

ARTICULACION DE LAS OBRAS PUBLICAS EN EL PLAN DE DESARROLLO

Por JUAN DE ARESPOCHAGA Y FELIPE
Doctor Ingeniero de Caminos y Economista.

La REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS inició, en el número 2.958, la publicación de unos comentarios a las reuniones de trabajo celebradas en 1960 en el Ministerio sobre la valoración económica de las obras públicas. Este es otro de los artículos relacionados con el tema, que nos envió don Juan de Arespachaga y Felipe, ponente del tema que encabeza estas líneas. La actualidad vigente que preside la redacción del Plan de Desarrollo, da mayor interés al contenido del mismo, por lo que la REVISTA publica el trabajo, que no obstante el tiempo transcurrido desde su redacción, ofrece oportunidad indudable.

Creemos que la enorme importancia de las obras públicas para el desarrollo del país nunca se han subrayado con el énfasis debido, y ello quizá sea resultado de la falta de análisis económico de la cuestión y de la carencia aún del Plan de Desarrollo. Tenemos la certeza de que la redacción de este Plan va a situar las obras públicas en él con el rango que merecen.

Sin faltar a la verdad, debemos señalar que el Ministerio de Obras Públicas fué, en cierto modo, pionero de lo que, hoy, la técnica económica moderna designa como Planes de Desarrollo.

Se ha aludido con suficiente frecuencia al Plan de Lorenzo Pardo para que necesite recordatorio, pero el mismo tiene unos antecedentes — calificados entonces de móviles políticos pero que hoy aparecen claramente como inquietudes de desarrollo — en las ideas de Joaquín Costa, que se plasmaron más tarde en el denominado Plan Gasset. No es ocioso hacer alusión a estos antecedentes para subrayar de nuevo que el Plan Lorenzo Pardo es todavía ejemplo de rigor y análisis, dentro de las obligadas limitaciones de la técnica económica en aquella época.

El Plan de Obras Públicas de 1940, el Plan de Carreteras Locales de 1946, el Plan de Modernización de Carreteras, el Plan General de Reconstrucción de RENFE, elaborado en tiempos de Guadalupe y el Plan Quinquenal de Modernización de los Ferrocarriles Españoles, son abundantes ejemplos de la mentalidad que ha presidido siempre el quehacer del Ministerio de Obras Públicas.

Conscientes de que ésta era la línea sobre la que insistía el futuro, por la Secretaría General Técnica se elaboró y editó en enero de 1960 un trabajo sobre las "Inversiones de Obras Públicas en el Plan Nacional", primera aproximación de lo que pudiera ser el Plan de Obras Públicas dentro del Plan de

Desarrollo. En él, con escasos datos, pero con contemplación general de la economía nacional, se abordaron las necesidades de inversión en todos los sectores, cuya administración o impulso corresponde al Ministerio de Obras Públicas.

Se partió como base de cálculo, del aumento de renta nacional prevista para el período estudiado, y se descendió después al desarrollo de los distintos sectores de Obras Públicas que habrían de hacer posible aquel aumento.

* * *

El criterio del aumento de renta es usual en la técnica actual de los programas de desarrollo. El crecimiento del producto nacional en el período se convierte en preocupación finalista del Plan y, a su logro, se subordinan, de manera primordial, los desarrollos particulares que forman el complejo nacional.

Para programar las obras públicas según este criterio, tras fijar el porcentaje de crecimiento de la renta nacional que se desea lograr con la vigencia del Plan, se ha de descender después, bien por el sistema de interrelaciones (aún con la dificultad de que representan relaciones estáticas), o bien por aproximaciones sucesivas, a calcular el aumento de renta preciso en los sectores de desarrollo parcial, fijando para ello los productos totales esperados. El primer paso, pues, fué establecer en este proyecto los productos de los sectores agrario, industrial y de servicios.

Las variaciones estructurales que el aumento de renta total proyecta sobre los crecimientos correspondientes a estos tres sectores no pueden determinarse de una forma independientes, sino que vienen dadas por todos los sectores programados en el plan;

de ahí la necesidad de fijar, de una manera coordinada, la tendencia de estas rentas parciales dentro de la total nacional; a falta de esta coordinación hubo que acudir a métodos de comparación con otros países.

Una vez fijadas, por uno u otro procedimiento, estas rentas a alcanzar en los sectores principales, las cifras posteriores resultan más precisas y, por tanto, son fácilmente determinables en lo que se refiere a los sectores principales vinculados directamente con las obras públicas. Estos sectores son el agrícola, el de demanda de energía eléctrica y el de los transportes terrestres y marítimos.

La elaboración de las inversiones en estos sectores nos da ya cifras próximas a las de pura inversión en obras públicas, pero existen, de todas maneras, unas variables económicas, necesarias para su exacta evaluación, que sólo pueden ser fijadas como directrices del plan general. En este caso se encuentra la productividad agrícola, creciente siempre en seco y en regadío y que influye indudablemente en la distribución óptima de unos y otros para lograr la renta conjunta. En este caso se encuentra la demanda de energía, función de las fuentes hidráulicas de que dispone el país, frente a otros recursos energéticos que pueden utilizarse a lo largo del desarrollo del plan. En este caso se encuentran asimismo, las expectativas de comercio exterior en relación con las inversiones en puertos y la evolución de la demanda en los transportes ferroviarios o por carretera.

A través de estas últimas interrelaciones del plan parcial de obras públicas con el general de desarrollo del país, se puede ya determinar, de manera definitiva y siempre en términos de renta, la producción exigida a las nuevas inversiones, y ello permite definir, en los sectores tradicionales de hidráulicas, carreteras, ferrocarriles y puertos, las inversiones a realizar año por año.

* * *

La importancia de las obras públicas en las inversiones de desarrollo del país hace que su influencia en el resto de los sectores nacionales ofrezca cifras de suficiente entidad como para que no se pueda prescindir de sus interrelaciones en una programación general de inversiones. Quizá por falta de datos o por el olvido de la importancia del sector en el complejo nacional, la matriz de interrelaciones que empleamos, calculada con datos de 1954, no daba explícitamente los coeficientes que corresponden a las obras públicas, aunque aparezcan otros sectores, de mucha menor importancia en la formación de renta del país, perfectamente individualizados.

Creemos necesario efectuar el cálculo de los coeficientes de entradas y salidas correspondientes a las inversiones de obras públicas, y ello puede ser una

tarea enormemente fértil para toda elaboración posterior.

El análisis de las obras públicas en el sector de demanda es insoslayable para la redacción de cualquier plan de desarrollo del país. No solamente por la importancia que supone en cifras de consumo, sino por el hecho de que los procesos de maduración de las obras, sobre los que volveremos después, son con frecuencia muy largos y ello produce tensiones inflacionistas en relación con estas demandas que subrayan, de manera primordial, la importancia económica de las obras públicas en cualquier proceso de expansión.

Tanto en lo que concierne a la política económica a corto plazo como a los planes de desarrollo a largo período, las obras públicas son decisivo instrumento de gobierno. Insistimos en la calificación de decisivo, porque no se concibe ninguna clase de política económica — bien sea motivada por razones de tipo monetario o de tipo laboral, bien sea de tendencia agrícola o de carácter industrial — en la que no jueguen las obras públicas, con variación si se quiere en cuanto al tipo y cantidad de las programadas, papel esencial como instrumento de aquella política.

En la reactivación a corto plazo, la importancia de las obras públicas en el sector de demanda de mano de obra las hace insustituibles como instrumento de política de empleo. A plazo largo, la obra pública es imprescindible para alcanzar una mayor productividad agrícola o para servir de base a un programa energético que posibilite la expansión industrial posterior. Por otra parte, los desarrollos regionales, con el objetivo de mejorar las áreas deprimidas del país, se han de basar principalmente en unas inversiones de obras públicas que fijen y centren una primera expansión y posibiliten después el desarrollo final.

Es de considerar también que todo el desarrollo del transporte terrestre y el aumento de las facilidades para carga y descarga en el marítimo, forman la base de todo el sistema de distribución de los productos. La transformación de éstos en el espacio, en frase acertada de uno de los primeros especialistas españoles dedicados a la economía del transporte, sitúa inexcusablemente a este sector en una fase final del entero proceso productivo.

No es preciso insistir en el hecho de que no existe, prácticamente, producto alguno en el país que no necesite ser transportado y, para algunos de estos productos, debido a la infraestructura española, tan falta de coincidencias en la localización de zonas productoras y consumidoras, el transporte tiene tal importancia que alcanza, a veces, participación superior al tercio de su valor en mercado.

* * *

Hemos apuntado, en los comentarios anteriores, la importancia de las obras públicas en un análisis

de sus posibilidades *ex ante*, es decir, contempladas en la formación del Plan de Desarrollo. No es ocioso el que hagamos referencia en este análisis general de la programación de las obras públicas, a los efectos de las mismas, pudiéramos decir *ex post*, una vez realizadas las inversiones que se programan.

Hemos de hacer mención, en primer término, a la longitud de los procesos de madurez de las obras públicas. Entendiendo las obras como inversiones productivas, es decir, generadoras de valor añadido al producto nacional, es indudable que mientras no se logre la producción normal de dichas obras el balance producción-consumo estará desequilibrado en contra de las inversiones. Dicho en otros términos, mientras las obras programadas no estén totalmente terminadas y en explotación, las inversiones en ellas son sólo fuentes de consumo y, por tanto, aumentan la tensión monetaria existente en el país.

Existen unas limitaciones técnicas en cuanto a plazos de construcción y de puesta en explotación, que son forzosos y no pueden acortarse. Es importante contar con ellos y conocer exactamente la demanda, sin contrapartida de bienes reales, que va a generar la obra dentro de estos plazos técnicos, constantes del proceso y que no es posible evitar, pero lo que resulta enormemente peligroso para la economía nacional es que estos procesos se alarguen, bien en los plazos de construcción o bien en los de puesta en explotación.

El daño que a la economía nacional puede causar el alargamiento de estos procesos y el daño que, de hecho, ha causado ya en muchas ocasiones, es inmenso. De aquí que en los proyectos de las obras se debe analizar claramente el desarrollo del proceso, y de aquí que sea absolutamente necesaria la exigencia, en la realidad, del cumplimiento de los plazos previstos por el proyectista.

Ello lleva, en la programación de carácter nacional, a no empezar más obras que aquellas para las que haya capacidad suficiente de inversión, y a que en el desarrollo de cada obra se cumplan exactamente sus programas técnicos de construcción en el menor tiempo posible.

Ni se pueden alargar los procesos de maduración por insuficiencia de consignaciones, ni una vez fijadas las obras a realizar cabe admitirse el retraso de un solo día en su terminación.

Al hablar de los procesos de maduración no nos referimos sólo al aspecto técnico, ya que quizá tenga tanta o más importancia el aspecto total de la explotación de un sistema de obras. Esto exige la perfecta sincronización de las obras secundarias con la principal y la movilización de los medios no técnicos — frecuentemente humanos — necesarios para la explotación final, para lo que es imprescindible la colaboración con otros sectores, ajenos formalmente a las obras públicas, pero que concurren inevitablemente a lograr la puesta en explotación del sistema.

Aunque ello es aplicable, sin excepción, a todas las obras públicas, quizá el ejemplo más inmediato lo tenemos en los aprovechamientos hidráulicos. La realización de una presa de regulación, sin la simultánea madurez de todos los aprovechamientos hidroeléctricos aguas abajo, produce un enorme daño, desde el punto de vista monetario, al entero desarrollo del Plan. La ejecución de un canal principal, sin la simultánea realización de los canales secundarios y de sus acequias, es otra muestra frecuente de un desajuste enormemente peligroso para la práctica de todo plan de desarrollo. Continuando el proceso, la realización de las acequias, sin la final madurez de colonización de la zona, se halla caracterizada por análogo peligro.

Si sumamos estos efectos sucesivos a lo largo del proceso total, efectos nunca reversibles, veremos la gravedad que la falta de análisis del tema, su planteamiento equivocado o la falta de rigor en su desarrollo, acarrea siempre a la economía nacional.

* * *

La demanda de bienes generada por la ejecución de las obras públicas es también un factor esencial para el desarrollo equilibrado y debe, por ello, ser prevista en la programación de los otros sectores del Plan.

La incidencia de esta demanda ha de estar perfectamente definida, y en tanto en cuanto su efecto no es sólo cuantitativo sino también temporal, la programación de las obras públicas no puede realizarse sin la fijación de la cantidad y el conocimiento de los períodos en que va a generarse la demanda producida por sus inversiones. Estas no sólo alcanzan a la estructura interior nacional, sino también a la balanza de pagos, razón de más para reputar como datos básicos, para cada obra, los concernientes a la cantidad y oportunidad de las demandas de bienes, medios de producción y servicios a que da lugar su ejecución.

Las repercusiones sobre otros sectores económicos tienen importancia manifiesta en el desarrollo final y se deben, principalmente, a las inducciones que las demandas de bienes, medios de producción y servicios ejercidos por las obras públicas, generan en sectores no vinculados directamente a ellas.

Los jornales producen un aumento de medios de pago en clases sociales de gran propensión al consumo, y ello crea una indudable presión sobre la producción de bienes de este tipo. A su vez, la demanda de otros bienes, como aglomerantes, energía o maquinaria, extienden los efectos de una mayor expansión a los sectores vinculados con su propio desarrollo. Este efecto multiplicador de las inversiones en obras públicas no puede ser contemplado en la programación de cada obra, por cuanto ofrece un carácter macroeconómico, pero, sin embargo, ha

de realizarse desde el punto de vista del programa general y existen métodos para estudiarlo, con independencia de que la observación directa del fenómeno — que sí puede efectuarse por los servicios de obras públicas — no deba tender continuamente a mejorar su previo conocimiento.

* * *

La realización de las inversiones más productivas requiere, por otro lado, la elaboración de unos criterios de prioridad para todas las obras, adoptados con carácter uniforme y general.

Por ello, la elaboración de un plan de inversiones de Obras Públicas, articulado dentro del Plan de Desarrollo exige la movilización integral de todos los recursos humanos más idóneos — que existen y en abundancia — desde los Servicios provinciales hasta la Administración Central.

En las reuniones a que nos referimos, se esbozó el siguientes esquema:

La recogida de datos debe estar adscrita a la unidad más simple de la organización administrativa de Obras Públicas. Para ello, en las Jefaturas provinciales, en las Secciones de Confederación, en las Juntas de Obras de Puertos, parece necesario enfocar, siempre con carácter de unidad, estos trabajos básicos de recogida de datos y primer análisis de los mismos.

Pensamos para ello que quizá sería conveniente especializar, dentro de estos Servicios y sin necesidad de crear nuevos puestos, a alguna persona o personas con vocación para estos temas que formaran una Secretaría Económica dentro del Servicio correspondiente. Existe este cometido en alguna Confederación e incluso uno de los primeros estudios sobre los efectos multiplicadores de las obras públicas se debe a la iniciativa del Director que la creara (1).

Estas Secretarías o Servicios Económicos deberían, al propio tiempo, unificar y normalizar todo lo concerniente a la estadística, que tan necesaria es para el Ministerio de Obras Públicas y que tan íntimamente está ligada a los datos de tipo económico que se precisan de los Servicios.

Esta Secretaría o Servicio Económico, en la unidad más simple de la organización del Ministerio, sería la encargada de realizar, para cada obra, un análisis económico, de acuerdo con las normas unificadas que se señalaran con carácter general y de redactar, para cada proyecto, el anejo correspondiente a su análisis económico. De esta forma, no se variaría lo más mínimo la organización actual para el estudio técnico de las obras, pero vendrían éstas perfectamente caracterizadas desde un punto de vista estrictamente económico. Finalmente, las Secretarías

Económicas de cada Servicio, con dependencia directa del Jefe del mismo, podrían llevar también a cabo otra misión que la señalada de la compilación estadística y el estudio económico de todas y cada una de las obras; esta tercera misión sería el análisis de los efectos que la ejecución y explotación de las mismas produce dentro de la zona correspondiente al Servicio, para ir perfilando el conocimiento práctico de estos efectos a que hemos hecho alusión en un párrafo anterior. Creemos que esta dedicación encontraría muchas personas capacitadas dentro de los Servicios provinciales.

Sobre los datos primarios cabe el previo análisis dentro del Servicio provincial o local a que se ha aludido, pero el estudio precisa una elaboración posterior que solamente puede hacerse con datos comparados.

La contemplación de los datos analíticos suministrados por varias obras y servicios, conviene tenga una primera etapa de carácter regional. La ventaja de ello estriba en el hecho de que el enfoque regional permite una primera selección de obras al servicio de la coordinación y al carácter que la región pueda imprimir al Plan.

Estas características regionales pueden modificar la pura contemplación de las obras, desde el punto de vista productivo, en relación con las condiciones locales, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Por otra parte, esta síntesis regional intermedia serviría para que a los Servicios Centrales del Ministerio llegaran más sintetizadas las obras a seleccionar, debidamente agrupadas en sistemas.

En el caso de las Jefaturas de Obras Públicas y de los Puertos, esta síntesis regional se hace patente; en el caso de las Confederaciones nos encontramos ya con unidades de carácter geoeconómico y no de pura división administrativa. Pero tanto en un caso como en otro, el contacto regional servirá, además, para que los Servicios Económicos de los Servicios más simples, trabajen más en contacto y coordinación, dentro de la correspondiente región.

Sobre la síntesis regional, el plan pudiera ser definitivamente elaborado por los Servicios Centrales del Ministerio y, a estos efectos, parece lógico amoldarse a la organización administrativa vigente, que presenta la ventaja de mantener, paralela a la técnica, la organización económica más adecuada. Por ello, los datos y estudios regionales se recibirán y sintetizarán en un órgano económico correspondiente a la Dirección General interesada, para la elaboración, con rango nacional, del sector correspondiente.

Pensábamos que para ello las Secretarías Técnicas, actualmente existentes en las Direcciones Generales, podrían organizarse también en Secretarías Económicas y su competencia sería centralizar todos los estudios económicos recibidos de las Secretarías Económicas regionales, ampliar los datos de tipo es-

(1) Excelentísimo Sr. D. Ramón M.^a Serret y Mirete, Director de la Confederación Hidrográfica del Tajo en 1954.

tadístico que considerase conveniente — con órganos incluso independientes del propio Ministerio — y elaborar finalmente un primer plan, de ámbito nacional, con las obras programadas por los servicios y regiones, dependientes de dicha Dirección General.

Quedaba, por último, la labor de coordinación final que debe realizarse a las órdenes directas del Ministro o Subsecretario, disponiendo de los servicios de la Secretaría General Técnica.

Para ello considerábamos conveniente el funcionamiento de una Comisión de Coordinación y Programación económica que estuviera integrada por las distintas Secretarías Económicas de las Direcciones Generales y la Secretaría General Técnica, para coordinar la decisión definitiva en cuanto a la elaboración del plan total. Este plan nacional, con la prelación de las obras, datos de las inversiones por sectores, efectos de la demanda, valor añadido, puestos de trabajo creado, efecto multiplicador regional, acelerador económico previsto, etc., debe ser elaborado en esta Comisión. Comisión que no tendría nunca una acción ejecutiva, sino pura y simplemente de redactora del plan y de observadora de sus efectos.

Una vez elaborado el primer plan, la incorporación bianual de nuevas obras deberá ser también un fin de esta Comisión de Coordinación y Programación.

El control de los efectos de las inversiones debe ser también seguido de cerca por la Comisión como único medio de afinar sus instrumentos de estudio y como fórmula para conocer si las directrices programadas se ajustan estrictamente a la realidad.

Por último, el encuadramiento del plan de Obras Públicas dentro del Plan de Desarrollo, se haría por los cauces establecidos ya para ello. Comisiones y Ponencias en el Comisariado del Plan; los representantes de Obras Públicas en dichos órganos serían miembros de la Comisión de Coordinación y Programación Económica.

* * *

Las notas anteriores, extractadas con concisión que les resta rigor literario en aras de una síntesis no siempre fácil, apuntaban sólo unas posibilidades susceptibles de toda clase de perfeccionamientos. El deseo que inspiró el trabajo se fundaba en que la feliz oportunidad del Plan de Desarrollo Español — que ha de fijar unas metas próximas de ilusión y de confianza en el porvenir para todos los españoles — obligaba a que las Obras Públicas, nervio importante de la entera expansión del país, se insertaran en aquél para servir de esqueleto a una transformación del país que aún requiere, con necesidad apremiante, resolver sus problemas, seculares y vigentes, de los transportes y del agua.