

CRONICAS DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

REUNIONES DE TRABAJO SOBRE VALORACION ECONOMICA DE LAS OBRAS PUBLICAS

Organizados por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Obras Públicas, han tenido lugar durante los días 30 de enero a 4 de febrero unas Reuniones de Trabajo sobre valoración económica de las obras objeto de la actividad del Departamento.

El texto íntegro de las ponencias base de los trabajos, los debates sostenidos sobre las mismas, las conclusiones aprobadas y las reseñas y discursos pronunciados en las sesiones plenarias y de clausura son recogidos en una interesante publicación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Obras Públicas, que en la misma línea de acción viene a sumarse a las anteriores, de títulos «La situación del transporte terrestre en España», «Los transportes españoles en el marco de la O. E. C. E.» y «Las inversiones de Obras Públicas en el Plan Nacional».

El interés e importancia de los propósitos perseguidos es indudable, porque si de siempre han sido las obras públicas factor decisivo para el desarrollo nacional, datan de época relativamente reciente los estudios rigurosos y los métodos analíticos para valorar su importancia en el avance económico de un país.

En todos los económicamente adelantados es normal la programación de planes de desarrollo, en los que se encajan las distintas actividades del complejo económico nacional en la medida necesaria para asegurar el desarrollo equilibrado a largo plazo. En España no ha sido posible hasta ahora ordenar este desarrollo dentro de normas técnicas rigurosas; por ello ha sido preciso limitarse a planes particulares, sin articular en un plan de envergadura nacional.

Las obras públicas, en particular, si bien fueron sujetas, en alguna ocasión, de programación a largo plazo—recordemos el Plan de Lorenzo Pardo—y el inventario de obras del Plan de Obras Públicas de 1939, nunca han sido contemplados con el preciso tono orgánico doblemente vinculado al desarrollo nacional. Doblemente porque, de un lado, la ejecución de obras públicas se halla limitada por las disponibilidades de los factores, en especial los materiales y la mano de obra, y, de otra parte, las obras públicas condicionan el desarrollo de sectores tan importantes como el agrícola en los regadíos, el de transporte en los servicios o el hidráulico en el energético.

Esta doble relación, limitada y limitante, no es patrimonio exclusivo de las obras públicas, sino de cualquier sector especial del desarrollo económico, pero

alcanza en aquéllas, por la gran importancia de sus inversiones, una particular categoría.

El grado de madurez que ha alcanzado hoy día el país parece anunciar para fechas inmediatas la redacción de un plan general de desarrollo que incluya el sector de las obras públicas en una programación general equilibrada, y parece por ello necesario que se afinen anticipadamente los instrumentos adecuados para que, en la redacción de estos programas ocupen las obras públicas la atención que merecen para que así se pondere debidamente su importancia en el desarrollo económico nacional.

La falta de suficiente información estadística y la carencia de criterios sobre el peso de las obras públicas en el complejo nacional puede ser subsanado porque las técnicas económicas no encierran dificultades instrumentales, y en este punto sólo necesitan adaptarse a los sistemas y criterios que permiten elaborar los datos que los servicios de obras públicas manejan a menudo, pero que es preciso unificar y tipificar.

Ha entendido la Secretaría General Técnica del Ministerio que sería conveniente tener un amplio intercambio de ideas sobre unos temas generales—básicos para estos conocimientos de tipo económico—, y para esto ha venido trabajando sobre ellos en los años últimos, hasta el punto de encontrarse en la actualidad con la posibilidad de contrastar estos estudios y criterios con los funcionarios de los servicios del Departamento, que, de una manera más directa, están en contacto cotidiano con estas cuestiones básicas desde el punto de vista de la economía general.

Seis ponencias han sido tratadas en el curso de las reuniones. La simple enunciación de sus títulos expone de forma clara el interés de su contenido:

Ponencia A) «Fórmulas para medir los efectos regionales y nacionales de la obra pública», de la que ha sido autor don José González Paz, Ingeniero de Caminos y Economista, Jefe del Negociado de Planificación de la Secretaría General Técnica.

Ponencia B) «Tipificación y normalización del cálculo de costes en las obras y en la explotación», de la que han sido autores los señores don Rafael Guitart, Ingeniero de Caminos, Jefe del Gabinete de Organización y Normas Técnicas, y don Ramón López García-Fresca, Ingeniero de Caminos, Jefe del Negociado de Normas Técnicas de la Secretaría General Técnica.

Ponencia C) «Formulación de criterios prácticos para la ordenación económica de los proyectos y normas para su aplicación», de la que ha sido autor don Marcos Martín Blanco, Economista del Estado, Jefe de la Asesoría Económica del Ministerio de Obras Públicas.

Ponencia D) «Los datos estadísticos de los Servicios en relación con el conocimiento económico de las inversiones», cuyo autor ha sido don José Ignacio

Uriol, Ingeniero de Caminos, Jefe del Negociado de Estudios Económicos de la Secretaría General Técnica.

Ponencia E) «Articulación de las inversiones en el Plan General de Obras Públicas», de la que es autor don Juan de Arespacochaga y Felipe, Ingeniero de Caminos y Economista, Jefe del Gabinete de Planificación y Estudios Económicos de la Secretaría General Técnica.

Ponencia F) «Los plazos de ejecución de las obras y su formulación en resultados económicos», de la que es autor don José Ignacio Ramos Torres, Economista del Estado en la Asesoría Económica del Ministerio de Obras Públicas.

Las conclusiones generales aprobadas son las siguientes, que, por su indiscutible interés, reproducimos íntegramente:

Conclusiones generales

I. «Es preciso exaltar la importancia trascendental que las obras públicas tienen en el desarrollo económico del país, tanto en lo que se refiere al proceso de su pura ejecución como a los beneficios que su explotación ulterior produce en todos los sectores de la economía nacional.»

II. «No cabe la realización de un Plan de Desarrollo Nacional sin programar dentro de él—de una manera exacta—las obras públicas, teniendo en cuenta las interrelaciones de este sector con los restantes del complejo económico nacional.»

III. «Es necesario efectuar dentro del Ministerio un Plan Nacional de Inversiones de obras públicas a largo plazo, teniendo en cuenta las previsiones generales de desarrollo del país y contrastar sus resultados con las hipótesis de crecimiento de los demás sectores.»

IV. «La programación, con carácter absolutamente unificado, del posible desarrollo de todos los transportes es un premisa inexcusable dentro del Plan de Obras Públicas.»

V. «Cuando la coyuntura económica lo exija, las obras públicas deberán ser utilizadas como elemento compensador de la actividad económica, y, por tanto, en situaciones de depresión se debe incrementar adecuada y rápidamente el volumen de inversión en obras públicas.»

VI. «Los programas de desarrollo del sector obras públicas deberán incluir los proyectos que, salvo circunstancias excepcionales, se han de realizar en sus plazos previstos y otros proyectos de corta duración para su rápida puesta en marcha en el supuesto de un descenso de la actividad económica.»

VII. «Con carácter regional debe realizarse un análisis de los efectos sociales de las obras importantes y de aquellas otras cuya justificación principal no es directamente de carácter económico. Es preciso para la programación de las obras de infraestructura social—como los abastecimientos, saneamientos y redes secundarias de carreteras—definir una ordenación del terri-

torio nacional y aplicar criterios de selección objetivos, coadyuvantes a la ordenación establecida.»

VIII. «La elaboración de programas de obras públicas a largo plazo, así como la distribución anual de las asignaciones presupuestarias y de ayuda exterior, precisan la aplicación de unos criterios selectivos de inversión.»

IX. «Los criterios de selección de inversiones que se consideran más idóneos para su aplicación a las obras públicas son el de la relación capital-producto y el de la productividad marginal social.»

X. «En la medida de lo posible, y condicionado al material estadístico disponible, se aplicará la relación capital-producto por el siguiente orden, atendiendo a la mayor o menor precisión que se pretenda conseguir con este criterio selectivo de inversión:

- a) Relación inversión pendiente-producto neto.
- b) Relación inversión-producto neto.
- c) Relación inversión pendiente-producción bruta.
- d) Relación inversión-producción bruta.

La parte de la inversión total que se hubiera realizado se actualizará mediante un índice ponderado, de acuerdo con los conceptos más representativos del coste de la obra pública, índice a elaborar con un criterio uniforme.»

XI. «La aplicación del criterio de la productividad marginal social, como instrumento para la selección de obras públicas, exige el que los proyectos incluyan un presupuesto de costes desglosado de la siguiente forma:

- a) Valor de la mano de obra utilizada en el periodo de construcción o instalación de la obra, incluyendo las cargas sociales.
- b) Previsión de los beneficios que percibirán las empresas que trabajan en la construcción de la obra pública o instalación de la misma.
- c) Impuestos.
- d) Primeras materias y materiales de construcción, clasificados de acuerdo con el índice de actividades económicas. En lo posible se determinará que parte de estos materiales necesita ser importada.
- e) Maquinaria y medios auxiliares.
- f) Energía.
- g) Transportes exteriores.

XII. «Deben definirse, en todos los Servicios, las grandes unidades de explotación que engloben cada una de ellas un conjunto de obras con finalidad común.»

XIII. «Se deben clasificar todas las obras (proyectadas, en construcción o en servicio), atendiendo a su explotación.»

XIV. «Debe realizarse el cómputo de los puestos de trabajo creados directamente por la explotación, tanto en su valor total como en el relativo por unidad de inversión.»

XV. «Interesa disponer, con carácter regional, de análisis detallados sobre la duración y ritmo del período de maduración de las obras públicas en explotación, como medio de contrastar, con carácter objetivo, las previsiones que sirvieron de base a su programación y como información estadística para futuras previsiones.»

XVI. «Los plazos de ejecución programados han de cumplirse exactamente:

a) Para obtener la debida eficacia en los resultados económicos del proyecto.

b) Para evitar las presiones inflacionistas que el alargamiento indebido en la ejecución de la obra pública podría producir en el sistema monetario.»

XVII. «Se hace preciso calcular, a los efectos de las conclusiones anteriores, una matriz de entradas y salidas (*input-output*) del Ministerio de Obras Públicas.»

XVIII. «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, como medio de impulsar la creación o desarrollo de industrias de bienes de capital en zonas próximas a las de ejecución de las obras.»

XIX. «Sería preciso normalizar los datos estadísticos de las obras y las explotaciones de obras públicas, con vistas a su valoración económica.»

XX. «Para la eficaz programación de un Plan Nacional de Obras Públicas, así como para sus futuras revisiones, es necesario disponer de una lista de costes aproximados de elementos típicos de obras.»

XXI. «A los efectos de perfeccionar los estudios de costes efectuados por el proyectista y conocer exactamente la repercusión final de la obra en la economía nacional, sería conveniente que una vez adjudicadas las mismas el adjudicatario viniera obligado a entregar a la administración el desglose detallado de los costes de cada unidad de obra.»

XXII. «Se estima preciso normalizar el concepto de "vida útil" de los diferentes elementos integrantes de todas las obras públicas, mediante la redacción de unas tablas generales de amortización.»

XXIII. «Los datos estadísticos anuales de las explotaciones deberían incluir el inventario de las obras en servicio y sus características técnicas.»

XXIV. «En los proyectos de obras cuya explotación permita la percepción de unas tarifas, deben estudiarse las mismas mediante el establecimiento de sus límites máximo y mínimo. La tarifa mínima es la precisa para cubrir estrictamente los gastos de explotación, conservación y amortización de la obra, incluso el interés del dinero. La tarifa máxima es la que valora las ventajas ofrecidas al usuario por la obra pública. En ambos casos es fundamental la previsión de la demanda, como dato correlacionado con el nivel de tarifas. En la revisión de las tarifas actuales, conviene considerar la posibilidad de incluirlas dentro de dichos límites.»

XXV. «Los datos estadísticos anuales de las explotaciones recogerán la rentabilidad directa de las mismas, haciendo figurar los ingresos y gastos, así como las tarifas aplicadas y los costes, calculados éstos con criterios unificados.»

XXVI. «Para el debido control de la gestión de los Servicios se considera muy importante la utilización de *ratios*, sugiriéndose las que figuran en la lista indicativa de la ponencia B)».

XXVII. «A los efectos de unificar la recogida de datos y la elaboración de los estudios económicos en una labor de síntesis que debe ir de los servicios hasta la unidad ministerial, es necesario organizar los servicios económicos especializados en esta labor.»

XXVIII. «Dentro de la Secretaría General Técnica, y con la representación de las distintas Direcciones, se debe constituir una Comisión de Coordinación y Programación Económica, que tendrá por misión el estudio, coordinación y formalización, con ámbito nacional, del Plan General del Ministerio, sobre la base de los planes elaborados por las Direcciones y de acuerdo con las directrices que para el Plan General de Desarrollo emanen de la O. C. Y. P. E.»

XXIX. «Como sistemática para la redacción de este plan, previas las aportaciones precisas de las Direcciones Generales, podría servir la empleada en el trabajo redactado—para confrontación y estudio—por la Secretaría General Técnica sobre las inversiones de obras públicas en el Plan Nacional 1960-1970 con las correcciones y revisiones que al mismo deban incorporarse.»

XXX. «Reconocer:

a) Que los trabajos presentados a las reuniones y las conclusiones generales aprobadas tienen una importancia trascendental para el futuro desarrollo de las obras públicas.

b) Que es de la mayor importancia hacer llegar a todos los Servicios de Obras Públicas el trabajo realizado para conocimiento e información de aquéllos.

c) Que es necesario que la inquietud económica despertada por estas reuniones se mantenga en el futuro y en todos los Servicios con la máxima eficacia».—JUAN ARES PACOCHAGA Y FELIPE.