta falta de relación económica entre las inversiones a efectuar y los medios con que cuenta en cada momento la industria auxiliar hay que achacar buena parte de esa crisis de las obras públicas, que hace languidecer durante varios años muchas construcciones con una cifra de pérdida directa e indirecta que causaría asombro si llegara a evaluarse.

*I) El desarrollo de las obras públicas en relación con los planes generales del Estado.*

El exacto conocimiento en todo momento de los fenómenos que anteceden asegura la más eficaz distribución de los recursos globales del Departamento, pero además, y ello es aún más importante, permite conocer constantemente las necesidades de la nación en cuanto a inversiones en obras públicas, y al propio tiempo sirve para revelar la importancia de las mismas en cada instante del desarrollo económico nacional. No serían así las obras públicas un poco comodín de posibilidades presupuestarias, y la observancia de sus plazos de inversión sería respetada de una manera rígida, por encima de los de otros departamentos de inversión estatal, que es exactamente lo contrario de lo que ahora ocurre con frecuencia.

*J) La incidencia monetaria de las inversiones.*

Otro aspecto de las relaciones de Obras Públicas con el complejo económico nacional radica en el hecho de que, al margen de las previsiones presupuestarias estatales, se produce con frecuencia el levantamiento de empréstitos y de otras formas de crédito para acometer las obras por parte del propio Estado y entidades estatales, pero, sobre todo, en forma de operación bancaria, por los constructores contratistas de la Administración.

El conocimiento de la situación de los mercados dinerarios del país, en relación con cualquier plan de movilización monetaria, ofrece indiscutible importancia, y cualquier impacto en ellos debe estar sujeto a un conocimiento exacto que permita realizar la inversión en las mejores circunstancias y sin mutuas perturbaciones.

Actualmente, algunas de estas operaciones son autorizadas por otros organismos del Estado, pero difícilmente la investigación y la decisión pueden ser independientes del propio departamento proyectista. Este es un aspecto importantísimo del problema general que comentamos.

*K) La cuantía del multiplicador de inversiones*

También hemos de aludir al hecho de que cualquier proceso de inversión tiene unos efectos multiplicadores en lo que se refiere al aumento de la renta nacional producido por su impacto.

La determinación de este coeficiente ha de realizarse en función de la propensión al consumo y al ahorro de los perceptores de la inversión, toda vez que de la capacidad y velocidad de gasto ofrecidas por los mismos depende que la inversión aumente más o menos al pasar de sujeto a sujeto. Aun con las dificultades que ofrece esta evaluación, no debía prescindirse nunca de basar, en una serie de indicaciones sociales y geográficas, la determinación aproximada de un coeficiente para inferir de su importancia un mejor criterio de inversión.

El día en que estudiemos esta cuestión específica de cada inversión a efectuar, se demostrará una vez más lo erróneo de la actual política de inversiones indiscriminadas.

**5. Incidencia social de las obras públicas.**

En lo que se refiere a la trascendencia de las inversiones en obras públicas a través de su inmediata vinculación con la masa laboral, hemos de señalar el hecho cierto de que, dado el desarrollo aún precario de nuestra economía, la característica social de la misma, en lo que se refiere a su población laboral, es la de presentar primordial importancia el sector adscrito a la construcción.

De las cifras censales de trabajadores, dadas por el Instituto Nacional de Estadística para el año 1951, obtenemos que la masa laboral vinculada a la construcción es la siguiente:

Construcción y edificación (totalidad).	400 000 obreros.	
Minas y canteras (15 por 100) .....	16 000	»
Industria de la madera (20 por 100) ...	40 000	»
	<hr/>	
TOTAL .....	456 000	»

Si junto a estas cifras censales tenemos en cuenta la sobredemanda estacional de las obras públicas, principalmente durante el verano, atrayendo parte de la población laboralmente adscrita al censo agrícola, ha de calcularse que la verdadera dedicación laboral en este sector alcanza, cuando menos, un aumento del 30 por 100 de la cifra anterior, que la eleva, aproximadamente, a 600 000 trabajadores.

Pues bien: esta cifra, la segunda en importancia dentro del censo laboral de productores, equivale a más del 13 por 100 del número total de obreros agrícolas de la nación (primera del censo), se halla cerca del 4 por 100 de la población total del país y supera al 36 por 100 de la total de obreros adscritos a la industria española en conjunto.

Nadie podrá dudar de la importancia económica en sus repercusiones sociales de unas inversiones que, como las de Obras Públicas, se producen a través de este sector laboral, un 40 por 100 del cual está di-

rectamente vinculado a las construcciones de obras públicas (1).

La importancia económico-social de las inversiones en el sector es decisiva en orden a los problemas generales de la masa laboral del país.

Su repercusión ha de analizarse en relación con cada uno de los aspectos siguientes:

#### L) La demanda laboral del país.

En unos momentos de desarrollo económico como los actuales es extremadamente peligroso desconocer la importancia cualitativa y cuantitativa de la demanda general del país en mano de obra.

Se ha de tener en cuenta que las fuentes laborales de la nación, las canteras de obreros incalificados, son siempre la agricultura y la construcción; por ello, este desconocimiento actual de la demanda de obreros que producen las inversiones en Obras Públicas no puede conducir más que a la falta de racionalización en la utilización del factor trabajo y al desconcierto entre las demandas de las diferentes inversiones.

Es usual en las obras españolas el empleo de obreros trasladados desde puntos lejanos, con dificultades de movilización y pérdida de rendimiento. Si se estudiara el mapa migratorio producido por las inversiones de obras públicas, se vería que los movimientos se producen desordenadamente, sin coordinación alguna entre sí, y aun a veces la consecución de mano de obra no coincide con las máximas posibilidades de trabajo, de acuerdo con los restantes factores de producción.

Pero además, la demanda laboral de las obras públicas puede entorpecer el plan de industrialización emprendido, el cual lleva aneja una demanda suplementaria de trabajo, y puede entorpecerlo simplemente por la falta de un programa de incidencia de demanda, que debe, por tanto, preverse antes de dar lugar a la perjudicial fenomenología de la falta de coordinación laboral.

#### M) El nivel de consumo.

Los habitantes que en España viven de la construcción y del campo se cuentan por millones. Por ello, el nivel de consumo del país oscila siempre en relación con las variaciones del ingreso de estas clases laborales.

La repercusión, pues, de las inversiones en obras públicas sobre el nivel de consumo del país ha de ser tenido en cuenta para los presupuestos del abastecimiento nacional.

(1) Para esta determinación, basta tomar como índices las distribuciones oficiales de aglomerante, según las cuales a Obras Públicas le corresponde el 39,8 por 100 de todo el cemento empleado en las obras realizadas o adjudicadas por el Estado y el 32,7 por 100 del total construido nacional.

Admitimos que a los planes de obras públicas se les reconoce una gran influencia en los niveles de consumo del país, pero nos preguntamos si existe hoy la menor preocupación por el estudio cuantitativo del fenómeno, al efecto de conocer con certeza las reacciones que genera.

#### N) La productividad del trabajo.

Permitásenos en este apartado extendernos más que en los anteriores. No es necesario, ni tan siquiera como introducción al mismo, realizar una glosa del urgente problema que tiene planteado el país con motivo de su baja productividad.

Existe actualmente en las naciones económicamente más adelantadas un movimiento tan importante de mejora de productividades y se dedica al estudio y arbitrio de soluciones tal inquietud investigadora, técnica y práctica, que poco puede decirse sobre la cuestión en sí que no sea ya bien conocido. Toda la movilización americana, inglesa y francesa sobre el tema, desde la racionalización del trabajo hasta la auscultación de los mercados, pasando por el estudio de los óptimos de localización, del empleo de medios mecánicos, del control de los costes, de la formación de personal y de tantos y tantos otros temas, ha trascendido ya suficientemente para necesitar recordatorio.

Nadie podrá dudar que si este movimiento de mejora de la productividad encierra enorme interés para los países de economía madura, no será nunca menor el que ofrezca para aquellos otros que, como España, comienzan, tras un período de esforzada lucha contra su pobreza económica estructural, una etapa de expansión, cuyo equilibrio social no podrá alcanzarse sino a través de una mejora de sus coeficientes de producción.

Así lo comprendió hace ahora un año el Gobierno, que, por Decreto de 1 de mayo de 1952, creó la Comisión Nacional de Productividad Industrial. Su parte expositiva, aunque breve, es bien elocuente sobre la necesidad de poner en marcha el funcionamiento de la susodicha Comisión y de integrarla, "dados los variados factores que influyen en la productividad, por aquellos organismos oficiales más directamente afectados por estos problemas".

Pues bien: en esta movilización que se viene sintiendo en España desde hace muy pocos años, existe un sector con marcada despreocupación por el problema y al cual se ha ignorado totalmente al organizar los medios para resolverlo. El sector es precisamente el de la construcción, y la ignorancia sobre Obras Públicas ha llegado al punto de que su representación ha quedado omitida en la Comisión de referencia.

Si reparamos en las cifras a que ya se ha aludido

de 600 000 obreros y una renta producida por los mismos que puede evaluarse en el 10 por 100 de la de todo el país, veremos que el estudio de mejora de productividad del trabajo en las obras públicas es básico para el desarrollo nacional en orden a los siguientes temas:

a) Aumento relativo de salarios.

b) Movilización laboral exigida por los planes de expansión.

Estos dos supuestos pueden calificarse de previos para el desarrollo económico del país. Pues bien: una mejora de la productividad en el sector de la construcción es el fenómeno que más puede ayudar a su consecución.

En lo que se refiere al primer punto, puede afirmarse que, de toda la industria española, es en este sector donde la mano de obra tiene mayor repercusión sobre la unidad de producto, porque si comparamos las cifras de estimación de inversiones con la de obreros empleados, veremos que la cifra de capitalización anual por trabajador en este sector alcanza escasamente la cantidad de 28 000 pesetas. De aquí que sea enorme la elasticidad del coste del producto ante la variación de los salarios.

Si la población laboral adscrita a las obras públicas fuera reducida, el problema no tendría mayor importancia, pero si resulta ser la más numerosa de todos los sectores industriales del país y junto a ello la que representa una mayor elasticidad de costes, puede afirmarse que cuanto se haga por mejorar la productividad en sectores distintos de éste será logrado empeño en la búsqueda del equilibrio social.

En lo que se refiere al segundo punto, la pura enunciación es suficientemente justificativa de su importancia. El problema se encuentra en íntima conexión con el paro encubierto existente en la industria de la construcción y sólo puede resolverse con una mejora de la productividad.

Puede admitirse que no existe hoy día en el país mano de obra permanentemente ociosa (hacemos abstracción del paro agrícola estacional) y, por tanto, es de temer que los planes de intenso desarrollo en proyecto (regadíos y nuevas plantas industriales) incidan peligrosamente en la demanda de mano de obra si no se logra liberar parcialmente la actual por una mejora de su productividad.

Resplandece aquí la importancia del gran número de obreros empleados en este sector, porque un aumento de productividad en la industria metalúrgica, a título de ejemplo, poco podrá suponer con la mejora de su paro encubierto, por cuanto que toda la población laboral adscrita a ella no alcanza los 35 000 trabajadores, según el último censo.

Por ello podemos afirmar que el proceso expansionista español, en lo que se refiere a necesidades

de mano de obra, ha de estar fundamentalmente basado:

a) Para los nuevos regadíos, en una mejora de productividad de los secanos.

b) Para las nuevas industrias, en una mejora de la productividad en el sector de la construcción.

Si el primer problema, por sus especiales características, requiere un planeamiento particular y aislado, el segundo encaja de lleno en esta preocupación por los problemas económicos de la actividad del Departamento de Obras Públicas, y exige ineludiblemente por parte de él la reivindicación de un puesto de combate en la lucha por la mejora de la productividad nacional.

### O) *El plan óptimo de mecanización.*

Es preciso estudiar de cerca el desarrollo de los planes de obras públicas francés e italiano; el primero, dentro de la perfecta movilización económica del plan Monnet, y el segundo, en la planificación modelo que lleva a cabo hoy la Cassa per il Mezzogiorno, para ver hasta qué punto se ha analizado el aspecto económico de las repercusiones laborales totales en ambos para determinar, de acuerdo con ellas, el grado de mecanización exigido por cada obra.

Así se comprende que junto a la gran exhibición mecánica de las obras francesas se haya producido la organización italiana con una gran abundancia de mano de obra, no por falta de medios que, naturalmente, la ayuda americana otorgó a un país lo mismo que al otro.

En las obras españolas existe una gran diversidad en el nivel de mecanización, y esta diversidad es ya una buena prueba de la falta de un concepto único sobre el particular. Se habla de la necesidad de mecanizar, y aun sin entrar en detalles parece aceptable el deseo, pero antes de proceder a esta mecanización deben señalarse exactamente unos objetivos, deben analizarse unas repercusiones y debe, finalmente, ponderarse el sacrificio del instrumento en razón de los beneficios que produce.

### 6. Conclusión.

Los temas anteriores encierran tal trascendencia que, sobre su breve enunciación, no creemos precisen de mayor comentario para reafirmar su importancia, y no obstante a la pregunta concreta de si se estudian por el Departamento interesado o por otro Organismo del Estado las repercusiones apuntadas antes de proceder en las inversiones particulares o globales de las obras públicas, la respuesta es totalmente negativa.

Sería peligrosa miopía argüir que siendo misión obligada, aunque lo esté abandonada, de otros organismos realizar la investigación general económica (1), no compete al Departamento de Obras Públicas el organizarla. Hemos citado ya los ejemplos mundiales, pero aun sin recurrir a ellos, nadie podrá negar que para estudiar al detalle las repercusiones que hemos comentado, debe existir el instrumento adecuado precisamente dentro del propio departamento encargado de la inversión. Será, si se quiere, competencia de otros organismos la coordinación general de resultados y la inspiración de directrices de alta política económica, pero el estudio principal y directo sólo puede corresponder a la misma entidad que realiza la capitalización.

En una palabra, la investigación económica tiene hoy suficientes posibilidades para hacer obligado que, junto a los planes técnicos de construcción de Obras Públicas se realice el estudio rigurosamente técnico de sus repercusiones económicas.

Sería conveniente, por ello, pensar en la creación, dentro del Departamento de Obras Públicas, de un

---

(1) "Cara y cruz de la economía española", enero de 1953. Conferencia del autor en el ciclo de capacitación organizado por la Empresa "Boetticher y Navarro, S. A."

Servicio, Comisión o Secretaría (la forma administrativa es de carácter secundario) que tuviera por único fin la contemplación de las obras públicas en relación con sus repercusiones en el ámbito económico nacional.

A estos efectos, dicho Servicio tendría necesariamente doble vertiente: una, la que podríamos denominar introspectiva, para poseer un exacto conocimiento económico de que ahora se carece totalmente sobre las obras en curso de ejecución, y la otra, orientada a estudiar las vinculaciones del departamento como un todo armónico en la economía total, así como las reacciones de ésta sobre aquél.

Es indiscutible que para estudiar las interrelaciones del Departamento con el complejo económico del país se ha de empezar por conocer con absoluto rigor sus propias características. Este estudio introspectivo tiene ya suficiente importancia de por sí como para producir una serie de beneficiosas repercusiones en el rendimiento de las inversiones realizadas.

Pero perfeccionado con la investigación constante sobre las interacciones del Departamento y la actividad económica general, se poseerá el mejor instrumento para realizar la política de óptimas inversiones en este sector capitalizador, precisamente el más importante de todo el desarrollo económico español.