NECESIDAD DE DATOS ESTADISTICOS NORMALIZADOS PARA UNA POLITICA RACIONAL DE OBRAS PUBLICAS

COMENTARIOS SOBRE VALORACION ECONOMICA DE LAS OBRAS PUBLICAS

Por JOSE I. URIOL
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

La REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS *trae de nuevo a sus páginas el tema, que considera candente, de la valoración económica de las obras públicas. En nuestro número de abril publicamos un primer comentario, que glosaba algunos de los aspectos fundamentales tratados en las reuniones de trabajo celebradas en el Ministerio sobre esta cuestión. En el presente artículo se abordan otros puntos, igualmente importantes, sobre el tema, y en otros dos artículos sucesivos, cada uno de un autor distinto, intentaremos agotar esta glosa sobre tan importante tema. El autor del presente trabajo, D. José Ignacio Uriol, Ingeniero de Caminos afecto al Gabinete de Planificación y Estudios Económicos de la Secretaría General Técnica del Ministerio, aborda el comentario sobre un aspecto particular de las citadas reuniones, que se refiere a la normalización y obtención de datos estadísticos de todos los servicios para conocer el resultado de las inversiones efectuadas y la necesidad de nuevas a realizar dentro del sector de Obras Públicas. El hecho de que el autor haya sido uno de los más activos participantes en la preparación y desarrollo de las reuniones aludidas, da mayor importancia a los comentarios que siguen.*

Es un hecho de nuestro tiempo la cuantificación de los fenómenos económicos a través de criterios racionales que permiten formar juicios de valor sobre su trascendencia y sus consecuencias directas o indirectas. Ello permite, dentro de ciertos límites, la planificación económica, la elección de decisiones alternativas y la ordenación en el tiempo de las inversiones. Parece superada, al menos entre la mayoría de los especialistas, el pretendido antagonismo entre planificación y libertad económica, pues todos están de acuerdo que, sin menoscabo de ésta, la sociedad libre puede tener en cada momento histórico, y de hecho los tiene, unos objetivos que alcanzar —hoy son generales la política de pleno empleo, el incremento de la renta nacional y la lucha contra las depresiones de los ciclos económicos—.

Pero prescindiendo del ámbito total económico, es claro que en el espacio más reducido de las obras públicas, cuya adscripción al sector público no es discutida por los más conspicuos pontífices del liberalismo económico, es de todo punto incuestionable la vigencia de los planes: y esto es hasta tal punto evidente, que en la época del más rabioso liberalismo, y en todos los países, siempre existieron dichos planes. Ahora bien, estos planes estaban concebidos más bien dentro de un encuadramiento jurídico como limitaciones de inversión al poder ejecutivo, impuesto por el Parlamento, y su realización y ordenación se aprobaba tras debates parlamentarios, en los que con poco o ningún rigor económico se llegaba a soluciones de compromiso para la inclusión de tales o cuales obras y su realización en un momento u otro.

En vista de la mencionada cuantificación de los hechos económicos generales, cada día es más asequible valorar también, de forma racional y económica, las obras públicas.

Claro es que esta valoración necesita la información previa de datos estadísticos. Ello hace, desde luego, más compleja la elaboración de estudios y proyectos y la explotación de las obras.

A mi juicio, la complejidad que este nuevo aspecto introduce no es mayor que la que introdujeron en su día los conocimientos de Mecánica, de Elasticidad y de Técnicas específicas de cada obra, que cambiaron "el arte de construir", según principios empíricos, por la "técnica de la construcción", orientada por principios racionales, formando cuerpo de disciplina científica.

Y al igual que dicha transformación representó una economía de medios muy importante —sin ella hubiera sido imposible conseguir el desarrollo actual—, la nueva visión del planteamiento del problema general aportará, sin duda, otras mayores economías de medios y una más racional utilización de los recursos disponibles.

De ahí que "los datos estadísticos deben permitir la planificación económica de las obras, la elección de obras alternativas, su prelación en el tiempo y facilitar la información de la labor desarrollada por el Ministerio", una de las conclusiones particulares de la Ponencia, que recoge de forma esquemática lo anteriormente desarrollado, apuntando también a otro objetivo muy importante, la información, del que creo merece hacer algún comentario.

Es un hecho histórico el crecimiento de las funciones del Estado, proposición ésta emitida en forma de Ley sociológica por Wagner: resulta, pues, que aun en los países más celosos de la intervención por los

representantes de la sociedad — el Parlamento — de la labor del Ejecutivo, es hoy prácticamente imposible fiscalizar en el abigarrado y voluminoso Presupuesto que se presenta a su aprobación o a su liquidación, la labor ejecutada; ello ha producido una disociación real entre la masa de contribuyentes, que son los que aportan los medios monetarios necesarios, y la Administración que ejecuta y gasta lo recaudado, disociación que lleva en su seno el gérmen de la desconfianza, sobre la administración de los caudales públicos. No hay otra manera racional de salir al paso de esta actitud que con una información clara y detallada. Esta información requiere de la Administración, poseer, al tiempo de producirse, una valiosa y ordenada colección de datos.

Todo lo que se haga por informar al contribuyente y llevar a su mente la importancia y trascendencia de las obras públicas, redundará en beneficio directo de éstas. Por otro lado, la información *ex ante* de los programas de obras y necesidades de materiales será una guía orientadora para los empresarios que permitirá un desarrollo armónico nacional. "Con carácter regional se establecerán las previsiones de demanda de materiales en períodos sucesivos, de acuerdo con las obras en marcha y aquellas otras cuya iniciación esté prevista para cada período. Tal información debe ser ampliamente difundida, una vez contrastada a nivel ministerial, como medio de impulsar la creación y desarrollo de industrias de bienes de capital en zonas próximas a la de ejecución de las obras". (Conclusión XVIII.)

Abundando en argumentos a favor de la necesidad de datos estadísticos, se debe alegar el informe del Comité Económico de lo O.E.C.E., sobre la evolución económica española, emitido a petición del Gobierno español, de acuerdo con el Plan de Estabilización. Dicho informe se fundamentó principalmente en el de la Misión de este Organismo que se trasladó a Madrid a finales de 1959: dicha Misión señala tres medidas a tomar a largo plazo; la tercera decía textualmente: "Convendría hacer un esfuerzo general para mejorar las estadísticas económicas corrientes, en lo que concierne a su alcance, calidad y rapidez de su publicación, principalmente en materia de producción, salarios y balanza de pagos. *La Misión piensa que la insuficiencia actual de datos estadísticos corrientes dificulta seriamente la elaboración de la política económica.* Propone que el problema sea examinado por un experto exterior; las autoridades españolas han aprobado esta idea". El subrayado es nuestro. Creo que la gran importancia relativa, en cuanto a inversiones, de las Obras Públicas referidas al total de las inversiones estatales, hace que esta afirmación nos alcance de lleno.

El informe del Comité Económico de la O.E.C.E., elaborado sobre el anterior de la Misión, contiene nueve recomendaciones, de ellas dos son de manifiesto interés para el tema que desarrollamos; la quinta decía: "Es indispensable que el sistema estadístico español sea mejorado y ampliado de modo que permita una orientación racional de la política económica corriente y de la política de desarrollo. Este trabajo podrá ser realizado con la ayuda de la Organización", y la novena: "Finalmente, debiera establecerse un programa general de desarrollo económico y de inversión a largo plazo, con la ayuda de las organizaciones internas competentes. Este programa debería en particular delimitar claramente las obras en las que se prevé la intervención de organismos públicos o similares. También debería prestar toda la atención necesaria al problema del desarrollo de producciones de exportación, cuya gravedad no debería quedar enmascarada por la reciente mejora de la balanza de pagos".

Claro es que la elaboración de los datos estadísticos no constituye un fin en sí misma, sino un medio — imprescindible — para la consecución de unos fines, la valoración de las obras, la planificación y la información, y por ello, "Es preciso normalizar los datos estadísticos de las obras y las explotaciones de Obras Públicas con vistas a su valoración económica" (conclusión XIX). Definidos los criterios de valoración — en las Reuniones se señalaron como más idóneos el del capital-producto y la productividad marginal social — es claro que sería necesario incorporar a los Proyectos los datos correspondientes para su elaboración con criterios uniformes. El segundo de los criterios mencionados requiere poco más de los datos que hoy generalmente figuran en todos los Proyectos, y por ello su aplicación no sería de ningún modo fastidiosa ni laboriosa, requiriendo solamente una unificación de criterios y normalización sobre los componentes del proyecto: mano de obra, impuestos, materiales empleados, amortización de maquinaria, energía consumida y transportes. El primer criterio es de más difícil aplicación en ciertos tipos de obras y proyectos y requiere una previa definición de los "productos" o rentas anuales monetarias que se obtendrán de su ejecución. No así en otras, como las de regadío y producción hidroeléctrica, donde las rentas producidas son de una más fácil estimación y contrastación.

Para recoger este tipo de información y estudio se proponía la inclusión de un Anejo Económico en la formulación de los Proyectos, al igual que hoy llevan éstos sus Anejos de Cálculo.

De pareja relevancia debe ser la información de las explotaciones. Ella permitirá obtener una información real, tanto de los costes de producción como de las rentas anuales obtenidas por la Economía Nacional, de la capacidad de absorción de mano de obra, de las demandas inducidas, etc.

Por ello se ha insistido en las Reuniones de Trabajo, en la importancia que debe darse a la explotación de las obras y a su cualificación económica. "Los datos estadísticos anuales de las explotaciones recoge-

rán la rentabilidad directa de las mismas, haciendo figurar los ingresos y los gastos, así como las tarifas aplicadas y los costes, calculados éstos con criterios unificados" (Conclusión XXV). La importancia de la explotación se refleja asimismo en la conclusión XIII. "Se deberá clasificar todas las obras (proyectadas, en construcción o en servicio) atendiendo a su explotación." Se ha pretendido con ello, con un criterio económico, enfocar la obra como productora de bienes reales y servicios más que como gasto.

Entre los numerosos puntos tratados sobre posibles normalizaciones de los datos, es, a nuestro juicio, destacable la necesidad de normalizar, a efectos de costes, los criterios de amortización de la maquinaria utilizada en las obras, y el criterio de "vida útil" de las obras e instalaciones. La confección de unas tablas de amortización de maquinaria — en las reuniones se apuntó que quizá fuera de la incumbencia del Parque Central del Ministerio — y su revisión y puesta al día facilitaría la labor de formación de los precios de coste de las obras y permitiría comparar con criterio objetivo el importante aspecto de las necesidades de maquinaria de cada obra o conjunto de obras en particular.

Más difícil es la determinación de la "vida útil" de las obras e instalaciones, pero según la información extranjera que se recogió en la Ponencia, es tema tratado ya fuera de nuestras fronteras, y no imposible, mediante la contrastación de opiniones, el adoptar un criterio también uniforme, basado bien en períodos teóricos medios de vida para cada tipo de obra, según la norma francesa, o en los períodos habituales de amortización de los empréstitos para su ejecución, según los ingleses.

No ha sido nuestra intención comentar exhaustivamente la Ponencia que nos tocó desarrollar en las mencionadas Reuniones de Trabajo, organizadas por la Secretaría General Técnica, sino más bien por medio de la REVISTA tocar alguno de los puntos fundamentales, sobre todo la necesidad, en el momento actual en que vivimos, de los datos estadísticos, totalmente imprescindibles, para el enfoque moderno de la política y realizaciones de las obras públicas.