

PAPEL ESTRATEGICO DE LAS OBRAS PUBLICAS EN UNA POLITICA ANTICICLICA

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

Remite el autor una serie de consideraciones sobre el tema epigrafiado, que relaciona al final con el momento actual de nuestro Plan de Desarrollo.

Enfoque clásico.

Si bien es cierto que casi han transcurrido dos siglos desde que Adam Smith, padre de la ciencia económica, enunció el primero de sus principios hacendísticos, que luego ha dado en llamarse dogma del mal necesario", propugnando el gasto mínimo estatal, la mentalidad del hombre medi o sigue considerando los gastos públicos como improductivos, o por lo menos parcialmente innecesarios. Es una vieja idea, demasiado arraigada en la conciencia de los pueblos, para que a pesar de la tangibilidad de las pruebas en contrario, no siga considerando al menos la posibilidad de una mejor rentabilidad en las inversiones del sector privado, como alternativas de las estatales.

La incapacidad del Estado para encauzar y dirigir la economía de un país fué aceptada generalmente hasta la primera guerra mundial, momento en el cual y debido al gran esfuerzo a que se vieron sometidas las economías de los países beligerantes, como consecuencia de la producción bélica, hicieron entrar en crisis parcial este principio informador de la actividad financiera del Estado, crisis que fué total al concluir la década de los años veinte, con la gran depresión mundial.

Justificación del gasto público.

Hasta este momento el gasto público se justificaba por la financiación de unos gastos fundamentales que debían atender al mantenimiento de la seguridad interior y exterior, y de unos servicios públicos considerados como indispensables: educación, vías y comunicaciones, establecimiento de la justicia, etc.

A partir de entonces se vió la necesidad, y la suficiente justificación en sí mismo, del gasto público, que debería atender, además de a lo ya indicado, al mantenimiento de la demanda efectiva, con miras a modular las fluctuaciones de la renta nacional.

Y ya que hemos hablado de renta nacional, concepto muy extendido, pero no menos difuso, pasemos a definir éste de acuerdo con la Contabilidad Nacional de España como la "suma de todas las rentas percibidas por los residentes habituales de un país, con inclusión del Estado, Corporaciones y Sociedades, y que sean remuneraciones de servicios prestados por factores de producción".

Esta renta nacional es función, en primera aproximación, de dos variables macroeconómicas que son el consumo y la inversión, e igual a la suma de ambas. Las fluctuaciones de éstas se acusan en la renta, de forma que una disminución en el consumo debe ser compensada con un incremento de la inversión, o viceversa, so pena de variar el cuanto de la renta nacional.

Se admite, generalmente, y la experiencia lo confirma, que a corto plazo los hábitos de consumo de una colectividad no varían; pero no ocurre lo mismo con la inversión, que viene condicionada por el resultado de la confrontación del tipo de interés vigente, con la rentabilidad esperada de la inversión planeada expresada en tanto por ciento, llamado eficiencia marginal del capital. Si de esta contrastación, que realiza "a priori" todo inversor privado, resulta que el tipo de interés del mercado es superior a esta variable psicológica que es la eficiencia marginal del capital, se abstendrá de llevar a cabo tal inversión planeada, por lo que se contraerá la inversión total del país y con ello la renta nacional.

Este es el momento de la necesidad de intervención del poder público, ya que de no actuar éste con un programa de gastos, se produciría una disminución en la demanda de bienes de producción y como consecuencia de bienes de consumo, lo que, en definitiva, se traduciría en una contracción de la demanda efectiva (1).

El gasto público deficitario.

El Estado, llegado un bache depresivo, o mejor aún, en el momento que prevea esta caída de la demanda efectiva, debe actuar inmediatamente con medidas antideflacionarias de política económica, en sus dos vertientes de política monetaria y política fiscal. Las primeras tienen la ventaja de la posibilidad de su aplicación inmediata, no ocurriendo lo mismo con las segundas que requieren un período de maduración más largo, si bien son más eficaces que aquéllas.

Pues bien, ciñéndonos al caso últimamente citado de la política fiscal, el Estado debe procurar el mantenimiento de la demanda efectiva, debiendo recurrir, si ello fuera preciso, incluso a la "construcción de pirámides" según expresiva y conocida frase. Debe el Estado abordar la realización de grandes obras públicas, que sean capaces de absorber todos aquellos factores de la producción, que se hubieran quedado improductivos sin su intervención.

Pero el Estado no debe razonar con el mismo criterio que las economías privadas; no debe rechazar aquella inversión, que analizada por el inversor privado éste rechaza por no resultarle rentable. El poder público, como personificación que es de la totalidad del país, debe informar su actividad financiera en el principio del bienestar general, y este viene condicionado en primer término por la renta nacional, que es una consecuencia del nivel de empleo y que a todo trance debe mantener el Estado.

Bajo este enfoque, queda plenamente justificada "per se", la realización de las obras públicas en épocas de depresión, sin necesidad de otras consideraciones.

(1) Las contracciones que pueda experimentar la demanda efectiva, no son resultado únicamente de la caída de la eficiencia marginal del capital. Existen otros condicionantes que pueden modificar ésta; pero que no consideraremos en el presente trabajo.

Etapa de recuperación.

Analizada de esta forma simplista la política de gasto público en una fase depresiva, pasemos a examinarla en una situación de recuperación. Para llegar, finalmente, a su estudio en un período de prosperidad, con lo que habremos completado el análisis en todo un ciclo económico.

Conseguido el objetivo de mantener la ocupación a un cierto nivel deseado, se inicia entonces un período ascendente de la economía general del país, en el cual, y debido al incremento del gasto público, en dosis continuas por el procedimiento llamado del "cebado de la bomba", comienza a animarse el sector privado, lo que traerá como consecuencia la necesidad de una paulatina contracción de la política del gasto estatal, que ha de venir informada por el principio de mantener un equilibrio entre la demanda efectiva y el producto nacional, ya que al final de esta fase ascendente se comenzara a entrar en la zona de peligro inflacionista. En este período de recuperación, el poder público debe distribuir el gasto total de forma que sin abandonar el programa de obras en curso contraiga el gasto, bien disminuyendo las transferencias y subvenciones al sector privado, o bien con una amortización gradual de la deuda pública en poder de los particulares, con lo que inyectará una corriente de dinero monetario en el mercado de capitales, necesario para la financiación de las crecientes inversiones en este sector.

De esta manera podrán continuarse las obras públicas en curso de ejecución, cuya ultimación dentro de los plazos previstos es fundamental para la más inmediata entrada en servicio de las mismas y su puesta en rentabilidad.

Período de prosperidad.

Una vez alcanzado el punto de máximo auge económico, con un grado de desocupación inferior al 5 por 100, comenzaremos a movernos en el peligroso terreno inflacionario, por lo que el gasto público deberá contraerse al mínimo, sin que por ello se reduzca la presión trilateral que tenderá a hacer disminuir la capacidad de compra del sector privado. Es este el punto crítico para las obras públicas, dado que la mini-

zación del gasto público exige la reducción de los gastos estratégicos. El volumen de las obras públicas se encontrará por ello, debiendo ordenar en primer término a la conclusión de aquellas cuya puesta a punto se encuentra más próxima, y posponiendo aquellas otras que se encuentren más alejadas de este punto. Se utilizarán aquellas fases parciales de los programas de obras que permitan su puesta en explotación inmediatamente, paralizando las restantes fases programadas que no sean susceptibles de ejecución a corto plazo.

Política anticíclica.

Queda con todo ello esbozado el papel estratégico que tienen las obras públicas, en una política anticíclica de mantenimiento de la renta nacional, sin haber considerado el conocido papel que representan aquéllas como elevadores de la renta a través del llamado efecto multiplicador de la inversión.

Un ejemplo, no por demasiado conocido menos interesante, de esta política de gasto público deficitario, es la emprendida por el nazismo al alcanzar el poder, promoviendo la construcción de la primera red de autopistas, como medio de luchar contra el paro masivo que agobiaba al país durante la gran depresión mundial.

Es, sin embargo, más difícil la tarea de conciliar a la opinión pública de una política de austeridad en el gasto público durante un periodo de auge, pues repugna al buen sentido del ciudadano, quien enfoca la economía política con el mismo criterio que la economía doméstica.

Es este un contrasentido aparente, pues las leyes a que están sometidas ambas economías, son tan dispares como las que regulan el crecimiento de un árbol y la vida de un bosque.

Plan de desarrollo.

No se pretende ver la política anticíclica como la única motivación de las obras públicas, pues en el momento presente España está viviendo una fase de recuperación próxima al punto máximo del ciclo, y rozando con ello la zona inflacionaria, con alto nivel de empleo y un proceso alcista de precios. Nos encontramos al comienzo del segundo año de vigencia de un plan de desarrollo económico, de tipo indicativo, en el que se ha señalado el logro de ciertas metas que deben ser alcanzadas por medio de la iniciativa privada, y suplidas por el Estado en los puntos en que aquella no acuda, o bien en los que ya se ha previsto la necesidad de la actividad pública por serle de su específica competencia, como son el acondicionamiento de la red viaria a las actuales necesidades y el establecimiento de nuevos regadíos, por citar algún ejemplo.

Es por ello, por lo que si contemplamos el actual programa de obras públicas bajo el enfoque de considerarlos en su aspecto de gastos estratégicos, no estará aquél justificado, estándolo, en cambio, y plenamente, como parte integrante y principal de un plan de desarrollo económico que pretende forzar la tasa de incremento de la renta nacional.

La política económica en cuanto política, es el arte de lo posible, el arte del compromiso, tratando de lograr una armonía entre dos posiciones antagónicas: situación de equilibrio y desarrollo económico, debiendo elegir el sacrificio del primero en beneficio del segundo, siempre que se plantee este dilema.

Conclusión.

No se trata, pues, de dar un nuevo enfoque a las obras públicas, sino de la consideración de las mismas en el papel que juegan como factores estratégicos de estabilización de la demanda efectiva, condicionante de la renta nacional.