

**XI Encuentro de la Asociación Ibérica de Historia del Pensamiento
Económico (AIHPE)**

**XI Encontro de la Associação Ibérica de História do Pensamento
Económico (AIHPE)**

**11th Conference of the Iberian Association of the History of Economic
Thought (AIHPE)**

University of Barcelona, 2-3 December 2022

**La Organización Internacional del Trabajo y la difusión internacional de una nueva
política económica. Las obras públicas y el paro forzoso**

Zabalza, Juan (Universidad de Alicante)

¡!!!Versión muy preliminar,

en algunos aspectos incompleta ;!!!!;

Abstract

El crecimiento del desempleo y la destructiva deflación que experimentaron las economías capitalistas en los años 30 del siglo XX no solo pusieron en cuestión los paradigmas económicos vigentes, sino que dieron lugar a experimentos económicos y nuevas medidas de política económica que escaparon al tradicional programa de medidas que emanaba del modelo canónico de la economía neoclásica. Los economistas que trabajaban en la Organización Internacional del Trabajo fueron pioneros en proponer este nuevo tipo de medidas entre las que destacaban el uso de las obras públicas como elemento de amortiguación del ciclo económico. Desde Ginebra, y a través de las delegaciones de la organización en los diversos países, se produjo una difusión de estas políticas como posibles remedios a la crisis de las economías capitalistas. Este trabajo analiza los debates que se produjeron en España en los años 30 sobre las obras públicas, los cuales fueron espoleados, en gran medida, por la Organización Internacional del Trabajo. Esta vía de introducción de ideas y políticas económicas foráneas enriquece el panorama de la circulación de ideas económicas durante la Segunda República en cuanto escapa al tradicional conducto de “economista” de un país a “economista” de otro país, iluminando este último con las ideas transmitidas la política económica.

**1.- Argumentos económicos en el debate sobre el paro obrero en la II República.
Obras públicas y empleo**

1.1.- - Introducción. Desempleo y obras públicas

La progresiva consolidación del capitalismo y la industrialización en España en el primer tercio de siglo XX incidió en una de las tendencias que con anterioridad se había manifestado en Europa y en menor medida en España, la aparición del “paro forzoso”

como uno de los componentes de un problema mayor: la cuestión social. Ésta última fue un tema central de análisis de los viejos economistas liberales, de los economistas católicos y de los reformistas krausistas, cuyo empeño conjunto preparó el terreno para la institucionalización de la reforma social. Conforme avanzaba el siglo XX, el problema del desempleo fue ganando protagonismo en los ámbitos económicos y en la esfera pública española. Publicistas conservadores tales como el Vizconde de Eza entre otros llamaban la atención sobre el problema en el momento de máxima divergencia de la economía española respecto a las economías europeas las cuales disfrutaban de un crecimiento económico en el amable marco comercial pavimentado por el patrón oro (Vizconde de Eza 1911: 206-207) Aunque la atmósfera económica mutó considerablemente en España durante la Primera Guerra Mundial, la conflictividad social derivada por una parte de la aparición del fenómeno de la inflación, y el consiguiente deterioro del salario real (Carreras-Tafunell 2010: 229) y por otra del reparto de los beneficios de la guerra, condujo a que los legisladores, temiendo las consecuencias sociales y políticas de fenómeno del paro forzoso, plasmaron jurídicamente tal preocupación en el Decreto de 18 de marzo de 1919 que trataba de mitigar el descontento creciente de las clases obreras. (García González 2010).

Aunque la preocupación por el fenómeno del desempleo no desapareció durante la década de los 20, la Gran Depresión, pese a su menor incidencia en España, activó de nuevo las políticas públicas y el debate sobre el paro forzoso. Las primeras se centraron básicamente en el seguro del paro, la creación de una agencia de colocación y algunas políticas sectoriales como la Ley de Términos Municipales. Todas ellas han sido objeto de estudios monográficos y cuentan con notables interpretaciones (Espuelas 2012). Menos conocidas, sin embargo, fueron las políticas de obras públicas y la semana de 40 horas que fueron específicamente diseñadas para mitigar el paro forzoso, aunque, en este último caso, la medida respondía también a las demandas de los sectores obreros y sindicales para mejorar sus condiciones laborales. En la práctica, estas dos últimas medidas no tuvieron efectos considerables por diversos motivos, pero dieron lugar a unos interesantes debates que se desarrollaron en diversas esferas de la vida pública española de forma sincrónica con otros países occidentales.

Este trabajo se propone analizar los argumentos económicos acerca del papel atribuido a las obras públicas como remedio del paro forzoso en distintos ámbitos profesionales, académicos publicísticos y políticos desde la metodología de la historia intelectual y en particular de la historia del pensamiento económico. Más específicamente el trabajo adopta la metodología propia de la circulación internacional de ideas económicas en las que se analiza las vías de penetración de las ideas económicas foráneas en un determinado país y su recepción, adaptación y aplicación a un nuevo marco económico e institucional. Su recepción en diversos ámbitos académicos o en general de la esfera pública y su adaptación a las particulares circunstancias del contexto económico español en el que algunos aspectos de las ideas son omitidos, otros remarcados y muchos otros modificados e insertados en la nueva realidad territorial, institucional, política y económica. Esta metodología distingue varios planos en los que se produce la transmisión de las ideas. El más ampliamente estudiado es el que se refiere a la transferencia de ideas de profesional a profesional, de economista a economista (Asso 2001). Sin embargo, esta circulación deja de lado otras vías de circulación internacional de las ideas económicas en las que el papel de los economistas individuales se reduce a uno de los extremos de la

recepción, ya sea el emisor o el receptor. Este trabajo en particular trata de explorar otros canales de divulgación de las ideas económicas como son las instituciones económicas internacionales en las cuales trabajaban economistas profesionales y cuyas ideas encontraron en la transmisión de los mismos. Esto se combina con el análisis de la recepción de las ideas económicas en varios planos, el de los ingenieros de caminos, el de los economistas académicos y no-académicos y en el plano publicístico-político.

En consecuencia, el análisis de las obras públicas en estos ámbitos es una buena perspectiva para entender el alcance del proyecto modernizador de la II República en el ámbito de la política económica, pero también en el ámbito de las ideas económicas en el ámbito republicano y su integración en las discusiones que se llevaban a cabo en ámbito internacional.

2.- El debate internacional sobre las obras públicas y su papel como estabilizadores económicos en tiempos de depresión

Las obras públicas fueron utilizadas en los países industrializados desde mitad del siglo XIX para aliviar a las economías capitalistas en los periodos de desempleo como un “recurso de socorro” que trataba de ayudar a los trabajadores golpeados por el paro. En el periodo 1895-1908 existen indicios de que en el seno de diversos departamentos públicos, órganos ministeriales e incluso oficinas públicas municipales tanto en Estados Unidos como en varios países europeos se sugería una mejor distribución temporal de las obras públicas de tal modo que se pudieran anticipar o diferir las mismas adaptándose a la crisis económica (Anderson 1945: 258) Este planteamiento suponía una novedad notable respecto a la concepción de las obras públicas como “recurso de socorro” que improvisaba las obras públicas con este fin, al introducir la necesidad de planificar con antelación la distribución de los proyectos de construcción ordinarios. Sin embargo, todavía el propósito principal de la política de obras públicas era la ayuda a los desempleados. El punto de inflexión se produciría con el “minority report” de la *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress 1905-1909*, fraguado por Beatrice Webb en 1909 en Gran Bretaña, que planteaba sin ambages la utilización de las obras públicas como medio de amortiguar las fluctuaciones cíclicas basándose en las estadísticas que a la comisión había proporcionado A.L. Bowley. El informe proponía cuatro reformas como solución al desempleo, siendo la tercera la que sugería una “compensatory public works policy” discutiendo cuatro cuestiones: la necesidad de regularizar la demanda de trabajo; el uso de las obras públicas para este fin; la diferencia entre la propuesta del informe y la ayuda; y finalmente, las ventajas de concentrar las obras públicas en periodos de depresión (Anderson 1945: 259). La literatura caracteriza esta primera etapa del pensamiento sobre las obras públicas como una disrupción de la actividad económica que se produce cuando la industria privada cesa de realizar nuevas inversiones o las hace a un ritmo menor (Gayer 1935: 368-9).

En la década siguiente no se produjo un avance conceptual significativo y la política compensatoria de obras públicas continuó siendo reiterada por muchos autores y apenas criticada. Sin embargo, el concepto de desempleo durante y tras la guerra mundial, se modificó en cuanto que no se consideraba una desgracia individual sino el resultado del funcionamiento del “organismo industrial”. No obstante, aunque hubo algunos matices relativos a la contribución de autoridades centrales y locales y la sincronización

de las obras públicas, el relativo periodo de prosperidad que experimentaron los Estados Unidos dejó el debate en un segundo plano. Sin embargo y particularmente conforme la década avanzaba, se produce un creciente interés por los economistas académicos por las obras públicas, lo cual, desde el punto de vista conceptual tuvo cierta relevancia en cuanto que se llevó a cabo un cuidadoso análisis de las distintas fases del “principio compensatorio” de las obras públicas poniendo el énfasis en las dificultades de su aplicación práctica, las relaciones entre las modalidades de su financiación y la demanda de trabajo y la adecuación de las mismas como medio de asegurar la estabilidad cíclica. Los trabajos de D.H. MacGregor (“Public Authorities and Unemployment,” *Economica*, III (1923), 10- 18)., R. G. Hawtrey (“Public Expenditure and the Demand for Labour,” *Economica*, V (1925), 38-48), Frank G. Dickinson (Public Construction and Cyclical Unemployment,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CXXXIX (1928), 175-209), Georg Bielschowsky (“Business Fluctuations and Public Works,” *Quarterly Journal of Economics*, XLIV (1930), 286-319), V. A. Mund, (“Prosperity Reserves of Public Works,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CXLIX (1930), Part II), son representativos de este periodo. Arthur Pigou también tuvo un notable protagonismo en el debate aunque no siempre de forma crítica. Aunque mencionó los problemas derivados de la administración de la obra, sin embargo negó el efecto crowding-out que Hawtrey atribuía a las obras públicas.

A partir de 1928 sin embargo, se observa una nueva versión de la política compensatoria en cuanto que ésta se concebía como medio para ajustar el flujo de poder adquisitivo de los consumidores y activar o estabilizar la iniciativa privada. Este es el caso de los teóricos sub-consumistas Foster and Catchings (Foster and Catchings 1928: 192-195). Las diferencias son de matiz, pero el enfoque de Foster and Catchings asumía que la variación del poder adquisitivo de los consumidores era la causa de las crisis y había que actuar directamente sobre el mismo. No faltaron críticas a la política compensatoria, aunque ciertamente no fueron ni muy abundantes ni particularmente profundas. Por otra parte, en los planos políticos y de la opinión pública, el debate en torno a la utilización de las obras públicas como remedio real alcanzó su punto culminante tras las elecciones de 1928 y la ponencia conocida como “Treasury View” elaborado en el seno del Tesoro por las instrucciones directas del Chancellor of the Exchequer que expresaba la postura ortodoxa respecto a las obras públicas y su financiación, sugerida por miembros de su staff como Ralph Hawtrey y Frederick Leith-Ross: equilibrio presupuestario y efectos inflacionistas del partido conservador de las obras públicas. Como (Peden 1984). La respuesta contundente a este dictamen la realizó Keynes desde las páginas del diario *The Times* en las que refutaba el principal temor de la ponencia, el peligro de inflación, y planteaba la disyuntiva entre reducir salarios o aumentar inversiones (Skidelsky 1981)

En los años 30, los avances teóricos más significativos relacionados con las obras públicas y en general con la inversión pública giraron en torno al multiplicador. En particular, el punto de partida de esta línea de investigación fue el artículo de Richard Kahn (1931) que continuaba los primeros avances de Keynes y Henderson en el artículo conjunto ‘Can Lloyd George Do it?’ (Tilly 2009). Siguieron a estos trabajos las contribuciones de Jens Warming (1932), particularmente importante, L. F. Giblin, Ralph Hawtrey, James Meade y otros que se produjeron paralelamente a estimaciones del multiplicador como las del hombre de negocios F. Johannsen para Dinamarca.

Finalmente, todos estos trabajos confluyeron a la formulación final del multiplicador en el capítulo X de la *General Theory*. Otro de los grandes temas de análisis relacionado con las obras públicas fue su financiación. Precisamente la publicación del folleto *The Means to Prosperity* (Keynes 1933: 19), puso sobre la mesa la financiación del gasto a través de empréstitos públicos, desafiando definitivamente la ortodoxia del equilibrio presupuestario.

La Organización Internacional del Trabajo desempeñó un papel central en la difusión internacional de la importancia de las obras públicas como elemento estabilizador de las economías en crisis. El propio Keynes destacó en la *Teoría General* (1936), el papel desempeñado por la OIT y particularmente por sus dos directores, Albert Thomas y Harold Butler en la divulgación internacional del empleo de las obras públicas como elemento mitigador de las crisis económicas (Keynes 1936: 349). Desde la misma Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Washington en 1919, se recogían las sugerencias de A.L. Bowley respecto al papel de las obras públicas en periodos de depresión. Sin embargo, esta declaración de intenciones no se vio reflejada durante la década de los 20 en un reconocimiento del papel anticíclico de la política de obras públicas y la investigación de la organización que se plasmaba en sucesivos documentos dio preferencia a otras políticas como los seguros de desempleo la estabilización monetaria en confluencia con el escepticismo de la literatura económica sobre el papel de las obras públicas en la primera mitad de los 20 (Endres-Fleming 2002: 82-84). Poco a poco, las cosas cambiarían. J. R. Bellerby, economista en plantilla de la OIT, elaboró un informe sobre la estabilización del empleo en América en el que señalaba los esfuerzos de los Estados Unidos en la planificación de las obras públicas y los problemas administrativos y financieros que planteaba. A finales de los años 20, sin embargo, se produjo un radical cambio en la perspectiva de los economistas de la OIT como P.W. Martin quien en dos artículos en la *International Labour Review*, publicación de la OIT, influenciado por Foster and Catchings, sugería sin ambages la política de obras pública, al desconfiar de la política de crédito, pues confiaba poco en la reacción de los privados a estímulos monetarios. Finalmente, la OIT estableció un comité para analizar esta cuestión cuyo resultado visible fue el informe “Unemployment and Public Works” (1931), que fue traducido a múltiples idiomas, incluido el castellano, con el fin de apoyar moral e intelectualmente a los grupos que sostenían dicha política en los diferentes países, cuyo contenido se comentará en el siguiente epígrafe. Al Informe le siguió la resolución de la Conferencia de la OIT Abril de 1932, cuyos principios analíticos fueron elaborados por los economistas Martin y Riches, y que recomendaba sin tapujos una política fiscal expansiva a través de la obra pública (Endres-Fleming 2002: 84-102).

3.- La política de obras públicas en el contexto de la II República

La utilización de obras públicas como remedio al paro siempre estuvo en la opinión pública española e incluso en el Ministerio de obras públicas. El Ministro socialista de Obras Públicas Indalecio Prieto que asumió el cargo el 15 de diciembre de 1931 hasta el 9 de septiembre de 1933, expresó en numerosas ocasiones que su principal preocupación era la solución del problema del desempleo, a pesar de que la economía española no había sido golpeada por el desempleo. No sin cierta polémica en cuanto a la dirección sectorial

de su política que penalizaba los ferrocarriles y trataba de favorecer el transporte de carretera y particularmente las obras hidráulicas. Éstas últimas, trataban de favorecer el empleo en el sur de la península ante el notable aumento del paro en los campos anadaluces y extremeños (Velarde 1983). Aunque la larga sombra de la megalomaniaca política de obras públicas de la Dictadura todavía pesaba mucho, Prieto logró la colaboración del ingeniero Lorenzo Pardo quien dirigió el recién creado Centro de Estudios Hidrográficos que diseñó el afamado Plan Hidráulico Nacional. Sin embargo, tales obras parecían destinadas a resolver un problema de paro estructural y no cíclico.

El siguiente episodio reseñable se produce cuando José María Cid Zorrilla, del partido Agrario, ocupó la cartera de Obras Públicas. Precisamente, una de las preocupaciones del gobierno conservador es el desempleo involuntario y sus consecuencias en el orden social. Tal inquietud resulta en la elaboración de varias leyes para actuar contra el paro obrero entre las que destaca la Ley contra el paro de 7 de julio de 1934. En el artículo primero de la ley se establece que es necesario “incrementar los subsidios contra el paro, realizar obras públicas y estimular las iniciativas privadas que directamente a absorber [sic: absorber] obreros parados”. Desde ese momento, se decretan varias medidas como remedio del paro involuntario entre las que destaca las obras públicas.

El contexto del debate sobre la proposición de ley (Diario de sesiones, 18 de enero de 1934) propuesta por la minoría agraria es ciertamente interesante en cuanto se detecta la influencia del Informe de la OIT de 1932 sobre el paro y las obras públicas que se diseccionará en el siguiente epígrafe. En la lectura de la proposición por el secretario Sr. Alfaro, se atribuye el origen del “paro involuntario” a “...la estructura actual de la sociedad... y a acciones y omisiones de la gestión confiada al Estado”. Continúa con oponiéndose al funcionamiento del mecanismo de mercado en el ámbito del trabajo en cuanto que afirmaba que el “trabajo no es una mercancía” y por tanto su precio no debe determinarse de acuerdo a las leyes de mercado” (Diario de sesiones, 18 de enero de 1934: 544), lo cual se sustenta recurriendo a la autoridad de la Conferencia Internacional de la OIT de Washington de 1919. Que los principios de la OIT inspiran las soluciones propuestas por la proposición de ley lo demuestra la afirmación de que los

“...los remedios a esta grave crisis escapan, por decirlo así, a las previsiones del seguro, para buscar solución en un régimen complementario de asistencia y en la realización de trabajos públicos con arreglo a un ritmo compensador del que siguen las fluctuaciones de la industria privada” (Diario de sesiones, 18 de enero de 1934: 544)

Sin embargo, el debate parlamentario demostró que existían algunas discrepancias. El primero en expresarlas fue Vidal i Guardiola quien basándose en la “ley de la escasez” económica y lo que llama “ley de la utilidad marginal” que parece equiparar a la ley de la productividad marginal, se mostraba escéptico respecto a la utilidad de las obras públicas en función de las “necesidades”, del “interés colectivo” del país, pues sospechaba que respondían a las presiones políticas. Lo ejemplificaba con la financiación de algunas obras hidráulicas en detrimento del ferrocarril (Diario de sesiones 23 de febrero 1184-1196). Posteriormente intervino por el PSOE Indalecio Prieto quien defendió su Plan Nacional de Obras Hidráulicas afirmando sin embargo que respondía a un paro permanente procedente del “sistema de cultivos” Diario de sesiones 23 de febrero 1184-1185. Por tanto, nada tenía que ver con la utilización de obras públicas para compensar el paro cíclico.

Pero las expectativas levantadas por la proposición de ley chocaron con la cruda realidad. La Junta Central contra el Paro, creada en 1935 para paliar el paro involuntario por medio de la contratación de trabajadores parados para la construcción de obras públicas, se le destinó un exiguo 2 por ciento del presupuesto público. No obstante, como demuestran los editoriales del diario *Informaciones*, que sustentaba los intereses de la patronal y los banqueros, las obras públicas gozaban de una buena fama en círculos empresariales en cuanto que estimulaban la iniciativa privada¹.

3.1- La introducción del debate sobre las obras públicas como medio compensador de las fluctuaciones económicas en España en los años 30.

La política de obras públicas del Directorio militar, su integración en el presupuesto extraordinario y su impacto sobre la cotización de la peseta fue el punto de partida de muchas de las reflexiones que se produjeron sobre las obras públicas en el periodo republicano. Sin embargo, de forma progresiva se observa un interés por las obras públicas como remedio del paro forzoso, el cual es el resultado de la penetración en España del debate internacional que se estaba desarrollando en Estados Unidos y en algunos países europeos y que de alguna forma contribuía a desvincular esta política de la. La principal vía de penetración fue, sin duda, las actividades y publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo y en particular la monografía *Las obras públicas y el paro* (OIT 1931) publicada en España por el editor Manuel Aguilar con quien la institución ginebrina había firmado un contrato para divulgar sus puntos de vista y abonar el terreno para la ratificación por parte del gobierno español de los convenios aprobados por la OIT (Cuesta 1994). Este trabajo constituye una pieza fundamental en la difusión internacional de la política de obras públicas como remedio del paro forzoso, y en el caso de España tiene una importancia crucial para comprender la recepción de las ideas sobre las obras públicas como factor de compensación de la fase depresiva del ciclo económico, o al menos para amortiguar sus efectos. La práctica totalidad de los economistas, ingenieros, políticos o publicistas que debaten en España sobre las obras públicas hacen mención a la Organización Internacional del Trabajo, lo cual sugiere que con mayor o menor profundidad conocían la monografía mencionada en la cual se sintetizaban de una parte las teorías económicas sobre el papel de las obras públicas y, de otra, se daba cuenta de las experiencias de multitud de países que habían tratado de compensar las consecuencias de las fases negativas del ciclo económico con la ejecución de obras públicas. Desde el punto de vista de la recepción de las ideas económicas, cabe decir que, publicándose en 1931, el trabajo recoge aspectos de la reconstrucción económica que pueden calificarse como proto-keynesianos. Es decir, los economistas que trabajaban en la OIT adelantaron algunos de las ideas sobre un programa de inversión en obras públicas, programas que tras la publicación de la *Teoría General*, aunque Keynes lo había sugerido con anterioridad, fueron reconocidos como *keynesianos* (Endres-Fleming 81-91; Keynes 1936).

¹ Véase por ejemplo “Grandioso plan de obras públicas en los Estados Unidos”. *Informaciones*. Madrid, V 21-12-1934, p. 2; “Después de las elecciones yanquis.- El señor Roosevelt se propone modificar el plan nacional de obras públicas”. *Informaciones*. Madrid, L 12-11-1934, primera página.

El informe, recogía una descripción bastante fiel de los desarrollos teóricos en torno a las obras públicas que se han mencionado en el epígrafe anterior. Así, recogía la recomendación que se remonta a la conferencia fundacional de la OIT celebrada en Washington en 1919 en la que ya se sugería “... la ejecución de las obras públicas con arreglo a un ritmo compensador de las fluctuaciones de la industria privada” y no como un mero recurso de socorro” (OIT 1931: 6). Y más adelante sugería a los estados la planificación y la organización previsoras de las obras públicas “...con miras a reservar, en cuanto fuere posible, dichas obras para los períodos de paro forzoso. Por tanto, se refería al denominado paro cíclico que se distinguía del paro “crónico” y del “temporal” A continuación, el informe realizaba un repaso histórico de los análisis teóricos acerca del papel estabilizador de las obras públicas, comenzando precisamente por el “minority report” antes mencionado. Las premisas de partida, naturalmente, eran la naturaleza cíclica de las economías capitalistas y la influencia de las obras públicas en otras industrias a través de los “backward” and “forward” linkages, tal como era discutido en la vanguardia de la teoría económica en los años 30. También se recogía el llamado “crowding out effect”, es decir el efecto de expulsión de la actividad privada negado por Pigou, pero apuntalado por Hawtrey como se ha mencionado con anterioridad (OIT 1931: 45-47). También se hacía eco de las discusiones sobre obras públicas en Gran Bretaña: la Treasury View, y particularmente de los argumentos de Keynes para refutar su dictamen.

Merece la pena destacar que el informe incorporaba con detalle los avances teóricos que se habían desarrollado en los inicios de la década de los 30 sobre el llamado “multiplicador”, que Keynes incorporaría en el Capítulo X. The Marginal propensity to Consume and the Multiplier de la Teoría General y que desde entonces vino a ser conocido como el multiplicador de la inversión. Destacan menciones a Keynes, Henderson y sobre todo Vernon Mud pero sin descender a detalles. Hay que tener en cuenta que el Informe original se publicó mientras Keynes reapasaba las pruebas del Treatise (OIT 1931: 54). Cabe destacar finalmente la mención al economista en nómina de la OIT P.W. Martin (OIT 1931: 55).

Además de este amplio repaso de los desarrollos teóricos, el informe exponía las experiencias en la implementación de obras públicas de múltiples países con referencia a los aspectos prácticos relativos a la legislación, medidas administrativas, apoyos políticos, problemas y coordinación de administraciones o empresas adjudicatarias (Cap. II, III), la previsión de la mismas a través del método de los barómetros económicos (OIT 1931: 148), los problemas financieros (Cap. IV) y su financiación ya vía impuestos o por medio de empréstitos y sus vínculos con la política monetaria (OIT 1931: 283-284): venta bonos del tesoro, reserva de capital para llevar a cabo obras públicas, amortización deuda, problemas técnicos de la distribución temporal de obras públicas de urgente necesidad, los aspectos de la planificación y su financiación.

El informe de la OIT, no fue, naturalmente el único canal de penetración del debate sobre las obras públicas, pues las noticias sobre el New Deal también desempeñaron un papel en este sentido en cuanto que fueron discutidas en España en muchos ámbitos. En este trabajo lo obviaremos. Pero es difícil encontrar, salvo alguna excepción como la de Prados Arrarte o críticamente por Olariaga, una mención a los planteamientos teóricos de la nueva política norteamericana impulsada por el Presidente Roosevelt.

3.2.- Las obras públicas en los círculos de ingenieros de caminos

Parece obvio que los ingenieros de caminos prestaran atención a una política de obras públicas que influía notablemente en sus posibilidades profesionales. Menos natural, era, sin embargo, que los ingenieros analizaran las obras públicas desde una perspectiva económica. Sin embargo, la materia de economía política que se impartía en los años 20 y 30 en las escuelas de ingeniería tenía un carácter de economía matemática, lo cual explica que entre muchos ingenieros existiera un conocimiento de algunos aspectos de la economía moderna más amplio y profundo que el conocimiento que tenían los licenciados en Derecho. Basta comparar los manuales que servían de libros de texto en esta escuela como el francés de Colson o los nativos de Reparaz y Ballvé con el texto de Camilo Supino o los textos que divulgaban la doctrina económica de la escuela historicista en las facultades de Derecho para comprobar cuan diferente era la economía que se enseñaba en unos y otros centros. Por tanto, los ingenieros interesados por las cuestiones económicas tuvieron una mayor capacidad de comprender los trabajos de economía aplicada que implicaban al menos un mínimo conocimiento del lenguaje matemático. Algunos de estos ingenieros, además demostraron un notable interés por las cuestiones económicas hasta el punto de que, por ejemplo, la recepción del *Treatise on Money* de Keynes, se produjo en España en los círculos de ingenieros. Como se verá, esto tendrá cierto significado para desde el punto de vista de este artículo.

En las páginas de la *Revista de Obras Públicas*, un medio que prestó una notable atención a las cuestiones económicas (Ramos-Martínez 2008), precisamente, encontramos un interesante debate sobre el papel de las obras públicas a cargo de tres ingenieros de Caminos, Manuel Aguilar, Federico Reparaz, Francisco Bustelo y en menor medida González Quijano. El debate se inicia sin embargo en clave interna, con anterioridad a la publicación del informe de la OIT y con un claro carácter corporativo. En particular, el ingeniero de caminos Manuel Aguilar es el primero en abordar el tema de las obras públicas negando una “relación entre presupuesto extraordinario de Obras Públicas y la valoración de la peseta”, para lo cual usa un aparato teórico que descansaba en la teoría de la paridad del poder adquisitivo del economista sueco Gustav Cassel, conocida en España a raíz del debate sobre la estabilización de la peseta y que vinculaba nivel de precios, y en los datos empíricos del economista matemático Olegario Fernández Baños publicados en la *Revista Nacional de la Economía*, el economista sueco Gustav Cassel –teoría paridad poder adquisitivo vinculando nivel de precios y cotización desfavorable peseta- (Aguilar 1929: 94). De una opinión similar era Federico Reparaz, quien se planteaba en la revista el vínculo entre la cotización de la peseta y las Obras Públicas del plan Guadalhorce de la Dictadura de Primo de Rivera, también en el marco del debate sobre la estabilización de la peseta. Ambos sostenían que, siempre y cuando las obras públicas no produjeran inflación, y que, en consecuencia, no tuviera efectos sobre las balanzas comercial y de pagos, no afectarían al cambio y a la cotización de la peseta (Aguilar 1929; Reparaz 1931). Aunque Reparaz en particular aportaba datos estadísticos para sustentar su punto de vista, otro Ingeniero de Caminos, Francisco Bustelo, consideraba que la información estadística ofrecía una relación diferente y demostraba un vínculo positivo entre deuda pública y cambio de la peseta a través de la inflación causada, entre otros factores por las obras públicas (Bustelo 1931). Es

ciertamente significativo que, para sustentar tal punto de vista desde una posición teórica, Bustelo, en otro artículo, utilizara las ecuaciones fundamentales del *Treatise on Money* (1930) de Keynes, trabajo que, sepamos, no había sido utilizado o mencionado en sus trabajos por ningún economista español². Según testimonio del propio Bustelo, el *Treatise* había llegado a sus manos por medio de otro ingeniero, González Quijano (Bustelo 1931a: 199). Bustelo, siguiendo a Keynes estimaba que el nivel de precios se determinaba, ya no por la masa monetaria existente en un país sino por las diferencias entre inversión y ahorro. A mayor inversión, y las obras públicas suponían un impulso a esa inversión, el nivel de precios era mayor, y por tanto esto conducía a un deterioro de la balanza de pagos y en consecuencia ejercía una presión sobre la cotización de la peseta.

Llegados a este punto, el debate se centra específicamente en las obras públicas como medio compensatorio de las crisis económicas y en particular como remedio del paro forzoso. Precisamente Federico Reparaz, en dos trabajos en la propia *Revista de Obras Públicas* y basándose en los informes de la Sociedad de Naciones y la Oficina Internacional del Trabajo, a quienes atribuye la idea de que las obras públicas deben “reservar su intensificación para los periodos de depresión económica y paro forzoso “ y ejecutarse de acuerdo a un “principio fundamental” que califica de sistemático y científico y que aconseja la “subordinación a las conveniencias económicas” (Reparaz 1932: 514). También se inspira en los trabajos de la OIT (entre los cuales no dudamos que el Informe era uno de ellos) para señalar dos tipos de dificultades que afrontan las obras públicas: de una parte, las dificultades administrativas y de otra los aspectos financieros (Reparaz 1932 IV: 38). Respecto a las primeras, estima que la institución más adecuada es un organismo interministerial, cuyo ejemplo más paradigmático es el *Employment Stabilization Board*, creado en 1931. Este consejo reunía a los secretarios de Estado de los departamentos de varios ministerios como el del Tesoro, Agricultura, Comercio y Trabajo. Tanto la información de las experiencias internacionales como la interpretación de los problemas parece inspirada por el Informe de la OIT. Y es también el criterio de la Oficina Internacional del trabajo el que sigue Reparaz para resolver los problemas financieros derivados del hecho de que el papel compensatorio de las obras públicas se produce en el momento de mayor escasez de recursos financieros. Así, el aumento de los impuestos se descarta completamente y se opta por una solución similar a la que proponía Bowley (y en consecuencia los Webb) en el “minority report” que trataba de vincular las inversiones de las obras públicas a una reducción de la amortización de la deuda, y en general a la emisión de empréstitos que debido al bajo tipo de interés en los periodos de crisis eran asequibles (Reparaz 1932: 40). Refiriéndose al caso español, Federico Reparaz consideraba que la política de obras públicas había ignorado completamente el carácter compensatorio de las crisis y se mostraba pesimista por las circunstancias de crisis de confianza de origen político y social y también económico por la amenaza a las producciones.

² El artículo se publicó apresuradamente en la revista *Economia i Finances* con el título “El nivel dels preius. Una nova teoria de Keynes) en 1931. Precisamente Bernácer y, seguramente los economistas catalanes, tuvieron noticia del contenido del *Treatise* a través de este artículo en el que se mencionaban las ecuaciones fundamentales del mismo.

La contestación de Bustelo supone el planteamiento teórico más avanzado y original que se encuentra en España sobre esta cuestión. Ni siquiera en el ámbito de los economistas encontramos un planteamiento del problema específico de las obras públicas que se ajuste a los parámetros en los que se desenvolvía el debate en ámbito internacional. A su juicio la “... posible utilización de las obras públicas como elemento regularizador de las crisis económicas propias de nuestra civilización deriva del hecho de que en la formación de esta crisis puede influir poderosamente la irregularidad de las inversiones de capital “ (Bustelo 1932: 117). Tal afirmación replica con exactitud las recomendaciones del informe de la OIT. Pero Bustelo demostró también haber sido muy influenciado por los desarrollos teóricos contemporáneos que individualiza en el *Treatise on Money* de Keynes y las contribuciones del ingeniero norteamericano Virgil Jordan (*Mechanical Engineering*), que a su juicio sigue las ideas de Fisher y los economistas monetarios de la Reserva Federal. Al igual que Keynes en el *Treatise*, el punto de partida de Bustelo es una igualdad entre la producción y las remuneraciones de los factores. Obviaremos el desarrollo del modelo, pero al igual que Keynes atribuye la crisis a las consecuencias de la desigualdad entre inversión y ahorro. El paro involuntario, a su juicio, es responsabilidad de la “irregularidad de las inversiones”: y atribuye la generación de paro involuntario responsabilidad de las crisis a la “irregularidad de inversión en la generación de paro involuntario , consecuencia de las : lega la conclusión de que “

“... bastará que por una razón cualquiera I [inversión] disminuya en cantidad apreciable para que surjan la crisis y el paro que se extenderá a la población obrera que no depende directamente de las inversiones de capital. A este fenómeno de la disminución de I es el que actualmente se aplica la designación de crisis de confianza (Bustelo 1932: 117).

Y recurriendo de nuevo a las ecuaciones, afirmaba que “ .. las obras públicas pueden contribuir a la estabilización económica en la misma medida en que pueden contribuir a estabilizar el valor de I [inversión]” (Bustelo 1932: 117). Sin embargo, Bustelo condiciona el papel estabilizador de las obras públicas a la modalidad de financiación de las mismas y a través del desarrollo del modelo económico intenta demostrar la ventaja de los empréstitos y la emisión de deuda sobre los impuestos (Bustelo 1932: 118-120).

Años después, en 1935, a raíz de la creación de la Junta Central contra el Paro, y sin duda con menor interés, el también ingeniero civil García Bedoya retomaba la cuestión de las obras públicas como solución al paro forzoso en una conferencia en la Asociación Nacional de Ingenieros de Caminos la propia *Revista de Obras Públicas* a raíz de la legislación aprobada en 1935 en la que como se vinculaba la política de obras públicas al paro. En la que como se mencionará más abajo, se implementaban obras públicas, con directa influencia de la OIT. Atribuía las causas del paro más que a un proceso cíclico a una tendencia estructural que tenía como origen la “racionalización” o “capitalización” de la economía, el crecimiento demográfico y la incorporación de la mujer al trabajo. Aunque el planteamiento recordaba el inicio de la argumentación de Bustelo en cuanto que toma como punto de partida de su análisis el equilibrio entre remuneraciones y demanda efectiva (Naturaleza + Capital + trabajo que iguala a Bienes de consumo + bienes de capitalización (García Bedoya 1935), carecía del rigor del primero. Pero enseguida deriva hacia cuestiones que nada tienen que ver con la solución

del desempleo cíclico, sino con la finalización de las obras para su mejor aprovechamiento. También en 1935, otro ingeniero, Gabriel Rebollo, y también en la *Revista de Obras Públicas*, publicó la trilogía “Los ferrocarriles en construcción y el paro obrero”. Aunque se hace eco de la política compensatoria de obras públicas, cuyo resultado considera “axiomático” se trata de un análisis técnico-ingenieril en favor de la racionalización de las líneas ferroviarias. Nada tiene que ver su análisis con el desempleo cíclico y su sugerencia de crear una riqueza permanente a través de las inversiones en las líneas ferroviarias parece vinculado a intereses corporativos de desarrollar una serie de líneas de ferrocarril específicas (Rebollo 1935, 1935a, 1935b)

Además de este intenso debate en las páginas de la *Revista de Obras Públicas*, los ingenieros también expresaron su punto de vista en otros ámbitos menos especializados ajenos a la ingeniería civil. La conferencia que ofreció el ingeniero J.L. Escario en la Sociedad de Estudios de Política Nacional el 23 de abril de 1933 es el ejemplo más paradigmático de ello. Publicada en *Economía Española*, por entonces la revista de economía más influyente en medio económicos y académicos, Escario presenta una síntesis histórica de la política de obras públicas durante el siglo XX distinguiendo cuatro periodos: “... hasta el año 1923, época dictatorial, últimos tiempos de la Monarquía y primeros de la República” (Escario 1933: 15). La descripción es correcta e incide en la paralización de las obras en los inicios de la II República durante el ministerio de Prieto, y su reanudación y las crisis de las industrias siderúrgica y la fabricación de cementos fuertemente golpeadas por la interrupción de la obra pública. Desde nuestro punto de vista, y a diferencia de García Bedoya, son visibles numerosos elementos del Informe de la OIT: la necesidad de un plan conjunto que implica a varios departamentos ministeriales y la coordinación con las instituciones y organismos locales, la influencia de las obras públicas en la iniciativa privada no solo a través de los linkages sino también por los efectos psicológicos (Idea que recoge de un trabajo de Dennison publicado por la OIT) que causan. Menciona, pero parece no captar en profundidad el significado del multiplicador. Sin embargo, opone a los “inútiles “trabajos de socorro”, un plan orgánico y “nacional” que “permitirá al Poder ejecutivo tener un arma poderosa contra la crisis mundial y el paro obrero, adelantando o retrasando la ejecución de las obras previstas, para que sirvan de volante regulador a la economía nacional, de acuerdo con las normas conocidas de la Oficina Internacional del Trabajo” (Escario 1933). Por si fuera poco, al igual que en el Informe, proponía la creación de un “organismo supremo de Obras Públicas” que integraría ingenieros, funcionarios, financieros y representantes de la que replicaba con ciertas modificaciones sugerencias que se encuentran en el informe de la OIT

2.- La obras públicas y los economistas durante la II República

Las obras públicas no fueron una cuestión que llamara particularmente la atención de los economistas españoles durante la Gran Depresión. Si bien, un buen número de economistas se ocupan de las obras públicas, las enmarcan dentro de un debate más amplio sobre los medios de estimular lo que hoy denominaríamos estímulo de la demanda agregada (Almenar 2008).

Luis Olariaga, economista liberal y publicista en el diario *El Sol*, es quien presta más atención a las obras públicas y lo hace desde una doble perspectiva nacional y

sectorial. Su trabajo *La crisis siderometalúrgica en España* (1932) analiza la crisis de este sector en los inicios de la década de los 30 que conduce a un paro industrial cuya magnitud es parcialmente mitigada por las prácticas laborales de las empresas del sector, en particular, la reducción de los días de trabajo. En términos de horas de trabajo, sin embargo, Olariaga señala la gran magnitud del paro que cifra en una reducción del trabajo del 30 por ciento para el sector en Barcelona y en un 37 por ciento en Vizcaya (Olariaga 1932: 10). Los “estratos” para el capital alcanzan una dimensión, de acuerdo a los datos que maneja, mucho mayor. Un análisis microeconómico más detallado le lleva a concluir que el sector de hierros destinados a ferrocarriles y obras públicas, los más dependientes de decisiones políticas, ha reducido su demanda en un 80 por ciento, y los de edificios y construcción naval también vinculados la demanda del estado en un 60 por ciento. (Olariaga 1932: 12).

Aparentemente, la explicación de Olariaga es deudora de forma genérica de la teoría de las crisis económicas de los economistas austríacos Hayek y Von Mises que él mismo contribuiría a divulgar en España, en cuanto que atribuía a una intervención indebida del Estado el origen de la crisis en España. A su entender, la política de obras públicas durante la dictadura de Primo de Rivera, su contabilidad a través de una caja especial que ocultaba el déficit público en el presupuesto, había puesto una enorme presión sobre la cotización de la peseta. Precisamente la preocupación de los primeros gobiernos de la II República por la cotización de la peseta de una parte y su empeño en diferenciar sus políticas de la dictadura dada la prominencia de las obras públicas durante la misma, condujo a una reducción drástica de las mismas que afectó particularmente a las industrias cementeras y siderometalúrgica que vieron cancelada la demanda de sus productos. Esto era así porque España no era un país exportador de productos siderometalúrgicos entre otras razones por su aislamiento monetario al no vincularse a un patrón internacional, por sus escasas relaciones financieras con el extranjero y pro el proteccionismo que confinaba al sector siderometalúrgico al reducido mercado interior dependiente de la demanda estatal de buques, ferrocarriles y construcción (Olariaga 1932:17). Por tanto, la crisis internacional no era el origen de estas industrias

En este punto, Olariaga analiza el papel que las obras públicas desempeñan en un contexto de crisis económica para lo cual reconoce haber manejado el Informe de la OIT. Olariaga toma prestada la evidencia empírica (mucho de ella de naturaleza histórica) y las experiencias del Informe para fundamentar su argumentación y la política sugerida para afrontar la crisis económica (Olariaga 1932: 29). Al igual que en el informe, sostiene que las industrias de capital están más sometidas al ciclo económico en las economías capitalistas debido a la irregularidad del consumo de sus productos, lo cual reduce la inversión que Olariaga vincula a la prosperidad. Las inversiones en estas industrias según Olariaga tienen una gran dependencia de la demanda estatal y más aún en España ya que dependen de la demanda interna exclusivamente. En definitiva, y en coherencia con su demostrado pragmatismo, considera que la ejecución de obras públicas puede compensar las fluctuaciones de la industria privada, y en el caso español

“ ... indicar como única solución al problema urgente y angustioso de la gradual paralización de la industria siderúrgico-metalúrgica, la rápida ejecución de un plan de obras públicas que el Gobierno entienda ajustado a sus orientaciones y conveniente al interés nacional (Olariaga 1932: 28)

En 1934, desde la tribuna que le ofrecía la revista *Economía Española*, publicó una serie de artículos que posteriormente se recogieron en una monografía que *La economía dirigida de Roosevelt*. Aunque Olariaga se muestra muy crítico con los planes de Roosevelt demostrando haber evolucionado hacia los planteamientos de la escuela austríaca de Hayek y Mises que contribuiría a divulgar en España. Sin embargo, Olariaga no era un doctrinario, y su actitud hacia las obras públicas no experimenta ningún cambio con respecto a la monografía de 1932 (Olariaga 1934)

El pragmatismo de Olariaga, contrasta con la oposición a las obras que iba a plantear Manuel de Torres durante los años 30. Torres, a lo largo de la década de los 40 será el principal introductor del *keynesianismo* en España- y autor, precisamente, de la *Teoría General del Multiplicador* (1944) en la que trata de generalizar el multiplicador de la inversión desarrollado por Kahn en el trabajo *The relation of Home Investment to unemployment* (1931), que constituiría un elemento central de la *Teoría General* de Keynes, y clave de bóveda de las políticas anticíclicas. Sin embargo, con anterioridad a la Guerra Civil, Torres transitaba en otro universo teórico: la teoría del equilibrio general walrasiana que había aprendido de los economistas italianos. Esta teoría era el marco analítico que le servía para analizar el equilibrio de las producciones agrarias españolas en las que los precios de los productos desempeñaban un papel central. Sin embargo, al igual que algunos economistas italianos, consideraba que en ocasiones el equilibrio económico no se alcanzaba automáticamente y era necesaria la intervención económica a través del control de precios. En este contexto, y a raíz de las nueva legislación sobre obras públicas, Torres sentenciaba:

“Se habla de solucionar el paro mediante obras emprendidas por el Estado financiadas directa o indirectamente por el Estado. La solución sería irreprochable si el paro fuese consecuencia de la disminución de las obras públicas; pero ya hemos visto que no es ahí donde está la raíz del problema” (Torres 1935, Diario de Valencia 13 de junio de 1935)

Se refería, naturalmente, a que la crisis se debía a un desequilibrio de las producciones agrarias que sufrían las consecuencias de los bajos precios, las “preferencias imperiales” acordadas en la reunión de la Commonwealth en Ottawa y las cuotas de países como Francia que afectaban a los productos agrarios de exportación. Se trataba, por tanto, de un desequilibrio cuyo origen era agrario

“...estaban los teóricos de un solo manual de Sociología presentando planes de obras públicas, de subsidios y seguros, cuyo fin era extinguir el paro obrero forzoso, como si la teoría y la experiencia de ocurrido en otras naciones no fuera enseñanza suficiente sobre su absoluta ineficacia. Porque el paro obrero tiene su causa en la depresión económica. De ahí que una política que eleve la coyuntura del país es mucho más eficaz que todas esas obras de discutible utilidad, que en definitiva son pan para hoy y hambre más agudizada para mañana. (Diario de Valencia, marzo de 1935).

La solución que sugería, en coherencia con su modelo económico, era el control de precios siguiendo las sugerencias de economistas corporativistas italianos. En consecuencia, la política de Obras Públicas, respondía a fantasías y a la influencia de las estériles y erróneas políticas de la OIT:

“Resulta, empero, más cómodo y fácil discurrir sobre esquemas de ideal sociología que adentrarse en la compleja dificultad de los problemas económicos

del país. Para lo primero basta un poco de imaginación y el suficiente conocimiento del francés para poder traducir las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, parcela adscrita al gran vivero de plantas decorativas que se llama la Sociedad de Naciones” (Torres Diario de Valencia, marzo de 1935).

Los economistas no-académicos si se les puede mencionar de esta forma, también ofrecieron su opinión sobre las obras públicas. Los dos economistas que encajan dentro de esta categorización, Lorenzo Victor Paret y Germán Bernácer son economistas singulares, atentos a los avances en la teoría económica y en el caso de Bernácer, capaz de ofrecer una teoría de las fluctuaciones económicas original, rara avis en la España de los años 30. Sin embargo, ambos adoptaron una postura contradictoria respecto a la acapacidad de las obras públicas de mitigar el paro obrero.

En el caso de Germán Bernácer, es necesario realizar una aproximación a su modelo de las fluctuaciones económicas -de las disponibilidades líquidas en su singular vocabulario económico- para entender su punto de vista sobre las obras públicas. De forma similar a Keynes, Bernácer comienza la construcción de una teoría del ciclo económico a partir de una identidad contable, de una igualdad axiomática, en la que el valor de la producción P en términos monetarios se iguala al coste de la producción o retribuciones R, también en términos monetarios³. Éstas últimas están compuestas por los salarios, las contribuciones públicas, la amortización del capital, las rentas pagadas por los productores, el coste de las materias primas y, finalmente, los beneficios realizados en la producción y circulación de los productos que mantienen la igualdad (Bernácer 1933: 1-2). Estas retribuciones recibidas por los agentes económicos suponen un “poder de compra” o “poder de demanda”, que se transforma con un cierto retardo temporal en demanda efectiva. El equilibrio económico, de acuerdo a Bernácer, no se define como la igualdad de producción y retribuciones, sino como la igualdad de “oferta efectiva” y “demanda efectiva”. Bernácer expresa formalmente esta idea por medio de una ecuación que denomina “la ecuación sintética del mercado” que determina el nivel de precios de la economía, de forma similar a la segunda ecuación fundamental del *Treatise*.

$$\frac{D}{O} = \frac{R - A + S + F - C}{P - E - S + B} \quad (4)$$

D= Demanda efectiva; O = Oferta efectiva; R = Remuneraciones; A = Saldo neto de reservas del periodo S = Saldo de moneda creada o de metal desmonetizado en el periodo; E= Valoración líquida de las existencias; F = Saldo neto de la moneda fiduciaria que entra y sale del ciclo producción-demanda; C = Movimiento de oro resultado de la importación y exportación de capitales

Esta expresión es, según Bernácer, el “instrumento para la comprensión del ciclo económico”. Formalmente, cuando la oferta efectiva se iguala a la demanda efectiva se produce una situación de equilibrio que coincide con un valor del nivel de precios igual a uno. Si la oferta efectiva es mayor que la demanda efectiva, nos encontraremos en un

³ Keynes comienza la construcción de las ecuaciones fundamentales con la igualdad $O = R + C$, donde O representa el output total de bienes en términos de unidades de bienes, R el gasto corriente en consumo y C el incremento neto de la inversión. Es evidente que Bernácer hace un ejercicio similar cuando define una igualdad axiomática de la cual deriva la “ecuación sintética del mercado”

periodo de crisis y la expresión toma un valor menor que uno, y viceversa, si la expresión toma un valor mayor de uno, la economía se encuentra en un periodo de prosperidad. Aquellas operaciones económicas que eleven el valor de la ecuación conducirán a la economía hacia el ciclo de prosperidad; por el contrario, las que lo disminuyen arrojan a la economía a la depresión. Sin entrar en detalles, las primeras serían las que denomina circuito, fondo o actividades productivas, y las segundas circuito, fondo o actividades improductivas.

Por tanto, esta ecuación, en contraste con la teoría cuantitativa del dinero, la cual solo explica las variaciones de los precios procedentes de la variación de la masa monetaria, recoge la influencia sobre el nivel de precios de múltiples factores tales como los beneficios mercantiles, el cambio de los patrones de demanda de los consumidores, la demanda comercial, la de valores de renta, los préstamos, las inversiones públicas y muchos otros.

Por tanto, es en este contexto teórico, en el que Bernácer analiza la política de obras públicas. En principio, Bernácer señala las virtudes de la inversión y el gasto públicos en cuanto que se integran dentro del circuito productivo de la economía y por tanto contribuyen a atenuar la depresión gracias a la canalización de recursos “flotantes” del mercado financiero hacia las actividades productivas (Bernácer 1934: 14-15). Sin embargo, Bernácer también establece límites a la eficacia del gasto e inversión públicas por dos razones. En primer lugar, porque a pesar de que conocía el concepto de multiplicador - probablemente por medio de otro economista de origen alicantino, Lorenzo Víctor Paret-, no considera que operara en escala suficiente como para rescatar a la economía de la depresión. En segundo lugar, como demuestran numerosos pasajes en las *Crónicas*, porque un exceso de gasto público impone una carga a la hacienda pública que repercutiría finalmente en el tipo de interés, drenando recursos del ciclo productivo (*Colección de Crónicas*, 30 de mayo de 1935). Bernácer, en coherencia con su pensamiento y visión del proceso económico, señala que, aun reconociendo la incapacidad de la iniciativa privada para superar una depresión “... hacerlo por iniciativa pública conduciría a un ensayo de estatificación, ruinoso para el Estado y la sociedad” (*Colección de Crónicas* 12 de mayo de 1932).

Lorenzo Víctor Paret, sin embargo, en contraste con Bernácer, sí que contempla la política fiscal como medio de amortiguar las consecuencias de la depresión sobre el desempleo inspirado en la “excelente y justa visión del mundo” de los teóricos sub-consumistas, críticos con la teoría neoclásica, William Truffant Foster, Waddill Catchings y el economista de la ILO (International Labour Office) Percival William Martin (Paret 1933: 99). A su juicio, estos economistas destacan cómo las decisiones de invertir y ahorrar se toman por distintos agentes económicos y, en consecuencia, el atesoramiento de los ahorros tiene un el papel central en la deficiencia del poder de compra –y en particular del consumo- que subyace tras el desempleo y la deflación. Martin, por ejemplo, como otros economistas de la ILO, vinculaba la explicación sub-consumista de Foster y Catchings a las operaciones de mercado abierto y, particularmente, a la provisión de obras públicas, las cuales desvinculaba del estado de la hacienda pública, sugiriendo su financiación con deuda pública (Endres-Fleming 2002: 81-104). Más significativo aún es la utilización por Paret de una línea de argumentación de las obras públicas –ignorada por los economistas españoles contemporáneos- que partiendo de las aportaciones de F.A.

Kahn desembocaría años más tarde en el multiplicador de la inversión keynesiano, cuyo mecanismo inter-temporal describe con rigurosidad (Paret 1935: 46-51).

El joven economista Jesús se alineaba con el creciente escepticismo de algunos economistas –la *Teoría General* de Keynes lo acabaría confirmando- acerca de que las economías capitalistas alcanzaran el equilibrio por sí mismas, y que, por tanto, fueran capaces de eliminar automáticamente el desempleo. Tampoco, en un plano claramente ideológico, oculta su admiración por Roosevelt y sus “experimentos subyugantes” de quien además destaca su lucha contra el poder “tiránico” del capital y su objetivo de una distribución más equitativa de la renta nacional (Prados 1934)⁴. En esta misma línea escéptica respecto a la capacidad de las economías capitalistas de superar automáticamente la depresión, el economista catalán Joan Sardá estima que el estado debe tomar una nueva configuración y asumir un mayor control e intervención en la dirección de la economía. Por tanto, tanto Prados como Sardá apuntan a una modificación sustancial de la economía liberal en la línea que luego profundizaría Keynes en la *General Theory* (1936), en la que el estado asumiría un papel no solo en el ámbito macroeconómico sino también en el control de las actividades financieras. El *New Deal* representa para estos economistas, sin duda, una antesala de este nuevo sistema económico⁵. Sin

Es en este ámbito donde sitúa el experimento americano, cuyo programa sienta, a su juicio, las “bases para un futuro sistema”. Pero lejos de considerar las medidas implementadas en Estados Unidos fruto del espíritu práctico y expeditivo americano, Sardá señala que son el resultado de la influencia de los avances teóricos en la política económica y atribuye al *Treatise on Money* (1930) de Keynes la idea de utilizar la política monetaria como medio de amortiguar la deflación que caracterizaba la depresión “... y que en efecto ha empleado el gobierno americano presidido por Roosevelt” (Sardá 1934). Por tanto, tanto Prados como Sardá apuntan a una modificación sustancial de la economía liberal en la línea que luego profundizaría Keynes en la *General Theory* (1936), en la que el estado asumiría un papel no solo en el ámbito macroeconómico sino también en el control de las actividades financieras. El *New Deal* representa para estos economistas, sin duda, una antesala de este nuevo sistema económico⁶. Sin embargo, no se hacen eco de las propuestas de la OIT, ni hemos encontrado un análisis en sus escritos de la utilidad de las obras públicas como política anticíclica, aunque

5.- Más allá de economistas e ingenieros

Naturalmente, el debate sobre las obras públicas se extendía a múltiples ámbitos de la sociedad española. Desde luego en los ámbitos políticos hubo una cierta repercusión aunque la sombra de los excesos de la dictadura en el ámbito de las obras públicas y su financiación mitigó las demandas de los diversos grupos. En la prensa diaria y económica

⁴ Prados (1934^a).

⁵ En el *Treatise on Money* (1930), Keynes ya planteaba un papel para el estado que según algunas interpretaciones incluía la provisión de bienes y servicios públicos (Forges-Pacella 2016).

⁶ En el *Treatise on Money* (1930), Keynes ya planteaba un papel para el estado que según algunas interpretaciones incluía la provisión de bienes y servicios públicos (Forges-Pacella 2016).

tuvo una notable acogida las políticas económicas que trataban de mitigar la crisis económica que poco a poco iba introduciéndose en España. Desde luego a las políticas del New Deal implementadas por F.D. Roosevelt se les prestó una enorme atención en la prensa económica y diaria. Pero también, aunque en menor medida a las sugeridas por la OIT y en particular a la semana de 40 horas y a la política de obras públicas. Este epígrafe se limitará a expresar el punto de vista de un dirigente empresarial como ejemplo de la circulación de ideas económicas respecto a las obras públicas en España, más allá de los ámbitos estrictamente profesionales.

El dirigente empresarial vizcaíno Joaquín Adán, llevó a cabo una importante labor publicística durante los años 30 defendiendo los intereses de la industria vizcaína y analizando múltiples cuestiones económicas. Uno de sus temas habituales fue la crisis económica y los posibles remedios y políticas para amortiguar sus efectos. Entre sus trabajos relativos a esta cuestión destacan el artículo publicado en la revista *Economía Española* “Ginebra y la Semana de 40 horas”, el folleto *Paro y trabajo* y la monografía *España y su crisis* (1933). Como dirigente de la industria vizcaína. Influidor por la interpretación de Olariaga,

El análisis de la crisis mundial no reviste mucho interés. Niega que el origen de la misma sea la superproducción e influido por Paret a quien sigue, señala la deficiente organización del crédito y particularmente del crédito internacional que no fluye en buena medida hacia el “acrecentamiento de la producción y del intercambio” (Adán 1933: 44). Sin embargo, se muestra un firme defensor del capitalismo. El análisis de la crisis española y en particular de la crisis sidero-metalúrgica debe mucho a Luis Olariaga. Al igual que el economista vitoriano, Adán sostiene que las causas de la crisis española hay que buscarlas en la economía doméstica por el estrecho vínculo de ésta con el exterior. Particular atención presta Adán a la crisis del sector sidero-metalúrgico, cuyos fundamentos y descripción toma con estricta fidelidad de la monografía de Olariaga de 1932 (Adán 1933: 71-78)

La cuestión específica de las de las obras públicas la aborda a raíz del proyecto de la minoría agraria que se discutió en enero de 1934 en el parlamento de la II República. No sin sorpresa declaraba que frente “... a esta necesidad apremiante, produce honda sorpresa ver que en el proyecto presentado a la Cámara por la minoría popular Agraria, se impone como una de las condiciones que han de reunir las obras publicas destinadas a remediar el paro, la de no ser de urgente e inmediata realización” (1934

Sin embargo, habiéndose eco del punto de vista de la OIT sobre esta y otras cuestiones con las cuales no difería sustancialmente, no mostraba particular confianza en las prescripciones de la organización

“En Ginebra, la Organización Internacional del Trabajo legisla alegremente. Una burocracia cosmopolita, remunerada con magnificencia, ha montado un laboratorio donde se manipulan todos los ingredientes, menos la realidad(19933: 121-122

Pese a ello, se muestra muy favorable a la utilización de las obras públicas como instrumento de estabilización económica. En este sentido, cabe decir, que los argumentos los toma directamente de economistas españoles como Olariaga y Paret. Es significativo que a través de ellos, sugería la operación, de forma muy intuitiva y mediatizada -por medio de Olariaga-, del multiplicador de la inversión pública. La cita siguiente es muy ilustrativa de ello:

“El profesor Olariaga, en su reciente conferencia “España y la situación económica del mundo”, ha dicho: “Los economistas ingleses que han discutido durante los últimos años con la mayor profundidad el problema del trabajo creado por las obras públicas, han puesto en claro que por las repercusiones que se producen en el aumento de la capacidad de compra de ciertos sectores de la población, mediante la vigorización de diversas fuentes de la producción nacional, puede calcularse que por cada obrero de los que se alimentan con las obras públicas, hay por lo menos otro que se alimenta con la repercusión de ese aumento de la producción de riqueza” (Adán 1934).

En consecuencia, sostenía la compensación del debilitamiento de la actividad privada por medio de

“ ... un plan totalizado, amplio, racional y orgánico, para irlo aplicando metódicamente, año tras año. En su formación y desarrollo deberían estar interesadas todas las fuerzas económicas: crédito, producción, trabajo. Su ritmo habría de acomodarse a las circunstancias de cada momento. Intenso cuando el mercado particular decayese; lento cuando ese mercado reaccionara. Si a momentos vigorosos de la acción privada se une un aceleramiento de las obras públicas, puede sobrevenir una coyuntura artificial de efectos perniciosos. El plan de obras así ejecutado sería un regulador del trabajo y de la economía” (Adán 1934).

Faltaría por determinar el peso que en ese punto de vista tenían sus intereses como dirigente empresarial en una provincia con gran importancia de la industria siderometalúrgica, sus convicciones acerca de la construcción de una economía nacional que sugieren los términos orgánico, racional y totalizado, o la genuina influencia de las ideas económicas.

5.- Una reflexión final sobre los canales de divulgación de las ideas económicas

Como se ha mencionado al inicio del artículo, los canales de divulgación de las ideas económicas son variados resultando en una circulación de ideas compleja y en ocasiones, como en este caso difícil de interpretar. Este artículo tiene como origen la repetida aparición en los trabajos de economistas profesionales, publicistas, ingenieros, dirigentes empresariales y obreros de continuas menciones a las propuestas de políticas anticíclicas de la OIT como la reducción de jornada laboral o la utilización de las obras públicas como elemento compensador del creciente paro involuntario

Desde luego, las conclusiones en el presente estadio de la investigación no pueden sino ser provisionales y parciales. Sin embargo, algunas cuestiones son innegables. Las políticas anticíclicas de la OIT tuvieron una gran repercusión en España en la opinión pública, en los políticos y los profesionales -ingenieros de caminos particularmente-. También los economistas conocieron las publicaciones de la OIT -sin duda el Informe- y

en algunos casos tomaron posición respecto a la política de obras públicas. Alguno de ellos, incluso, como Paret, adoptó los puntos de vista de los economistas de la OIT para sustentar la política de obras públicas. Finalmente, el Informe *Las obras públicas y el paro* editado por Aguilar en 1931, pese a la aceleración en los avances teóricos que se produjeron sobre estas cuestiones después de este año, fue una notable fuente de información actualizada sobre los instrumentos teóricos como el multiplicador que apenas aparecen en la literatura económica española de la época.

Bibliografía

- Almenar, S. (2008), “Principales orientaciones del análisis económico en España. Teorías, aplicaciones y políticas (1931-1939). En Fuentes Quintana, E. Comín, F. *Economía y economista españoles en la guerra civil*, Barcelona, Galaxia-Gutenberg, Vol. 2.
- Adán, J. (1933), *España y su crisis*, Madrid
- (1934), *Paro y trabajo*, Bilbao, Imprenta Mayli
-
- Anderson, C.J. (1945), “The Compensatory Theory of Public Works Expenditure”, *Journal of Political Economy*, vol. 53, n. 3: 258-274
- Aguilar (1929), “La actividad en la construcción de obras públicas y la valoración de la peseta”, *Revista de Obras Públicas*, 92-96
- Asso, P. F. (ed) (2001), *From Economists to Economists: The International Spread of Italian Economic Thought, 1750–1850*, Firenze, Italy: Edizioni Polistampa.
- Bernácer (1934), G. “Génesis y peripecia del ahorro”, *Economía Española*, n.21, pp. 1-24.
- Bustelo, F. (1931), “Deuda y cambio”, *Revista de Obras Públicas*, 133-135
- Bustelo, F. (1931a), “Deuda y cambio”, Paret (1935), “Las obras públicas y el paro”, *EE*, n.25, pp. 31-54, 199-201
- Carreras, A., Tafunell, X. (2010), *Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica.
- Endres, A.M. Fleming, G. A. (2002), *International organizations and the analysis of economic policy 1919-1950*, CUP, Cambridge
- Escario, J.L. (1933), “Política de obras públicas”, *Economía Española* 15-24
- Espuelas, S. (2012) *El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura*. En Pons, J; Silvestre, J. (2010) *Los orígenes del estado de bienestar en España, 1900-1945*: págs. 183-216.
- Foster, W. T. and Catchings, W. (1928), *The Road to Plenty*, Houghton Mifflin 1928: 192-195)

García González, G. (2010), “Los orígenes de la protección por desempleo en España.El seguro libre subsidiado de paro forzoso. En Torres, O. P.; Espuny i Tomás, M.J. (Coord.), Crisis y ocupación

Gayer, A.D. (1935), “Controlled Public Works As A Stabilizing Factor: Some Basic Problems Of Theory. En Gayer, D. *Public Works in Prosperity and Depression*, NBER

Keynes, J.M. (1933), *The Means to Prosperity*, London; Macmillan.

- (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London Macmillan,
- OIT (1931), *Las obras públicas y el paro*, Madrid, Aguilar.

Olariaga, L. (1932), *la crisis sidero-metalúrgica en España*, Madrid.

- (1934) *La Economía dirigida de Roosevelt*, Madrid, Unión Nacional Económica

" (1853-1936), *Investigaciones de Historia Económica*, Vol. 4, n. 11: 9-38.

Paret (1935), “Las obras públicas y el paro”, *EE*, n.25, pp. 31-54

Peden, G.C. (1984), “The "Treasury View" on Public Works and Employment in the Interwar Period”, *The Economic History Review*, Vol. 37, n. 2, pp. 167-181.

Prados, J. (1934), *La reforma monetaria de Roosevelt*, Madrid, Unión Nacional Económica.

Ramos, J. L. Martínez Vara,T. (2008), “Las ideas económicas de los ingenieros de caminos la "Revista de Obras Públicas" (1853-1936), *Investigaciones de Historia Económica*, Vol. 4, n. 11: 9-38.

Rebollo, G. (1935), “Los Ferrocarriles en construcción y el paro obrero”, *Revista de Obras Públicas* 361-364

- 1935a Los Ferrocarriles en construcción y el paro obrero, *Revista de Obras Públicas* 386-388
- 1935b Los Ferrocarriles en construcción y el paro obrero 410-413

Reparaz, F. (1931), “El paro y las obras públicas”, *Revista de Obras Públicas*, pp. 514-517

- 1932 El paro y las obras públicas, *Revista de Obras Públicas*, pp. 13-16

Sardá, J. (1934), “Sobre la política económica del Presidente Roosevelt”, *España Bancaria*, n. 39, pp. 412-416.

Skidelsky, R. (1981), “Keynes and the Treasury View: The Case for and Against an Active Unemployment Policy 1920–1939”. En W. Mommsen (ed.), *The emergence of the Welfare State in Britain and Germany*

Velarde (1983), *La gestión económica de Indalecio Prieto en el Ministerio de obras Públicas*, Real Academia de Ciencias morales y políticas, Sesión 22-XI-83

Vizconde de Eza (1911), *El problema del paro forzoso*, Publicaciones del Instituto Nacional de previsión.