

8. 147

20148

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION MENSUAL DE LA
Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes
y Colegio de Egresados.

DIRECTORES:

| | |
|--|---|
| Dr. Alfredo L. Palacios Por la Facultad | J. Waisman Por el Centro de Estudiantes |
| Raúl Prebisch Por el Centro de Estudiantes | |

REDACTORES:

| | |
|--|--|
| Dr. Alfredo Echagüe Por la Facultad | Cecilio del Valle Eugenio A. Blanco Por el Centro de Estudiantes |
| Dr. Eduardo M. Gonella Dr. José Barrau Por los Egresados | |

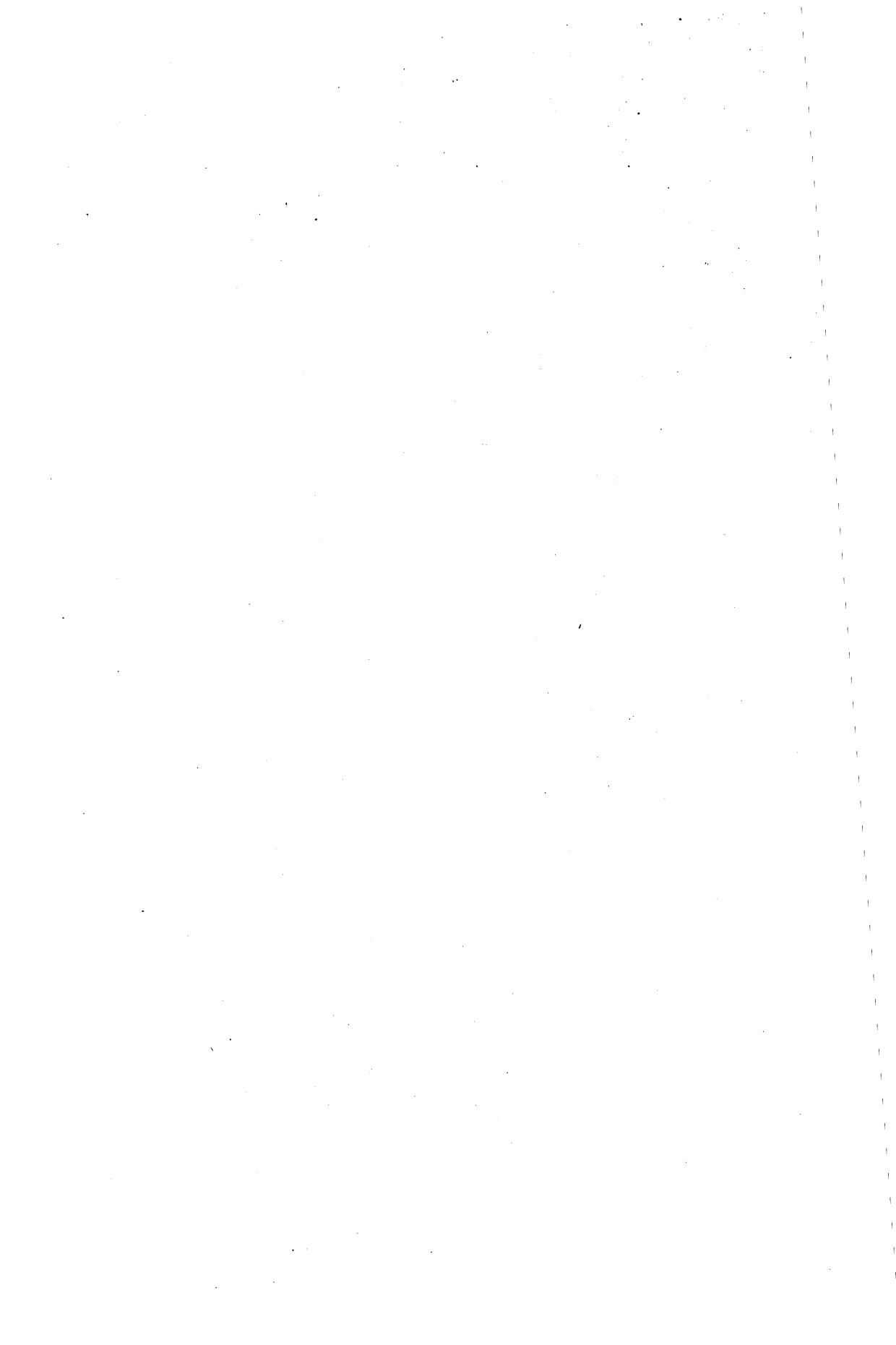
ADMINISTRADOR: Bernardo J. Matta

Año X

Enero-Febrero de 1922

Serie II. N^{os.} 6-7

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES



1616
1716

Municipalización de servicios públicos

I. Política social del municipio. — II. Naturaleza de los servicios públicos municipales. — III. "Implantación" de los servicios públicos. — IV. Establecimiento de la hacienda municipalizada; el ejercicio y clausura.

I. Estudiaremos aquí el problema de la municipalización siguiendo preferentemente las cuestiones de hecho; en pos de ellas vendrán después las regulaciones jurídicas.

La municipalización tiene su origen en las ciudades populosas. Los problemas sociales de la vida moderna hincan en ellas sus raíces y las necesidades que surgen de esos problemas concluyen creando los órganos políticos llamados a suavizarlos.

Las estadísticas comprueban el considerable aumento de la población urbana. Sus causas son diversas y variables según las circunstancias: unas veces, la constante atracción que las ciudades ejercen sobre la campaña; otras, las inmigraciones mal distribuidas, cuando no, ese flujo y reflujo extemporáneo del movimiento humano que huye del malestar en procura de mejores horizontes.

Todo esto crea problemas difíciles de resolver ampliamente. Sin embargo, es dable observar que van dándose los pasos a soluciones tolerables en procura de mitigar en algo la eterna desigualdad que las condiciones económicas imponen.

La vida de una ciudad moderna, con todos los complejos servicios que el aumento de las necesidades públicas exigen, contribuye poderosamente a extender la esfera de la administración municipal. El progreso de la población trae consigo una vida social más intensa y por ende una correspondiente evolución en los servicios municipales. La política social del municipio es su consecuencia.

La misión del municipio moderno no invade las atribuciones

del Estado, pues cada uno tiene su esfera de acción; mientras aquél la ejercita en la localidad, el Estado la realiza con carácter general en todo el territorio. A pesar de esto, deben no obstante correr armónicas, especialmente en un Estado de organización federal, en donde los conflictos de jurisdicción pueden ser más frecuentes por el imperio de dos autoridades cuyas sedes residen en el mismo territorio. Por ejemplo, no se concibe que en un distrito federal, constituido por una ciudad, el gobierno nacional y el municipal sigan inspiraciones distintas en cuanto a la política social. Aquel podría por razón soberana legislar en un sentido contrario a la acción pretendida por el gobierno municipal, trabando por una legislación restrictiva la ampliación de las funciones que éste necesita para ejercerla.

Los municipios son quienes, en contacto directo con la población, conocen mejor las necesidades locales. Ellos se concretan a una ciudad; el Estado a todo el país. La política social del Estado, por ser general y referirse a poblaciones de distinto desarrollo y necesidades, es mínima, en medida suficiente para todos; la del municipio, es máxima, porque es concreta.

Una de las manifestaciones de la política social del municipio la constituye la municipalización de los servicios públicos.

Señálase la necesidad de que las ganancias derivadas de un servicio que por su naturaleza es indispensable a la colectividad, no queden en manos de las empresas particulares. La Comuna los asume directamente para que aprovechen a todos, y dado el caso, a ella misma. Cuando los fines no consisten solamente en perseguir el lucro sino también el más noble y más honrado de la distribución colectiva del bienestar, no debe causar extrañeza la tendencia que procure retirar de los particulares los beneficios inherentes a la explotación de servicios o industrias que tienen carácter general o colectivo.

Esta política social es saludable. El municipio, bien inspirado, conoce de cerca y directamente, todas las manifestaciones de la vida colectiva a la que debe favorecer y por cuya seguridad debe velar; no debe permitir que los servicios municipales de carácter público, es decir, aquellos a los cuales todos aportamos por necesidad nuestro concurso, estén en poder y sean exclusivos de empresas con capitales particulares, cuyas miras — merced a ese aspecto de cooperación forzosa que de hecho les presta la colectividad — se dirigen con marcada preferencia a la obtención de un atrayente dividendo.

La vida de los municipios modernos a más de su actividad

jurídica, comprende la actividad social. La municipalización es una de las consecuencias de esta última función, la que no sólo estriba en proteger al trabajo, sino en proteger en general a las clases menesterosas en los aspectos éticos, higiénicos y económicos.

II. Atraído para el municipio el ejercicio directo de servicios públicos, y aceptado el motivo fundamental que lo mueve a ello, todo estudio positivo debe girar alrededor de la mejor forma de substituir las empresas particulares por la empresa municipal.

Esta empresa municipal podrá tener o no tener carácter de monopolio; dependerá de la naturaleza del servicio que cumple. Cuando una empresa particular obtiene la concesión para el abastecimiento de aguas, de luz, para la explotación de teléfonos, de tranvías, etc., procura siempre obtenerla con monopolio, y si no es así, la limitada competencia que se establece bien pronto desaparecerá por la acción absorbente de la empresa con capitales más fuertes. Esta absorción se produce en forma franca y deliberada o se disimula.

Es lógico que la naturaleza del servicio no permita la coexistencia de varias empresas sin recíproco perjuicio. Tampoco es posible que el subsuelo de una ciudad se encuentre sometido a la instalación de redes, cañerías, cables, desagües, etc., de distintas empresas en competencia. De estos razonamientos se deduce que ciertos servicios públicos llevan en sí, tienen implícitamente, el carácter de monopolios de hecho. Claro está que si estos servicios son ejercidos directamente por el municipio, deben serlo con las características de monopolio de hecho y de derecho. Si se trata de servicios que permiten la coexistencia de varias empresas la municipalización podrá existir en concurrencia con la empresa privada o excluyéndola; dependerá de que la ley conceda o no el monopolio exclusivo. Queda explicado que el monopolio de hecho puede aparecer con la empresa privada y que él no es característico de la empresa municipal y si la comuna asume el servicio es para que vaya en provecho de la colectividad y no de un determinado número de empresarios.

Conviene determinar clara y concisamente la naturaleza y fines de la municipalización.

En primer lugar cabe distinguir que la municipalización es una ampliación de funciones en la administración comunal.

Ya hemos dicho que consiste en el ejercicio directo de los servicios públicos por el municipio.

Esa moderna ampliación de las actividades municipales ha dado lugar, tan sólo para denominarla, a largas discusiones. Dícese que es "socialismo municipal", o "industrialismo municipal", o "cooperatismo municipal", etc., etc. Todo ello, no entra en los propósitos de este estudio, y si la municipalización sin ser una de esas cosas puede participar de algunas de las características de todas ellas, la exposición de los argumentos cambiados por sus sostenedores, daría a este artículo una extensión que no deseamos.

El municipio puede producir por vía directa; puede explotar su patrimonio y sin embargo no municipaliza. Cuando la comuna explota directamente un terreno de su propiedad; arrienda los puestos en las ferias y mercados; aprovecha lugares determinados para avisos, o explota los surtidores de nafta en las plazas públicas, realiza una empresa fiscal, no municipaliza.

Debe entenderse claramente, que la característica fundamental de la municipalización, es la producción directa de bienes o servicios por la comuna, destinados a satisfacer una necesidad de interés colectivo o social, reclamada imperativamente, en primer lugar, por aquella parte de la población más menesterosa.

Es un principio básico que al Estado y al Municipio, les corresponden la obligación de prestar numerosos intereses públicos, cada cual en su radio de acción. Esas entidades existen en razón del interés colectivo, de la conveniencia pública, de donde se infiere que deben prestarlos. Ello no ha significado, en todos los tiempos, consideradas capaces.

Cuando por razones de una política social de vieja escuela, no se considera al municipio con capacidad suficiente, se le dan facultades para que delegue. Los servicios públicos, entonces, se entregan al cuidado de empresas particulares, mediante concesiones de muy variado aspecto y conveniencia.

La comuna se reserva siempre algún derecho, ya sea en beneficio propio o de la colectividad. Se reserva derechos en beneficio propio, cuando estipula en la concesión que parte de las utilidades o ingresos de la empresa concesionaria formarán parte de los recursos municipales; cuando se conviene alguna tarifa reducida para la comuna por aquellos servicios de los cuales ella tiene necesidad o se determinan que no deben co-

brarlos; cuando hace pagar al concesionario diversos derechos por las obras o instalaciones en el subsuelo y que den lugar a la apertura de calzadas, etc., etc. Se reserva derechos en beneficio de la colectividad, cuando por el contrato de concesión, la municipalidad queda facultada para fiscalizar el servicio público, cuidando la calidad de los productos, sellando los aparatos que se usen para medirlos, etc.; cuando sujeta a la empresa concesionaria a someter sus tarifas para el público a un previo examen y consentimiento de la municipalidad; o bien limitando el precio del servicio a una cantidad determinada que podrá ser función del coste de producción o del valor en mercado de las principales materias primeras que intervienen; cuando dichas tarifas no pueden ser elevadas conforme la renta del capital invertido sobrepase un determinado tanto por ciento; cuando asegura para determinada clase de la población una tarifa diferencial; cuando establece la reglamentación del servicio público en miras de la seguridad e higiene públicas, etc., etc., en todos los casos, estipulando las sanciones o multas con que se castigan a las empresas particulares por las infracciones que cometan en la prestación del servicio público a cargo de ellas.

III. Si la comuna moderna, consciente de sus deberes y de su capacidad, y, en mérito a la misión que le corresponde en las ciudades populosas, asume la responsabilidad de satisfacer directamente los servicios públicos, se presentarán ante ella, delicados problemas de índole económica, financiera y política.

Como no es legítimo que las autoridades edilicias aventuren los intereses comunales en iniciativas sin estudio, y teniendo en cuenta los valiosos intereses susceptibles de afectarse, toda asunción por el municipio de servicios públicos, debe estar solemnemente garantida por estudios previos, programas profundamente estudiados en todos sus aspectos, discusión amplia y veredicto popular. El estudio de estas delicadas cuestiones corresponde a lo que se denomina "implantación" de los servicios públicos.

Daremos aquí, una nómina de los principales servicios públicos que suelen municipalizarse:

1. Abastecimiento de aguas potables.
2. Servicio de cloacas.
3. Extracción de basuras, barrido y riego de calles.

4. Abastecimiento de alumbrado y calefacción por gas.
5. Abastecimiento de alumbrado eléctrico.
6. Tranvías.
7. Teléfonos.
8. Fuerza motriz, hidráulica y eléctrica.
9. Construcción y explotación de mataderos.
10. Construcción y explotación de mercados públicos.
11. Baños y lavaderos públicos.
12. Construcción de asilos nocturnos.
13. Casas para obreros.
14. Panificación.
15. Carnicerías municipales.
16. Servicio de farmacias.
17. Venta de bebidas alcohólicas.
18. Transportes fúnebres.
19. Servicio de ómnibus, automóviles y otros medios de comunicación.
20. Venta de leche esterilizada.
21. Fabricación y venta de hielo.
22. Agencias de colocaciones.
23. Bancos municipales de préstamos, o montepíos o monte de piedad.
24. Servicios de asistencia pública, hospitales, etc.

Si analizamos la naturaleza de los servicios enunciados, veremos que no todos los casos de municipalización pueden ser considerados del mismo modo. La mayoría significan el ejercicio de una industria y los otros tienen acentuadamente el carácter de protección social, sin que a muchos de los primeros les falte este carácter ya sea en su aspecto económico o de protección de salubridad pública. Pondremos un ejemplo: Los servicios de aguas, cloacas, alumbrados, fuerza motriz, tranvías, teléfonos, etc., no pueden equipararse en su naturaleza y ejercicio a los del Banco Municipal de Préstamos, venta de leche esterilizada, agencia de colocaciones, asilos, baños y lavaderos, etc., etc. Los fines son distintos. En los primeros, el municipio busca librarse de los contratistas y proporcionar en condiciones ventajosas para sí y para el vecindario lo que es objeto de una necesidad colectiva. Ya hemos dicho que hay servicios como estos, que por su naturaleza no admiten concurrencia y son ejercidos, inevitablemente, en calidad de monopolio, sea por las empresas particulares o por el municipio. En cambio, otros, tienen un ca-

rácter pronunciado de protección social: los bancos municipales de préstamos, son creados con el fin de librar al pobre necesitado de las garras de la usura y que esta realice sus bárbaras ganancias a merced del dolor y de la miseria; la instalación de lecherías municipales para la venta de leche esterilizada, son creadas para atenuar la mortalidad infantil, pues está reconocido que la inspección no es suficiente para evitar las adulteraciones; las agencias municipales de colocación no son creadas con un fin de lucro industrial sino con el propósito de cuidar el momento inicial de las relaciones entre patrones y obreros, contribuyendo así, a su pacífico desarrollo.

No analizaremos los fundamentos que motivan la municipalización de cada uno de los servicios públicos enumerados, porque la mayoría de ellos surgen por sí solos.

Entrar, también, a demostrar la extensión adquirida por la municipalización, con cifras y demás particulares — por otra parte muy interesantes—, sería larga tarea que no entra dentro de los propósitos de este artículo. Basta a nuestro objeto decir solamente que en Inglaterra, cuna del individualismo, no hay ciudad importante que no los tenga; que Italia es llamada la patria de la municipalización, por V. Totomianz y que Angelo Majorana ha dicho que ha sido la primera en presentar un sistema de legislación racionalmente pensado y armónicamente desenvuelto sobre materia de tan esencial importancia social; que en Alemania numerosas ciudades ya los poseen, como también en Holanda, Bélgica, Francia, España, Estados Unidos, Suiza, Noruega.

El proceso de la “implantación” de los servicios públicos municipales, tiene características complejas según sea el país de que se trate y más aún, según la localidad donde se aplique, pues estos servicios para ser eficaces deben mantener absoluta afinidad con las costumbres y los modos de las poblaciones que van a servir. La interpretación y el cumplimiento de un servicio, no es el mismo si se trata de una ciudad inglesa, o italiana; cada población tiene sus características aun dentro del mismo país y por consiguiente la organización de un servicio participa de sus modalidades. A su vez, cada uno de los servicios públicos que la municipalidad pueda asumir, tiene un carácter propio, con el cual deberán estar acordes las ordenanzas o reglamentaciones que se dicten. En Inglaterra se estu-

dia por el Parlamento cada caso de municipalización y por medio de un Act se faculta a los poderes locales para acometer la empresa. En Italia el Parlamento ha dictado una ley general que determina anticipadamente el número y calidad de los servicios municipalizables.

Dentro de nuestro sistema de gobierno, y en lo concerniente a la Capital federal, correspondería que el Parlamento nacional, en uso de atribuciones propias (Art. 67, inciso 27 de la Constitución Nacional), dictase una ley especial facultando al municipio, como lo hace la ley italiana de fecha 29 de marzo de 1903, a municipalizar determinada clase de servicio públicos con derechos exclusivos o en concurrencia con los particulares, especificación enumerada y limitativa a objeto de impedir una exagerada expansión de las atribuciones de la comuna.

Es tan interesante y completa la ley italiana, que conviene seguirla en todas sus previsiones, por cuanto, aparte del amplio estudio y discusión que la ha precedido, deja sentado normas y procedimientos que hoy por hoy constituyen principios de los cuales no es prudente apartarse cuando se trata de esta materia; de modo tal, que al exponer las condiciones y recaudos indispensables que deben presidir la asunción de servicios públicos por la comuna, se encontrará mucha similitud con la legislación italiana.

Cualquier ley especial a dictarse, deberá autorizar a la comuna para asumir directamente algunos de los servicios públicos que en la misma se mencionen; su asunción tendrá carácter facultativo, no deberá imponerlos. La comisión italiana, al dictaminar sobre el proyecto del gobierno, decía: "Hay bien y hay mal en la municipalización. No puede ser ni admitida ni rechazada en "block". Es la estadística y el legislador, interpretándola, quien ha de decidir de la oportunidad de las reformas en cada caso, y agregaba: "ella propone pero no impone".

Los puntos de vista del legislador deben ser:

- 1.º El bien público.
- 2.º Que las finanzas municipales obtengan ventajas y no daños.
- 3.º Que sea voluntad de los vecinos.

Por estos motivos, la ley deberá someter a una rigurosa formalidad toda concesión que tienda a municipalizar un servicio dado. Ella deberá expresar que corresponde al Concejo

Deliberante la facultad de discutir y votar toda asunción directa de servicios en base a proyectos que sean iniciativa de sus miembros o de sus comisiones especiales o bien del Departamento Ejecutivo municipal. La deliberación deberá hacerse sobre un proyecto o despacho de norma exclusivamente técnica y financiera. Esta norma técnica y financiera deberá comprender las siguientes materias:

- a) La obra de la "implantación" (adquisición de terrenos, construcciones, instalación de máquinas, en fin, todos los elementos indispensables para asumir el servicio y que en definitiva constituyen el capital fijo);
- b) El costo presunto de ese capital fijo;
- c) Los medios con los cuales la Comuna hará frente a esas inversiones. Si es a base de un empréstito, deberá estudiarse el plan del mismo y determinarse todas las condiciones que de él se derivan entre la Municipalidad y el organismo o hacienda especial que se creará. La Municipalidad emitirá el empréstito y hará los servicios respectivos. Los fondos de este empréstito se destinarán a la hacienda especial como capital de dotación y se fijará la presunta renta anual que la Municipalidad obtendría ya sea a título de intereses de ese capital o a título de provecho;
- d) El costo del servicio; y si él tuviera carácter industrial, el de las materias primeras a producir;
- e) Que organización administrativa y técnica se dará a la hacienda;
- f) Que alicuota se fijará para la renovación y reconstrucción del capital fijo;
- g) La tarifa que se asignará al servicio;
- h) Si el servicio se ejecutará con derecho exclusivo o de monopolio (siempre que la ley lo permita para el servicio en cuestión). En ese caso, el proyecto, dará las razones técnicas y de conveniencia que así lo aconsejen.

El proyecto o despacho del mismo deberá completarse con una relación que exponga la situación local con respecto al servicio que se piensa asumir y las ventajas de orden social y económicas que se presumen con el ejercicio directo.

La ley deberá imponer todas las garantías que hemos mencionado a fin de encauzar y pulir las manías proyectistas. Deberá consignar que el proyecto, si fuera aprobado por el Concejo Deliberante, pasará al Intendente municipal para que dé su opinión sobre el asunto.

Por último, no deben parar aquí las garantías. Opinamos que todavía debe existir una última, que la ley consignará, y ella se refiere al *referendum popular*. Entendemos que los vecinos deben votar *si* o *no*. Los aspectos que el *referendum popular* implica, deberán ser considerados en la ley.

En Italia, una vez que el proyecto sale de la rama comunal, pasa con todos sus antecedentes a la junta provincial que resolverá dentro de treinta días, y de ella a la comisión real, la que decide, (artículos 10 a 12 de la ley y 84 a 90 de su reglamento). Admitido por la comisión real, el expediente pasa a la secretaría municipal donde queda por treinta días a disposición de los vecinos, transcurridos los cuales, se somete a votación de los electores, que los son todos aquellos que pueden elegir en las elecciones municipales. Se vota en día festivo. A cada elector se le provee de dos papeletas, una con *si* y otra con *no*, contestando a la siguiente pregunta: ¿El elector opina que el Municipio asuma el ejercicio directo del servicio de....., en el modo y términos establecido en el acuerdo adoptado por el consejo comunal en sesión del?

Continuando con las disposiciones fundamentales de la ley, consideramos imprescindible, que ella declare expresamente que la Comuna queda autorizada para proceder al rescate de las concesiones concedidas a la industria privada en virtud de los respectivos contratos.

Cuando un servicio público estuviese atendido por una empresa particular sin contrato de concesión —situación posible aunque rara— la ley declarará, por razones de utilidad pública, que la Comuna también está autorizada para proceder a la expropiación. Ambos casos se presentarán cuando el municipio resuelva, con facultad para ello, asumir un servicio público con carácter de monopolio. Sea por rescate o expropiación, la empresa privada deberá ser justamente indemnizada, y la ley determinará los procedimientos arbitrales a seguir cuando falte acuerdo de las partes.

Otra de las disposiciones fundamentales, será aquella que imponga la necesidad de establecer un *organismo autónomo para*

cada servicio, una hacienda con administración y dirección técnica propia, regida por un estatuto o reglamento que el Concejo Deliberante dictará inmediatamente que el referéndum haya sido favorable y que será consagrado ejecutorio por el Intendente. Solamente, cuando el servicio sea de poca importancia y no tenga un marcado carácter industrial, y para los cuales no aparezca tan necesaria y conveniente, la constitución de haciendas especiales, podrán ser ejercitados "a economía". El ejercicio "a economía" es distinto de la municipalización, él entra en la administración ordinaria de la comuna y no reclama órganos propios. Por consiguiente, todas las consideraciones anteriores y las que se dirán, se refieren a la verdadera hacienda municipalizada.

Cada hacienda especial debe ser administrada por un Directorio, nombrado por el C. D., fuera de su seno. El nombramiento debe recaer sobre personas que tengan especial competencia técnica y administrativa. Eligirán también un presidente del Directorio y un Director-gerente. Los empleados y obreros deben tener en las haciendas especiales, un carácter estable sin que ello signifique que en los casos de urgencia no puedan tomarse otros temporalmente. Los obreros y empleados estables, deben tener una participación en las utilidades de la hacienda.

La ley deberá expresar en términos generales las funciones que competen a las distintas autoridades que intervienen en el ejercicio de una hacienda especial, comenzando por el Concejo Deliberante, Directorio, Presidente del Directorio y Director-gerente.

La ley deberá imponer la obligación de llevar para cada una de las haciendas especiales, un sistema de contabilidad patrimonial, con inventarios perfectamente detallados; los libros que para los comerciantes se declaran indispensable, con todos los requisitos y garantías para que ellos presten fe y sirvan como medio de prueba, la obligación de realizar contratos por todas las operaciones que se efectúen, salvo las excepciones que la ley consigne. Se referirá, también, a los presupuestos económicos y financieros; a si el servicio de caja será atendido por la hacienda especial o por la Tesorería Municipal; a la forma de distribuir las ganancias y las pérdidas; a la obligación de exigir garantías suficientes de todo responsable bajo cuya custodia o vigilancia se encuentren bienes de la hacienda, etc., etc.

Es necesario tener muy presente, que la ley especial que se dicte, deberá contener disposiciones aplicables a todos los servicios que autoriza a municipalizar y que sólo al reglamento un edificio ya existente y adecuado, de muebles de oficina que corresponde encarar específicamente las condiciones inherentes a la naturaleza del servicio.

IV. Acabamos de mencionar cuáles deben ser las características de una ley especial que autorice al Municipio a municipalizar determinados servicios públicos. Consideramos ahora, que la Comuna ha resuelto asumir un servicio dado y que dicha asunción se ha sometido con resultado favorable a todo el proceso que la ley impone; que el Concejo Deliberante discutió y aprobó el respectivo reglamento o estatuto de ese organismo autónomo, o de esa hacienda especial como venimos diciendo, y que dicho reglamento ha sido declarado ejecutorio por el Intendente. Entramos pues, en la faz del establecimiento de la hacienda, y trataremos de dar las normas generales aplicables a cualquier servicio público.

Se presentarán los casos: a) que la hacienda sea necesario crearla, o mejor dicho, que ella sea de nueva fundación; b) que sea continuación de otra hacienda ya en ejercicio, rescatada de un concesionario.

De acuerdo con las normas técnicas y financieras del proyecto de municipalización convertido en ordenanza, la Municipalidad establece una *dotación* a favor de la nueva hacienda, que para ésta, constituirá el *capital inicial*. Dicha dotación podrá constituirse por una suma de dinero proveniente de un empréstito y a retirarse a medida que de ella se tenga necesidad, como así también de otros bienes municipales, por ejemplo, de terrenos de propiedad de la comuna para levantar un edificio, o bien de un edificio ya existente y adecuado, de muebles de oficina que la municipalidad facilitase a la nueva hacienda, etc., etc.

La Municipalidad se obliga a dotar a la hacienda de un determinado capital, y lo paga ya sea en dinero o en otra clase de bienes. A la hacienda especial no le interesa el modo como la municipalidad se ha procurado el capital que aporta. Por consiguiente, tratándose de una hacienda nueva, el inventario inicial estará constituido por un activo y pasivo simples. El primero será la deuda de la Municipalidad por el capital que se obliga aportar, el segundo el capital de dotación. A medida

que la municipalidad va entregando ese capital, disminuye la deuda de la misma y aparecen en el activo de la hacienda los bienes que se incorporan. Suceden a continuación una serie de operaciones que tienden todas a colocar a la hacienda en condiciones de funcionamiento. Cuando la hacienda está ya en condiciones de prestar el servicio público, comienza entonces, el primer ejercicio. El período de tiempo comprendido entre este momento y el inicial, se le denomina "período de implantación". El inventario con que deberá abrirse el primer ejercicio, arrojará un capital neto no diverso del inicial, aunque sí con bienes patrimoniales distintos. Podrá haberse incurrido en gastos — y esto es inevitable — durante el "período de implantación", pero ellos, aunque no son bienes, deben figurar en el activo como "gastos de implantación", los que después son amortizados anualmente por los ejercicios próximos.

Pasaremos ahora, al otro caso. Cuando un servicio público ha sido concedido por la comuna a la industria privada, podrá retirar la concesión y rescatar la empresa en ciertas y determinadas ocasiones. Nos encontramos entonces, en presencia de una hacienda ya constituida.

En primer lugar cabe señalar que todo contrato de concesión bien formulado debe contener las pertinentes cláusulas correspondientes al rescate, aparte de la muy común, disponiendo que al final de la concesión todos los bienes de la hacienda privada pasarán a ser propiedad del Municipio sin indemnización alguna.

Es conveniente, en cuanto al rescate, establecer los períodos dentro de los cuales el Municipio puede llevarlo a cabo. La legislación italiana, a este respecto, establece que la autoridad municipal tiene facultad para proceder al rescate, cuando ha transcurrido un tercio del tiempo por el cual la concesión fué dada, o por lo menos veinte años y nunca menos de diez. Vaya un ejemplo: si una concesión ha sido dada por noventa años y han transcurrido veinticinco, la comuna podrá rescatarla, porque si bien veinticinco años no es un tercio de noventa, es mayor de veinte años que es el límite máximo; y si hubiera sido dada por veinticinco años y hubieran transcurrido nueve años, o sea más de una tercera parte, no existirá derecho de rescate por cuanto no han transcurrido los diez años que se fijan como mínimo.

Si el municipio resuelve proceder al rescate o expropiación de una concesión confiada a la industria privada, tan

pronto sea decretado, corresponderá el nombramiento de un síndico interventor cuya misión será la de vigilar el funcionamiento de la hacienda para que el concesionario, durante los plazos que deben dársele, no aporte modificación al establecimiento en vista del futuro rescate.

Llegamos al momento en que la comuna y el concesionario deberán establecer la indemnización definitiva que se pagará por el rescate. Conviene dar una idea de los elementos que deben tenerse en cuenta.

- a) Deberá darse valor industrial a las instalaciones de cualquier naturaleza y al material mueble e inmueble. Para este valor se tendrán en cuenta los años transcurridos desde la iniciación del ejercicio y las eventuales mejoras introducidas en la instalación y en el material.
- b) Si el contrato de concesión establece que la instalación y materiales pasarán a poder de la Comuna al final de la misma y, por ejemplo, han transcurrido veinticinco años de los sesenta porque fué concedida, se procederá así: 1.º a calcular el valor actual de todas las instalaciones; 2.º a calcular el valor que estas mismas tendrían al final de la concesión, agregando las mejoras indispensables para que esas instalaciones o maquinarias dieran rendimiento o fueran útiles hasta esa fecha. Con ambos elementos y suponiendo que el valor actual fuera de \$ 500.000 y el final de pesos 300.000, se calculará el valor actual de \$ 300.000 descontados por treinticinco años — que es el tiempo que falta en el ejemplo dado— y se descontará de los \$ 500.000. La diferencia será lo que la Comuna indemnizará por este concepto.
- c) La ganancia de los años futuros que el concesionario deja de ganar a causa del rescate. Para establecer el monto de esta indemnización, deberá determinarse cual fué la ganancia líquida de la empresa concesionaria durante los últimos cinco años; se apartarán las cifras máxima y mínima, y se hará el término medio de las otras tres, hallándose de este modo la ganancia media anual. Se calcularán, ahora, los valores actuales de tantas anualidades iguales a esa ganancia como ejerci-

cios anuales falten para el término de la concesión, es decir, con vencimientos al primero, segundo, tercero, cuarto, etc. años. Es lógico que así deberá procederse, por cuanto, siendo ganancias que se pagarán todas juntas, se anticipan, uno, dos, tres, cuatro, etc. años.

- d) Si la empresa hubiese pagado a la Comuna un derecho o prima por la explotación total de la concesión, o esta hubiese abonado subsidios a la empresa, es procedente calcular el valor actual de dichos pagos siguiendo el procedimiento anterior, desde que los mencionados derechos o subsidios se extinguen al final de la concesión.
- e) La Comuna, con motivo del rescate, substituirá al concesionario en los contratos vigentes con los terceros y en las relaciones con el personal agregado al servicio. Si esos contratos se reputan onerosos en el momento del rescate, se les tendrá en cuenta al calcular la indemnización justamente debida al concesionario. Son contratos que el concesionario los ha realizado en determinadas épocas y que pueden tener para quien lo sucede, un valor igual o distinto en el momento del rescate.

También en este caso del rescate o expropiación de una hacienda que ya está completamente en ejercicio, la formación del inventario resulta fácil, porque los precios de los diversos bienes adquirido estarán ya establecidos con el concesionario o en juicio arbitral, y tales precios no deben modificarse por cuanto representan para la Comuna el precio de costo. Todas las sumas que se hubiesen pagado al concesionario en concepto de ganancias no percibidas y los demás gastos que todos estos trámites hubieran dado lugar, se imputarán a "gastos de implantación". El Activo sería la suma de los bienes que hubieran pasado a ser de propiedad de la hacienda municipalizada y el Pasivo el capital de dotación, o sea, la suma invertida por la Comuna para la adquisición de dicho activo.

En cualquiera de los dos casos planteados anteriormente, es decir, el establecimiento de una hacienda nueva o la continuación de otra ya en funcionamiento y que ha sido rescatada, y pasado el período que se denomina de "implantación", la hacienda municipalizada entra en ejercicio, comienza en sus funciones.

Se dice que cada período en la hacienda municipalizada o

mejor dicho cada ejercicio, deberá tener su presupuesto preparado con anterioridad por el Directorio y aprobado por el Concejo Deliberante.

Creemos que la necesidad del presupuesto depende de la naturaleza del servicio. Daremos nuestras razones.

Para aquellos servicios que no tienen en absoluto un carácter industrial, el presupuesto es factible, para los que lo tienen, el presupuesto es un estorbo, un procedimiento formal que en lugar de facilitar el regular funcionamiento de la hacienda, lo dificulta.

La organización y dirección de una hacienda municipalizada de carácter industrial, no tiene por qué diferenciarse de la hacienda privada. Cuanto más se sigan las normas de la última, menos la primera estará expuesta al fracaso. Las actividades de la hacienda industrial tendrán su lógico estudio de parte del Directorio, quien apreciará, como cualquier particular, la conveniencia o inconveniencia de cada caso concreto. Es imposible prever numéricamente todo el movimiento anual de una industria, ya sea particular como municipalizada. Existen una serie de factores que alterarían forzosamente cada una de las partidas del presupuesto económico y del presupuesto financiero, y como dichos factores son hechos irrenunciables, el presupuesto tendría que seguir las necesidades que esos hechos imponen, y en lugar de ser una norma para la actividad, sería una consecuencia de la misma, un reflejo de los hechos, sería una *estadística* y esto es una cosa distinta del presupuesto. Si en estas condiciones de movilidad el presupuesto se mantiene, ello significará el mantenimiento de un organismo pasivo, negativo, contrario, a los fines de la industria, representado por los emolumentos del personal dedicado a esa tarea; por ese ir y venir de expedientes recabando del Concejo Deliberante, (autoridad facultada para modificar los capítulos del presupuesto) las autorizaciones formales que necesariamente tendrá que dar; por los daños que esta pérdida de tiempo podría ocasionar a la industria en los múltiples contratos o actividades no contractuales que se derivan del eficaz cumplimiento del servicio público, etc., etc.

Supongamos un presupuesto económico y otro financiero prolijamente combinados, y cuyo estudio se ha llevado a cabo concienzudamente. Que estos presupuestos correspondan a un servicio municipalizado de carácter industrial. ¿Qué sucedería si durante el ejercicio sobreviniese en el mercado un aumento de los

precios para las materias de que tiene necesidad esa industria? Se necesitaría una mayor suma de la asignada por el presupuesto para obtener el mismo resultado. Significaría la disminución de la ganancia presunta o la aparición de una pérdida. El todo, la modificación de varios títulos del presupuesto económico y del financiero.

¿Qué sucedería si un *aumento de la producción*, motivado por una *mayor demanda*, hace insuficiente las asignaciones del presupuesto? Las necesidades habrá que llenarlas y esto traerá un *mayor gasto*, aunque una *mayor entrada*. Los presuntos provechos o resultados de lejercicio económico, quedarán alterados, y una situación que puede ser muy favorable, — como lo es para la industria privada — desarticula todos los renglones del presupuesto económico y del financiero, introduciendo en ellos variaciones múltiples y directas. Considérense todos estos hechos y se concluirá por aceptar que el presupuesto, aunque flexible, aunque elástico, pero sometido al régimen de las autorizaciones oficiales por una autoridad ajena a la industria, es una traba para el normal desarrollo de la hacienda municipalizada que posea el carácter que venimos mencionando. Ello no quiere decir, que el Directorio de la hacienda en cuestión, no formule anualmente el presupuesto parcial, o mejor dicho, fije antes del ejercicio, las erogaciones de carácter estable y que son independientes de la mayor o menor actividad de la industria y de los factores que pueden presentarse en el programa de producción.

El ejercicio comprende los actos o hechos administrativos que dan vida a la hacienda, como ser: compras, ventas, servicios, toma de personal, pagos, recaudaciones y demás operaciones variables y numerosas según la naturaleza de la hacienda. Todas estas operaciones se resuelven de conformidad con las reglas establecidas en el reglamento especial.

En el reglamento especial deberán fijarse la parte de dirección y de ejecución que corresponde al Directorio, a su presidente, al director-gerente, contador, tesorero, jefe de operarios, responsables, consignatarios, etc., y la hacienda se podrá decir bien ordenada, cuando las funciones de cada uno sean claramente determinadas y coordinadas, sin excesivas formalidades que impidan la acción, pero con una responsabilidad efectiva y fácilmente determinable.

Los responsables, o sea, las personas bajo cuya custodia se encuentran bienes muebles e inmuebles, así como el director-

gerente, estarán obligados a prestar caución suficiente por las graves responsabilidades que pueden asumir.

En principio general, el reglamento determinará que el Directorio *delibera y aprueba*, que su presidente *cuida* la ejecución de las resoluciones tomadas y que el director-gerente *las hace cumplir*.

Como no estamos tratando de una hacienda determinada, no podemos entrar a los pormenores y demás procedimientos del ejercicio, desde que estos varían de acuerdo con las necesidades y prácticas que caracterizan a cada uno de los diferentes servicios públicos susceptibles de ser asumidos.

En cuanto a la contabilidad nada de importancia será necesario agregar a las normas que siguen las haciendas privadas, comerciales o industriales. De los libros indispensables y auxiliares que deberán llevarse, es necesario que surjan constantemente, los valores de todos los bienes inmuebles, muebles, maquinarias, útiles, materiales, existencia en almacenes, créditos y débitos, etc.; las cobranzas o pagos inherentes o extrañas al servicio; las relaciones de débito y de crédito entre la hacienda y la Municipalidad; los elementos del costo.

Iniciadas las operaciones del año, aparecerá inmediatamente una cuenta denominada "Ejercicio año tal", la cual tendrá una importancia verdadera, si es capaz de ir indicando por un lado el costo del servicio que se presta o de la industria que se ejerce y por el otro, las entradas o valores que van resultando de su explotación.

En cuanto a la clausura del ejercicio, tampoco hay novedades que agregar con respecto a la hacienda privada, salvo una mayor proligidad en el estudio de los valores existentes y en la depuración y amortización de las cuentas susceptibles de ello.

Con los beneficios que pudieran resultar, se amortizarán los "Gastos de implantación", se creará un "Fondo para liquidación de créditos" y otro "Fondo de reconstitución del capital fijo". Llegado a esa situación, si la cuenta "Ejercicio año tal", arrojava saldo favorable, será el beneficio líquido, cuya distribución por mandato de la ley o del reglamento, podrá realizarse a favor de un "Fondo de reserva" para las eventuales pérdidas, en la medida de una cuota porcentual; otra cuota para los miembros del Directorio y el personal estable si es que se ha establecido su par-

ticipación en el provecho; y el resto, se acreditará a la Municipalidad.

Pero podría suceder que en lugar de una ganancia, la cuenta "Ejercicio año tal" arrojará pérdida, en cuyo caso ésta se imputaría al "Fondo de reserva" acumulado por los ejercicios anteriores para estos casos. Si este fondo de reserva no fuera suficiente para cubrir la pérdida, el excedente se cargaría a la Municipalidad, la que incluirá esta suma en el presupuesto entre los gastos extraordinarios y procederá a su entrega en la Tesorería de la hacienda.

Las cuentas quedan de esta manera depuradas y el ejercicio cerrado.

Clausurado el ejercicio, la Contaduría y la Tesorería deberán presentar las respectivas rendiciones de cuentas al Directorio, quien una vez aprobadas, las pasará al Concejo Deliberante conjuntamente con una Memoria ilustrativa, en la que se dará cuenta de la marcha de la hacienda, de las necesidades futuras y de las reformas que se reputen oportunas para obtener de la hacienda mejores rendimientos.

El Directorio pondrá a la disposición del Concejo Deliberante todos sus libros y papeles conjuntamente con las rendiciones de cuentas y la Memoria del ejercicio terminado. Se le dará entrada pasándolo a estudio de un Tribunal de cuentas municipal o a despacho de su comisión de hacienda. Cuando este despacho se produzca, todos los antecedentes y documentos quedarán por cierto número de días en la Secretaría a la disposición de los electores, para que se enteren y presenten sus reclamos.

El despacho del Tribunal de cuentas pasará entonces a la mesa directiva del Concejo Deliberante, debiendo su presidente, convocar al cuerpo a sesión especial, y en la cual quedará definitivamente aprobada o rechazada la gestión de la hacienda.

Damos por terminadas por ahora las consideraciones que nos merecen la municipalización de los servicios públicos en su aspecto práctico, no sin antes haber esbozado los motivos que les dan origen y la índole de los mismos. Queda, sin embargo, para más adelante, otros aspectos que contribuyen a integrar lo que sobre esta materia se dice y se discute. Hay cuestiones económicas, financieras y políticas muy valiosas sobre este particular,

y con las cuales se ligan numerosas observaciones en contra de la municipalización, así como en favor de ella: de un lado quienes señalan encarnizadamente sus inconvenientes; del otro, aquellos que ensalzan sus ventajas; ambas tendencias esgrimiendo las armas elocuentes de los hechos y las teorías doctrinarias más de acuerdo con los ideales que sustentan.

CÉCILIO DEL VALLE.