

SMITH, A.(1.988): INVESTIGACIÓN DE LA NATURALEZA Y CAUSAS
DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. Vol. II. Oikos-Tau,
Barcelona.

Libro V

Capítulo I

PARTE III

De los Gastos de Obras públicas e Instituciones públicas

La tercera y última obligación del soberano o la república consiste en establecer y mantener aquellas instituciones y obras públicas que, siendo enormemente ventajosas para la sociedad, son, no obstante, [931 de una naturaleza tal, que sus rendimientos jamás podrían recompensar la inversión efectuada por un individuo o un pequeño número de ellos, y que por tanto no puede esperarse que las funden o mantengan. El desempeño de esta obligación requiere muy distintos grados de gastos en los diferentes períodos de la sociedad.

Después de las instituciones y obras públicas necesarias para la defensa de la sociedad y para la administración de justicia, que ya han sido mencionadas, las principales son las destinadas a facilitar el comercio de la sociedad y la instrucción del pueblo. Las instituciones educativas son de dos clases: las destinadas a la educación de los jóvenes, y las que se dedican a la instrucción de gentes de todas las edades. El examen de las distintas formas en que se pueden sufragar los gastos de estas instituciones y obras públicas, dividirá la tercera parte de este capítulo en tres artículos diferentes.

ARTÍCULO 1

De las Obras públicas e Instituciones que facilitan el Comercio de la Sociedad

Y, en primer lugar, de las necesarias para facilitar el Comercio en general

Sin necesidad de prueba alguna, es evidente que la creación y mantenimiento de las obras públicas que facilitan el comercio de un país, tales como carreteras, puentes, canales navegables, puertos, etc., requerirán gastos muy diferentes en los distintos períodos de la sociedad. Los gastos de construcción y mantenimiento de las carreteras de cualquier país se incrementarán al mismo ritmo que el producto anual de la tierra y el trabajo de ese país, o con la cantidad y peso de los bienes que se han de transportar por ellas. La resistencia de un puente deberá adecuarse al número y peso de los carruajes que pasarán por él. La profundidad y caudal de las aguas de un canal de navegación ha de ser proporcional al número y tonelaje de las embarcaciones que por él transitan. La extensión de un puerto debe ser adecuada al número de los navíos que en el mismo se refugian.

No parece necesario que los gastos en las obras públicas mencionadas se sufraguen con aquellos ingresos públicos cuya recaudación y gasto corresponde al poder ejecutivo en casi todos los países. La mayor parte de dichas obras públicas pueden mantenerse de forma que proporcionen un ingreso suficiente para sufragar sus gastos sin imponer una carga a los ingresos generales de la sociedad.

Una carretera, un puente, un canal navegable, por ejemplo, pueden, en la mayoría de las ocasiones, construirse y conservarse con un pequeño peaje sobre los vehículos que los utilizan; un puerto, con unos pequeños derechos sobre el tonelaje de los navíos que cargan y descargan en él. La acuñación de moneda, otra institución destinada a facilitar el comercio, no sólo sufraga en muchos países sus propios gastos, sino que proporciona un pequeño ingreso o señoreaje para el soberano¹. El correo, otra institución con el mismo fin, además de cubrir sus propios gastos, proporciona en casi todos los países un ingreso considerable para el soberano².

Cuando los carruajes que pasan por una carretera o puente y las embarcaciones que navegan por un canal pagan peaje en proporción a su peso o tonelaje, sufragan el mantenimiento de los mismos con arreglo al desgaste que les ocasionan. No parece posible encontrar un método más equitativo para mantener tales obras. Este impuesto o peaje, aunque lo adelanta el transportista, acaba siendo pagado por el consumidor, pues su coste se carga en el precio de los bienes. Sin embargo, como el coste del transporte se reduce considerablemente por medio de dichas obras públicas, a pesar de los derechos que se pagan los bienes llegan al consumidor más baratos que si no existieran tales obras, ya que los precios no se elevan tanto con el peaje como se reducen por la baratura del transporte. En consecuencia, la persona que paga el impuesto gana más con su aplicación de lo que pierde satisfaciéndolo. Su pago es exactamente proporcional a la ganancia. En realidad, se ve obligado a entregar una parte de su ganancia para obtener el resto. Parece imposible concebir una manera más equitativa de recaudar un impuesto.

¹ Adam Smith comenta que el gobierno se hacía "cargo del gasto de acuñación".

Cuando el peaje que pagan los carruajes de lujo, carrozas, sillas de posta, etc., es más que proporcional a su peso en comparación con los carruajes de uso necesario, como carros, carretas, etc., la indolencia y vanidad del rico contribuye al alivio del pobre, abaratando el transporte de las mercancías pesadas a las distintas partes del país.

Cuando las carreteras, puentes, canales, etc., se construyen y mantienen de esta forma, mediante el comercio que circula por ellos, sólo se podrán construir allí donde hacen falta. Sin coste, grandeza y magnificencia guardarán proporción con lo que el comercio que por ellos transita pueda pagar, y con arreglo al mismo se construirán. No se construirá una carretera excelente para atravesar un territorio desértico, donde apenas hay comercio, tan sólo porque conduce a las propiedades del intendente de la provincia o a las de un gran señor a quien el intendente considera conveniente honrar. Un gran puente no debe cruzar el río en un lugar por el que nadie pasa, o bien para embellecer tan sólo las vistas de un palacio situado en sus alrededores: cosas que ocurren con frecuencia cuando esos trabajos se costean con fondos distintos de los ingresos que produce esa clase de obras.

En varias partes de Europa el derecho que se paga por pasar por un determinado canal corresponde a personas particulares, a quienes su propio interés obliga a tener el canal en buen uso. Si su mantenimiento no es adecuado, desaparece la navegación sobre el mismo, y con ella cualquier beneficio que pudieran obtener con los derechos. Si tales derechos se pusieran en manos de comisionados que no tuvieran interés en ellos, pondrían menos diligencia en el mantenimiento de las obras que los generan. El canal de Languedoc costó al rey de Francia y a la provincia más de trece millones de libras, que (a razón de veintiocho el marco de plata, valor de la moneda francesa a finales del siglo pasado), representan más de novecientas mil libras esterlinas. Cuando se finalizó la obra se pensó que el procedimiento más adecuado para su conservación consistiría en ceder los derechos al ingeniero Riquet, que había diseñado y dirigido la obra. Tales derechos proporcionan en la actualidad una importante suma a las distintas ramas de la familia del ingeniero, que tienen mucho interés, por tanto, en mantener el canal en buen estado. Si los derechos se hubieran puesto bajo la administración de comisionados que no hubieran tenido tal interés, podrían haberse disipado en gastos ornamentales e innecesarios, dejando que se arruinase la parte principal de la obra.

Los derechos destinados al mantenimiento de una carretera no pueden convertirse sin riesgo en propiedad de particulares. Una carretera, aunque se abandone totalmente, sigue siendo transitable, al contrario que los canales. En consecuencia, los titulares de los derechos sobre una carretera podrán abandonar su mantenimiento y seguir cobrando casi los mismos derechos. En consecuencia, es

² Adam Smith dice que el correo es “propriadamente una empresa mercantil”.

conveniente encomendar los derechos que se pagan para el mantenimiento de tales obras a comisionados o fiduciarios.

En Gran Bretaña se ha protestado con justicia en muchas ocasiones por los abusos cometidos por las personas a quienes se había encomendado la administración de esos derechos. Se dice que en muchos puestos de peaje el dinero percibido es más del doble del necesario para efectuar, de la manera más perfecta, las obras necesarias: obras que en muchas ocasiones se acometen con lentitud o no llegan a ejecutarse jamás. Ha de señalarse que este sistema de administración no es muy antiguo, y ello explica que no haya alcanzado el grado de perfeccionamiento de que es susceptible. Si para desempeñar los cargos de administración se nombran personas ineptas o mezquinas, y no existen aún tribunales de inspección y de cuentas que fiscalicen su conducta y reduzcan los derechos a lo estrictamente necesario para su mantenimiento, ello se debe a la bisonñez de la institución, y habrán de subsanarse dichos defectos en gran parte y a su debido tiempo por la autoridad del parlamento.

El dinero recaudado en los distintos peajes de Gran Bretaña exceden tanto a lo necesario para el mantenimiento de las carreteras que con el sobrante habría fondos suficientemente abundantes para atender en ocasiones a las necesidades del estado. Se ha dicho que el gobierno, gestionando directamente los derechos sobre las carreteras y empleando a soldados que percibirían una pequeña prima sobre su salario, podría efectuar su mantenimiento con un gasto mucho menor que los comisionados, quienes sólo pueden emplear para el mantenimiento a gentes que únicamente viven del salario que perciben. Se ha estimado que de esta forma se obtendría alrededor de medio millón³ sin establecer una nueva carga para el pueblo, haciendo que los peajes contribuyan a las cargas generales del estado de la misma forma que el correo.

No pongo en duda que de esta forma se obtendrían unos ingresos considerables, pero quizá no sean tan grandes como estiman los defensores de estas medidas. Medidas que, por otra parte, suscitan importantes objeciones.

En primer lugar, los derechos recaudados en los peajes como fuente para sufragar las necesidades del estado, aumentarían a medida que dichas necesidades lo requiriesen. Por tanto, con arreglo a la política de Gran Bretaña, probablemente aumentarían con rapidez. La facilidad con que se obtendría un gran ingreso de ellas animaría a la administración a recurrir con frecuencia a esta fuente de ingresos. Aunque quepa la duda de que se puede economizar medio millón con los derechos actuales,

³ Tras la publicación de las dos primeras ediciones de este libro he encontrado razones para pensar que los derechos de peaje en Gran Bretaña no llegan a la cantidad neta de medio millón; una suma que, con la gestión del gobierno, no sería suficiente para el mantenimiento de cinco de las principales vías del reino.

no hay duda que se obtendría un millón si se doblaran o dos millones si se triplicaran⁴. Además, estos enormes ingresos se podrían recaudar sin necesidad de designar un solo funcionario más. Pero si los papeles aumentaran de esta forma, en lugar de facilitar el comercio supondrían un serio obstáculo para su desarrollo. El coste de transportar las mercancías pesadas de unos lugares a otros del país se incrementaría tanto, que se reduciría mucho el mercado de las mismas, desalentándose su producción y aniquilándose totalmente las principales ramas de la industria doméstica.

En segundo lugar, un impuesto sobre los carruajes, proporcional a su peso, si bien es muy equitativo cuando se destina a la reparación de carreteras, es enormemente desigual si se dedica a cualquier otro fin, o a sufragar las necesidades del estado. Cuando se aplica únicamente al fin arriba mencionado, cada carruaje paga exactamente el deterioro que ocasiona en las carreteras; pero cuando se aplica a otros fines cada carruaje paga más que el deterioro que ocasiona y contribuye a sufragar alguna otra necesidad del estado. Pero como el peaje eleva el precio de las mercancías con arreglo a su peso y no a su valor, lo pagan fundamentalmente los consumidores de bienes pesados y voluminosos y no los que consumen artículos ligeros y de lujo. En consecuencia, cualquiera que fuera la necesidad del estado financiada con este impuesto, es evidente que sería pagada por los pobres y no por los ricos, cubriéndose a costa de quienes tienen menos capacidad de pago y no de quienes son más capaces.

En tercer lugar, si el gobierno descuidara la reparación de las carreteras aún sería más difícil obligarle a que aplicara correctamente los derechos de peaje. Se obtendrían unos grandes ingresos del pueblo sin que parte alguna de los mismos se aplicara al único fin que justifica su exacción. Si la mezquindad y pobreza de los comisionados de las carreteras de peaje dificultan el obligarles a repararlas, su grandeza y poder significaría un obstáculo diez veces más grande en el caso que aquí se considera.

En Francia los fondos destinados a la reparación de las carreteras están bajo el control inmediato del poder ejecutivo. Dichos fondos consisten, en parte, en un cierto número de días de trabajo que los campesinos se ven obligados a prestar en la mayor parte de Europa con objeto de reparar las carreteras, y en parte de una porción de los ingresos generales del estado que el rey desvía de otros fines.

Con arreglo a las antiguas leyes francesas y de la mayor parte de Europa, el trabajo de los campesinos era organizado por un magistrado local o provincial, sin dependencia directa del consejo real. En la actualidad, tanto el trabajo de los campesinos como los fondos que el rey destina a la reparación de las carreteras, sean provinciales o nacionales, se hallan por completo bajo la dirección

⁴ Tengo ahora buenas razones para pensar que todas estas cifras son excesivas.

del intendente, un funcionario a quien nombra y destituye el consejo real, con el que está en continuo contacto, y del que recibe sus órdenes. Con el progreso del despotismo la autoridad del poder ejecutivo absorbe gradualmente la de los otros poderes del estado y asume directamente la gestión de cualquier fuente de ingresos destinada a un fin público. Sin embargo, en Francia, las grandes rutas que ponen en comunicación las principales ciudades del reino se mantienen generalmente en buen uso, y en algunas provincias su estado es mejor que el de la mayor parte de los caminos de peaje ingleses. Pero lo que llamamos rutas secundarias, esto es, la mayor parte de las carreteras del país, están totalmente abandonadas y en muchos lugares son absolutamente intransitables para los carruajes pesados. En algunos lugares es incluso peligroso viajar a caballo, y las mulas representan el único medio seguro de transporte. Frecuentemente un ministro de una corte ostentosa goza con la ejecución de una obra esplendoroso y magnífica, como una gran ruta frecuentada por la nobleza principal, cuyos aplausos no sólo halagan su vanidad, sino que contribuyen a apoyar sus intereses en la corte. En cambio, la ejecución de un gran número de pequeñas obras, sin grandes apariencias, que sólo se justifican por su utilidad, es algo tan pobre y despreciable que apenas merece la atención de un magistrado tan importante. En consecuencia, bajo una administración de este tipo dichas obras son totalmente descuidadas.

En China y otros gobiernos de Asia el poder ejecutivo asume tanto la reparación de las carreteras como el mantenimiento de los canales de navegación. Entre las instrucciones que se dan a los gobernadores de cada provincia se otorga gran importancia a estos menesteres, y la opinión que la corte se forma de los gobernadores se halla muy influida por la atención que hayan prestado a esta parte de las instrucciones. En consecuencia, se dice que esta rama de la administración pública se ha atendido con especial cuidado, sobre todo en China, donde las carreteras, y aun más los canales de navegación, superan con mucho a cuanto conocemos en Europa. No obstante, la descripción de dichas obras que llegan a Europa provienen generalmente de viajeros débiles y fantasiosos, frecuentemente de misioneros estúpidos y mentirosos. Si dichas obras hubiesen sido examinadas por personas más inteligentes, y si las descripciones de las mismas hubieran sido transmitidas por testigos dignos de mayor confianza, quizá no parecerían tan maravillosas. La descripción que de obras de este tipo nos proporciona Bernier de Indostán es mucho más modesta que las aportadas por otros viajeros más propensos al asombro que él. Quizás ocurra en estos países como en Francia, donde se atiende con cuidado al mantenimiento de las carreteras principales, descuidándose el resto. Además, en China, Indostán y otros gobiernos de Asia, los ingresos del soberano proceden fundamentalmente de la contribución territorial, que sube y baja con arreglo a las variaciones anuales del producto de la tierra. Por ello en estos países los intereses del soberano guardan estrecha relación con el cultivo de la tierra: con el volumen y valor de su producto. Pero para que dicho

producto sea tan grande y tenga tanto valor como sea posible, es necesario proporcionarle un mercado todo lo extenso que se pueda, y por consiguiente establecer las comunicaciones más libres, fáciles y baratas entre las distintas regiones del país, lo cual se puede hacer solamente con las mejores carreteras y canales de navegación. En cambio, los ingresos de los soberanos europeos no provienen fundamentalmente de la contribución sobre la renta de la tierra. En la mayor parte de los reinos de Europa dichos ingresos provienen, en última instancia, del producto de la tierra, pero la relación no es tan directa ni evidente. Por tanto, en Europa el soberano no se siente estimulado a fomentar el crecimiento en cantidad y valor del producto de la tierra, ni en conservar en buen estado las carreteras y canales con objeto de proporcionar el mercado más amplio posible a los productos del campo. Por tanto, si bien es posible que en algunas partes de Asia se administre con eficacia esta rama de los asuntos públicos, no hay la menor posibilidad de que ello ocurra en parte alguna de Europa dada la situación actual.

Incluso aquellas obras públicas que por su propia naturaleza no pueden producir ingreso alguno con el que atender a su mantenimiento, pero cuya conveniencia se circunscribe a un distrito o lugar determinado, son siempre mejor conservadas con ingresos locales o provinciales y bajo la administración de estos ámbitos que con los ingresos generales del estado, cuya administración siempre recae en el poder ejecutivo. Si las calles de Londres hubieran de estar iluminadas y pavimentadas con cargo al tesoro, ¿existiría la más mínima posibilidad de que estuvieran tan bien pavimentadas e iluminadas como en la actualidad a un coste tan reducido? Además, en este caso, los gastos, en vez de sufragarse con impuestos locales que gravaran a los habitantes de una determinada calle, parroquia o distrito de Londres, se sufragarían con los ingresos generales del estado y gravarían a todos los ciudadanos del reino, quienes en su mayor parte no disfrutaban ni la iluminación ni el pavimento de las calles de Londres.

Los abusos que a veces se cometen en la administración de las rentas provinciales y locales, por enormes que parezcan, son insignificantes si se comparan con los que se dan en la administración de los ingresos de un gran imperio. Además, se corrigen con mucha mayor facilidad. Bajo la administración local o provincial de los jueces de paz de Gran Bretaña, los seis días de trabajo que los campesinos están obligados a prestar con el objeto de reparar las carreteras no siempre se aplican con gran equidad, pero jamás se exigen con opresión o crueldad. En Francia, bajo la administración de los intendentes, su aplicación no es más razonable, pero su exacción es frecuentemente más cruel y opresiva. Dichas *corvées*, como se les denomina, constituyen el principal instrumento de la tiranía de estos funcionarios para castigar a cualquier parroquia o comunidad que haya tenido la desgracia de caer en su desagrado.