

LA POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO Y SU REPERCUSION EN LA CONSTRUCCION

Hemos visto ya cómo se nutre el sector de la construcción de los productos de los distintos sectores productivos que integran la economía nacional. Si interesante era el saber cuáles de estos sectores productivos dependían en mayor o menor cantidad de las decisiones de compra de las empresas constructoras, no lo es menos el comprobar cómo se distribuye la producción del sector constructivo entre los demás. Esto, aparte de suministrar una idea global de la actuación cualitativa y cuantitativa de nuestro sector, puede darnos pie a pensar qué es lo que ocurrirá si el Estado emprende un camino determinado y qué sectores se ven más rápidamente afectados por ese cambio.

Vamos, pues, a examinar las tablas "input-output" de la economía española en el año 1954 en su fila número 21, referente al sector "Construcción y Obras Públicas". Como ya habíamos señalado, este sector se divide en dos subsectores: el primero, Reparaciones, es el que recoge la actuación de las empresas de la construcción para conservar y reparar los edificios comerciales e industriales de los demás sectores, mientras que el segundo, Edificación y Obras Públicas, sólo recoge las edificaciones de nueva planta y obras públicas realizadas en el año. Su contabilización ofrece la dificultad de discernir en las grandes obras que duran más de un año la parte que corresponde a cada uno.

No merece la pena el señalar uno por uno los "outputs" del subsector Reparaciones. Baste decir que su "output" o "Ventas" totales asciende a la cantidad de 3.350,53 millones de pesetas, de los cuales 253,74 son Reparaciones de edificios estatales, 198,60 Reparaciones del sector Hostelería y similares (sector en el que las instalaciones tienen gran importancia, por lo que es preciso reponer y reparar constantemente, so pena de exponerse al fracaso), y 186,30 millones distraídos de las industrias alimenticias (salazones, industrias lácteas, aceites y subproductos, orujos y grasas, pieles en bruto, fábricas de harinas, molinos, fábricas de pan y piensos compuestos, tabacos, etc.), quienes

por lo diversas y numerosas suman esa cantidad considerable.

Sin embargo, hemos de hacer una salvedad, y ésta es los 1.078,95 millones "vendidos" al sector 25, Servicios industriales y personales, en concepto de reparaciones. Sin duda es su magnitud la que condiciona esa cifra, pues en esa rúbrica entran todos los servicios, tales como Banca y Ahorro, Seguros, Espectáculos, Comunicaciones, etc.

Vamos a ver ahora el "output" o salida del subgrupo Edificación y Obras Públicas. Aquí, contrariamente a lo que ocurría en el otro subgrupo, son los sectores finales los que compran, y de éstos solamente dos: el Gobierno y el de Formación Bruta de Capital Privado. El primero por un total de 6.500 millones, y el segundo por 23.200 millones. Es fácil ver que la mayor parte de los 6.500 millones pagados por el Gobierno lo son para Obras Públicas, y en cambio los 23.200 millones lo son de edificios nuevos que construyen los particulares. La magnitud de estas cifras ya nos mueve a deducir algunas conclusiones. La primera que la inversión bruta de capital privado es aproximadamente cuatro veces mayor que la inversión del Gobierno (en el sector constructivo, claro está). Esto nos lleva a pensar que un descenso en el sector final de Formación Bruta de Capital Privado supone, si se quiere mantener la misma cifra de inversión, un esfuerzo estatal proporcionalmente muy considerable. Una segunda conclusión es que esos 23.200 millones son muy aproximadamente el 50 por 100 de la total inversión bruta de capital privado, siguiéndole en importancia los 9.019,48 millones empleados en el sector de Industrias mecánicas (maquinaria industrial, construcción naval aérea y de guerra, material ferroviario, industrias metálicas de la construcción, automóvil, etc.) y los 5.550,16 en Productos animales, cifras que se quedan muy por debajo de las invertidas en la construcción. Tercera observación importante es comprobar que dichos 23.200 millones suponen un 70 por 100 del "output" o venta total del sector de la construcción. Y ya que estamos en el total del sector no estará de más el ver su importancia absoluta y relativa con los demás sectores.

La total salida o ventas del sector es de 33.050,53 millones (29.700 del subsector Edificación y Obras Públicas y 3.350,53 del de Reparaciones). Si la comparamos con la cifra del "output" total o producción bruta total (860.397,27 millones) vemos que representa el 4 por 100 de dicha producción bruta total. Tan sólo le superan los sectores Economías familiares y Gobierno entre los finales, y Servicios Industriales y personales, Industrias alimentarias, Productos animales y Cereales y leguminosas en los sectores productivos, o sea que prescindiendo de los sectores finales y considerando sólo los productivos, la construcción ocupa el quinto lugar en una lista de 29 sectores, estando por delante de ramas tan importantes como la textil, las industrias químicas, los transportes, las industrias mecánicas y los frutos y otros productos agrícolas.

Ahora bien: a pesar de ocupar el quinto lugar, el peculiar aspecto que ofrece de ser un sector en el que la mano de obra es una parte primordial le hace todavía más importante. Esta característica motiva las reacciones bruscas que en su seno se operan apenas aparece la más mínima variación. A guisa de ejemplo vamos a ver los cambios de precios resultantes de un incremento del 10 por 100 en los salarios calculados sobre la base de los salarios estructurales de U.S.A. en 1939 (1):

TABLA 23.—CAMBIOS DE PRECIOS RESULTANTES DE UN INCREMENTO DE UN 10 POR 100 EN LOS SALARIOS Y OTRAS RENTAS, CALCULADOS SOBRE LA BASE DE LAS RELACIONES ESTRUCTURALES PREVALECIENTES EN LA ECONOMIA AMERICANA EN EL AÑO 1939

Unidad: Uno por ciento

Mercancías y servicios producidos por:	Cambio de precio resultante de un incre- mento del 10 por 100 de los salarios en to- das las indus- trias	Cambio de pre- cio resultante de un incre- mento de un 10 por 100 de los salarios en la industria pro- ductora de la mercancía
1. Agricultura y pesca	2,55	1,12
2. Elaboración de alimentos	3,23	1,18
3. Metales férreos	4,98	2,92
4. Vehículos a motor, utillaje indus- trial y de calefacción	5,56	3,21
5. Manufacturados metálicos	5,54	3,53
6. Metales y manufacturados no fé- rreos	3,87	2,60
7. Piedra, cerámica y vidrio	4,98	2,72
8. Combustible y energía	4,28	2,47
9. Químicas y municiones	4,14	1,92
10. Madera, papel, imprenta y artes gráficas	5,20	3,53
11. Textiles y cuero	4,91	3,08
12. Caucho	4,21	2,58
13. Otras manufacturas	5,41	3,81
14. Construcción	6,44	3,75
15. Transporte	5,21	4,67
16. Comercio y restaurantes	4,95	3,61
18. Servicios a consumidores y em- presas	3,23	2,19
21. Otros bienes y servicios	3,19	0,82

(1) W. W. Leontief: *The structure of american Economy 1919-1939*. Traducción de F. Estapé.

Vemos claramente cómo un aumento del 10 por 100 en los salarios de todas las industrias repercute destacadamente en los precios de la construcción en mayor cuantía que cualquiera de los otros 20 grupos existentes. En el segundo supuesto—muy difícil de lograr debido precisamente a las interconexiones que existen entre todos los sectores de la economía—podemos comprobar cómo es la construcción la que detrás del sector transporte reacciona con mayor fuerza al aumento.

Por ello no es de extrañar que el Estado, cada vez que a través de su política económica ha de intervenir, mire con especial preocupación e interés al sector constructivo, dado que es el que más y primero acusa las variaciones coyunturales.

Vamos ahora a analizar brevemente en qué puede consistir esa actuación estatal y cómo se manifiesta ante nuestro sector de la construcción.

Dos son las maneras principales de intervención estatal en nuestro campo. Una la Política Monetaria y la otra la Política Fiscal. Vamos a estudiarlas separadamente. Una de las facetas de la Política Monetaria es regular el crédito. Puede ocurrir que el Estado quiera impulsar la construcción a través del sector privado para iniciar una etapa de crecimiento después de un momento deflacionario o puede también suceder lo contrario, o sea que el Estado desee un freno a la expansión desordenada. En ambos casos la tutela estatal a través de su Política Monetaria se manifiesta, bien variando el tipo de interés o bien por medio de un "control selectivo". Supongamos, en primer lugar, una etapa en la que interese al Estado impulsar la construcción privada a través de su Política Monetaria. Si elige su acción sobre el tipo de interés bajará éste para facilitar dinero en mejores condiciones. Como la construcción se nutre en una gran proporción del crédito verá facilitado su camino con esta medida. Si no desease bajar el tipo de interés puede recurrir a lo que se llama el "control selectivo".

¿Qué se entiende por control selectivo? Sabido es que el Banco de la Nación o Banco Central redescuenta papel a las demás Entidades Bancarias cuando éstas lo solicitan. Pues bien, si por medio de una disposición legal reguladora el Banco Central sólo redescuenta determinado papel—por ejemplo, préstamos a Entidades constructoras—constituiría un aliciente para dichas Entidades bancarias el prestar sus fondos a las Empresas Constructoras o a los promotores de viviendas. Esto daría lugar a una corriente de préstamos particulares a la construcción que si bien resultarían a un interés mayor que el exigido por las Entidades estatales de préstamo, no es menos cierto que constituiría un flujo

de dinero disponible para los promotores que lo desearan. Algunos autores opinan que este procedimiento no es eficiente y alegan, para demostrarlo, que pueden existir beneficiarios de los préstamos de Instituciones privadas de crédito que no lo empleen en la construcción y sí en otra cosa. El Banco prestamista sólo desea el papel redescontable y en cuanto lo tiene se desentien- de. Sin embargo, la objeción no es muy fundada, pues el más elemental sistema de control podría denunciar los fraudes.

En la otra orilla está la actuación estatal dirigida a frenar los créditos y motivada por un estado de la Economía Nacional que prejuzgue el empleo de medidas deflacionarias. La acción estatal tenderá a elevar el tipo de interés para dificultar los préstamos o a prohibir el redescuento de determinado papel si se quiere actuar mediante un control selectivo.

Ahora bien: esto tiene su "talón de Aquiles", y es que los efectos que una política así ocasiona son muy duros y a veces contrarios a los fines de la Política Social.

Si se eleva el tipo de interés y se reducen los créditos automáticamente, desaparece el pequeño empresario de la construcción, cuya principal fuente de vida es el crédito. Y a las empresas fuerte, ¿qué les ocurre? En estas grandes empresas suele ocurrir que o bien se autofinancian reduciendo grandemente beneficios, o bien se llevan el poco dinero disponible de las entidades de crédito. ¿Por qué esto? Pues porque los Bancos piensan que estas empresas no deben desaparecer y las ayudan, esperando que pase la crisis y vuelva la normalidad para poder realizar los pingües beneficios que su gestión les proporciona en la época de expansión, sin tener en cuenta las relaciones de dependencia que entre ellos puedan existir.

Sin embargo, es otro el mayor peligro que acecha a las empresas constructoras en una situación de este tipo: es éste el fantasma del paro. Ya hemos dicho que la construcción es una rama que precisa mucha mano de obra. Por grandes intentos de mecanización que se hagan, nunca se llegará a prescindir de la mano de obra como elemento vital para la construcción. Si por motivo de las medidas restrictivas una parte de esa mano de obra ha de quedar parada, es lógico que exista una cierta repugnancia en los gobernantes a ponerlos en práctica. De ahí esos planes masivos de construcción y de obras públicas que ciertos Estados acometen en estas circunstancias, restringiendo en otros conceptos, pero tratando de abrir la espita en éste.

La segunda actuación estatal se efectúa por medio de la Política Fiscal. En general no suelen andar separadas ambas Políticas, Monetaria y Fiscal, pero sí puede

acentuarse más una de ellas. Generalmente se tiene el concepto—equivocado a todas luces—de que el Ministerio de Hacienda no es más que un ente recaudador de impuestos. Sin embargo, se olvida que una de las principales misiones de dicho Ministerio es la función reguladora, uno de cuyos hilos es la Política Fiscal.

En una época de expansión si se quiere favorecer la construcción—y aquí nos referimos a la construcción de viviendas—pronto se organizan una serie de exenciones fiscales que la animen. Tiempo habrá de comentar los rendimientos de las contribuciones urbanas, pero sí es justo resaltar ahora que lo que parecen "ayuditas" no son tales, pues todas ellas suponen grandes cantidades que la Hacienda deja de percibir.

Con esta política casi siempre se tiende a conseguir dos objetivos. Uno, el remediar el paro, empleando la mano de obra parada en la construcción de casas, y el otro, reducir el déficit de viviendas existentes.

La Legislación española ha concedido beneficios fiscales: 1. En los actos o transmisiones de los terrenos destinados a las construcciones; 2. En los rendimientos futuros de las propias viviendas por plazo de veinte años; 3. En las actividades previas a la construcción de viviendas; 4. En las transmisiones onerosas o lucrativas de las propias viviendas; 5. En las operaciones directas o indirectas de financiación de la construcción de viviendas; 6. En el ahorro empresarial destinado, mediatamente o inmediatamente, a la construcción de viviendas; 7. En los materiales de construcción.

Ahora bien: ¿han servido todas estas exenciones a los objetivos propuestos por el legislador? No siempre. A guisa de ejemplo, pensemos en las desgravaciones por los impuestos indirectos que recaen sobre los materiales de construcción (cemento, hierro, acero, etc.), pero que se exigen en origen (fase de fabricación, fundición, etc.), por lo que difícilmente podrá identificarse o comprobarse el destino último de los materiales, produciéndose evasiones tributarias con todo el cortejo de desigualdades.

El caso contrario es menos frecuente, aunque no imposible. Si el Estado desea frenar determinado tipo de construcciones puede muy bien recurrir a la Política Fiscal para hacerlo. En este caso no es preciso que el momento de la Economía Nacional sea claramente inflacionario o deflacionario, sino simplemente que el Estado en su misión reguladora considere necesario poner freno a determinada actividad constructiva, casas de super-lujo, por ejemplo.

En resumen, vemos cómo la Política Económica del Estado debe estar siempre avizor para poder corregir las desviaciones que se manifiestan en la economía del país, desviaciones que aparecen casi siempre en primer lugar en el sector de la construcción.