

PLANIFICACION Y RENTABILIDAD DE LAS OBRAS PUBLICAS

Por JOSE LUIS ESCARIO,
Ingeniero de Caminos.

Propugna el autor por una ordenación de las obras públicas, en su más amplio sentido, que asegure su rendimiento económico, por la permanencia de criterio y unos plazos lógicos de ejecución, evitando así el peligro de inflación que pueden ocasionar los planes independientes de los distintos departamentos ministeriales.

Todo régimen político con conciencia de su responsabilidad se ha esforzado siempre por dejar tras de sí la realidad de la obra pública; porque ellas son, ante el futuro, testimonio de la eficacia de una gestión, y porque, en definitiva, si se proyectan con plan y se construyen con acierto constituyen el motor más eficaz de la riqueza pública y, por tanto, del bienestar de los gobernados.

La *ambición* de la obra pública ha sido frecuentemente criticada por los contemporáneos de la misma, tal vez incapaces de tener el desprendimiento preciso para conformarse con soportar una parte de la carga sin gozar del rendimiento máximo de la misma; pues, en muchos casos, tarda más en llegar que la vida de sus realizadores: la riqueza que crea una vía de comunicación o un regadío puede venir poco a poco, más lentamente que lo que desearía el que la concibió. Pero ello es sacrificio que ha de saber llevar el político que entiende su papel con toda la nobleza que debe concebirlo: de servir ante todo el bien de la comunidad.

¿Qué es *Obra Pública*? Con acierto la define la Real Academia de la Lengua: "la que es de interés general y se destina al uso público". Hay que dejar muy claramente fijado este criterio para comprender el alcance de cuanto viene después; pues serían erróneas nuestras conclusiones si nos cifésemos a los estrechos límites de un departamento ministerial determinado. Obras Públicas no son solamente aquellas que hoy se consideran como tales; lo son también las llevadas a cabo por otros departamentos distintos del denominado de Obras Públicas, pues se realizan para el uso público; y son obras públicas las concedidas y explotadas por particulares, cuando son de interés general y se destinan al uso público: por ejemplo, las concesiones de aguas, transportes, etc. Entre unas y otras, las realizadas por el Estado y las llevadas a cabo por particulares, no existe más diferencia que estas últimas, de una rentabilidad directa suficientemente clara, se llevan a cabo con fondos privados mediante una concesión del Estado para

su construcción y explotación. De las realizadas por el Estado, hay unas que son directamente rentables y otras en las cuales el rendimiento económico directo no existe; solamente a través del conocido proceso del multiplicador llevan al Estado una compensación económica, por el aumento de renta nacional que originan.

El concepto de rentabilidad privada y pública está claramente diferenciado; en la primera, el beneficio ha de ser tangible, directo y fácilmente valorable; en la segunda, en la inversión pública puede un gasto no ser directamente rentable y estar económicamente justificado; pues hay economistas que llegan a admitir como rentables para el Estado las obras improductivas, suntuarias, que se acometen en momentos de depresión económica para absorber el paro y como motor de la economía nacional.

Por ejemplo, una autoridad como Keynes llega a afirmar: "Si el Tesoro llenara viejos frascos de billetes y los enterrase en minas de carbón abandonadas, a una profundidad adecuada y rellenase las minas hasta la superficie con viejos escombros y ruinas y abandonara a la privada iniciativa la función de desenterrar los billetes en condiciones de adecuado *laissez-faire* (por ejemplo, arrendando el derecho al mejor postor), no habría más paro, y con ayuda de las repercusiones, la renta real de la comunidad y también su riqueza capital se harían mucho mayores que actualmente son. Ciertamente que mejor sería construir casas y ejecutar obras semejantes, pero si hay dificultades políticas y prácticas para esto último, el sistema de enterrar billetes para desenterrarlos después, es mejor que no hacer nada".

En España no es preciso llegar a estos extremos; no estamos superindustrializados y, a pesar de lo mucho que se ha hecho, queda aún un gran camino por recorrer. Pero aún así, con obras claramente útiles a la vista ¿puede el Estado actuar en sus inversiones sin una coordinación y un plan conjunto? ¿Hay peligro de que la obra pública pueda llevar a la inflación?

La ejecución de obras públicas sin un plan conjunto, concebidas y ejecutadas aisladamente por los distintos departamentos, con el noble afán de cada uno de ellos de superarse, puede producir la inflación de precios, porque la demanda de mano de obra y de las materias primas básicas sea superior a las posibilidades del mercado nacional; en este aspecto, antes de acometer un plan habría que ver cómo es posible atenderlo. Originará una demanda de cemento, hierro, materiales cerámicos y mano de obra, etc., que sería preciso investigar previamente si el mercado nacional se encuentra en condiciones de atender; si así no fuera y la demanda excediera a las posibilidades de oferta, habrá que aumentar esta última o acudir a los mercados exteriores para suplir la falta; si no se hiciese así, indefectiblemente vendrá una demora en los plazos de ejecución que, como veremos, repercutirá fuertemente en el coste de las obras y siempre se producirá un aumento real de precio, pese a las medidas intervencionistas en la distribución, la mayoría de las veces ineficaces y contraproducentes.

El aumento de demanda de materias base será origen de un mayor desarrollo de las industrias correspondientes, cosa que es evidente, pero aquí también hay que proceder con prudencia para que no vayan las industrias auxiliares a un desarrollo indebido, esporádico, que no tenga posibilidades de pervivencia dentro de las condiciones normales del futuro mercado nacional; pues si el desarrollo es superior, cuando se restablezca el equilibrio, habrá una fuerte depresión económica que causará un grave trastorno; además, parte de las inversiones eventuales no se habrán podido amortizar y deberán abandonarse en déficit. Y no hay que olvidar que nunca la actuación estatal debe ser un obstáculo para el desarrollo de la iniciativa privada; inversiones desproporcionadas por parte del Estado pueden llevar a dificultar el desarrollo industrial privado al obligarle a moverse en un plano de elevación de precios. Por otra parte, la puesta en marcha de inversiones de obras públicas, sin un plan debidamente coordinado, tiene otra grave consecuencia: la lentitud en la marcha de las obras, que produce un considerable aumento en el coste real, pues normalmente la obra no empieza a ser rentable hasta que se termina; el valor del interés intercalario del dinero pesa en el coste final; y esto que la Empresa privada conoce perfectamente, se olvida con demasiada frecuencia al formular los presupuestos del Estado. ¿Cuál es hoy el valor de algunos ferrocarriles del Plan Guadalhorce iniciados en 1927? Una peseta al 5 %, al cabo de los treinta años transcurridos supone 4,322 pesetas, y además, se dejaron de percibir durante este tiempo los beneficios calculados; el negocio del retraso no puede ser más fatal. Hay que terminar las obras dentro de un plazo racional, y para ello no deben empezarse más que aquellas que se puedan atender con los recursos nacionales normales y un lógico creci-

miento de los mismos; por ejemplo, la falta de cemento y hierro para atender a nuestros planes ha sido un gravísimo obstáculo para su desarrollo.

En algunos casos será posible y hasta conveniente acudir al mercado exterior para suplir el déficit de recursos nacionales de materias primas; pero en esta orientación habrá que actuar con la máxima prudencia por razones fáciles de comprender; no es lo mismo gastar en familia que hacerlo fuera. *En todo caso, disponibilidades económicas y de materias primas se deben concentrar en aquellas obras que resulten de mayor interés nacional, para terminarlo en el menor plazo que sea posible; empezar más obras que las que permiten los recursos nacionales es un grave error económico.*

Todo ello lleva a la consecuencia de que para actuar lógicamente se precisa un estudio previo y seriamente fundado de la rentabilidad de las obras públicas, que dé una idea lo suficientemente clara y precisa de su valor para la economía nacional, permitiendo una ordenación lógica de las mismas, para que sea posible su realización dentro de las condiciones previstas de plazo y de las posibilidades del mercado nacional en materiales y mano de obra.

La existencia de una organización para lograrlo permitiría, además, asegurar una permanencia de criterio por encima de las variaciones inevitables de la política; la ventaja que ello representaría para la economía nacional es evidente; y solamente así sería posible culminar una tarea que de otro modo puede resultar anulada por razón de cambios prematuros en criterios fundamentales. Ello no querría decir en modo alguno que pudiera verse mediatizado el poder ejecutivo, sino que se vería apoyado eficazmente por un criterio económico que muchas veces escasea por falta de un estudio serio fundado en una estadística cuidadosa. ¿Que ello costaría caro? A primera vista, sí; pero se ahorrarían, en la realidad, sumas muy superiores. No hay nada más caro que no estudiar los planes y proyectos; y que una obra perfectamente concebida, con un plazo lógico de ejecución, pueda verse interferida por otro plan que surgió después aisladamente y que produzca una escasez y encarecimiento de las materias primas fundamentales. La ligereza al estudiar lleva a soluciones inadecuadas; y muchas veces se adoptan las que cuestan menos, aunque en definitiva, para la economía nacional resulten más onerosas. A todo estudio técnico debe ir unido el económico correspondiente y ambos han de realizarse con toda garantía.

Y las inversiones del Estado en obras públicas no deben hacerse con un criterio independiente unas de otras, sino mediante planes de conjunto concebidos con una visión económica que asegure una coordinación de las distintas obras y su ritmo de ejecución, habida cuenta de las materias primas nacionales y mano de obra precisas, para lograr una culminación, dentro del plazo previsto, del esfuerzo a realizar y obtener el rendimiento económico debido.