

# EL GASTO PÚBLICO EN OBRAS Y SERVICIOS

Por ENRIQUE DIAZ-RATO ALONSO  
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

*El tema del gasto público ha sido ya tratado por el autor en nuestras páginas, si bien en el presente artículo se contempla desde el punto de vista de su comparación con el gasto privado. Se propugna un gasto creciente con la ley de Wagner, pero selectivo, y se glosa la tan difundida como polémica obra de Galbraith, "The Affluent Society". El tema, un tanto especializado, lo consideramos de interés para los Ingenieros de Caminos, como gestores de inversión pública.*

## **Economía Keynesiana.**

En un artículo aparecido en el número 3 000 de esta Revista, se hacían unas consideraciones simplistas sobre la posibilidad de utilización de la inversión en obras públicas, como factor coadyuvante para regular las fluctuaciones económicas de carácter recurrente. La tesis entonces expuesta se fundamentaba en la teoría clásica de los ciclos, ya intuida desde los tiempos de Ricardo y Malthus, y considerada bajo un enfoque más reciente que podemos resumir como sigue:

Partiendo del modelo keynesiano (renta nacional = consumo + inversión) y admitiendo una sucesión periódica de etapas de auge y de depresión, toda fluctuación del conjunto *consumo + inversión privada* puede ser compensada mediante la regulación de la variable estratégica que es la inversión pública.

Al lector menos perspicaz no se le oculta que este juego de reglas tan simples no es sencillo de jugar. Primeramente se requiere conocer, sin retraso, cuál es el momento en que se produce la variación de la demanda, y, una vez sabido esto, actuar adecuadamente. Si lo primero es difícil, pudiendo lograrse de una manera aproximada con la utilización de indicadores económicos que actúen a modo de timbres de alarma, lo segundo entraña mayores dificultades.

Si se trata de contraer la inversión pública se tropieza con el problema de suspender obras en curso de ejecución, o suprimir servicios públicos, o bien la solución menos honesta de demorar las órdenes de pago, todo ello función de la duración que deba tener este periodo contractivo. Si de incrementar la inversión pública se tratara, se debería comenzar por la habilitación de los créditos presupuestarios precisos, la contratación de las obras o servicios y la consiguiente puesta en marcha de los mismos. Tanto en uno como en otro caso debe empezarse por luchar contra la inercia propia de las distintas instituciones administrativas con intervención en el asunto, y vencer los rozamientos a que darán lugar los intereses creados, tanto dentro de la esfera pública como de la privada, todo ello en medio de un ambiente hostil de la opinión pública, manejada por los intereses de grupo, que harán ver la inoportunidad de gastar mucho cuando hay poco y viceversa, y que concluirá por introducir retrasos en la aplicación de las medidas oportunas.

Es sobradamente sabido el peso que, hasta el presente, han tenido las teorías formuladas por John Maynard Keynes en el pensamiento económico hasta el punto que, como ha dicho Milton Friedman, "hoy todos somos keynesianos". Cuando en 1936 publica "La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" sus ideas ya habían comenzado a ser admitidas por los gobiernos occidentales. Estados Unidos vivía aún los años de la gran depresión, luchando por salir de ésta mediante el "New Deal" que había llevado a Roosevelt a la presidencia en 1933. Inglaterra se debatía aún bajo los efectos de la desocupación, y la Alemania del III Reich se afanaba en la construcción de la más moderna red de autopistas que, al tiempo que daba trabajo al laborioso pueblo alemán, le abría las puertas al milenio de prosperidad prometido por su Führer.

La teoría keynesiana estaba inspirada en el problema del momento: la desocupación. Su formulador vivía la angustia de aquellos años en que los gobiernos se afanaban por salir de la situación depresiva en que se encontraban sus países respectivos, tratando de recuperar el paraíso perdido de los precedentes años veinte de auge y prosperidad económica. Era, pues, la teoría keynesiana la de la depresión económica, la de los años difíciles de cierre de fábricas, de las quiebras reales y fraudulentas, de la constante desvalorización de la moneda y de la desesperación colectiva.

Hoy en día el panorama económico es bien distinto. El fantasma de la inflación — situación de precios constantemente en alza — amenaza a los distintos países, y el problema actual consiste en solucionar el dilema que se plantea entre inflación y desarrollo. No existe problema de desocupación, y en este sentido la teoría keynesiana ha perdido la vigencia que años atrás tuviera. La actividad pública, en realización de obras para absorber el excedente de mano de obra desocupada ya no tiene sentido en los países con un cierto grado de desarrollo económico, y se concreta más bien en la planificación del mismo.

### **Economía del desarrollo.**

El pensamiento político económico de occidente ha aceptado la planificación, una vez olvidado el carácter marxista que tuvo en origen y, como contrapartida, en los países de economía centralizada se están operando ciertos cambios que, con un matiz puramente económico, afectan esencialmente al pensamiento marxista. Evsei G. Libernman ha resumido las nuevas orientaciones adoptadas por el 23 Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, y que se concretan en una mayor autonomía económica de las empresas, pero coordinando su producción mediante una dirección centralizada; cierta libertad empresarial para la utilización de sus propios recursos financieros en orden a un desarrollo técnico; y establecimiento de determinados estímulos a los trabajadores, que se traduzca en un incremento de la productividad empresarial, para lo cual se podrá incluso llegar al despido de la mano de obra superflua o de bajo rendimiento. Los aires son, pues, de revisión del viejo concepto marxista de la producción, con cierto tufillo de economía capitalista que admite el motivo del beneficio y la contabilidad de costes (1).

Los países de economía mixta inician la planificación con el primer plan Monnet francés de 1945, al que han ido sucediendo otros cuatro más, elaborados con

(1) Entrevista con el profesor Libernman, publicada el 24 de abril de 1966 por *Konsomolskaia Pravda*.

técnicas cada vez más depuradas. Asimismo tienen planificada su economía India, Italia, España, etc., y hasta la más liberal de todas las economías, como es la americana, comienza a adoptar posiciones de mayor amplitud que aceptan la programación conducente a "La gran sociedad" del Presidente Johnson, que ha sucedido a "La nueva frontera", de la administración Kennedy.

Pues bien, en la coyuntura actual, que es la del desarrollo planificado — de carácter indicativo como es en España — el estado se fija unas metas que deben ser alcanzadas por el conjunto del país, y aparte de las inversiones que específicamente se ha asignado a sí mismo, debe suplir aquéllas a las que no acuda el sector privado.

El Estado realiza principalmente inversiones de infraestructura, creadoras de economías externas que puedan ser aprovechadas por la industria, y que se concretan en la educación, sanidad, urbanización, obras y servicios públicos, etc. Si bien es cierto que el gasto público en educación es en España de los más bajos del mundo en dotación presupuestaria por habitante y año, en cuanto a las obras y servicios públicos es de notar la desproporción existente entre la opulencia privada y la pobreza pública, situación que no es privativa de nuestro país, pues como hace notar Galbraith en "The Affluent Society", en una acerba crítica de la sociedad americana, contrasta que "las aspiradoras que aseguran la limpieza de las casas son dignas de toda alabanza y se las considera esenciales dentro de nuestro nivel de vida. Pero los carros de la limpieza para asegurar la limpieza de las calles constituyen un gasto deplorable" (1).

España ha rebasado ampliamente en 1965 la cifra mítica de los 500 dólares de renta anual "per capita", lo que la coloca entre los países desarrollados, si bien a la cola de los afortunados; pero comienza a caminar sobre ruedas y a alimentarse con neveras, que es lo que según expresiva frase de Rostow distingue a los países que gozan de un cierto grado de desarrollo.

Igualmente, y en el mismo año de 1965 los doce millones de personas que constituyen nuestra población activa se distribuyen casi igualmente entre los sectores agrario, industrial y servicios, como puede apreciarse en el siguiente cuadro obtenido con datos de la O. C. D. E. (2).

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA POBLACION ACTIVA (%)

P A I S E S	AGRARIA	INDUSTRIAL	SERVICIOS
Industrializados:			
Gran Bretaña .....	3,8	47,5	48,7
U. S. A. ....	6,8	32,7	60,5
Canadá .....	11,2	33,5	55,3
Alemania .....	11,6	49,7	38,7
Luxemburgo .....	14,0	45,5	40,5
Dinamarca .....	17,6	40,9	41,5
Francia .....	19,0	40,7	40,3
Italia .....	25,6	41,2	33,2
En vías de desarrollo:			
España .....	32,0	34,6	33,4
Portugal .....	42,1	31,1	26,8
Grecia .....	57,0	21,5	21,5
Turquía .....	76,9	11,5	11,6

(1) "La Sociedad opulenta". Editorial Ariel, pág. 136.

(2) "Informe sobre la coyuntura económica". Banco Atlántico, noviembre 1966.

Como puede apreciarse, España se encuentra más cerca de los países ricos del mundo que de los países pobres de la Europa Occidental.

### **Servicios públicos y su coste.**

Pero el avance experimentado en la economía general de nuestro país adolece de insuficiencia por el lado del sector público, aun dentro de la parcela encomendada al Ministerio de Obras Públicas como organismo realizador de inversiones.

Con ser cuantitativamente importantes las mejoras introducidas en nuestros servicios de comunicaciones, todavía continúa por bajo del nivel medio europeo nuestra red ferroviaria, las carreteras sólo alcanzan a soportar el tráfico actual, y únicamente las líneas aéreas se encuentran entre las seis mejor dotadas de Europa. Las obras hidráulicas, debido a una política decididamente favorable del Régimen, nos han colocado entre los países más adelantados en este aspecto, dándose en ellas una perfecta conjunción de realizaciones públicas y privadas: el Estado llevando a cabo obras de regulación, y el sector privado aprovechando éstas para su aplicación a la producción de energía eléctrica.

Este problema de insuficiencia en el gasto público radica en que el país sigue considerándolo como un dispendio, y estima que sólo la iniciativa privada es capaz de la buena administración de los recursos. Reclama unos servicios en consonancia con el nivel general de vida, pero se olvida de la financiación de los mismos, considerando a la Administración dotada de un poder taumatúrgico que le permite el establecimiento de aquellos sin recabar los recursos precisos de los administrados.

Los servicios públicos, como es bien sabido, se dividen atendiendo a su prestación en divisibles e indivisibles: el transporte, correos o la defensa contra las plagas forestales pertenecen a los primeros, y la seguridad tanto interna como externa — policía y ejército — o la educación a los segundos. La contraprestación de los servicios se recaba mediante tasas (billete, sello o tasa parafiscal) en el primer caso, y en el de los segundos a través del impuesto, atendiendo respectivamente a la divisibilidad o no del servicio recibido.

El problema de la determinación del valor monetario de la contraprestación, atiende generalmente en el caso de los servicios públicos divisibles a consideraciones políticas que condicionan la cuantía del precio, por lo que en el caso de establecerse unos precios políticos el déficit de explotación del servicio debe ser suplido con fondos detraídos mediante la imposición; pero siendo escasos estos últimos, se traduce todo ello en deficiencias del servicio, con la consiguiente crítica del usuario que lamenta su mala calidad sin meditar sobre lo reducido de su precio.

Las tarifas aéreas, que se ajustan a normas internacionales con precios públicos, y que requieren por ello escasa subvención, unido a razones de prestigio nacional, han permitido disponer de unas líneas aéreas a escala europea. Con el razonamiento inverso se puede explicar el estado de nuestros servicios ferroviarios, deficitarios como toda la red europea, pero menos subvencionados que éstos.

La contraprestación de los servicios públicos indivisibles se recaba, como dijimos, mediante la imposición, y si bien algunos impuestos indirectos podrían ser correlacionados con la utilización de un servicio (los que graven el uso y tenencia de automóviles, su adquisición y el supercarburante v/s carreteras), la no afección del impuesto es uno de los principios hacendísticos más respetados en el derecho positivo, y solamente excepcionado en casos muy específicos y cuantitativamente sin

importancia. La financiación de estos servicios indivisibles se atiende presupuestariamente, por lo que pierden la pequeña capacidad de autofinanciación de que disponen los divisibles, y su asignación está por tanto sujeta a consideraciones de política económica general.

Queremos con ello dejar claro que, para poder disfrutar de unos buenos servicios públicos hay que pagarlos; que para disponer de ellos se precisa de la *contribución* de los ciudadanos.

### **Servicios públicos v/s. servicios privados.**

John K. Galbraith, antiguo miembro del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Kennedy, es uno de los economistas más discutidos. En "La sociedad opulenta" expone un sugestivo enfoque de la economía actual, mirada bajo el prisma americano, en el que contrasta la penuria pública y la opulencia privada. El sector privado, dice Galbraith, produce todo aquello que es susceptible de venta con fines lucrativos, dejando como actividades residuales todas aquellas de difícil divisibilidad en el precio, para el sector público. Es decir, que los negocios buenos los explota la iniciativa privada en tanto lo son, trata de que el Estado se haga cargo de los mismos al dejar de ser remuneradores, y se rasga sus vestiduras liberales si el Estado dirigista, socialista o intervencionista osa entrar en competencia con la libre empresa, lo cual hace la mayor parte de las veces para romper estragulamientos de la producción, o bien para irrumpir en campos monopolísticos existentes más o menos encubiertos.

En cuanto a las necesidades colectivas son experimentadas por la masa de ciudadanos sin que su intensidad precise ser acuciada por medio de la propaganda: deben ser satisfechas por el sector público. En cambio, las necesidades individuales a satisfacer por el sector privado, son artificialmente intensificadas y en buena parte creadas por arte de la propaganda, cuyo coste anual en América, expresado en dólares, asciende a números de diez cifras.

"La familia — dice Galbraith — que hace una excursión en su coche color malva y cereza, con aire acondicionado y conducción y frenos eléctricos, pasa a través de ciudades deficientemente pavimentadas, afeadas por los desperdicios, los edificios desconchados y los anuncios junto a postes de conducciones eléctricas que deberían ser subterráneas desde hace ya mucho tiempo. Contemplan un paisaje rural que es casi invisible por obra y gracia del arte comercial. (Las mercancías que son anunciadas gozan de una absoluta preeminencia en nuestro sistema de valores. Estas consideraciones estéticas respecto del paisaje tienen, por lo tanto, un carácter secundario. En estos aspectos no somos inconstantes.) Meriendan con unos alimentos exquisitamente empaquetados que sacan de una nevera portátil, a orillas de un arroyo contaminado, y pasan la noche en un parque que es una amenaza para la salud pública y para la moral. Y antes de adormecerse acostados en un colchón neumático, cobijados por una tienda de nilón y rodeados por el hedor de la basura semicorrupta, pueden reflexionar vagamente sobre la curiosa desigualdad de las mercedes que se les han otorgado. Realmente, ¿es esto el genio americano?" (1).

Este paisaje que Galbraith pinta con oscuros colores, podemos aplicarle con ligeras variantes a nuestro país: mala pavimentación en las ciudades, estercoleros en el suburbio y contaminación de los ríos, es un paisaje que se extiende a lo ancho

(1) Op. cit., pág. 241.

de nuestra geografía. El crecimiento inorgánico de las poblaciones, la creación de nuevas industrias dotadas de magnífica edificación, modernamente utilladas para la producción y desprovistas de dispositivos recuperadores de sus subproductos que se vierten al cauce más próximo, han puesto en peligro no sólo la salubridad pública, sino la propia vida de la industria que inutiliza un elemento de producción esencial como es el agua.

La tan debatida *calidad de vida* no se logra solamente mediante la disposición de una abundancia de bienes y servicios privados al alcance del ciudadano con capacidad económica para adquirirlos o disfrutarlos, sino más bien a través de unos servicios públicos accesibles a toda la escala social: la seguridad médica es tanto más necesaria cuanto menor es la renta disponible del sujeto, y lo mismo puede decirse de la seguridad social, de la educación o de los transportes colectivos.

El deficiente estado de nuestra red viaria, que en los años de la Dictadura estaba a la cabeza de los países europeos, encarece el servicio de transportes y con ello los bienes transportados, lo que se traduce en un incremento adicional del coste de vida que, como es sabido, afecta a las economías familiares con una intensidad inversamente proporcional a la renta percibida.

El estado sanitario de nuestros pueblos y ciudades, en cuanto a abastecimiento de aguas se refiere, es claramente de país subdesarrollado: el porcentaje de núcleos urbanos sin abastecimiento es elevado, pero el de aquellos otros con dotación insuficiente es pavoroso. Hasta hace pocos años, e incluso hoy día en extensas regiones del país, el orgullo de muchos de nuestros pueblos residía en la fuente instalada en la plaza mayor del mismo, que constituía el primer atractivo que los vecinos mostraban a sus visitantes. Como contrapartida de las deficiencias en estos servicios públicos, se ha incrementado el consumo de las aguas minerales y de otras gaseadas artificialmente, e incluso se está embotellando agua de la cuenca del río Lozoya.

Si consideramos la otra vertiente del problema, el saneamiento, la situación es más desoladora, máxime si se tiene en cuenta que en España es prácticamente desconocida la depuración de las aguas residuales previa a su vertido al cauce más próximo, del que, como la pescadilla que se muerde su cola, son detraídas sus aguas posteriormente para abastecimientos que, en el mejor de los casos, disponen de una modesta instalación de cloración que no se utiliza.

En estos tiempos en los que tanto se habla sobre política de rentas, no cabe duda que uno de los medios para alcanzar la deseada redistribución de aquella sería el establecimiento de unos servicios públicos en consonancia con el grado de desarrollo del país, lo que, al tiempo de mejorar la infraestructura del mismo, dotaría de una mejor calidad de vida a los medios rurales de la que tan necesitada se encuentra España.