



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



El servidor público de saneamiento urbano en la Argentina

Soñora, Florencio

1941

Cita APA:

Soñora, F. (1941). El servidor público de saneamiento urbano en la Argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

73567

EL SERVICIO PUBLICO DE
SANEAMIENTO URBANO EN LA ARGENTINA

TESIS

PRESENTADA POR

FLORENCIO SONORA

PARA OPTAR AL TITULO DE DOCTOR EN CIENCIAS ECONOMICAS



BUENOS AIRES

MCMXLI

1501
234

1604

N. 33

N 33-

54

3024

Y. 21

CATALOGADO

73560

a la memoria de



María Sanchez D'Algarrende de Sónora

madre ejemplar

73567

CAPITULO I

Introducción



Señores Profesores:

Cábeme el honor de presentarme hoy ante vosotros para someter a vuestra ilustrada consideración, como prueba final de mis estudios en esta casa de mis grandes afectos y gratos recuerdos, la presente tesis para optar al título de doctor en Ciencias Económicas.

En la elección del tema, en su desarrollo y conclusiones creo haber interpretado una justa aspiración de nuestro pueblo, y he puesto -ratificando la profunda vocación que ^{me} llevé a sus aulas- la misma sinceridad y el mismo convencimiento con que en los años de mocedad dije a mis maestros y a mis camaradas la palabra cordial, vehemente entonces y ahora serena, pero siempre encendida por una fe y una esperanza en mejores días para nuestro país que el alma de la Facultad continúa alimentando.

Tema de mi mayor agrado es el que elegí: se refiere - al importante problema nacional de los servicios de saneamiento urbano en la República.

Con sinceridad y sin jactancia puedo decir que lo conozco y lo vivo, ya que me honro en formar parte del personal que presta sus servicios profesionales en la prestigiosa repar-

tiación del Estado nacional que tiene a su cargo tan importante actividad social, en el sentido económico, ético y político del vocable.

Al bagaje de ilustración y de ciencia que la Facultad me proporcionó, pude añadirle conocimientos teóricos consultados en autores nacionales y extranjeros y conocimientos prácticos que la experiencia, siempre pródiga, regala con espléndida. Todo ello me ha dado la pauta verdadera de lo que significa - el problema del saneamiento urbano en la Argentina.

Lo he estudiado, pues, y lo dejo expuesto con criterio de argentino y llego a conclusiones y soluciones inspiradas en un patriotismo sano, auténtico y prescindiendo ^{de} antagonismos ajenos a nuestra nacionalidad.

Esta aseveración no es superflua en los momentos que vivimos. La Universidad argentina es liberal, acogedora y comprensiva; está hecha de renovación y perfeccionamiento, y recibiría cualquiera de mis ideas menos una: aquella capás de suscitar en su seno controversias enojosas, que mortifiquen o desfiguren su unidad de miras o ataquen las sólidas bases que le otorga su musa inspiradora: la Patria.

Puede que sea extraña a una tesis la profesión de fe que expongo; la índole de estos trabajos pareciera exigir solamente el índice que marca ~~tan sólo~~ la suficiencia del profesional y la capacidad y dominio pleno en la ciencia de su especialidad. Mas tengo la certeza -anticipándome con los debidos respetos a vuestro juicio- de que conviene a mi exposición dejar construirse el marco donde ha de ubicarse, para mejor precisar sus únicos y verdaderos alcances.

Y no creo que haya mejor modo de llegar ante vosotros -al optar precisamente al título más alto que la Universidad confiere- que diciendo, en todo, la verdad de lo que como ciudadano y como profesional pienso frente al problema que plantea la enunciación del tema elegido. ¿Incurriría en exceso si afirmara, como lo afirmo, que el afán de cada día no estaría bien realizado si le faltara patriótico entusiasmo (fuente segura de probidad y honor), porque es la hostia y es el vino con que consalgan en los templos del trabajo los hombres de buena voluntad? Así lo aprendí de mis queridos maestros en los ya lejanos días de la Escuela de Comercio. Ello, pues, me pertenece como parte inherente a mi entidad humana y profesional, y la incorpore orgullosamente a este trabajo para no separarme un ápice de esa línea de conducta y pensamiento que no abandoné jamás.



C A P I T U L O I I

1). "Salus pópuli suprema lex est". 2). Noción del saneamiento urbano. 3). Punto de vista higiénico. 4). Punto de vista económico.

1). Salus pópuli suprema lex est

La salubridad pública, en su vasta acepción, fué de antiguo motivo principal de estudios profundos y de grandes obras. Resumiendo su importancia en un adagio, los romanos decían: "La salud del pueblo es la suprema ley". Ese estado de gracia, es decir, de bienaventuranza lograda por un don de Dios, que se aprecia por sobre todos los bienes terrenales justamente porque allí descansa la posibilidad de realizar otra fortuna o bienestar o alegría, requirió del hombre meditación, esfuerzo, ingenio y muchas veces sacrificios, desde el primer día que se constituyó en sociedad. La vida de relación supone, como primera exigencia, convivir decentemente; digna y decorosamente no hay decencia si falta la salubridad e higiene.

2). Noción del saneamiento urbano

Dentro del concepto de la higiene pública, dos grandes grupos pueden hacerse con las ciencias que la constituyen -según Artaza (1)- "uno de acción preventiva, que actúa como primera línea de defensa en la lucha por el bienestar general, y el otro, de acción curativa para restablecer la disminución sufrida en ese bienestar - al fallar algunos detalles del primero".

(1) . Artaza Evaristo. Saneamiento urbano en la República Argentina.

7

A este primer grupo pertenecen las obras de saneamiento urbano, ya que como lo expresa el mismo autor, hay las poblaciones van adquiriendo una importancia cada vez mayor, el cuidar el medio en que, en ellas, la vida se desarrolla, constituye una función muy importante de la higiene pública.

Dentro del término "saneamiento urbano" y en su acepción gramatical amplia, comprenderían el trazado y orientación de las calles, la formación de espacios libres y arbolados; la legislación sobre las construcciones públicas y privadas con miras higiénicas; la eliminación de los residuos sólidos y líquidos; la provisión de agua; la vigilancia y fiscalización del suministro de alimentos, de los servicios públicos de transporte, etc.

Pero, entre nosotros -dice el ingeniero Artaza- "Se ha dado el llamar saneamiento o bien obras sanitarias, a la provisión de agua y al desagüe de los residuos líquidos".

Bielsa -autor que hemos de citar frecuentemente en lo que al aspecto jurídico y administrativo del problema de salubridad se refiere- nos habla del saneamiento urbano diciendo que "entre las medidas de policía sanitaria conducentes a prevenir enfermedades y especialmente las epidemias, compréndese necesariamente, y en primer término, la provisión de agua potable y de desagües a toda ciudad o villa densamente poblada; y esto, tanto para la higiene de las dependencias del dominio público, v.gr., calles, plazas y edificios públicos, como para la higiene domiciliaria" y prosigue luego: "los servicios generales de saneamiento urbano se reducen a dos clases principales: a) provisión de agua potable y b) instalación de desagües o cloacas" (1).

Con esta interpretación y dejando expresamente establecido que por saneamiento urbano se entiende el servicio público que encara el estudio, construcción y explotación de las obras destinadas a proveer de agua a las poblaciones y a depurar y eliminar los líquidos cloacales y también las aguas provenientes de

(1) . Bielsa Rafael. "Ciencia de la Administración"

las precipitaciones pluviales; es que hemos de desarrollar el presente trabajo, con exclusión, claro está, del aspecto técnico del problema, que concierne en forma absoluta a la ingeniería sanitaria.

3). Saneamiento urbano desde el punto de vista higiénico

En sus conferencias sobre higiene pública dictadas por el año 1874 en la Facultad de Medicina de Buenos Aires, el doctor Guillermo Rawson decía que la higiene es un instinto animal en el hombre, tal como el hambre o la sed, que lo incita a defenderse de los inconvenientes materiales que le opone la naturaleza o aprovechar de sus ventajas en procura de prolongar su vida. Agregaba que el estudio de la higiene así considerado, no es otra cosa que el estudio de las leyes de la naturaleza con aplicación a la salud humana, siendo su objetivo inmediato prolongar con comodidad la vida media del hombre de las poblaciones.

"El hombre nómada -dice Manuel Sallevitz (1)- encuentra siempre el aire puro, con frecuencia el agua no contaminada, y en todas partes terreno generoso dispuesto a absorber y transformar sus desperdicios orgánicos. Cuando fija su vivienda en pequeñas agrupaciones se crean focos de insalubridad, que se agravan cuando la población aumenta".

En pocas palabras el problema es ese.

Con el transcurso del tiempo sus derivaciones han sido tales que no pueden abarcarse por completo aquí. Vinculámoslo, pues, dentro de lo posible, a nuestro país. Debemos tener muy presente, eso sí, que cuando gravita una extensión di

(1) . Sallevitz Manuel. Tratado de Ingeniería Sanitaria.

latada y faltan medios que favorezcan su solución oportuna, el factor economía alcanza su máxima expresión.

En efecto: ¿que obra social puede ser mas trascendental, mas necesaria y de mas vastos y profficuos resultados, - que la destinada a cuidar celosamente la salubridad y la higiene de los pueblos?.

"El dominio de esta ciencia (la higiene) ha dejado, pues, de pertenecer a un determinado grupo de miembros de la colectividad para pasar a su conjunto. Hoy todos somos higienistas en la medida de nuestras propias fuerzas, pues todos nos preocupamos o debemos preocuparnos del bienestar general si queremos - obtener nuestro propio bienestar". Así lo expresa el Ingeniero Evaristo Artaza en " Saneamiento urbano de la República Argentina -Provisión de agua y desagües urbanos- La Plata, 1937"(1)

Pero, ¿de qué legislación se dispone para llevar la a la práctica tan pronta y eficazmente como sea menester? - ¿Cuáles recursos se han previsto? ¿Hay armonía entre el volumen de la obra y las fuerzas coordinadas que la levantarán?.

Estas últimas proposiciones son buenas y competentes para muchas cosas. Para la que tratamos lo son mucho más , porque ninguna obra, absolutamente ninguna, asume como ella la doble idea de la supervivencia y perdurabilidad de la especie. Las madres sencillas dicen, en frase de pobre estilo, que prefieren burros vivos a sabios muertos,

Tácitamente, el supremo ideal queda planteado. ¿Cómo alcanzarlo? "That is the question".

4). El saneamiento del punto de vista económico

Todos los hombres saben, comprenden o presienten, -

(1). Universidad Nacional de La Plata. Publicaciones de la Facultad de Ciencias Fisicomatemáticas.

cuánto vale la salud y cómo es necesario conservarla si se quiere disfrutar la vida plenamente. "Antes que el dinero, la salud: ella vale más que todo".

Por eso hemos afirmado que ninguna obra social es más grande que la de realizar saneamiento urbano e higiene, bases esenciales de la salud general de los pueblos.

Barone (1), en el capítulo sobre la población, dice que todo lo referente a ella, más que ningún otro tema, se encuentra en los límites de la economía política en particular y de la sociología en general.

"¿Qué mejor resultado económico puede pretender el Estado (dice Artaza en su capítulo "La higiene pública bajo el punto de vista económico"), al conseguir por los medios de saneamiento que desarrolla, la prolongación de la vida de sus ciudadanos, dándoles los medios de ejercer sus actividades en condiciones propicias para su mejor desenvolvimiento, y cuyo resultado es, al fin y al cabo, un producido general económico mayor que percibe el Estado por la multiplicación de esas actividades?".

Recuerda que los norteamericanos han dado en expresar el valor de la vida humana en dinero, y que calculan el producido económico de los servicios de saneamiento teniendo en cuenta el número de vidas conservadas por la eficaz acción de estos servicios. "Esta podría ser muy bien, agrega, una forma de expresar el éxito de una empresa de esta índole (centralización de los servicios de higiene pública), que bien puede ser tenida en cuenta al estudiar la forma de retribución del servicio que presta al Estado en cada caso".

(1) . Barone Enrique. Principios de Economía Política.

Entre nosotros, corresponde al doctor Guillermo Rawson el primer estudio de la higiene desde el punto de vista económico. En "Estadística vital de Buenos Aires" (1) estima el valor del trabajo perdido por enfermedades y muertes, sobre la base de informaciones americanas y de datos reunidos por él sobre estadísticas en 1875.

En "Contribución al estudio de saneamiento de las ciudades y pueblos de la República" que se publicó en 1919, el doctor Candiotti formula consideraciones análogas, fundadas en el libro intitulado "Sobre la tifoidea en Estados Unidos de América" de George A. Johnson. Conforme a los valores fijados por Johnson, el doctor Candiotti calcula en 37.593.600.- \$ m/n. la pérdida que produjo en la Argentina la epidemia de fiebre tífus de 1913. Daba con ello uno de sus mejores fundamentos para propiciar la sanción de una ley general que, como sabemos se concretó en la ley n° 10998 que se conoce como "Ley Candiotti" y de la cual oportunamente nos ocuparemos .

Esa cifra representaría, como es natural, el ahorro que se habría producido en 1913 para la economía nacional si se hubiera podido evitar la cantidad de enfermos y de muertos que produjo la tifoidea, mal tremendo que puede eliminarse fácilmente con los servicios de saneamiento adecuados.

"Según consta en el primer "Boletín Demográfico Argentino", publicado en agosto de 1899, Carrasco comenta una estadística sumamente interesante -dice el doctor Alberto G. Peralta Ramos, (9)- que demuestra de un modo evidente la influencia benéfica de las obras sanitarias en la disminución de la mortalidad, consignando que siendo ésta de 24 a 30 por mil habitan

(1) . Martínez B. Alberto. Escritos y discursos del doctor Guillermo Rawson.

(2) . Boletín de Obras Sanitarias de la Nación, n° 14, agosto de 1938.

tes antes de la instalación de aquéllas, comienza a descender - lenta pero de un modo constante desde 1891, llegando en 1898 a a ser de 17,7 por mil.

"Mills en 1893, comprueba en la ciudad de Lawrence, Estados Unidos, que la mortalidad general descendía en proporción mayor aún que la mortalidad por las enfermedades hídricas desde la instalación de las obras sanitarias; este fenómeno lo comprueba al mismo tiempo Reinke en Hamburgo. En el año 1904, - Hasen llega a la conclusión de que por cada muerte que se evitaba de tifoidea, se salvaban 2 ó 3 vidas por otras causas".

"La gran influencia -continúa diciendo el doctor - Peralta Ramos- que sobre la mortalidad tuvo la inauguración en el año 1869 de las aguas corrientes, la instalación de las elegas en 1890 y la ampliación parcial y general de ambos servicios en el resto de la Capital en el año 1912, así como también las modificaciones practicadas por la Institución con posterioridad, lo revelan de un modo evidente los cuadros estadísticos sobre - mortalidad".

Y nos ofrece, a renglón seguido, esta demostración:

año 1865	39,0	por cada mil habitantes
1869	33.6	..
1874	32.4	..
1879	26.3	..
1884	22.3	..
1890	30.0	..
1896	22.0	..
1900	20.1	..
1905	15.5	..
1910	16.0	..
1912	16.5	..
1917	13.7	..
1923	13.5	..
1934	11.5	..
1935	12.0	..
1936	11.5	..
1937	12.5	..



"Según Carrasco, donde no existen aguas corrientes

y se produce el abastecimiento por medio de aljibes, pozos, etc. el consumo es escaso, pero cuando se establecen las cañerías de provisión de agua, se multiplica 8 ó 10 veces y si no existen suficientes desagües para las aguas servidas, lógico es pensar que ellas aumentan la infección existente en el subsuelo, disminuyendo por este solo hecho los beneficios obtenidos por el consumo de un líquido más puro".

"Aceptando este concepto, las Obras Sanitarias de la Nación en una de sus viejas memorias, la del año 1893, dice: "El aumento en el consumo de agua potable ha de empeorar las condiciones higiénicas de la localidad, si las aguas servidas no se arrojan luego a las cloacas".

Siempre desde el punto de vista económico, sostiene Artaza (1) que "sería interesante poder establecer valores lo más precisos para actualizar este análisis. Para ello sería necesario disponer de datos de la mortalidad producida por determinadas enfermedades, número de enfermos, días que duró la enfermedad, valor de un habitante considerado como capital de producción, valor medio de los jornales pagados y otra serie de valores que no anotan nuestras estadísticas".

"Como no hemos encontrado en la bibliografía nacional consultada -añade- ningún trabajo que se relacione con este punto, no nos es posible establecer un valor aproximado del beneficio total económico obtenido hasta la fecha (1937) por la realización del plan de saneamiento general de la República en parte ejecutado, pudiendo sin embargo, apreciar su importancia por el enorme progreso señalado en aquellas poblaciones que cuentan desde tiempo atrás con servicios sanitarios".

(1) . Artaza Evariste. Saneamiento urbano en la República Argentina.

Tanto el doctor Peralta Ramos como el ingeniero Artaza están contestes, desde luego, ^{en} que el mejoramiento de la salud pública radica también en otras formas de higienización: vacunas, purificación de la leche, servicios infecciosos, preventivos, etc. y el doctor Emilio R. Rossi asigna un 70 % a la influencia del saneamiento urbano y el 30 % restante a los demás servicios sanitarios comunales. (1)

Con las opiniones transcritas queda indudablemente demostrado el valor humano como factor económico, concepto en que se han fundado no pocas doctrinas sociales y económicas de los últimos tiempos.

Al objeto que nos proponemos en el presente trabajo, ese valor merece atención especial, desde que las depreciaciones que pueda sufrir en virtud de pérdidas parciales o totales (enfermedad o muerte) gravitan de modo muy especial sobre la organización social de los pueblos.

A evitarlo tienden las distintas obras de salubridad e higiene que se llevan a cabo y cuanto mayor sea el grado de extensión de las mismas, cuanto mayor resulte la preocupación de los poderes públicos para afianzar -como plan orgánico permanente- la construcción de nuevas obras sanitarias, mayor será el beneficio obtenido. Apliquemos la escala de Johnson -por ejemplo- a las epidemias de cólera y de fiebre amarilla sufridas por Buenos Aires entre los años 1867 a 1871 y obtendremos cifras enormes como resultado de pura pérdida.

No creemos que haya en el concepto de valorización expuesto, exceso de practicidad. El hombre rinde su propio beneficio según el estado de salud en que se encuentra. El abandono de

(1) . Rossi Emilio R. Higiene y salubridad de la República Argentina.

sus tareas por falta de salud le irroga siempre perjuicios de índole diversa, que le afecta de manera principal cuando no dispone de una holgura económica capaz de compensarlos "a posteriori", precisamente porque es el hombre de fortuna escasa o media aquel que se halla en más directo contacto con los focos infecciosos - pululantes: la calle, el medio de locomoción común, los talleres, las fábricas, el escritorio.

Puede añadirse que, involuntariamente -como es natural- se transforma en el propio agente de contagio frente a los suyos, y que la acumulación de estos casos aislados adquiere con rapidez a veces inusitada caracteres epidémicos, no siempre fáciles de combatir.

Siendo así, el cuidado de la salud pública tiene necesariamente que verse reflejada en números.



C A P I T U L O I I I

1). Antecedentes históricos generales. 2). Antecedentes argentinos -Ciudad de Buenos Aires- 3). Antecedentes argentinos -Ciudades del interior de la República-

1). Antecedentes históricos generales

Que los hombres de antigüedad se ocuparon en la ejecución de obras de saneamiento, es indudable. Ese sentimiento -innato de la higiene personal, latente como condición natural y exhibido hasta por propio decoro; que no es solamente para la especie humana agente de salud, sino incremento poderoso de gracia y de donaire en la mujer y en el niño, y de prestancia en el hombre, no pudo escapar a civilizaciones tan esclarecidas como las egipcia, griega y romana.

Hay memorias fidedignas al respecto. Únicamente en la época del obscurantismo mediceval se abandonó toda acción de saneamiento. "Esa ofensa de lesa naturaleza, -escribe Sallevits-

(de lesa humanidad diríamos nosotros), recibió un castigo condigno en epidemias que azotaron sus ciudades y diezmaron sus poblaciones" (1)

Veamos qué hay de cierto sobre las obras de salubridad antiguas. En primer término las colectoras del Egipto; luego los acueductos, babilónicos y romanos algunos de los cuales aún subsisten, que importan expresiones de magnificencia, poder y arte; la famosa cloaca máxima de Roma construida originariamente - para drenar el suelo pantanoso, reformada por Tarquino Prisco para recolectar materias fecales y dotada finalmente bajo el imperio de Augusto de medios suficientes para su limpieza y desobstrucción. No fueron menos famosas las termas de Roma. Por su parte, los indios, los hebreos, los griegos y los musulmanes dejaron pruebas irrefutables de su preocupación por la higiene pública.

Cuando el Renacimiento reivindicó para la humanidad, en todos los aspectos de la vida, la pureza en gustos y costumbres y la probidad en la acción, resurgieron las viejas prácticas higiénicas desechadas por la Edad Media instalándose desagües en hospitales y cuarteles; las aguas pluviales se evacúan por medio de canaletas de diversa estructura y es realidad al fin, la instalación de proveedores de agua potable en algunas zonas de las grandes capitales del mundo.

En América, los conquistadores españoles se encontraron con que, los aborígenes practicaban un sistema de distribución de agua para riego por medio de acequias, cuya extensión era de kilómetros y hasta de leguas, y aún hoy puede verse en nuestro país este ingenioso sistema, inspirado en la naturaleza misma(2)

(1) . Sallovitz Manuel. Tratado de Ingeniería Sanitaria.

(2) . Roldán Garzón. Breve reseña histórica de los acueductos. Boletín O.S.N. n° 32 - febrero 1940.

habiéndose comprobado que servían también para aprovisionar el agua bebida, la que era purificada por procedimientos rudimentarios.

2). Antecedentes argentinos -ciudad de Buenos Aires-

Al abordar lo nuestro, y por simples razones de cronología y verdad histórica, comenzaremos por la capital de la República sin olvidarnos que su vertiginosa transformación de aldea en gran ciudad y la no menos rápida metamorfosis de la campaña en numerosos centros importantes, exigieron urgentes y costosas soluciones dignas de su progreso, pero que han tocado y tocan todavía la fibra más sensible de su vitalidad: la dependencia económica y la débil contextura industrial que la caracteriza.

Casi tres siglos habían transcurrido desde su segunda fundación, cuando Buenos Aires tuvo la fortuna de inaugurar sus primeras obras de salubridad. Afirma el doctor Marcial Candiotti (1), profundo conocedor del asunto y erudito notable en materia sanitaria, que ellas fueron urgidas por la aparición del cólera morbus.

No había surtido efecto práctico, en cambio, la patriótica y vehemente incitación que el doctor Nicolás Avellaneda, a la sazón Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, dirigió a la Corporación Municipal el día 5 de febrero de 1867:

"Entre los asuntos destinados a ocupar desde los primeros momentos la atención de la Municipalidad, se encuentra el proyecto tantas veces discutido para dotar de aguas corrientes

(1) . Candiotti Marcial R. Cincuentenario de las obras de saneamiento de la Capital Federal (1868-1918).

a esta ciudad; y es inútil a la verdad encarecer su importancia en presencia de las necesidades tan vivamente sentidas, que reclaman su adopción. La salubridad pública, la economía y el bienestar de las familias, exigen que cuanto antes se introduzca - esta mejora indispensable para la comodidad de la vida en una ciudad populosa".

La premura con que el insigne estadista planteaba el asunto era lógica consecuencia de las condiciones de vida existentes. Del trabajo del ingeniero Artaza (1) entresacamos, como prueba, una parte de la transcripción que él hace de "Estadística vital de Buenos Aires" perteneciente al doctor Guillermo Rayson:

"Buenos Aires tiene calles angostas y reducidas plazas, aunque gran parte de su extensión es poco poblada y sus casas cuentan con grandes patios y jardines; esta ventaja va poco a poco desapareciendo a medida que la población aumenta. Se cometió el grave error de usar las basuras para nivelar y rellenar las calles, lo que daba lugar a que se produjeran gases neféticos que escapaban por las capas porosas de la superficie y mezclándose con el aire iban a ser respirados por los habitantes, constituyendo una fuente inagotable de veneno para la atmósfera. El agua que se empleaba en Buenos Aires provenía de tres fuentes: la rica agua de lluvia, el agua de pozo y del río, que se vendía por las calles extraída de las costas del río de la Plata próximas a la ciudad, y ciertamente contaminadas por la población fluvial del puerto y por las materias animales líquidas arrojadas de los mataderos establecidos en la ribera del Riachuelo. A excepción del agua de aljibe, en su mayor parte buena, el agua que

(1) . Artaza Evaristo. Saneamiento urbano en la República Argentina - Cuaderno n° 1.

más se usaba era necesariamente mala, como puede presumirse por la naturaleza de las fuentes de donde procedía".

No es menos desolador el panorama que el doctor Rayson pinta con referencia al sistema cloacal "verdaderamente primitivo" dice. "En el suelo eminentemente poroso de esta región -añade seguidamente- se mantenía por muchos años un depósito de materia putrefacta disuelta cada día por el agua subterránea, cuyo nivel sube y baja alternativamente como seis pies, según que la estación sea seca o húmeda". Luego leemos: "También los líquidos en que estaban disolviéndose las materias orgánicas viciaban el agua de los pozos y arrojaban a la superficie emanaciones miasmáticas incompatibles con la buena salud del pueblo, que respiraba así una atmósfera envenenada".

Sobrada razón, pues, la del doctor Avellaneda para urgir la instalación de obras ^{de} saneamiento urbano.

En párrafo que merece destacarse, el doctor Candiotti dice: "Así como la epidemia de cólera decidió la ejecución inmediata de las primeras obras de provisión de agua, el terrible flagelo de la fiebre amarilla que asoló la ciudad en 1870 y 1871 precipitó la construcción de las nuevas obras de provisión de agua y cloacas y el saneamiento completo de la parte más poblada de la ciudad" (1).

No corresponde, sin embargo, a esta época la primera iniciativa con carácter realmente científico en materia de saneamiento urbano. Fue durante el gobierno de don Bernardino Rivadavia. En efecto; el 12 de noviembre de 1828, llamado por el primer presidente argentino, llegó al país el ingeniero Carlos

(1) . Candiotti Marcial R. Cincuentenario de las obras sanitarias de la Capital federal (1868-1918).

E. Pellegrini, ciudadano francés, a quien se encomendó la tarea de colaborar con el ingeniero inglés señor Bevans en la construcción del puerto de Buenos Aires especialmente para proyectar algunas obras hidráulicas.

En el mes de marzo de 1829 se dió término al proyecto de provisión de agua filtrada a la ciudad, el primero ideado para ese fin en nuestro país. Lo demás es conocido: el señor Rivadavia fué desposeído del gobierno ese mismo año dándose por terminada la misión oficial del ingeniero Pellegrini, quien continuó sin embargo estudiando las condiciones salubres de Buenos Aires. Entre sus iniciativas figura un plan de desagües de las aguas pluviales. (1)

Cuna de la nacionalidad en 1810 con las graves responsabilidades de la acción totalmente a su cargo; vanguardia y respaldo de las luchas por la independencia del país y de naciones amigas; mártir del terror y la anarquía, no pudo Buenos Aires poseer antes las obras de saneamiento reclamadas por su culta y progresista población. El plan de 1828 corrió la suerte previsible, y recién cuarenta años después se inauguraron las primeras obras de provisión de agua, íntimamente vinculadas al recuerdo del ingeniero Coghlan y del doctor Emilio Castro. Su costo fué de \$ 6.030.185,- moneda corriente, y abarcaban la provisión de agua para una población originariamente calculada en 400.000 habitantes; cuando se inauguraron el número de pobladores excedía de 700.000. Prácticamente se renovaba la urgente demanda: construir obras capaces de realizar cumplidamente un saneamiento racional y completo.

Tememos fatigar vuestra atención con datos y cifras ni

(1) . Lozano Nicolás y Paitoví Antonio. La Higiene Pública y las Obras Sanitarias Argentinas. Extracto del trabajo presentado a la Sociedad Científica Argentina publicado por el Boletín de Obras Públicas. junio 1934.

nuciosas que, no obstante, son necesarias. Y así, de entre la profusa documentación consultada, vemos que en 1871 no se dispusieron únicamente ampliaciones de provisión de agua y construcción de desagües cloacales.

"Resolvióse también -dice el doctor Candiotti- montar una fábrica de cemento portland, y en diciembre de 1873 se encargaron las maquinarias necesarias; en el mismo año se había resuelto la adquisición de la antigua fábrica de ladrillos de San Isidro denominada "Fábrica a Vapor de Ladrillos" (mayo de 1873), la cual fué poco después ensanchada y debidamente instalada para los fines a que se la destinó". (1)

Quiere decir que por aquel entonces se dispensa ya de industrias auxiliares de las de salubridad, quizá como medio de asegurar para estas últimas la amplitud que les estaba reservada.

Es de comprender que el hecho de hallarse reducida la zona de influencia a la capital, la proximidad de los poderes públicos y, por ende, la celeridad con que podían subsanarse dificultades y obviar obstáculos, favorecía esencialmente este ritmo de iniciativa y de acción, acicateado grandemente por la dolorosa experiencia de dos epidemias terribles.

Era la justa compensación al descuido inicial. La colonia no hizo nada a favor del saneamiento urbano que merezca consignarse como plan orgánico. "El saneamiento de una población se prevé -dice Artaza- desde antes de su fundación o se le realiza después si se observan deficiencias que alteren o retarden su evolución higiénica, aplicando los nuevos conocimientos que sobre la materia se tienen".(2)

(1) . Candiotti Marcial R. Cincuentenario de las obras de saneamiento de la Capital federal (1868-1918).

(2) . Artaza Evaristo. Saneamiento Urbano y Rural de la República Argentina -Tomo I-

Nada de esto se había hecho en Buenos Aires ni en ninguna otra de las ciudades fundadas hasta entonces; tampoco se estudiaba el suelo ni el trazado y ancho de las calles, etc. como lo propone el citado autor. Producto de improvisaciones que tropezaban, como es justo consignarlo, con la adversidad del elemento vernáculo siempre hostil al conquistador, nuestras ciudades se fueron desarrollando al amparo de Dios más que al poder diligente y progresista de sus gobernantes. Y cuando la República se aboca a la independencia política, económica y social, ya están las cosas hechas con tales defectos y vicios de origen, - que el proceso de reconstrucción ha de serle -como fué- largo y penoso.

Volviendo ahora a la época moderna nos encontramos con el Buenos Aires descrito por el doctor Candiotti quien nos dice que conforme a la ley orgánica municipal de la época y orgando que competía al gobierno comunal establecer el servicio público de aguas corrientes, se concedió a los señores Davies y Bragge un privilegio que consta en el contrato celebrado con el Superior Gobierno de la Provincia el 27 de noviembre de 1856, derogado sin efecto por decreto de febrero 26 de 1857. Otras tentativas para acordar nuevas concesiones también fracasaron, no obstante los esfuerzos del gobierno provincial y de las incitaciones que en tal sentido formulaba a la comuna. Sigamos ahora textualmente sus informaciones:

"El cólera morbus de 1867 precipitó la solución, y el 23 de diciembre de 1867 se sancionó la ley de la legislatura que autorizaba al Poder Ejecutivo para que adoptase las medidas convenientes para mejorar las condiciones ~~para mejorar las condiciones~~ higiénicas de la ciudad y a emitir un empréstito de 10

millones de pesos moneda corriente. Esta ley es el verdadero punto de partida de las obras para suministro de agua corriente a la ciudad de Buenos Aires.

"De acuerdo con esta ley se hicieron las primeras obras en conformidad con el proyecto que formulara el ingeniero J. M. Coghlan, de la empresa del Ferrocarril Oeste, la que en parte financió las obras. Las instalaciones fueron proyectadas para suministrar 5.400 metros cúbicos de agua y costarían 6.030.485,- pesos moneda corriente."

"Todavía se creyó que fuera la comuna la que se encargaría de todo lo relativo a esta obra, y así lo dispuso la ley - del 1º de octubre de 1868, pero fracasó este intento y fué el gobierno de la provincia de Buenos Aires el que terminó la obra. En 1870 se terminaron y ampliaron nuevas instalaciones, excediéndose del monto autorizado por la ley, suministrando la empresa del Ferrocarril Oeste el excedente. Por ley de 26 de setiembre de 1870 la comisión encargada de estos trabajos se emancipa por completo de la empresa del Ferrocarril Oeste, siendo esta ley, puede decirse, la que da la verdadera organización de la Administración de las Aguas Corrientes, con amplias facultades para desenvolverse, las que posteriormente fueron conservadas al nacionalizarse las obras en 1880, al declararse Capital de la República a la Ciudad de Buenos Aires".

"Agotados nuevamente los recursos acordados, por ley del 3 de octubre de 1878 se autoriza la emisión de un empréstito de 150.000.000,- de pesos moneda corriente al 8% de los cuales - 90.000.000,- serían destinados al pago de las obras, cuya prosecución se ordena por ley del 7 de noviembre de 1878. Estos fondos no fueron realizados".

"La ley del 21 de setiembre de 1880, federalizandola

ciudad, tiene como consecuencia el traspaso de las obras al Gobierno Nacional, lo que se efectúa por Acuerdo del 1° y 17 de diciembre del mismo año, haciéndose cargo el Gobierno de la Nación de la deuda contraída".

"Para conseguir las obras, el Congreso Nacional sanciona la ley del 14 de enero de 1882, votando la suma de 8 millones de pesos oro sellado al 5% de interés y 1% de amortización, suma que fué ampliada por la ley del 3 de noviembre de 1884, imputando los gastos a la ley n° 1386 del 30 de octubre de 1883, que disponía la emisión de un empréstito de 20 millones de pesos oro sellado para obras públicas."

"Para dar más impulso a las obras, el 9 de setiembre de 1887 se sancionó la ley que autorizaba a arrendar las obras en explotación, y el 21 de junio de 1888 se celebra el contrato respectivo con la empresa Samuel B. Hale & Cía. De 1888 a 1891 las obras son explotadas por esta empresa, la que debía ampliar las en la medida necesaria".

"Por falta de cumplimiento a las disposiciones establecidas en la concesión, el gobierno rescinde del contrato y se hace cargo de los trabajos, de acuerdo con la autorización conferida por la ley n° 2271, de fecha 30 de enero de 1891, cuya sanción legal fué establecida por la ley del 29 de agosto de ese mismo año, n° 2796".

"Esta rescisión dió lugar a un largo pleito, que terminó con el fallo de la Corte Suprema de fecha 25 de febrero de 1897, contrario a las pretensiones de la empresa".

"Tal fué el final del famoso arrendamiento, que duró sólo tres años de los treinta y nueve que se habían estipulado en el contrato".

"Por decreto de fecha 31 de agosto de 1891, se desig

na la comisión que se hizo cargo nuevamente de las obras, de acuerdo con lo dispuesto por la ley n° 2796".

"Por las leyes 2927, 3056, 3067 de fecha 30 de diciembre de 1892, 29 de diciembre de 1893 y 5 de enero de 1894, respectivamente, se autorizó la ampliación parcial de los servicios, y por la ley n° 3475 de 22 de enero de 1897, se autoriza la ejecución de un nuevo plan de ampliación que se realizará a medida que las necesidades de la población lo requiera, votándose como recursos los sobrantes de explotación de las obras construidas".

"Por la ley n° 4158, de 1903, se autoriza la extensión de las cañerías de aguas corrientes y de cloacas dentro del radio primitivo, en el puerto y en otras pequeñas extensiones.- La ley n° 6385 autoriza la construcción de las obras proyectadas para todo el territorio de la Capital, cuyos estudios habían sido autorizados por ley n° 4973, ya citada. Esta ley lleva fecha de 22 de setiembre de 1909".

"La ley 8869, promulgada el 27 de julio de 1912, eleva la comisión de Obras de Salubridad al rango de Directorio, - con la autonomía necesaria para desenvolverse en su gestión en todo el territorio de la República, cuya intervención venía ejerciendo desde 1903".

Transformóse así la repartición denominada Obras de Salubridad de la Capital en una Institución autárquica regida - por dicha ley y sus modificatorias -las números 9468 y 11207- de enero de 1914 y agosto de 1923, respectivamente, y su denominación, de acuerdo con el artículo 2° de la ley citada en primer término es: Obras Sanitarias de la Nación.

Finalmente y terminando esta reseña de los trabajos

de saneamiento urbano en la ciudad de Buenos Aires, cabe consignar que los desagües de las aguas de lluvia constituyeran un problema resuelto sólo en mínima parte. En efecto, únicamente el llamado "radio antiguo", que comprendía 2402 hectáreas, tenía desagües para las aguas pluviales, el resto de la ciudad con una superficie de 16600 hectáreas, carecía de ello.

Para solucionar este problema, en la ley n° 11333 - de Presupuesto General de la Nación para 1926, se incluye en uno de sus artículos un plan de desagües pluviales para la Capital Federal, a desarrollarse en 3 años, y finalmente en 1934, por ley 11744 se sanciona un plan integral que a la fecha se encuentra aún pendiente de terminación.

3). Antecedentes Argentinos -Ciudades del Interior de la República-

La solución del problema del saneamiento urbano en las localidades del interior en forma regular y mirado con criterio científico, fué encarado -como ya se ha dicho- en fechas posteriores al de Buenos Aires. Recordamos sin embargo, un dato muy interesante.

El ingeniero Gellón en un estudio publicado (1) expresa que la primera iniciativa de provisión de agua a la ciudad de Mendoza se atribuye al General San Martín, quien, siendo Gobernador de Cuyo (1815-1817) comenzó las obras para la conducción de aguas del Challaes por medio de un canal de mampostería de piedra, que en forma intermitente prestó servicios hasta 1855. Después del terremoto que destruyó la ciudad, recién en 1876 se realizaron nuevas obras para conducir el agua del Challaes, obras

(1) . Gellón Edmundo R. Obras de salubridad de la ciudad de Mendoza. Boletín O.S.N. n° 4. Octubre de 1937.

que se prosiguieron en 1884 cambiando entonces de fuente de provisión.

De acuerdo con las fechas transcriptas, ese canal prestó servicios aproximadamente durante 40 años, y la fuente a legida por el Libertador fué la misma que se aprovechó después de 59 años de finalizada su gestión gubernativa.

Corresponde, pues, a la hermosa ciudad andina-entre otros de no menor jerarquía- el honor de haber sido entre nosotros de las primeras que recibió los beneficios de una regular provisión de agua potable; y ello, merced a la acción previsora y patriótica del héroe máximo de la independencia argentina.

Los que corren con nosotros, son tiempos propicios a la recordación de estos hechos. Para sus realizadores -patriotas de verdad- no tuvieron más significación que aquella que emerge de su obligación y de su deber, pero es bueno someterlos al juicio de las nuevas generaciones que no siempre lo entienden igual. Capaces por su cultura de cosas grandes y bellas, se abandonan un poco a la caricia sedante de la comodidad; y olvidan que aquellos que la desdeñaron, como se desdeña y menosprecia todo lo egoísta, fueron los únicos que lograron perpetuarse en el recuerdo y en la gratitud de sus conciudadanos. De San Martín no puede extrañarnos, pues, la información que nos ofrece el ingeniero Cellón.

Del año 1869 data la ley provincial de San Juan que autorizó la ejecución de obras de provisión de agua a su ciudad capital sobre un proyecto del agrimensor Aguilar, las que ejecutadas, fracasaron al ser puestas en funcionamiento debido a deficiencias de orden técnico. En 1882 se proyectaron y autorizaron nuevos trabajos, llevados a la práctica, permitieron que fuera don Domingo Faustino Sarmiento quien los inaugurara en

1884 (1).

En el año 1882 la comuna de Rosario otorgó la concesión a una empresa privada para la explotación de los servicios de provisión de agua, ampliados posteriormente con los de cloacas y desagües pluviales. Son del mismo año las primitivas instalaciones de la ciudad de Córdoba construídas por la municipalidad, transferidas luego al Gobierno de la Provincia y vueltas otra vez al dominio municipal en 1889.

La repartición provincial que tiene a su cargo los trabajos de esta naturaleza en la provincia de Buenos Aires, inauguró en el año 1884 el servicio de provisión de agua a La Plata y recién en 1910 los de cloacas.

En la ciudad de Paraná, la primera manifestación sobre tan importante servicio se concretó en 1877 con el proyecto presentado a la municipalidad por un particular que solicitó la concesión; pero recién en 1886 ésta fué acordada a otra compañía. Las obras entonces realizadas sirvieron de base para las que aún se encuentran en servicio. En 1889 la Comuna las adquirió del contratista (2).

Comienza a ejercer su influencia la legislación Nacional con respecto al saneamiento urbano de las localidades del interior con la ley n° 2797 del año 1891, la cual prohíbe arrojar a los ríos de la República los residuos cloacales sin ser previamente depurados.

La ley n° 3967 de octubre de 1900 -de la que en otros aspectos nos volveremos a ocupar- inicia la intervención del Estado nacional en la política sanitaria de ciudades del interior al disponer que de los beneficios de la Lotería Nacional

(1) . Demichelis Roberto P.A. Las obras sanitarias de San Juan. Boletín O.S.N. n° 10. abril de 1938.

(2) . Klein Herman. Obras sanitarias de la ciudad de Paraná. Boletín O.S.N. n° 8. febrero de 1938.

correspondientes a cada provincia (ley n° 3313) se destine un - 50% para ejecutar obras de saneamiento urbano. Es en virtud de esa ley que la Nación toma a su cargo la ampliación de las instalaciones existentes en San Luis, San Juan y Catamarca, y la construcción de las de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes y Santa Fe. Por leyes posteriores se incluyen en un régimen análogo, a Córdoba, Mendoza, Chilecito (La Rioja), Mar del Plata, Mercedes (San Luis), Tucumán y Paraná.

En su obra ya citada (1) dice el ingeniero Artaza : "Para dar mayor impulso al plan de saneamiento que se venía desarrollando, y con miras a extender todos los beneficios a todo el territorio de la República, se propusieron varias leyes. El doctor Marcial R. Gandioti, en una publicación que hace con motivo de la presentación de su proyecto de ley general de saneamiento de las ciudades y pueblos de la Nación, titulado -Contribución al estudio del saneamiento de las ciudades y pueblos de la República-, ya citado, estudia los antecedentes y fundamentos de una ley general de saneamiento y recuerda las gestiones parlamentarias realizadas con anterioridad por el senador Lainez - en 1910, mandando ejecutar estudios de provisión de agua potable, en toda ciudad, pueblo o colonia del territorio de la Nación, para realizar las obras a medida que las necesidades lo exigieran, siempre que las autoridades respectivas se acogieran a sus beneficios. Caducado este proyecto, tres años después, los diputados Gandioti, Carlés, y Del Barco, le reprodujeron, y fué sancionado por ambas Cámaras bajo el n° 7046, el 2 de agosto de 1910, pero fué vetado por el Poder Ejecutivo Nacional".

El proyecto del doctor Gandioti fué convertido en -

(1) . Artaza Evaristo. Saneamiento urbano en la República Argentina. Cuaderno 1°.

ley por el Congreso de la Nación bajo el n° 10998, sancionada el 30 de setiembre de 1919 y promulgada el 21 de octubre del mismo año.-- Esta ley autoriza al P.E.Nacional para proceder por intermedio de Obras Sanitarias de la Nación al estudio, proyecto y construcción de las obras de provisión de agua y cloacas para todos los pueblos de la República que tengan más de 8.000 habitantes, y al de obras de provisión de agua para los que tengan más de 3.600 habitantes - en su planta urbana y que se acojan a esta ley y en el orden que - determine su mayor urgencia."

La mencionada ley, conjuntamente con su complementaria, la n° 12140, constituye el más fundamental organismo legal para el saneamiento de localidades del interior de la República. Por consiguiente, hemos de examinar en detalle sus disposiciones y su mecanismo en otros capítulos.

Finalmente, cerrando esta reseña histórica del desarrollo de la salubridad pública en los centros poblados del país, debemos señalar que paralelamente con el incremento de la prestación de estos servicios por el Estado nacional, algunos gobiernos de provincia y municipalidades del interior trataron de buscar la solución del problema -en especial el de provisión de agua- por medios propios o con el aporte indirecto del Gobierno nacional, habiéndose - logrado en la mayoría de los casos efectuar tan sólo servicios de carácter precario.

Como se verá más adelante, cuando la presencia de industria les interesados lo hizo posible, las autoridades respectivas otorgaron a empresas privadas concesiones para la explotación de tales -- servicios.

Ya veremos también cómo esas iniciativas de gobiernos y municipalidades del interior de efectuar por sí el saneamiento urbano, muy plausibles en su intento pero condenadas al fracaso en virtud - de circunstancias varias que analizaremos en su oportunidad, tendrán que ser recogidas -donde ya no lo fueron- por el Estado nacional.

C A P I T U L O I V

1). Noción del servicio público. 2). Poder de policía. 3). Policía sanitaria o de higiene. 4). Jurisdicción en materia de saneamiento urbano. 5). Legislación general sobre servicios sanitarios. 6). Régimen legal del saneamiento urbano.

1). Noción del servicio público

En el sentido actual servicio público expresa la acción de la actividad final del Estado, o más concretamente -como observa Duguit- las funciones de gobierno. Puede decirse que es una necesidad de carácter general que se satisface por el procedimiento propio y característico de la actividad del Estado. El derecho administrativo es la rama jurídica que contiene las reglas que lo rigen, y estas constituyen, a su vez, lo más importante del derecho administrativo contemporáneo.

"No es fácil -dice Bullrich- dar una noción exacta de los servicios públicos, pues en cada caso particular ha

de surgir ella del conjunto de los factores morales, políticos, físicos y económicos predominantes. Además, los autores, al tratar de definir los servicios públicos, lo hacen desde - puntos de vista distintos con lo cual se complica más el problema. A pesar de ello, pueden destacarse dos opiniones que - son las más claras y las que permiten establecer con mayor aproximación el concepto del servicio público: la de Jéze y la de Hauriou" (1).

Para Jéze, el servicio público existe como medio - de dar satisfacción regular y continua a necesidades de interés general mediante un régimen jurídico que puede ser modificado en cualquier instante por leyes y reglamentos.

Para Bullrich es más aceptable y clara que la de - Jéze la definición de Hauriou, quien sostuvo que servicio público es una organización de poderes y de competencia para establecer, en beneficio público, un servicio regular y continuo con miras de altos intereses de policía.

Atendiendo a distintos puntos de vista, pero siempre en el aspecto jurídico, los autores han hecho distintas - clasificaciones de los servicios públicos.

Bullrich los agrupa en generales, locales y especiales. Los primeros afectan a todos los habitantes del país y están a cargo directamente del Estado: el servicio militar, el correo, la instrucción pública. Servicios locales son los que se limitan a llenar las necesidades de determinadas regiones, como la policía. Por último, los servicios especiales se clasifican teniendo en cuenta el sujeto que lo usufructúa, en

(1) . Bullrich Rodolfo. Curso de Derecho Administrativo.

no la asistencia pública, que no la usan todos los habitantes sino parte de ellos: los menesterosos.

El mismo autor divide -desde otro punto de vista- a los servicios públicos, en obligatorios y facultativos, según que su establecimiento y organización quede librada al criterio de la autoridad administrativa o bien que en ciertos casos esté obligada a efectuarlos.

Bielsa, después de destacar que la noción del servicio público es una de las más cuestionadas, señala las diferencias que existen entre los servicios públicos Propios e Impropios y dice que los primeros son los que presta o debe prestar al Estado directamente o por concesionario, mientras que los segundos "son aquellos que tienen de común, con los propios, el satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas, pero no es el Estado quien los presta ni los concede, sino quien tan sólo los reglamenta" (1).

Los ferrocarriles, los servicios eléctricos, etc., corresponden a los del primer grupo; los de farmacia, carruajes de alquiler, etc., al segundo.

"La distinción -expresa- es bien clara; servicio público propio es aquel que el Estado debe prestar, sea directamente, por sus agentes y medios administrativos, sea indirectamente, por concesionario; servicio público impropio es aquel que solamente es regulado por el Estado" (2).

También es digna de tenerse en cuenta la clasificación que hacen otros autores sobre la forma cómo el público retribuye los servicios: los hay de índole tan general que afectan la colectividad entera pero que no pueden ser retribuí

(1) . Bielsa Rafael. Curso de Derecho Administrativo.

(2) . Bielsa Rafael, Ciencia de la Administración.

des sino mediante el impuesto, pues comprenden más a la sociedad en su conjunto que individualmente. Estos servicios se denominan no lucrativos, en oposición a los llamados servicios industriales donde existe una contraprestación. Entre los no lucrativos podemos citar la policía, y entre los segundos el correo (1).

En conclusión y de conformidad con los conceptos vertidos, se puede afirmar que el saneamiento urbano es por su esencia misma un servicio público perfectamente encuadrado dentro de las definiciones enunciadas, y que puede ser catalogado de servicio industrial, local, propio y obligatorio.

2). Poder de policía

De acuerdo con la definición de Hauriou -que reconocemos como la más aceptable- el Estado atiende con la prestación de los servicios públicos los altos intereses de policía. Veamos ahora el alcance de los mismos.

"Policía significa, en su aceptación más amplia, -ejercicio de poder público sobre hombres y cosas. En el dominio más restringido del Derecho Administrativo el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar, mediante limitaciones impuestas a la actividad personal -individual o colectiva- el orden público y garantizar la integridad física y aún moral de las personas" (2).

Reconócese, desde luego, de una manera general, cierta imprecisión y vaguedad en las definiciones corrientes.

(1) . Sachi Adolfo. Los servicios públicos -citado por Bullrich en su obra.-

(2) . Bielsa Rafael. Curso de Derecho Administrativo.

El poder de policía ha existido siempre en el Estado -cualquiera haya sido su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones- en cuanto a la realización de sus fines sociales.

La idea de Estado es inseparable de la de policía en toda Constitución, ley o jurisprudencia, tanto en lo que concierne a su naturaleza y extensión como al carácter jurisdiccional de su ejercicio.

En nuestro sistema tal poder no está establecido explícitamente por la Constitución, pero como él es de la esencia misma de todo gobierno, esa falta de determinación en forma expresa no ha motivado jamás cuestión ni duda seria. En nuestro régimen constitucional es un poder local, esto es, Provincial -en las provincias, por ser uno de los poderes no delegados al gobierno federal -art° 104 de la Constitución Nacional- y Nacional en la Capital federal y en los territorios.

Así pues, la policía es: a). nacional, que ejerce la Nación en lugares y materias de su jurisdicción, b). provincial, la que ejerce el gobierno de las provincias en sus respectivas jurisdicciones y c). municipal, la que organizan los gobiernos locales o comunales dentro de sus atribuciones no delegables.

Atento el objeto donde se manifieste especialmente - el poder de policía, puede ésta dividirse de una manera general en:

- a). policía de seguridad,
- b). policía de imprenta,
- c). policía de la propiedad,
- d). policía sanitaria o de higiene pública,
- e). policía de costumbres,
- f). policía de industrias,
- g). policía de obras públicas,

y es dentro de la policía de higiene o policía sanitaria que en

cuadra el servicio público de saneamiento urbano.

3). Policía sanitaria o de higiene

El doctor Rafael Bielsa, reconocido tratadista de Derecho Administrativo, en un trabajo publicado por la Facultad de Ciencias Económicas y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral titulado "Ciencia de la Administración" -que anteriormente hemos citado- expresa valiosos conceptos sobre el tema que ahora desarrollamos.

Si bien el cuidado de la salud concierne a cada individuo -puesto que el sentido de la propia conservación es innato en el hombre y el cuidado de la salud no es menester imponerlo- se necesita, no obstante, realizar una función social de tutela de la salud pública con el objeto de suplir el esfuerzo y la acción individual, no siempre eficaces, ya por negligencia o pobreza, ya por ignorancia. Esta función, por su índole y fin, adquiere un carácter de universalidad y en el Estado moderno se concreta en una forma particular de su actividad: servicio y policía sanitaria.

"Entre las medidas de policía sanitaria conducentes a prevenir las enfermedades y especialmente las epidemias -dice el referido autor- compréndense necesariamente, y en primer término, la provisión de agua potable y de desagües a toda ciudad o villa densamente poblada; y ésto, tanto para la higiene de las dependencias del dominio público, v. gr., calles, plazas edificios públicos, como para la higiene domiciliaria. No es materia del Derecho Administrativo, ni de la Ciencia de la Administración el estudio de las causas de la mortalidad en los centros urbanos, o en la campaña -en las zonas insalubres- pa

ro es, sí, deber de la Administración pública, en el ejercicio de sus funciones de policía general, atender a las cifras que las informaciones demográficas revelan -determinando las causas de la mortalidad- y ampliar los medios eficaces para su -disminución. A este objeto responde la dotación de obras de salubridad, comprendiendo en ella la provisión de agua y los desagües. La ciudad moderna, cuya densidad de población aumenta incesantemente con el fenómeno del urbanismo, crea una verdadera comunidad de vidas de sus habitantes y aún más: una verdadera comunidad de habitación, ya sea principalmente por la forma de habitación -las grandes casas- ya sea por la concentración de gran número de habitantes en radios centrales; la vida en tales condiciones requiere, tanto por razones de seguridad como de higiene, medidas administrativas de fomento y control cada vez mayores".

"Y estas exigencias de la higiene moderna -agregan no sólo satisfacen necesidades individuales, sino y principalmente necesidades colectivas, ya que la acción individual incide siempre sobre la colectividad. Explícase pues, fácilmente, porqué el problema del saneamiento de las ciudades y de la habitación ha sido preocupación constante del Estado. Y tanto demuestra la experiencia lo eficaz del saneamiento urbano, que la cifra de mortalidad -como ya se ha visto- disminuye en razón inversa del establecimiento de obras sanitarias" (1).

4). Jurisdicción en materia de saneamiento urbano

Desde el punto de vista de su jurisdicción y teniendo presente que el poder de policía comprende en primer térmi-

(1) . Bielsa Rafael. Curso de Derecho Administrativo.

no cuanto concierne a la seguridad, salud y bienestar de los habitantes y que es un poder inherente a las autonomías de las provincias, a éstas exclusivamente corresponde reglamentarlo y ejercerlo.

El principio, pues, no ofrece dificultad. "Más en materia de policía sanitaria es donde esa facultad hace surgir conflictos particularmente graves entre las jurisdicciones nacional y provincial. El cumplimiento de medidas relativas a la policía sanitaria puede repercutir en otro orden de derechos y afectar directamente intereses que si no son generales, tampoco son puramente regionales" (1).

Por lo demás, el poder de policía pertenece en forma general y comprensiva a las provincias -y por su delegación a los municipios- entendido como una atribución implícita de su gobierno local.

El fundamento constitucional del ejercicio de este poder está en los preceptos que establecen en forma "positiva" el principio de autonomía provincial y que son: el artículo 104 según el cual las provincias conservan todo poder no delegado al Gobierno federal; y el artículo 105 por el cual se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas; y en forma "negativa" por el artículo 108 en cuya enumeración de limitaciones impuestas a las provincias no está el poder de policía.

Las facultades generales de las comunas, a diferencia de las de la Nación y las provincias, no han sido enumeradas constitucionalmente, habiéndose diferido -artículo 5- a las provincias la organización del régimen municipal y así lo han hecho

(1) . Bielsa Rafael. "Curso de Derecho Administrativo"

al dictar leyes orgánicas de municipios, en las cuales se determinan las formas de gobierno municipal, atribuciones, etc.

En este sentido, como lo ha declarado la Suprema Corte (1) "las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos sujetos a su propia legislación".

La doctrina sustentada a través de otro fallo establece: "que es un hecho fundamental y también un principio de derecho constitucional que la policía de las provincias está a cargo de los gobiernos locales, entendiéndose incluido, en los poderes que se han reservado, el proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que, por consiguiente, pueden dictar leyes y reglamentos con esos fines".(2).

En materia de saneamiento urbano la cuestión jurídica ha sido ampliamente debatida en el Senado de la Nación en oportunidad de discutirse, en el año 1902, la ley n° 4158, y el desconocimiento de este principio en el proyecto original preparado por el Poder Ejecutivo motivó la modificación del artículo definitivo, el cual, en su texto mismo, reconoce que la legislación sobre salubridad urbana es de competencia municipal y provincial.

Transcribiremos algunos párrafos de la brillante defensa de las autonomías de comunas y provincias, sobre la materia que nos ocupa, asumida por el entonces senador por la Capital federal, doctor Carlos Pellegrini.

Refiriéndose al texto original proyectado por el Poder Ejecutivo en el cual se involucraban conjuntamente obras pa

(1) . Fallos CXI. 282 . CXXIII. 313

(2) . Fallos VII. 152

ra la ciudad de Buenos Aires y capitales de provincias, dije:

"En este proyecto se autoriza al Ejecutivo para construir obras de salubridad en las capitales de provincia y en la capital de la República; y, para acentuar más el carácter unitario de esta ley, se involucran todas estas obras en una dirección, y resulta que estamos legislando para las capitales de provincia lo mismo que para la Capital federal, es decir, que precedemos como legislatura de la Capital y como legislatura de las provincias y confiamos a la dirección de las obras de salubridad de la ciudad de Buenos Aires las de las capitales de provincia".

"¿Qué es lo que propone el Poder Ejecutivo en este proyecto? Propone no sólo intervenir directamente en la administración pública de las provincias, sino intervenir directamente en la administración municipal de las capitales de provincias".

"No quiero que se interprete que se opongo a esas obras, ni dudo de su conveniencia y necesidad: creo que deben hacerse y que la Nación debe prestar su concurso, pero no creo que el Senado pueda admitir que se dé a la autoridad nacional la misión de ir a las capitales de provincia a ejecutar obras municipales".

"Mi pensamiento es que esta ley debe dividirse en dos leyes: una para la Capital federal, para la que nosotros legislamos, y otra estableciendo cómo la Nación puede ir en ayuda de las provincias para hacer posibles esas obras, respetando la autonomía provincial"(1)

(1) . Pellegrini Carlos. Discurso pronunciado en el Senado de la Nación el 26 de setiembre de 1902.

5). Legislación general sobre servicios sanitarios

La utilización de las aguas para la alimentación está regulada por diversas disposiciones, tanto de derecho administrativo como de derecho civil.

El Código Civil, por ejemplo, en el artículo 2637 - dispone que "las aguas que brotan en los terrenos privados pertenecen a los dueños de éstos, y pueden libremente usar de ellas y mudar su dirección natural. El simple hecho de correr por terrenos inferiores no da a los dueños derecho alguno. Pero si ellas fuesen el principal alimento de un río o fuesen necesarias a algún pueblo, están sujetas a expropiación por utilidad pública". De modo, pues, que la ley reconoce al propietario de una fuente el natural derecho de uso y a la vez le impone limitaciones cuando entra en juego el interés general, disposición que, por lo demás, es una de las varias restricciones o límites del dominio que cuando atañen al interés público deben ser regidas por el derecho administrativo. (artículo 2611 del Código Civil).

Además de las limitaciones citadas, diversas leyes establecen otras disposiciones cuyo objeto es exclusivamente la protección de las aguas de alimentación. Así, la ya mencionada ley 2797 de setiembre 5 de 1891, en su artículo 1° dice: "las aguas locales de las poblaciones y los residuos nocivos de los establecimientos industriales no podrán ser arrojados a los ríos de la República si no han sido sometidos previamente a un procedimiento eficaz de purificación". La transgresión de esta disposición puede dar lugar a la aplicación de penas cuando el hecho se comete a sabiendas. (artículo 200 del Código Penal).

Con el mismo objeto fué sancionada la ley 4198 de agosto 22 de 1903, que autoriza al Poder Ejecutivo para adoptar todas las medidas necesarias para impedir la contaminación del agua del Río de la Plata y el agua de la segunda napa en cuanto ella pueda afectar la población.

Los servicios de saneamiento urbano son materia de uso siempre obligatorio dentro de los radios servidos. Lo establece para la Capital federal la ley 1917 de diciembre 4 de 1886 (artículo 2) y lo estipulan todos los convenios suscritos con los gobiernos de provincia y comunas del interior para la ejecución de obras de saneamiento regidas por las leyes 3967, 4158 y 10998 y derivadas.

Fundando el principio de obligatoriedad de los servicios sanitarios decía el senador don Salvador Macía: "La comisión cree que este artículo -refiriéndose al que establecía la obligatoriedad- es indispensable. Cuando se trata de una obra que se hace en virtud de una necesidad higiénica urgente; cuando se trata de satisfacer el medio de librar a la sociedad de una mortalidad constante, persistente y continuada; cuando se trata de establecer el medio de normalizar una situación - que afecta lo más importante y esencial, la vida misma, dejar que el uso de las obras de salubridad sea libre es hacerla estéril. Y la razón se comprende: si al lado del domicilio que consume agua sana y perfectamente limpia, hay otro domicilio que consume agua infectada, ¿qué beneficio se logra?. Ninguno. La parte de la población que no consume el agua de las Obras de Salubridad, que no aseca e higieniza su domicilio, es un foco de infección para el resto de la población, y entonces es preferible no hacer ninguna obra, porque lo que se haga será -

perfectamente estéril; se habrá hecho un gasto y se le habrá - convertido en improductivo. Por estas consideraciones la Comisión cree que el artículo 8° debe establecerse. La Comisión - no ha tenido en vista ninguna consideración fiscal ni económica, sino pura y simplemente razones de higiene, para que en todas - partes se establezca la obligación de hacer uso de estas obras" (1).

Dice Bielsa: "La obligación de construir y usar las obras sanitarias domiciliarias dentro del área habilitada, da origen a una serie de relaciones entre el propietario del inmueble y la administración pública, los cuales son, ya de carácter técnico-administrativo, ya de orden financiero-administrativo. En general ellas conciernen: 1°) a la construcción de las obras según los planos e indicaciones de carácter técnico que la administración adopta con el fin de asegurar la eficiencia de la - instalación; 2°) al pago del servicio cuyo precio se determina, sea atendiendo a la cantidad, por ejemplo, cuando se trata de - provisión de agua en determinados establecimientos, sea a la categoría del inmueble dotado de esos servicios, es decir, a la importancia, naturaleza, renta que produce, etc. Fácilmente se advierte que el pago de los servicios sanitarios reviste, por su naturaleza y objeto, la forma de tasa y no de impuesto, como se ha pretendido alguna vez alegando la obligatoriedad del servicio. (2)

(1) . Maciá Salvador. Fundamentos del despacho de la Comisión al discutirse el proyecto primitivo de la ley 4158. Cámara de Senadores. Sesión de setiembre 26 de 1902.

(2) . Bielsa Rafael. "Curso de Derecho Administrativo".

6). Régimen legal del saneamiento urbano

Se ha dejado establecido en forma definitiva que el saneamiento urbano compete, desde el punto de vista jurídico, a las comunas y provincias. Veamos ahora la legislación existente.

En la ciudad de Buenos Aires la Municipalidad no respondió a las sugerencias del gobierno provincial -entonces en paradero del resto de la República- para tomar a su cargo la prestación de tan importantes servicios y lo asume así dicho gobierno. Luego pasaron a la Nación cuando se federalizó Buenos Aires, como detalladamente se ha dicho en el capítulo III.

Es así que la salubridad de la Capital federal se rige por leyes nacionales, especialmente por las números 1917, 4196, 4198, 11129, 11336 y 11744.

La ley 1917 de diciembre 4 de 1886 dispone con carácter obligatorio la ejecución de obras sanitarias domiciliarias, replanteo su construcción y funcionamiento y faculta al Estado para acordar préstamos amortizables en 5 años para la instalación de obras domiciliarias en fincas modestas.

Las leyes 4196 y 4198 se refieren, respectivamente, a la obligatoriedad del servicio de aguas en la ciudad de Buenos Aires y a la facultad que se confiere al Poder Ejecutivo Nacional para impedir la contaminación de las aguas del Río de la Plata, fuente de la provisión de agua a la ciudad, para lo cual se establece entre otras medidas el tratamiento previo de los líquidos cloacales que desagüen al mismo y la prohibición de perforar pozos de agua.

De julio de 1921 es la ley 11129, que modifica la n°

1917 ampliando el radio servido obligatorio y fijando uno nuevo, y mayor límite en el valor máximo de los inmuebles que se acogieran al beneficio de las obras domiciliarias pagaderas a plazos.

La ley 11336 del año 1926 dispone que los terrenos baldíos, a cuyo frente pasen cañerías de agua o cloacas abonen la tarifa correspondiente a los capitales invertidos en la ejecución de las obras y en su conservación.

Finalmente, la ley 11744 de octubre de 1933, dispone la construcción de desagües pluviales en la ciudad de Buenos Aires y fija las tarifas para la prestación del servicio.

Las ciudades del interior de la República han adoptado diversos tipos de explotación de las obras de saneamiento urbano: por la comuna, por la provincia, por concesión a particulares, por consorcios mixtos -comunales y concesionarios- y por el Gobierno Nacional.

En el Capítulo V. hemos de tratar en detalle cada una de estas formas y se verá entonces que las actividades del Estado Nacional abarcan la parte principal de esta industria cuando se la contempla desde cualquiera de estos tres puntos de vista: capitales invertidos, localidades servidas y población beneficiada.

Sin entrar a analizar ahora las razones e inconveniencias de su intervención -por cuanto hemos de hacerlo en otro lugar- el Estado nacional ha llevado a cabo, como se sabe, trabajos de saneamiento urbano en ciudades del interior de la República que han sido ejecutados principalmente por Obras Sanitarias de la Nación, y eventualmente y como accesorias de obras de otro carácter -en su mayor parte sin cargo para las respectivas comunas- y comprendiendo tan sólo la provisión de agua en forma más o menos precaria: por la Dirección General de Minas y Geología, por la Dirección General de Irrigación, por Yacimientos Petrolíferos Fiscales y por Ferrocarriles del Estado. Esta comunidad de funciones por distintos organ

mes del Gobierno Nacional ha desaparecido hoy con la sanción de la ley 12140, pues en su artículo 12 establece: "Toda obra de provisión de agua potable o desagües cloacales cuya construcción sea autorizada por ley del Congreso, será ejecutada por Obras Sanitarias de la Nación".

La primera manifestación de orden legal por la cual Obras Sanitarias de la Nación inició su actuación en el interior del país, la constituye el decreto del Poder Ejecutivo de la Nación reglamentario de la ley 3727 sobre organización de Ministerios Nacionales. Por él se coloca bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas a la entonces Comisión de Obras de Salubridad de la Capital, agregando a sus funciones "el estudio y construcción de las de igual naturaleza en los territorios de las provincias", que se concretó por primera vez -como ya se ha dicho- con la sanción de la ley 3967, en octubre de 1900.

Esta ley promovió la construcción de obras sanitarias en las capitales de provincias utilizando para ello el 50% de los beneficios de la Lotería Nacional que según la ley 3313 les corresponde.

La ley 4158 de enero de 1903 y sus derivadas 4278, - 4312, 4826, 4973, 5568, y 5598, complementan las disposiciones de la ley 3967 y establecen el régimen jurídico y financiero de ejecución y explotación de los servicios, respetando celosamente el principio de autonomía municipal y provincial, ya que se acoge con el artº 8º: "Para la ejecución de la presente ley -nº 4158- el Poder Ejecutivo celebrará previamente los convenios respectivos con los gobiernos de provincia que se acojan a ella". Dicho sea de paso, lo fueron todos.

La ley 10998, llamada "Ley Gandioti" y sancionada en el año 1918 -a cuyos beneficios se acogieron también todas-

las provincias es de carácter general: en su virtud todas las comunas con más de 3.000 habitantes en la planta urbana pueden solicitar instalaciones de provisión de agua, y las que pasen de 8.000 pueden obtener, además, desagües cloacales.

Esta ley y su modificatoria la n° 18140, del año 1934, respetan también el régimen jurídico de autonomía municipal y provincial, y su economía -de la que nos ocuparemos en capítulo aparte- difiere del sistema aplicado por la ley 4158.

Es así que la intervención del Gobierno Nacional en ciudades del interior a efectos de construir obras de saneamiento urbano, conforme a las leyes mencionadas, requiere la celebración de un convenio suscrito por el Presidente del Directorio de las Obras Sanitarias de la Nación en representación del Poder Ejecutivo y por el representante de la Comuna o Provincia, de acuerdo con la legislación local. En dichos convenios se establece que el Gobierno Nacional se compromete a construir las obras necesarias y que toma a su cargo la explotación de las mismas para recuperar con el producido de ellas el importe de los gastos industriales de producción y el pago de la amortización e intereses de los capitales invertidos. Una vez cancelada la deuda por el procedimiento indicado o por amortización extraordinaria de los gobiernos interesados, las obras construídas y su explotación pasa a las provincias o comunas, según los casos.

A título ilustrativo añadiremos que en algunas ciudades del interior, Obras Sanitarias de la Nación se vió en la imperiosa necesidad de construir fábricas generadoras de electricidad a fin de obtener el funcionamiento de las instalaciones sanitarias, por cuya circunstancia los gobiernos respectivos la autorizaron a prestar paralelamente los servicios públicos de luz y fuerza motriz, rigiéndose jurídicamente por los -

principios legales antes indicados. Además, y aprovechando los catastros que dicha Institución levanta, le ha sido encomendada en varias ciudades de importancia la colocación de chapas de nomenclatura y numeración de calles. Tarea tan dispar con las de su especialidad no debe sorprendernos, porque ese catastro que Obras Sanitarias de la Nación prepara con personal técnico especializado y que es la base más seria de sus registros de renta cuando las obras entran en explotación, resultaría para algunas comunas excesivamente costoso si lo tomaran a su cargo directo y exclusivo.

C A P I T U L O V

1). Forma de prestación de los servicios públicos:

a. Sistema liberal o individualista. b. Prestación directa por el Estado. c. Explotación de servicios públicos - por concesión. d. Sistema de consorcios o sociedades de economía mixta.

2). El monopolio de los servicios públicos.



1). Forma de prestación de los servicios públicos.

La prestación de los servicios públicos puede concretarse, sea desde el punto de vista económico-social o desde el punto de vista jurídico, a las siguientes formas:

1. Sistema liberal, que se conforma con la ética jurídico-económica individualista.
2. Prestación por el Estado (nación, provincia o comuna), que a su vez puede asumir dos formas:
 - a). prestación directa, que se expresa con el neologismo "estatización" o socialización, y que en el caso de los servicios de carácter local -como los que nos ocupan- se denomina "municipalización de los servicios públicos" que los franceses llaman "municipalismo", "industrialismo mu

nicipal" o "regie comunale"; en Inglaterra se emplean las expresiones: "municipal engineering" (trabajo de ingeniería municipal) y en Italia: "municipalizzazione dei pubblici servizi". (Hasta por su origen, el vocablo "estatización" ha sido incorporado aquí con propiedad harto sugerente. El nos llama, en efecto, a la idea de equilibrio en la concepción de las obras y de armonía en su realización, que es el supremo anhele).

b). prestación indirecta por concesión, que se aproxima a la municipalización porque el concesionario es un simple delegado del poder concedente, con facultades inherentes - al servicio que presta bajo la vigilancia de dicho poder (Poder Administrativo).

3. Sistema mixto, es decir, por organismos de carácter mixto, llamados también "sociedades de economía mixta", constituidos por el Estado y los particulares.

Está demás señalar que cualquiera la forma en que - los servicios públicos se realicen, ellos deben ser reglamentados por las autoridades respectivas, tanto por razones de orden administrativo (autorización para ejecutar trabajos en las vías públicas, concesiones, expropiaciones, etc.), como por causas de orden policial de seguridad personal, (mediante el control que - consiste en la intervención técnica en la ejecución de las instalaciones, etc.), o por motivo de higiene pública (bajo la forma de vigilancia en la explotación del servicio).

a. Sistema liberal o individualista.

El sistema liberal en la prestación de los servicios públicos es sin duda el más rudimentario y consiste en dejar libre su explotación a la iniciativa privada, llevándola a efecto

per medio de organismos industriales.

Así concebido el servicio público, esto es, como una empresa industrial, el Estado se limita a su respecto a la simple función de policía de industrias.

Este sistema se ajusta especialmente al criterio jurídico-político individualista, que explica, en parte, el predominio que aquél ha tenido en Inglaterra y Estados Unidos de Norte América.

"Esta concepción originaria y simplista del servicio público es inadmisibles a nuestro juicio -dice Bielsa- al menos como sistema, en el Estado actual, que debe realizar y realiza funciones de orden social (en el sentido económico, ético y político)" (1).

Y agrega dicho autor que la propia experiencia de los países anglo-sajones, y especialmente de los Estados Unidos, ha demostrado los graves inconvenientes de orden económico y social del sistema liberal. De ahí, por sucesivas medidas legislativas y administrativas, en particular las comprendidas en el rubro de "police power", el Estado haya intervenido en la explotación del servicio a fin de asegurar su continuidad, seguridad y contralor económico, a punto tal que por virtud de esa intervención progresiva, en algún aspecto, prácticamente puede asimilarse este sistema al régimen de concesión; la diferencia consiste en que en el sistema de concesión se regula de antemano el servicio y el concesionario obra por delegación del Estado, aunque por su cuenta y riesgo.

Es la fuerza de los hechos la que ha impuesto esa progresiva intervención del Estado en los servicios públicos o

(1) . Bielsa Rafael. "Ciencia de la Administración"

"public utilities", antes que, según la Suprema Corte de los Estados Unidos, "están afectados al interés público". Y aunque se sostenga que el control y regularización de esos servicios por el poder público no se opera por el camino de la socialización, es evidente que el resultado es de índole y beneficio sociales.

Nitti, en su libro "Principios de la Ciencia de las Finanzas" dice: "La satisfacción de ciertas necesidades colectivas no podrán ser jamás realizadas por los individuos mismos: la acción del Estado y de los poderes menos importantes de derecho público penetra en la acción individual".

Y más adelante expresa: "El individualismo, considerado como principio único y dominante de la organización económica, no es más admisible". Prosigue luego: "Día a día se hace patente la falsedad de la creencia que considerara a los individuos como átomos unidos simplemente por relaciones de cambio, sin que rer admitir que sus movimientos ejerzan una repercusión recíproca y engendren uniones que caerán bajo el dominio de la vida colectiva" (1).

El profesor de Derecho Político y Municipal de la Universidad de Madrid, Adolfo Posada, en una conferencia pronunciada en 1921 en la Facultad de Derecho de Buenos Aires por invitación especial, decía:

"El período catastrófico de la guerra, con su prolongación en la paz aparente de que disfrutamos, debe estimarse y valorarse como aquel en que la crisis de descomposición o recomposición -o ambas cosas- del Estado y de la política, alcanza su culminación aguda: mas la crisis, no ya latente sino viva

(1) . Nitti Francisco. "Principios de la Ciencia de las Finanzas".

y pujante, adviértese desde mucho tiempo atrás, desde mucho tiempo antes: tal situación crítica, quizá debiera conceptuarse como lo característico de un largo período: aquel en que han formado su espíritu varias generaciones del siglo XIX y del XX, período en que se reproduce el agotamiento de la ideología inspirada del "viejo liberalismo", el advenimiento político de las tendencias socialistas y un fuerte brote del imperialismo agresivo" (1).

Y particularizándonos con la tendencia de dejar libre la prestación de los servicios públicos a la iniciativa privada, señalaremos, como lo hace Bielsa en su ya citado libro "Ciencia de la Administración", que en Estados Unidos de Norteamérica, de acuerdo con el sistema liberal -que es el dominante ahí, por oposición al sistema de estatización y al mismo de concesión- todas esas entidades cuya actividad interesa a la colectividad y que han prestado originariamente servicios no esenciales del Estado, como los transportes, los de salubridad pública, etc., han sido de iniciativa privada más o menos vigilada.

Los transportes por ejemplo, han funcionado por iniciativa privada y en libre concurrencia, que es la forma propia del sistema liberal. Pero no tardó en verse que ese sistema era perjudicial, pues los intereses públicos no se satisfacían con la prescindencia del Estado; formáronse corrientes de opinión y hasta partidos que llevaron como divisa la intervención del Estado en esos servicios públicos. Así empezó el ejercicio de cierta regulación obligatoria ejercida, por ejemplo, por la llamada "Public Service Commission".

Luego creáronse, sucesivamente, comisiones locales

(1) . Posada Adolfo. "Teoría social y jurídica del Estado".

con competencia para intervenir en las tarifas. Finalmente se amplió, sobre esas actividades, el dominio y ejercicio del poder - de policía, (que para el derecho norteamericano es casi todo el poder administrativo).

Al sistema liberal de prestación de los servicios - públicos se le impuso en el fondo, como vemos, tantas restricciones como al sistema de concesiones y aún más; aunque en verdad - no surtieran el efecto esperado, por la concurrencia de factores que mas adelante analizaremos.

En nuestro país esta forma de prestación de servicios públicos rige solamente los llamados "impropios", de acuerdo con la clasificación que hemos hecho en el capítulo anterior por ser la que mejor se presta a ello: (1)

- a) . por su divisibilidad o falta de unidad orgánica en la prestación;
- b) . porque no admite, por su propia naturaleza, el monopolio de prestación;
- c) . porque no son social y económicamente servicios de "necesidad".

b). Prestación directa por el Estado.

En contraposición al sistema liberal que acabamos de estudiar tenemos el de prestación directa por el Estado (municipalización o estatización, según la esfera de que se trate), basado en que los servicios públicos formen parte de la "acción" a desarrollar por el mismo.

Nos dice Nitti a este respecto: "Hay pocos temas sobre los cuales se haya escrito tanto como sobre la acción del

(1) . Muratti Natalio. "Municipalización de los servicios públicos".

Estado. Se puede decir con fundamento que, a pesar de los esfuerzos de Bentham, aún no se ha cerrado la discusión".

Jugando la actividad del Estado frente a la acción individual expresa: "El Estado no es superior ni extraño a aquellos que constituyen la agrupación política y social de donde emana y más que un organismo con fines propios hay que considerarlo el resultado histórico de los intereses de cada agrupación. El Estado no es la antítesis del individuo, sino que, el Estado es la síntesis de ellos y hay que considerarlo como la expresión más elevada de la cooperación social" (1).

En un trabajo monográfico publicado por la Universidad Nacional del Litoral, en el cual se analiza la creciente intervención del Estado en las actividades económicas, su autor, Manuel Balboa, dice:

"A pesar de los consejos de la escuela liberal, la intervención del Estado en las actividades económicas es un hecho que adquiere de hora en hora extensión y complejidad imprevistas, hasta tal punto que podemos afirmar hoy con Lucien Broccard. "C'est, qu'en effet, il n'y a pas une disposition législative, pas un acte, pas un geste de l'Etat gouvernant qui n'ait, sinon toujours pour but, du moins pour effet, de donner a l'activité économique une certaine orientation". Y Adolfo Wagner expresa el conocido concepto de que si bien no se puede fijar de una manera precisa y absoluta, por un análisis científico, cuáles son los fines que debe llenar el Estado, pues ellos varían a tenor de los ambientes sociales y económicos en el transcurso del tiempo y a través del espacio, se puede decir que la actividad del Estado es cada vez más intensa y más amplia, hasta tal extremo que se

(1) . Nitti Francisco. "Principios de la Ciencia de las Finanzas"

habla de la "ley de la actividad creciente del Estado".(1).

Así entonces, al multiplicar sus actividades, el Estado (nación, provincia o comuna) invade la esfera de acción que no ha mucho estaba reservada pura y exclusivamente a la iniciativa privada.

Este aumento que se manifiesta extensivamente en la absorción de nuevas actividades e intensamente por la realización de una manera más perfecta y eficaz de todas sus actividades nuevas y antiguas, tiene actual expresión en el socialismo de Estado que ha difundido toda la confianza debida a la acción económico-social del poder administrador.

Hemos afirmado dos cosas que, por su índole y naturaleza, se debe precisar muy claramente:

La "invasión" del Estado en la iniciativa privada no tiene, ni podría tener otra determinante, que la de dar a los servicios públicos la garantía de supervisión que es inexcusable para quien lleva sobre sí la responsabilidad actual y futura de las obras ejecutadas. Sería -en términos francos y sencillos- el mejor modo de rendir cuentas.

El socialismo de Estado, que según decimos, ha difundido confianza para sus funciones de poder administrador, tiene en ese sentido fuerte asidero en el ánimo popular, con especial en aquellos que -esencialmente despreocupados de los problemas político circunstanciales- sólo miran y aprecian la bondad y eficacia de los hechos por los efectos de bien público que originan.

Quizá no radique la esencia del problema en la bondad o en los defectos de esos regímenes dispares, que los afrontan de

(1) . Balboa Manuel. "La ciencia económica y la intervención del Estado en las actividades económicas".

una y otra parte- con altura moral indiscutible. Quizá sea, solamente la nueva forma (hallada por fin) de darle solución apropiada a ese vasto y complejo problema que la sociedad reclama desde hace tanto tiempo: probidad en las alturas, bienestar en el llano.

Esa ingerencia gubernamental incesante, determinada principalmente por el alza del progreso humano, depende -según Natalio Muratti- de las siguientes circunstancias: "1°). de la extensión de la producción, a causa de los progresos de la técnica y de la concentración del capital, que hace posible la empresa pública, eliminando su inferioridad respecto de las empresas privadas, cuando éstas deben adoptar la forma de sociedad anónima y resultando aún superiores cuando es necesario tener en consideración los intereses de la colectividad; 2°). del aumento de aquellas necesidades que exigen, o hacen más conveniente, una satisfacción por entidades públicas; 3°). de la mayor cantidad de bienes que con el progreso económico son necesarios para satisfacción de ciertas necesidades colectivas y, 4°). de las mayores exigencias que los ciudadanos tienen con respecto a los servicios públicos mediante los cuales se debe satisfacer las necesidades colectivas en el círculo más vasto y de un modo más abundante y perfecto" (1).

Agregamos: esta extensión de las actividades del Estado que tienen por base fundamental una nueva y moderna concepción orgánica de la sociedad, de la libertad, del Estado y de la economía, reemplaza a los conceptos individuales de la filosofía del siglo XVIII.

(1) . Muratti Natalio. "Municipalización de los servicios públicos".

La filosofía positivista del siglo XIX, reclama para la "armonía social" una renovación completa de valores y acentúa una mayor actividad natural del Estado, manifestada concretamente en los servicios públicos. El aumento constante de éstos adquiere un significado extraordinario para el Estado moderno.

Así lo han reconocido eminentes escritores y tratadistas de finanzas, de economía y de derecho, como lo destacamos al ocuparnos en el Capítulo IV de la noción moderna del servicio público.

De un trabajo publicado por la Revista de Ciencias - Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad del Litoral, entresacamos los siguientes párrafos:

"Como consecuencia de la evolución de los conceptos y el desenvolvimiento paulatino del Estado como entidad social - (fines sociales) se hace presente no ya el derecho sino la obligación de intervenir en la prestación de los servicios de interés público como función propia del Estado, es decir, de su naturaleza o esencia".

"Hay intervencionismo tanto en los Estados liberales como en los corporativos; pero esa intervención puede ser de diferente naturaleza".

"Desde luego, el problema del intervencionismo está ligado a la autoridad y sus formas, ya que hay diferentes modos de establecer esa autoridad: la forma aristocrática y la elección democrática de un jefe con poderes delegados convencionalmente. Pero cualquiera sea la forma política de gobierno, cualquiera sea el sistema de autoridad, siempre se ha considerado legítimo

un cierto poder de intervención del Estado sobre los particulares, aún en la actividad económica de los mismos cuando ésta -afecta o puede afectar a la colectividad".

"Se cumplen hoy día en el Estado moderno servicios de interés público prestados por particulares o empresas concesionarias -donde el Estado interviene en forma indirecta, es decir, circunscribiéndose a la regulación y policía del servicio- que no aseguran a la colectividad una correcta prestación, y que, por lo tanto, hacen necesaria otra forma de intervención: la prestación por el Estado".

"Por cierto que hay peligros en la interpretación de todo esto: al hablar de "poder" o de "autoridad" uno no trata -de colocarse en el extremo, en la tiranía, ni aún la del "Buen tirano" o del "déspota esclarecido", no, lo que se quiere es hacer notar cómo la Administración Pública, en pro de intereses económico-sociales influye e interviene por distintos medios en aquellas gestiones económicas individuales (privadas) que por su naturaleza afectan o pueden afectar a la colectividad".

"El Estado no tiene entonces necesidad de modificar su régimen político para que la administración gestione debidamente los intereses públicos porque la buena prestación del servicio público no depende del sistema político establecido, sino de la Administración Pública cuyas funciones se integran por -conceptos diferentes y más o menos invariables".

"Podrá ser cierto que el Estado es un organismo "pasado", lento en la concepción y ejecución de las cosas y que sólo se adapta fácilmente a ciertas tareas generales; que hay fal

ta de inventiva y habilidad para adoptar rápidamente las nuevas cosas; que no es el cerebro de la colectividad, su centro, en fin; pero no es menos cierto que hoy influye decidida y efectivamente en la vida de su pueblo encausándolo en vista del interés colectivo".

"Mucho se ha dicho de esta economía dirigida por el Estado como política opuesta a la de la libre iniciativa privada, es decir, en el sentido que aquí damos al término; la intervención del Estado, como poder público, a fin de asegurar las mejores condiciones económicas, indicando el camino hacia una benéfica coordinación de los esfuerzos, regulando y dirigiendo él mismo la producción".

"Desde luego que la solución de los defectos que puede tener semejante intervención está en determinar los límites de esta acción económico-social del Estado, es decir, la esfera propia en que la Administración Pública puede desenvolver su acción en pro de la finalidad social del Estado".

"Y bien; lo que aquí interesa de un modo particular es la protección del usuario de los servicios públicos (el pueblo), lo que hace necesaria una expansión intervencionista del Estado a fin de reglar el "precio justo" y la correcta prestación de dichos servicios".

"De ahí la llamada "estatización" o "municipalización" de los servicios públicos que es pacificadora y socialmente beneficiosa en general" (1)

Afirmamos con Bielsa que "en el actual estado de conciencia político-social, la prestación del servicio público es

(1) . Rodríguez Arias Julio C. "El monopolio de los servicios públicos".

para el Estado no una facultad, sino un deber."

"En el concepto anterior del Estado, llamado "Estado gendarme", el servicio público de interés social y de naturaleza industrial no se conocía casi. Fué, por una parte, el interés que el propio Estado tuvo en asegurar su existencia por medio del progreso cultural y económico, y por otra, el desenvolvimiento de la idea de función social, lo que justificó la intervención administrativa en los servicios de interés general, los que, por ser tales, no podían dejarse librados a la iniciativa y a la especulación privada".

"Todo servicio administrativo organizado para el uso público, es decir, cuyos usuarios son (directa o indirectamente) los miembros de la colectividad, es servicio público; en ese sentido el carácter ~~de~~ público del servicio está determinado por su fin".

"En el "Estado gendarme", originariamente la prestación de casi todos los servicios que se denominan públicos han sido considerados simples industrias privadas, sujetas -cuando más- a cierta reglamentación policial. Esta ha sido -y aún lo es hoy excepcionalmente- la forma de intervención administrativa".

"Luego, en razón de una concepción más propia de los fines del Estado y de su socialización creciente, el mismo Estado ha comprendido que es de su incumbencia-y aún de su exclusivo deber- la prestación de todos los servicios públicos propios. Y sólo cuando no puede prestarlos directamente, delega su prestación en concesionarios".(1).

(1) . Bielsa Rafael. "Ciencia de la Administración".

En la gestión directa, el Estado (nación, provincia o comuna), por razones de eficacia y mejor funcionamiento de los servicios públicos, se ve, muy a menudo, precisado a descentralizarlos. Desde luego, la descentralización implica, siempre, - "administración indirecta y mediata" del Estado por la creación de servicios públicos con libertad de acción dentro de su esfera, con propia personalidad, con patrimonio propio o afectado - al servicio público, o solamente con facultades de gestión financiera o como verdaderos órganos desprendidos de la administración pública.

La descentralización de servicios públicos puede manifestarse bajo diversas formas: en razón de haberse otorgado - un patrimonio propio, relativa independencia financiera o afectación de ciertos ingresos, a un conjunto de gastos de un servicio público, o simplemente personalidad jurídica y patrimonio propio a la vez. Y, además, en caso de que se hubiere otorgado la dirección del servicio a los funcionarios técnicos encargados del mismo, se trataría de la descentralización "funcionarista". Es ella la consecuencia del movimiento sindicalista cuya intensidad es innegable en algunos países europeos.

Discútese la conveniencia de la descentralización, especialmente bajo la forma "funcionarista" -dice Muratti- en razón de que su aumento excesivo, se dice, podría ir contra la unidad del Estado. Se evitará -dice Duguit- ese peligro "merced al mantenimiento del poder interventor y de vigilancia, reservado siempre al gobierno".

"Es indudable -prosigue Muratti- que la descentralización de servicios públicos se impone cada vez más, como te-

da división del trabajo, en razón del aumento incesante y de la especialización de los servicios públicos y, además, como ya lo hemos dicho, por razones de eficacia y mejor funcionamiento de los servicios, ya en interés no sólo de los administrados, sino también de los administradores".

"En la descentralización funcionarista no deben abandonarse los servicios públicos a los interesados, prescindiendo de toda idea de capacidad, ni pueden entregarse a los técnicos cuyo interés profesional no siempre coincide con el interés público. Porque la descentralización de los servicios públicos ha de hacerse sobre la base de una constante comunicación entre el órgano específico, al que se atribuye su gestión, y la vida total del Estado, o bien de la sociedad constituida en Estado, debe, siempre, subordinarse a la tutela jurídica y económica del Estado" (1).

El argumento de mayor volumen opuesto al sistema de prestación de los servicios públicos por organismos oficiales - es que el Estado (nación, provincia o comuna) no es buen administrador. El estímulo o interés del que gestiona un servicio, cuyo rendimiento es proporcional a su actividad, celo y responsabilidad, es el gran argumento del sistema de prestación de servicios por concesionarios.

Considerando ambas argumentaciones, nos dice Bielsa en el prólogo de la obra de Muratti:

"El concesionario es un empresario, y convengo en ello; él tiene interés en la buena explotación, porque ella se

(1) . Muratti Natalio. "Municipalización de los servicios públicos".

traduce en beneficios, al paso que la actividad de la Administración Pública -se dice- es actividad de funcionarios, es decir, de individuos que no tienen interés en el éxito de la gestión - del servicio. Pero pienso que además de ser esto ofensivo para la dignidad personal del funcionario, es un argumento "simplista" y arbitrario; y lo es: 1°). porque al generalizarse se contraría a la realidad; 2°). porque rebaja arbitrariamente la condición de - todo agente de la Administración Pública con una presunción gratuita; 3°). porque prescinde de un régimen legal que supone más responsabilidad en quien presta el servicio que en aquel que ejerce una industria con un fin de lucro".

"A mi vez señalo entre otras ventajas de la municipalización, (nosotros diríamos provincialización o nacionalización) las siguientes:

- 1°). Es más económica, porque en el Estado el fin es el servicio y no la ganancia (que puede no existir); en la concesión el verdadero fin es el lucro o dividendo.
- 2°). Es más moral, porque impide el "Affarismo" legislativo y administrativo y afirma la conciencia de la función propia del Estado.
- 3°). Es más social al robustecer la solidaridad de intereses entre la sociedad, representada por el Estado, y el individuo (administrativo).
- 4°). Es pacificadora, porque excluye al sujeto que está detrás - del concesionario, o sea al capitalista".

"La eficacia del sistema de municipalización, -elare está, supone una administración jurídica y técnicamente organizada. Se comprende que en esas administraciones primitivas, o que son en parte dependientes de los partidos políticos, la presta-

ción de servicios de naturaleza técnica no es, en realidad una - función propia de ellos, aunque lo sea formalmente".

Pero en una administración legalmente organizada, la eficacia de la prestación de servicios por el Estado no es dudosa.

"Una prueba irrefutable de ello -aún cuando podrían aducirse otras- es la de las Obras Sanitarias de la Nación. Esos servicios (se refiere a los de la Capital federal) han sido realizados por el sistema de concesión, que finalizó con la rescisión del contrato". (1).

Y a este respecto, transcribiremos el primer y último párrafo del libro del doctor Candiotti que ya hemos citado:

"Se puede establecer sin temor de equivocarse que entre las instituciones nacionales de servicios públicos debe figurar legítimamente y en primera línea la de las Obras Sanitarias de la Nación, por su importancia y su tradición de administración laboriosa y honesta desde su primitiva organización".

"Jamás, empresa alguna del Estado, encargada de servicios técnicos, ha respondido mejor al concepto de que el Estado - puede ser administrador, como lo pueden ser los particulares, y se nos ha de permitir esta manifestación, que podría parecer de parte interesada, pero que sería cobardía ocultarla, cuando tiene a su tiempo la sanción de la opinión pública".(2).

Y terminaremos con otra opinión de Bielsa: "Casi siempre que el Estado toma a su cargo esa prestación (los servicios - públicos), no lo ha hecho en forma inferior a la de los concesionarios. Típico es el caso de Obras Sanitarias de la Nación. El ejemplo de los Ferrocarriles del Estado, bajo una buena administración, como la de los últimos años especialmente, corrobora lo que ahora

(1) . Bielsa Rafael. Prólogo de la obra "Municipalización de los servicios públicos" de Natalio Muratti.

(2) . Candiotti Marcial.R. "Cincuentenario de O.S.N."

decimos, y eso que es un servicio que en buena parte se presta en zonas donde los concesionarios no han tenido interés. Podríamos citar otros ejemplos, como el de la municipalización del suministro de energía eléctrica en las comunas". (1).

e). Explotación de servicios públicos por concesión

Aunque en ciertas etapas del desarrollo económico y político, especialmente del Estado, sea necesario recurrir al sistema de concesión -dice Bielsa- no por eso se ha de reconocer que tal sistema se adopte por bueno, y menos aún que él constituya la forma más propia de prestación de servicios públicos.

El sistema de concesión implica, ante todo, un olvido o renuncia parcial del principio según el cual los servicios públicos -algunos al menos (los esenciales)- deben ser realizados por el Estado, es decir, por la Administración Pública, sobre todo cuando se trata de un servicio que por su generalidad, homogeneidad y precio es de interés social directo.

La atribución dada a un concesionario para realizar un servicio público, pareciera implicar una especie de confesión de incapacidad administrativa del Estado, cuya razón de ser se explica, en buena parte, por la prestación misma de los servicios públicos. De ahí que hasta se define al Estado partiendo de la idea de que es un conjunto de servicios públicos que se prestan a la colectividad, bajo un régimen jurídico y mediante un poder de imperio.

Tal renuncia e incapacidad dejan de serlo, cuando se tiene en cuenta la siguiente proposición: "Se dice que cuando -

(1) . Bielsa Rafael. "Principios de Régimen Municipal".

el Estado atribuye a un concesionario la realización de un servicio público, no por eso el Estado deja de realizar sus funciones ni de prestar el servicio, sólo que en tal caso esa prestación es indirecta" (1).

"Cuando se da una concesión de servicio público, la Administración Pública no renuncia al deber de prestar y regular ese servicio, ni se desprende de su poder coactivo (poder de policía) necesario para asegurar la continuidad y regularidad del servicio mismo; solamente "encarga" al concesionario la ejecución del servicio, por cuenta y riesgo de éste, según el régimen administrativo que la Administración Pública organiza y asegura".

"Pero, con todo, aún frente a esos principios -que no discute ningún jurista responsable, ni gobernante alguno que tenga una noción o un sentido propio de las funciones del Estado- aún así es evidente que el sistema de concesión (transitorio desde luego, en la evolución del Estado administrador) puede resultar incompatible con el verdadero interés público".

"Esto lo hemos dicho más de una vez, no sólo al considerar el sistema de la concesión en el dominio de los principios, mirando a la institución en sí misma, sino también en no pocos casos o cuestiones de diversa índole que nos han obligado a examinar la etiología de ciertos conflictos y sus consecuencias prácticas más graves para el interés público, que comprende tanto al de la Administración Pública como al de los usuarios" (2).

Y al estudiar los inconvenientes del sistema de concesión dice Bielsa: "al llegar aquí no podemos preterir una observación, y es la siguiente: que no pocos conflictos entre el Estado concedente (nación, provincia o comuna) y los concesiona-

(1) . (2) . Bielsa Rafael. "Ciencia de la Administración".

ries presentan con frecuencia, más o menos alternativamente, las siguientes causas y características:

- a). cláusulas ambiguas o de contenido y alcance contrarios a la naturaleza jurídica de la concesión y, desde luego, al interés público;
- b). actividades del concesionario que pueden reputarse exorbitantes, no sólo respecto al sistema general de la concesión, sino también de las propias cláusulas del contrato;
- c). pasividad, culpable o cómplice, de los funcionarios administrativos, durante la ejecución del contrato de concesión;
- d). conflictos sobrevenidos en la ejecución del servicio y en los cuales el concesionario discute con el Estado, no ya de derechos emergentes del contrato, sino también las atribuciones inalienables de éste, por lo que, cualquiera sea la decisión del conflicto, la sola discusión (durante la cual suele mantenerse el "hecho consumado") ya importa lesión o detrimento del interés público y del poder jurídico del Estado;
- e). responsabilidades injustas para el concedente, sea por ignorancia o venalidad de los funcionarios que admiten esa responsabilidad, ya en el orden administrativo, ya en el jurisdiccional (judicial o arbitral)" (1).

El citado autor, en otra de sus obras, la más reciente, señala: "La reacción que se advierte contra el sistema de concesión y la tendencia hacia un colectivismo administrativo municipal -como se ha llamado a la municipalización- se justifica fácilmente. Hay, en efecto, intereses contrapuestos e irreducibles. Además de los inconvenientes ya señalados, el sistema de

(1) . Bielsa Rafael. "Ciencia de la Administración".

concesión, implica: por una parte, el interés general (representado en la comuna) del consumidor o beneficiario del servicio; por la otra, el interés particular del concesionario. Y basta señalarlos, para comprender lo difícil que es, sino imposible, conciliar esos intereses. Son, repetimos, irreducibles. Y no pudiendo establecerse equilibrio entre intereses tan diversos, las empresas particulares, persiguiendo ventajas económicas y un fin de especulación, usarán de todo artificio o medio que pueda determinar los inconvenientes en el contrato, y tratará de realizar los servicios mirando a un interés diametralmente opuesto al interés público. La municipalidad, por otra parte, se preocupará, sobre todo, de introducir en el contrato de concesión estimulaciones de orden financiero destinadas a aumentar los recursos municipales".

"Pero aún otros inconvenientes pueden señalarse en el sistema de concesión, y ellos son los de carácter social, los relativos a las cuestiones obreras y sus justas reivindicaciones, salario, asistencia, etc., a las cuales siempre es más reacia la empresa privada (por lo mismo que la mueve el afán de lucro) que la empresa pública, es decir, la Administración Pública, cualquiera sea la entidad de que se trate. Y esto no sólo lo demuestra la experiencia europea, sino también la nuestra. Sobre todo, que en la empresa industrial del Estado o Municipio no aparece el angustioso aspecto de la lucha entre capital y trabajo. En este sentido, pues, la municipalización -y lo mismo puede decirse en el neologismo insustituible "estatización"- de servicios públicos -contribuye a la pacificación social, en parte, en un orden determinado",

"Esto, que no es sino una cuestión incidental en el importante problema que nos ocupa, viene a vigorizar la reacción contra el sistema de concesión, reacción que se manifestó primero en la opinión pública y luego ha logrado concreción positiva en la legislación y más aún en la doctrina" (1).

El conocido tratadista norteamericano Leo S. Rowe, en un estudio publicado en el año 1914, ha contemplado muy bien los problemas municipales, principalmente desde el punto de vista de los Estados Unidos que perfectamente podemos aplicar a nuestro país. Dice Rowe:

"Aunque hagamos completa justicia al espíritu de empresa que han demostrado la mayoría de las compañías de servicios públicos en los Estados Unidos, no podremos cerrar nuestros ojos al hecho de que han ejercido un influjo funesto en la vida cívica de las comunidades americanas. Casi no hay ciudad en el país que se haya librado de esta influencia degradante producida por el deseo de las empresas de servicios públicos de intervenir la política local. Hemos intentado salvar la situación con frases sentidas y se ha coonestado la acción de estas empresas, diciendo que no querían intervenir la política local, sino que se vieron obligadas a esta intervención para atender a su propia protección. No hay para qué hacer ahora un balance de la situación; lo evidente es que las empresas de servicios públicos han socavado la vida cívica de muchas ciudades americanas".

"Si hemos de mantener nuestro actual sistema de administración privada, la cuestión más importante para las municipalidades americanas consiste en la eliminación de la influencia de las empresas en su vida política" (2).

(1) . Bielsa Rafael. "Principios de régimen municipal".

(2) . Rowe Leo S. "El gobierno de la ciudad y sus problemas".

Dijimos que el estudio de Rowe tiene aplicación - en nuestro país; y de lo transcripto, todo nos parece propio: loable espíritu de empresa desvirtuado con el "funesto influjo" la "degradante influencia" y el "deseo de las empresas de servicios públicos de intervenir la política local". Con el agravante, para nosotros, de que aquí esas empresas no son precisamente nacionales, y de que si allá han socavado la vida cívica de muchas ciudades, aquí han ido más lejos todavía.

"El impulso esencial en una comunidad organizada - para la producción de un servicio público en base de la actividad privada es el lucro personal, y ese incentivo puede llevar las actividades individuales en sentido contrario al bienestar general" (1).

Y para enriquecer este tópico con otras opiniones de mayor valor, veamos qué nos dice el más clásico de los tratadistas de finanzas en la Argentina, el doctor José A. Terry, - quien desde su cátedra universitaria en el año 1898, pronunciaba estas palabras que hoy cobran extraordinaria actualidad:

"El Estado debe ser industrial, siempre que su existencia y su progreso así lo exijan.... debe llegar donde no pueda o no quiera llegar la acción particular".

"Los economistas y financistas ingleses y franceses protestan contra lo que ellos llaman nuestro socialismo de Estado, olvidando que Francia e Inglaterra fueron socialistas, acaparrando muchas industrias, aún con fines fiscales".

"Hay algo más que es bueno señalaros. Esos economistas y financistas están vinculados íntimamente con los círculos de capitalistas y banqueros que negocian con nuestro país y con

(1) . Grew Albert. "Economía".

nuestro Gobierno, y en consecuencia, están interesados en reemplazar la acción del Estado argentino en todo lo que importe un monopolio o un gran negocio".

"Debemos desconfiar de estos titulados sabios y de algunas de sus revistas, cuyas opiniones se publican en nuestros diarios en lugar preferente y con el mayor respeto".(1)

Tenemos otras razones que oponer al sistema de explotación de servicios públicos en nuestro país bajo el régimen de concesiones:

- 1°). Las empresas y sociedades particulares demuestran marcada preferencia hacia el personal extranjero, a veces con una casi total exclusión del elemento nativo. Es obvio que ni siquiera puedan esgrimir causas de mayor capacidad intelectual o físicas, técnica o práctica, a favor del primero.
- 2°). Esa conducta quita al Estado la posibilidad de crear cursos de especialización o de divulgar actividades poco cultivadas.
- 3°). No es un secreto para nadie que en tales empresas el personal superior bien rentado es extranjero, y que los inferiores son buscados entre descendientes de determinada nacionalidad, que dominan el idioma paterno aunque poco sepan del propio.

Medida, entonces, una suprema razón de patriotismo para oponerse a este sistema desde ambos puntos de vista: del que lo analiza en su estructura jurídico-económico-administrativa, y del que lo define por sus consecuencias.

d). Sistema de consorcios o sociedades de economía mixta.

Una forma económico-jurídico especial que se ha difun

(1) . Terry José A. "Finanzas".

dido en los últimos tiempos, es la explotación de los servicios públicos por entidades de carácter mixto, es decir, en las que concurren el Estado (nación, provincia o comuna) y los particulares.

Es interesante destacar que se considera a la República Argentina como el primer país que adoptó el sistema de economía mixta al fundar uno de sus institutos de crédito -el Banco Nacional de 1826- bajo la forma de una sociedad de participación público-privada.

Julio C. Rodríguez Arias, en su trabajo "La Sociedad de Economía Mixta" publicado por la Universidad Nacional del Litoral, comenta una iniciativa parlamentaria presentada en la Cámara de Diputados de la Nación por Américo Ghioldi, referente a un proyecto de ley sobre esta clase de sociedades y dice:

"La iniciativa del diputado Ghioldi traduce su tendencia hacia la socialización de los servicios públicos, que él confía será factible por esta vía indirecta gracias "a la penetración de los intereses sociales en la economía privada", pero considerando a la sociedad de economía mixta como institución transitoria de valor relativo, cuya finalidad es sólo servir de puente de paso "hacia formas superiores de empresas puramente públicas".

"Por mi parte no creo que la sociedad mixta sea un medio de transición de la economía privada a la economía social, o viceversa; puede servir para ello, desde luego, si esa es la tendencia del Estado, pero en tal caso no me parece conveniente el proceso; creo, más bien, que este vínculo jurídico-económico entre el Estado y los particulares genera una figura de carácter permanente al permitir un equilibrio estable en la relación social determinada entre ambos".(1)

(1) . Rodríguez Arias Julio C. "La sociedad económica mixta".

En su "Ciencia de la Administración" se ocupa Bielsa - en capítulo especial de esta clase de organismos y dice que "La - unión de la empresa privada y del Estado constituye precisamente el tipo de la llamada "institución de economía mixta", y se diría mejor "híbrida", porque su carácter varía según predomine lo público o lo privado en su régimen. A tal punto esto es así que a veces resulta difícil determinar ese carácter, difícil pero necesario, no tanto para la Ciencia de la administración como para el derecho administrativo."

"Se ha visto en esta clase de instituciones, una forma de conciliación del capitalismo (interés privado) con el estatismo (interés público); en realidad nos parece un sistema híbrido toda explotación de una industria de interés público, con la concurrencia solamente económica del Estado. Por lo demás, esta forma genera cuestiones de legalidad (régimen de inversión de rentas públicas en empresas que, por su estructura y origen, son principalmente privadas)".

"Esta actividad, en forma de participación, relativamente subalterna, por parte del Estado, además de que es para él bien aleatoria -sin duda, otras a su cargo también lo son - lo coloca por debajo de su propio plano".

"Finalmente la empresa mixta, sin ser francamente empresa pública, goza, mediante esta coparticipación del Estado, de privilegios virtuales (y de entre ellos, aunque sólo fuera uno, el de orden moral), los cuales pueden colocar en inferioridad de condiciones a las industrias o empresas análogas que son simplemente particulares".

"En suma: las formas de empresas mixtas constituyen - para algunos como un sistema de transición entre el régimen de con-

cesión y el de prestación directa. En mi opinión no lo es así; - cuando más los organismos de economía mixta, empresas mixtas, etc. resultan una evolución transaccional de la colaboración de administrados y de la Administración pública, bien entendido cuando existe la participación de los administrados. No somos partidarios del sistema, pero como expediente transitorio, convenimos en que él - puede tener ventajas, según cómo se constituya el régimen de la - entidad".(1)

Las ventajas del sistema de prestación de servicios - públicos por consorcios mixtos frente al de concesiones a empresas privadas, pueden concretarse a las siguientes:

- 1°). Las tarifas no son tan fijas; su revisión y reducción se realiza con más facilidad.
- 2°). La adquisición de las instalaciones al terminar la explotación es más fácil para el Estado.
- 3°). Estos sistemas permiten establecer tarifas económicas para los usuarios o consumidores, lo cual depende naturalmente de varios factores; v.gr., del régimen de exenciones fiscales - (impuestos, tasas, etc.).
- 4°). La intervención de la autoridad administrativa en la gestión del servicio, mediante la inclusión de cierto número de funcionarios en el directorio de la empresa mixta, es también - una forma de administración directa.
- 5°). Las incompatibilidades que en el ejercicio de los cargos de miembro del directorio pueda imponer la autoridad respecto - de sociedades o empresas análogas, es una relativa garantía de moralidad.
- 6°). La participación -generalmente de la comuna, porque en ella

(1) . Bielsa Rafael. "Ciencia de la Administración".

es frecuente el sistema- con cierto número de acciones en la gestión económica de la empresa, puede ser fuente de estímulo para la administración pública.

2) . El monopolio de los servicios públicos.

Puede comprobarse fácilmente que en la prestación de los servicios públicos no hay concurrencia (o competencia) en verdad. La concurrencia de los capitalistas pocas veces, muy pocas, favorece el interés de los usuarios.

Se ha pretendido alguna vez que sería conveniente un servicio entre varias empresas, en la creencia ^{de} que de este modo se suscitarían emuladoras competencias, y, que así se obtendría la disminución de los precios y la mejora de los servicios; pero la experiencia enseña -como lo afirma Bielsa- que, desgraciadamente, ello no ocurre.

Y se explica por razones que nos da la Ciencia Económica: si la concurrencia es real y no falsa, el capitalista más fuerte -que por eso mismo está en condiciones de prestar el servicio a precios rebajados- vence a los capitalistas menores económicamente más débiles y queda solo en el terreno. De donde resulta un monopolio de hecho en favor del mayor capitalista, y desaparece, por consiguiente, la competencia. Por el contrario si la competencia no es de verdad, como generalmente sucede -pues de trás de los testaferros está el "trust"- y sólo se trata de competidores aparentes que solapadamente convienen en compensarse las pérdidas y repartirse las ganancias por igual, entonces se cae nuevamente en un monopolio de hecho, tal vez más odioso que el anterior.

Es indudable que, en principio, todo monopolio suscita

aversión; a veces aunque lo ejerza el Estado. Sin embargo -dice Bielsa- las concesiones de servicios públicos casi siempre se otorgan en esa forma: ello se explica y justifica. "Sería perjudicial, oneroso, inconveniente en suma, tanto para el público beneficiario del servicio como para la misma Administración pública, que ésta concediera a diversas empresas autorización para producir los mismos servicios públicos en las mismas calles, plazas (o el subsuelo) y a un mismo tiempo. Más que ventajas, eso traería desorden, confusión y falta de uniformidad en detrimento del mismo servicio (además de que exigiría el doble o el triple del capital necesario), lo cual es perjudicial a la economía nacional" (1).

Ocupándose del sistema de los servicios públicos monopolizados, nos dice Muratti: "La existencia de monopolios, si bien es de la naturaleza de los servicios públicos, no es, sin embargo, de su esencia, pues hay servicios públicos con o sin monopolio. Obedece el monopolio en estos servicios a razones de seguridad, financieras, económicas, a exigencias circunstanciales que hagan muy onerosos varios servicios al mismo tiempo, para una misma necesidad y en un mismo lugar. La competencia en los servicios públicos, generalmente, es más teórica que efectiva y más perjudicial para el servicio mismo que reguladora" (2).

Carlos García Oviedo en su obra titulada "La teoría del servicio público" expresa: "El derecho del Estado a monopolizar determinados servicios es incontestable, con tal que más que el interés fiscal le mueva a ello un interés social considerable".

Cita luego el autor las razones de orden social y po-

(1) . Bielsa Rafael. "Principio de Régimen Municipal"

(2) . Muratti Natalio. "Municipalización de Servicios Públicos"

lítico que aconsejan al poder público la erección en monopolio - de ciertos servicios, como los de acuñación de moneda, correos y telégrafos y, añade: "Hay casos, sin embargo, en que razones de índole económica, impedirían la realización de determinados servicios públicos, si éstos no se organizaran en forma de monopolio, ya a favor de la Administración pública, ya a favor del concesionario" y cita el caso del alumbrado público, la provisión de agua, etc.(1).

Nitti nos señala que los monopolios que asume el Estado, en general se relacionan: a). con industrias que por razones de seguridad o de orden no pueden ser confiadas a particulares; b). con industrias que no son viables de competencia o en la que ésta produjera efectos contraproducentes; c). con fines fiscales en industrias que no responden a necesidades primarias. "La evidencia misma de las causas de los monopolios determinados por razones de seguridad o de orden, casi nos exime de profundizarlas aquí, y los mismos escritores liberales no tienen dificultad en admitirlas" (2).

En "Curso de Finanzas" del doctor Alejandro Ruzo lee: "La palabra monopolio, que suscita desconfianzas en los espíritus encaminados al reconocimiento amplio de la libertad de comercio como una de las bases de la economía moderna, no tienen, del punto de vista de las finanzas, otro significado que el de un sistema de percepción del impuesto".

"Contemplado con criterio general, el monopolio despierta, en principio, la reacción que suscita cualquier obstáculo al libre cambio, a la producción o a la industria".

(1) . Oviedo García Carlos. "La Teoría del Servicio Público".

(2) . Nitti Francisco. "Principio de la Ciencia de las Finanzas".

"No obstante ello, el monopolio, como régimen fiscal, concretado a determinados productos, no es contrario a los principios políticos de la libertad, como sería si se estableciera en favor de una particular. Además, si algún perjuicio pudiera ocasionarse con motivo del ejercicio del monopolio, estaría compensado ampliamente con los beneficios que reporta".

"El colectivismo que trasciende hoy a todas las funciones del Estado, y que determina una constante amplitud de las mismas, ha abierto nuevos rumbos al régimen del monopolio, y es así como países como el nuestro, que se desenvuelven bajo el imperio de principios constitucionales adversos a tal régimen, lo tienen implantado en diversos servicios públicos" (1)

En "El monopolio de los servicios públicos" el contador Julio C. Rodríguez Arias dice:

"Teóricamente son muchas las ventajas y los inconvenientes que se atribuyen a ambos regímenes de la producción (como condiciones económicas de la misma), es decir, al de la libertad o de libre concurrencia y al obstaculizado o de monopolio; pero lo cierto es que tanto el uno como el otro solamente expresan condiciones aproximadas de lo económico, dependiente, repetimos, de circunstancias de tiempo, lugar, etc."

"La tendencia al monopolio se manifiesta con toda su fuerza a los servicios públicos, y es en este sentido que la concesión, es decir, "la atribución de un poder jurídico sobre parte de la Administración pública", es sólo de carácter precario mientras la Administración pública por razones económicas-administrativas, no puede realizarlo directamente. Y "aunque en ciertas etapas del desarrollo económico y político, especialmente del Es

(1) . Ruze Alejandro. Curso de Finanzas".

tado, sea necesario recurrir al sistema de concesión, no por eso se reconoce que tal sistema se adopte por bueno, y menos aún que él constituya la forma más propia de prestación de servicios públicos. Bien entendido, desde luego, que aún cuando el servicio sea prestado en concesión, no por eso el Estado deja de realizar sus funciones ni de prestar el servicio, sólo que en tal caso la prestación es indirecta".

"Es claro que el hecho de que un servicio sea prestado en forma directa no quiere decir que él sea monopolizado (legalmente) por la Administración pública, ya que puede darse el caso de concurrencia entre empresas privadas y la Administración, pero, bien entendido, este caso sería de concurrencia (colaboración) y nunca de competencia (lucha, oposición)" (1).

De las consideraciones por él formuladas, el contador Rodríguez Arias deduce: 1). que la tendencia al monopolio es cierta en algunas industrias o servicios por su propia naturaleza; 2). que por tanto, no se concibe un régimen liberal en la prestación de los servicios de interés público; 3). que el sistema de concesión, como tipo intermedio, acentúa aún más dicha tendencia monopolista, pues agrega a las ventajas naturales privilegios de carácter legal (de derecho público) que agravan la exclusión; 4). que entonces, dado que en las condiciones actuales de la producción tales servicios tienden a concentrarse, hasta por razones administrativas, en poderosas empresas financieras, el Estado "jure imperium", debe intervenir directamente en la prestación.

(1) . Rodríguez Arias Julio C. "El monopolio de los servicios públicos" publicado por la revista de la Facultad de Ciencias Económicas Comercial y Política de la Universidad del Litoral.

CAPITULO VI

- 1). Aspecto económico-financiero de la legislación nacional sobre saneamiento urbano.
- 2). El caso de la ciudad de Buenos Aires.
- 3). Los servicios en ciudades del interior:
 - a). sistema de las leyes 3967, 4158 y derivadas.
 - b). sistema de las leyes 10998 y 12140.
 - c). obras especiales sin cargo.

- 1). Aspecto económico financiero de la legislación nacional sobre saneamiento urbano

A través de lo expuesto en el Capítulo IV, queda incontrovertiblemente definido un principio jurídico que asigna carácter local a los servicios de saneamiento urbano en nuestro país - es decir, carácter municipal.

Pero, convengamos en que si los poderes públicos se hubieran ajustado estrictamente a esa precisa determinación de competencia, es muy posible que muchas de las ciudades que desde hace años disfrutaban de los beneficios del saneamiento, no lo tendrían aún.

El Estado nacional, pues, atento a fines sociales elementales, legisló y ejecutó las obras de mayor importancia, urgien

do a los gobiernos provinciales y municipales la construcción de obras de salubridad que tanto bien han hecho a la República y - contribuído a su progreso y bienestar.

Algunas comunas prefirieron entregarlas al capital - privado bajo un régimen de monopolio, y lo hicieron por la sencilla razón de que no podían afrontarlas con sus propios recursos.

Claro está que ese capital privado acudió solamente a las pocas ciudades donde por entonces la densidad de población, -amén de otras facilidades y franquicias- le aseguraban los beneficios comerciales que buscaba.(1)

De otra manera no habrían entrado en juego las compañías y sociedades particulares, cuya existencia y razón de ser - radican en el lucro y acrecentamiento constante de sus dineros, con exclusión casi absoluta de móviles patrióticos, sociales o - simplemente humanos, porque son móviles superiores que están regidos de sus cálculos financieros.

La incapacidad económica de la hacienda local, por una parte, y la falta de interés de dichas empresas, por la otra, determinaron la acción del Estado Nacional, encuadrada en la autonomía jurisdiccional que la Constitución señala. Y el Congreso de la Nación, advertido de los reclamos y urgencias de aquel entonces y de las necesidades futuras -fáciles de prever para su ilustración y experiencia- dictó las leyes que han sido enumeradas en el Capítulo IV, cuyo régimen económico-financiero vamos a analizar en éste.

2). El caso de la ciudad de Buenos Aires

La comuna de la ciudad de Buenos Aires, no obstante

(1) . Ver capítulo VII.

su indiscutible escasez económica, no respondió -como queda dicho en el Capítulo III- a las sugerencias del Gobierno central (entonces la Provincia), para tomar a su cargo las obras de saneamiento urbano.

Fué así que la atención de esos servicios los asumió una entidad que primitivamente constituyó una dependencia del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires hasta la federalización de la capital en 1880. Luego estuvieron a cargo de una Comisión dependiente del Ministerio del Interior, manteniéndose así hasta el arrendamiento de las obras que se hizo a una empresa privada en 1888.

Al rescindirse el contrato respectivo volvió a ser dependencia del Ministerio de Obras Públicas de la Nación en 1898 y hasta el año 1912, en que se organizó como entidad autónoma con el nombre que desde entonces la designa la ley 8889: Obras Sanitarias de la Nación.

La construcción y explotación de estos servicios locales han seguido en su desarrollo económico y financiero las alternativas que bajo los mismos aspectos tuvo toda la vida de la Nación, pasando por períodos difíciles comunes a las demás actividades, como consecuencia unas veces de crisis nacionales, y otras, de depresiones originadas por dificultades y conflictos extranjeros.

Las finanzas de las obras de saneamiento urbano de la ciudad de Buenos Aires, de conformidad con las leyes y disposiciones vigentes, descansan sobre los siguientes principios:

- 1). Los fondos necesarios para la realización de los trabajos, ordinariamente y hasta la conversión de la deuda operada en el año 1923, han procedido de empréstitos efectuados por el Gobierno nacional en virtud de leyes especiales (números 2927,

2726, 3056, 3067, 3475, 4158, 6385, 11333, etc.). Con posterioridad a esa fecha y con el régimen de planes anuales de trabajos públicos, las sumas necesarias para las obras son arbitradas por el Poder Ejecutivo; también, en virtud de lo dispuesto por el artículo 7° de la ley 8889, se han invertido en obras de saneamiento de la Capital federal sumas provenientes del producido líquido de su explotación, y además, durante el período de financiación de los trabajos, con fondos provenientes de empréstitos, el Gobierno nacional suministró con el mismo objeto importantes sumas procedentes de rentas generales.

- 2). Los recursos obtenidos del tributo de los usuarios se destinan:
 - a). al pago de los gastos industriales;
 - b). al pago de los servicios financieros;
 - c). a la formación de un fondo de reserva y renovación.

- 3). Los resultados líquidos de la explotación se consideran en la forma siguiente:
 - a). Déficit. Cuando lo hubo en la explotación industrial (durante los primeros años de explotación de los servicios) el Gobierno nacional contribuyó a solventarlo con fondos de rentas generales, y cuando ha sido la consecuencia de considerar la totalidad de los servicios financieros, estos sólo se efectuaron hasta la concurrencia de los recursos, conjurándose así el déficit financiero.
 - b). Superavit. De conformidad con las disposiciones de la ley 8889 se destinará "a la prosecución e mejoras de la red y a la creación de un fondo de reserva prudencial y a rentas generales en la parte establecida por la ley de presupuesto"; también y en mérito a lo establecido en el

artículo 12 del decreto 75517 de "reordenamiento financiero de Obras Sanitarias de la Nación" dictado en noviembre 22 de 1940, el superávit financiero se destina a amortizaciones extraordinarias de la deuda con el Gobierno nacional.

El carácter de servicio público industrial que tiene el saneamiento urbano hace que, desde el punto de vista de la Ciencias de las Finanzas y del Derecho, la retribución que se percibe por su prestación encuadre perfectamente en el concepto de "tasa".

"Fácilmente se advierte que el pago de los servicios sanitarios reviste, por su naturaleza y objeto la forma de tasa y no de impuesto, como se ha pretendido alguna vez alegando la obligatoriedad del servicio. Sin embargo es una tasa que se percibe no solamente en proporción a las unidades de servicio, sino también aumentada en relación a cierta capacidad contributiva variable y que se presume por la importancia del inmueble en su valor locativo ". (1)

"Llamemos tasa -dice Seligman- a toda remuneración directa de prestaciones hechas por el Estado o por los municipios; todo pago para el cual existe obligación, debido a que se hace uso de una institución o de un establecimiento que el poder público ha creado en interés general, con una finalidad que no es solamente fiscal" (2).

Nitti en su ya mencionada obra sobre finanzas, expresa: "Las tasas son la compensación de un servicio obtenido del Estado o de los poderes locales. Lo que tiene muchísimo interés

(1) . Bielsa Rafael. "Derecho Administrativo".

(2) . Seligman. "Estudios sobre tasación".

es el conocimiento de la medida de la tasa: lo ideal sería correspondiera a la importancia del servicio prestado, pero en teoría - debería tener como límite máximo lo indispensable para cubrir los gastos que ocasiona. Más allá de ese límite ya tenemos un impuesto y no una tasa" (1).

Refiriéndose también a las tasas, Ruzo expresa: "Se trata, pues, de una verdadera contraprestación: de una parte el Estado presta el servicio o proporciona el beneficio; de la otra, el particular paga el precio de ese servicio o de ese beneficio".

"El importe de las tasas con que se costean esas actividades del Estado, no debe ser equivalente al total del beneficio económico que ellas representan. No debe exigirse del contribuyente el pago total del importe del servicio".

"¿Por qué razón el Estado no debe exigir al contribuyente el pago íntegro del importe del servicio?".

Y explica: "Esto, que en un concepto fiscal podría encontrarse inapropiado y hasta cierto punto criticable, no debe científicamente asombrar que ocurra, puesto que es un principio indiscutible que la tasa no debe costear íntegramente el importe de esas actividades, toda vez que, independientemente de la necesidad particular que con ella se satisface, existe el interés social, público, en su establecimiento y difusión" (2).

Así entonces, no pueden caber dudas acerca de que la presentación de superavit en la explotación de los servicios sanitarios de la Capital federal -naturalmente en forma repetida- deberá tener que traducirse en una disminución de las tarifas aplicadas para el cobro de las respectivas tasas.

A título ilustrativo y tomado de los balances públicos

(1) . Nitti Francisco. "Principios de la Ciencia de las Finanzas"

(2) . Ruzo Alejandro. "Curso de Finanzas".

dos por Obras Sanitarias de la Nación las cifras acumuladas al 31 de diciembre de 1940, diremos que la cuenta "explotación" de la ciudad de Buenos Aires, presenta a esa fecha el siguiente estado:

Gastos industriales y servicios financieros	\$ 1.180.839.369,60
Recursos... ..	1.107.014.081,92
<u>Déficit :</u>	<u>73.825.287,68</u>

Y la deuda de la Capital federal con el Estado nacional por empréstitos externos, títulos, fondos públicos, etc., destinados a la construcción de obras y los intereses correspondientes, al 31 de diciembre de 1940 es como sigue:

<u>Total :</u>	\$ <u>445.299.458,20</u>
Agua y cloacas	241.301.810,17
Desagües pluviales	101.029.609,64
Intereses (con cargo a explotación)	102.968.038,49

3). Los servicios en ciudades del interior

La ley 3727 de organización de ministerios nacionales dispone en su artículo 15, inciso 10, que al Ministerio de Obras Públicas corresponde la "dirección, conservación, mejora y desarrollo de las obras de salubridad y aguas corrientes de la Capital de la República y de toda obra semejante que las leyes manden realizar en ella y en los territorios nacionales, así como en las capitales, pueblos y territorios de las provincias". Y el decreto reglamentario de la misma asigna a la entonces Comisión de Obras de Salubridad de la Capital "el estudio y construcción de las de igual naturaleza en los territorios nacionales, así es

no en las capitales, pueblos y territorios de las provincias".

Han sido éstas, según se dijo, las primeras manifestaciones de orden legal en virtud de las cuales el Estado nacional inicia su actuación en el interior del país en materia sanitaria, que se concretó inicialmente en la ley 3967 del año 1900, que fue seguida de las números 4158, 4278, 4312, 4826, 4973, 5568, 5598, 9124, 9152, 10998, 12140, 12401, 12402, 12403, y 12404.

La construcción y explotación de las obras de saneamiento urbano correspondientes a poblaciones del interior regidos por las leyes nacionales que quedan enumeradas, pueden agruparse en tres sistemas, ya se las estudie desde el punto de vista jurídico-administrativo, ya desde el punto de vista económico-financiero, a saber:

- a). Leyes 3967, 4158 y derivadas.
- b). Leyes 10998 y 12140.
- c). Obras especiales sin cargo.

a). Sistema de las leyes 3967, 4158 y derivadas

En octubre de 1900 se sancionó la ley 3967 que autoriza al Gobierno nacional a ejecutar, por intermedio de la Dirección General de Obras de Salubridad, trabajos destinados a proveer de agua a las ciudades de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, Mendoza y Santa Fe, y a la ampliación de las existentes en San Luis, San Juan y Catamarca.

Su artículo 2° establece que: "para atender al pago de las obras que se autorizan, destínase el 50% de las sumas que le corresponda a cada provincia beneficiada en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° de la ley 3313", de Lotería de Beneficiencia Nacional, que en el citado artículo fija que "los beneficios líqui-

dos que resultasen de las extracciones, serán exclusivamente aplicados: un 60% a la construcción y sostenimiento de los hospitales y asilos públicos de la Capital federal, y el 40% restante por partes iguales, para el mismo objeto, en las provincias"

Dispone asimismo la ley 3967 que las obras construídas por el Estado nacional con los recursos arbitrados por ella y con los que para el mismo objeto suministren los gobiernos locales, deben ser entregadas a las provincias.

Se advierte, pues, sin ninguna sutileza, que el propósito que movió al legislador a dictar la ley 3967 fué dar destino definitivo y preciso a los beneficios de la Lotería Nacional correspondientes a cada provincia, mandándolos invertir en trabajos destinados a satisfacer una necesidad primordial como lo es el abastecimiento de agua a ciudades de importancia, y encomendando su realización a una repartición del Estado Nacional que ya por entonces se destacaba por su personalidad técnica y su capacidad administradora.

Con la sanción de la ley 4158 de enero de 1903, el Gobierno nacional asumió la explotación de los servicios industriales de saneamiento urbano en todas aquellas localidades del interior comprendidas en la ley 3967, que con sus complementarias, las números 4278, 4312, 4826, 4973, 5568 y 5598, involucra a todas las capitales de provincia (excepto La Plata), y a las poblaciones de Mar del Plata, Chilecito (La Rioja), y Mercedes (San Luis).

Es así que la ley 4158 preside un sistema legal de carácter extriutamente autónomo para la construcción y explotación de obras de salubridad en ciudades de provincia, que en su aspecto económico-financiero se rige por las siguientes normas:

- 1). Los fondos necesarios para la realización de los trabajos - los aporta el Gobierno de la Nación y ellos proceden: a), de los beneficios de la lotería; b), de la negociación de empréstitos autorizados por leyes especiales; c), de rentas generales y, d), con el actual sistema de plan anual de trabajos públicos, las sumas a invertirse en mérito al mismo son arbitrados por el Poder Ejecutivo Nacional.
- 2). Los recursos percibidos de los usuarios, por aplicación de tarifas análogas a las que rigen en la Capital federal, son destinados a sufragar los gastos industriales y los servicios financieros de amortización e intereses de los capitales invertidos.
- 3). Los déficits que resultan de la explotación de los servicios prestados en virtud de esta ley, son cubiertos por el Estado nacional y, los superavit se destinan a la ejecución de nuevas obras (Acuerdo General de Ministros de noviembre 18 de 1909), y a la amortización de la deuda con la Nación.
- 4). En todos los convenios celebrados con los Estados provinciales en cumplimiento del requisito exigido por el artículo 8° de la ley, se dispone que la realización de las obras y la explotación de los servicios están a cargo del Estado nacional hasta tanto se cancelen las deudas contraídas para su ejecución, luego de lo cual pasarán a poder de las provincias.

De las obras llevadas a cabo en los 16 distritos regidos por la ley 4158, sólo fueron rescatadas por las autoridades locales las de la ciudad de Catamarca -en el año 1914- habiéndose efectuado dicho rescate no por el procedimiento previsto en la economía de la ley, de que hicimos mención en el párrafo anterior, sino por el pago total de la deuda con la Nación.

En las 15 localidades restantes, la explotación de los servicios al 31 de diciembre de 1940, (1) arroja los siguientes resultados:

Cuadro "A"
Resultados generales
de explotación, distritos ley
4158, al 31 de diciembre de 1940

localidades	superavit	déficit
<u>total:</u>	<u>4.576.171,39</u>	<u>60.576.850,62</u>
Córdoba		1.824.691,74
Corrientes		6.137.908,37
Chilecito -(La Rioja)-		157.019,12
Jujuy	1.285.362,53	
La Rioja		422.013,83
Mar del Plata		5.616.494,51
Mendoza		6.037.128,44
Mercedes -(San Luis)-	9.677,08	
Paraná		7.595.271,12
Salta		2.085.807,26
San Juan	1.206.163,33	
San Luis	2.074.768,45	
Santa Fe		11.566.675,82
Santiago del Estero		7.993.457,17
Tucumán		11.140.383,24

En cuanto a la deuda de estos mismos distritos con el Estado nacional a la misma fecha, es como sigue: (2)

(1) . Boletín O.S.N. n° 44 de febrero de 1941.

(2) . Boletín O.S.N. n° 43 de enero 1941.

Cuadro "B"
Distritos ley 4158
Deuda con el Estado Nacional
al 31 de diciembre de 1940

localidades	importe
<u>total:</u>	<u>129.984.149,04</u>
Córdoba	15.225.716,61
Corrientes	8.893.830,04
Chilecito -(La Rioja)-.	461.247,41
Jujuy	920.714,64
La Rioja	3.560.236,12
Mar del Plata	11.541.261,74
Mendoza	16.686.419,48
Mercedes -(San Luis)-..	1.011.625,71
Paraná	11.554.681,29
Salta	5.271.545,97
San Juan	3.951.460,74
San Luis	192.244,14
Santa Fe	18.995.000,57
Santiago del Estero ...	11.861.420,57
Tucumán	19.856.744,01

Ahora bien, en los cuatro distritos donde la explotación de los servicios arroja superavit (computados, naturalmente, los beneficios de la Lotería), si se comparan tales resultados con la deuda que reconocen al Gobierno nacional y con la que resultará cuando estén terminadas las obras proyectadas y en ejecución, su situación se transformaría en lo siguiente:

Cuadro "C"

Superávit explotación
distritos ley 4158 frente a la
deuda con el Gobierno Nacional, al 31 diciembre 1940

distritos	Superávit de explotac.	Deuda con el Gobierno nacional			déficit definitivo
		el 31.XII.40	obras proyeg tadas y en ejecución	total	
total:	4.576.170	6.076.043	9.570.755	15.646.798	11.070.628
Jujuy	1.285.362	920.714	1.123.854	2.044.568	759.206
Mercedes	9.877	1.011.625	2.797.742	3.809.367	3.799.490
San Juan	1.206.163	3.951.460	2.054.954	6.006.414	4.800.251
San Luis	2.074.768	192.244	3.594.205	3.786.449	1.711.681

b). Sistema de las leyes 10998 y 12140

En el año 1919 el Congreso dictó la ley n° 10998, llamada como hemos dicho "Ley Candiotti" en homenaje al autor del proyecto Dr. Marcial R. Candiotti, y que es aún sin duda el más importante resorte legal para el saneamiento urbano de las poblaciones del interior de la República.

Como sabemos, en su artículo 1° autoriza a que por intermedio de Obras Sanitarias de la Nación se estudien, proyecten, construyan y exploten obras de provisión de agua en todas las ciudades que tengan más de 3.000 habitantes en su planta urbana, y obras de provisión de agua y cloacas a las que pasen de 8.000; y el artículo 16 faculta además a incluir dentro de la ley a cualquier pueblo cuyo número de habitantes no alcance a la cifra fijada en el artículo 1°, cuando por causas especiales de situación o malas condiciones de higiene hicieran necesarias obras de provisión de agua. También (artículo 17) a que se convenga con los gobiernos de provincia

adquisición de instalaciones de provisión de agua explotadas por particulares, en ciudades que cuenten con más de 8.000 habitantes.

Desde el punto de vista jurídico, esta ley, como la n° 4158 respeta también el régimen de autonomía jurisdiccional - que establece la legislación vigente para servicios públicos de esta índole y de la cual nos hemos ocupado en el Capítulo IV.

Estudiando el régimen económico-financiero, señalaremos que la ley 10998 tiene de común con el sistema de la ley 4158 los siguientes aspectos.

- 1). La construcción de las obras en su origen fué financiada con el producido de empréstitos y, actualmente, en la forma que lo son las obras incluídas en el plan de trabajos públicos.
- 2). Los recursos obtenidos de la explotación se destinan a satisfacer los gastos industriales y financieros (amortización e intereses de los capitales invertidos).
- 3). La ejecución de las instalaciones y la explotación de los - servicios son administrados por Obras Sanitarias de la Nación. Una vez cancelada la deuda por los capitales invertidos, las comunas se harán cargo de las instalaciones -que pasarán a ser de su patrimonio- asumiendo entonces la administración de los servicios.

En cambio, siempre en el aspecto económico-financiero, el régimen de la ley 10998 difiere de la 4158 en los siguientes puntos:

- 1). No se establecen como recursos de los distritos regidos por la misma los beneficios de la Lotería nacional.
- 2). Las tarifas a aplicar difieren de las de la Capital federal. Ellas serán tales que su producido pueda solventar el costo industrial de producción más los servicios de amortización e intereses del capital invertido.

- 3). No se acepta que la explotación de las obras produzca déficit en el aspecto industrial y sólo como caso de excepción y por tiempo limitado (art° 6°), se admite que los servicios financieros sean sufragados por el Gobierno nacional.
- 4). No puede invertirse en ejecución de nuevos trabajos el producido líquido de explotación. Cuando éste se presente en un lapso repetido de 4 años, las municipalidades o autoridades locales tendrán derecho a recabar la rebaja de las tarifas respectivas (art° 7°).
- 5). Sus artículos 7° y 12° determinan explícitamente que las autoridades locales se reservan el derecho de amortizar y cancelar en cualquier tiempo el capital invertido y asumir la administración de los servicios.

Quince años de vigencia de la ley 10998 mostraron serios inconvenientes en su régimen económico y financiero, reflejados principalmente en el campo de las actividades sociales.

Las tarifas elevadas que fué necesario aplicar para poder atender con su producido el pago de los gastos industriales de prestación de los servicios y el cumplimiento de las operaciones de carácter financiero, llegaron a originar en algunos casos efectos contrarios a los perseguidos con la sanción de las leyes de saneamiento: despoblación de las zonas servidas, paralización de la construcción de viviendas, desvalorización de los inmuebles, disminución de operaciones de compra-venta de propiedades y de constitución de derechos reales sobre las mismas, etc.

Numerosos movimientos de protesta se llevaron a cabo en distintas localidades de la República, y la resistencia opuesta por los usuarios al cobro de los servicios hizo que la recaudación acusara guarismos bajísimos. En este estado de cosas, el Congreso nacional dictó en 1935 la ley n° 12140 que modifica el

régimen arancelario, digamos, de la 10998, complementándola en otros aspectos.

El nuevo estatuto modifica la economía de la ley 10998 en la siguiente forma:

- 1). Las tarifas para pago de los servicios sanitarios en las localidades regidas por ella, no pueden exceder a las de la Capital federal siempre que con su producido se cubran los gastos industriales, y aún cuando no alcancen a cubrirse los mismos si la capacidad contributiva de la población no permite que sean elevadas (art° 1° ampliado por el 145 de la ley 11672, Complementaria permanente de Presupuesto).
- 2). Los déficit que se originen por ampliación de esas tarifas mínimas los cubrirá el Poder Ejecutivo con fondos de rentas generales a título de anticipo y con cargo de reintegro.
- 3). Autoriza a que por intermedio de Obras Sanitarias de la Nación se establezcan instalaciones de provisión de agua por medio de surtidores públicos en localidades de reducida capacidad económica. El servicio de los capitales invertidos en esta clase de obras y los gastos industriales serán sufragados con una partida anual progresiva que fijará el Presupuesto General de la Nación.
- 4). Se autoriza por última al Estado nacional a convenir con los gobiernos comunales o provinciales la compra de obras de saneamiento urbano ya en explotación, "ad-referendum" del Congreso de la Nación.

Resulta pues de lo dicho, que el régimen estrictamente autonómico que tenían los servicios de saneamiento urbano prestados por la Nación en ciudades del interior, se ha transformado con la vigencia de la ley 12140.

La independencia económica de cada distrito administrado por Obras Sanitarias de la Nación, resultante de poder finan-

ciar sus gastos industriales y financieros con el producido de sus propios recursos, ha desaparecido con la sanción de la ley 12140 para aquellas localidades en las cuales la magnitud de los capitales invertidos o la incapacidad contributiva de los usuarios, hacen que la aplicación de las tarifas vigentes en la ciudad de Buenos Aires no permitan satisfacer los servicios de amortización e intereses de dichos capitales, y aún los gastos industriales de provisión.

Analizando las cifras de los balances publicados por Obras Sanitarias de la Nación tenemos que al 31 de diciembre de 1940 no habían alcanzado a cubrir los gastos industriales de explotación con el producido de su renta, los siguientes distritos regidos por las leyes 10998 y 12140:

Quadro "D"

Distritos ley 10998
con déficit en la explotación
industrial, al 31 de diciembre de 1940

localidades	déficit in dustrial
total:	2.712.227,18
Bell Ville	8.005,30
Casilda	205.749,24
Esperanza	124.694,23
General Alvear -(Mendoza)- ...	167.190,19
Goya	171.026,14
Junin -(Mendoza)-	112.429,42
La Banda	94.247,99
La Cumbre	1.618,30
Las Cenizas	306.614,30
Orán	48.018,34
Posadas	21.264,38
Puerto Madryn	152.373,46
Rafaela	312.140,86
Rawson	127.116,49
Reconquista	228.804,38
Río Gallegos	42.888,76
Rivadavia -(Mendoza)-	93.490,12
Rosario de la Frontera	151.371,03
San Carlos de Bariloche	19.116,01
San Martín -(Mendoza)-	219.305,33
Santa Rosa -(La Pampa)-... ..	38.764,63
Tinogasta	48.413,09
Tunuyán	17.585,19

En cuanto a los resultados generales de explotación de todas las ciudades servidas en virtud de dichas leyes, a la misma fecha eran las siguientes: (1)

Cuadro "E"
Resultados generales
de explotación distritos ley 10998
al 31 de diciembre de 1940

localidades	superávit	déficit
total:	-	43.837.536,23
Avellaneda		844.658,86
Bell Ville		307.906,98
Bragado		692.315,03
Cañada de Gómez		1.469.874,96
Casilda		1.363.413,60
Concepción del Uruguay		4.433.592,37
Esperanza		691.459,62
Esquel		427.073,11
General Alvear		883.517,23
González Chaves		580.088,80
Goya		1.263.445,68
Junín -(Mendoza)-		264.601,44
La Banda		734.615,69
Las Conchas		1.537.382,63
Orán		380.917,55
Pergamino		3.422.931,05
Pesadas		2.193.141,85
Puerto Madryn		2.409.294,03
Rafaela		1.078.695,56
Rawson		586.323,61
Reconquista		1.527.639,83
Resistencia		2.076.036,94
Río Cuarto		2.207.778,58
Río Gallegos		739.434,97
Rivadavia -(Mendoza)-		511.997,25
Rosario de la Frontera		420.439,90
San Carlos de Bariloche		79.897,12
San Fernando		1.505.780,53
San Isidro		1.314.884,24
San Martín -(Mendoza)-		735.606,33
San Nicolás		1.443.417,76
San Rafael		559.403,93
Santa Rosa -(La Pampa)-		813.284,43
Seis de Setiembre		241.900,34
Tandil		279.569,18
Tinogasta		303.989,47
Tunuyán		121.994,12
Vicente López		1.026.956,33
Viedma		588.275,14
Villa María		1.773.992,19

(1) . Boletín O.S.N. n° 44. febrero de 1941.

Y la deuda con el Estado nacional de cada uno de los distritos que abarcan las leyes 10998 y 12140 es como sigue:(1).

Cuadro "F"
Distritos Ley 10998
y 12140. Deuda con el Estado
nacional al 31 de diciembre de 1940

localidades	importe
total general:	117.469.089,54
obras en explotación:	110.028.657,65
Avellaneda	6.908.845,84
Bell Ville	1.531.031,07
Bragado	1.681.357,25
Cañada de Gómez	3.429.616,66
Casilda	2.954.369,50
Concepción del Uruguay	8.143.610,04
Esperanza	1.140.222,04
Esquel	1.016.475,83
General Alvear	1.454.774,04
González Chaves	1.302.730,30
Goya	3.354.618,47
Junín -(Mendoza)-	480.450,74
La Banda	1.217.274,59
Las Cenizas	5.188.081,47
Orán	693.253,08
Pergamino	7.025.766,12
Posadas	3.275.227,77
Puerto Madryn	3.778.527,97
Rafaela	1.892.991,86
Rawson	1.010.248,64
Reconquista	2.856.026,09
Resistencia	4.161.436,84
Río Cuarto	5.237.830,13
Rivadavia -(Mendoza)-	805.797,08
Río Gallegos	1.330.441,27
Rosario de la Frontera	730.787,13
San Carlos de Bariloche	498.339,13
San Fernando	5.616.159,88
San Isidro	6.469.546,89
San Martín -(Mendoza)-	1.222.490,97
San Nicolás	3.497.299,85
San Rafael	1.353.498,89
Santa Rosa -(La Pampa)-	1.439.098,56
Seis de Setiembre	1.892.328,67
Tinogasta	523.980,28
Tunuyán	228.151,06
Tandil	1.968.064,95
Vicente López	7.214.682,50
Viedma	1.032.504,54
Villa María	4.470.719,66

-(sigue)-

(1) . Boletín O.S.N. n° 43. enero de 1941.

<u>obras en ejecución:</u>	<u>3.857.497,96</u>
Alta Gracia	89.577,36
Ascochinga	14.692,55
Bella Vista	148.080,31
General Güemes	478.808,87
Capilla del Monte	29.436,50
Cafayate	15.044,07
Empedrado	153.945,02
Esquina	260.573,13
La Cumbre	560.070,83
La Calera	357.002,42
Monte Caseros	23.664,08
Paso de los Libres	189.155,52
Rufino	641.886,04
Saladas	42.253,41
San Francisco	777.422,94
Villa Concepción	75.884,91
<u>obras en estudio:</u>	<u>3.582.933,93</u>

De las obras llevadas a cabo en mérito a lo dispuesto por la ley 10998, únicamente han sido rescatadas las de las ciudades de Bahía Blanca y Jachal. En ambos casos y análogamente a lo que aconteció con Catamarca -según vimos al estudiar la ley 4158- el rescate no se produjo como resultado de la amortización automática que prevé la economía de la ley. Tan evidente es ello que, en este caso, las obras dejaron de pertenecer a la Nación antes de comenzar su explotación.

e). Obras especiales sin cargo.

Aisladamente unas veces y como complemento de obras de diferente naturaleza otras, en distintas oportunidades el Congreso dictó leyes y el Poder Ejecutivo resoluciones, en cuya virtud se ejecutan obras de saneamiento urbano en localidades del interior sin cargo para las respectivas comunas, trabajos que por razones fáciles de comprender se proponen exclusivamente solucionar el problema de la provisión de agua potable a núcleos poblados.

Las principales leyes nacionales de tal carácter son

las que se registran bajo los números 7040 (Andalgalá), 8573 (Córdoba y Mercedes), 8910 (Río Cuarto), 9124 (Mercedes, -San Luis-) 9152 (capital de la provincia de Córdoba, Bell Ville, Villa del Rosario, Río Cuarto, Deán Funes y Totoral), 12140 -art° 11-(obras en toda la República), 12401 (provincia de San Luis), 12402 (provincia de Catamarca), 12403 (provincia de La Rioja) y 12404 (provincia de Santiago del Estero). Por su importancia merese también señalarse el Acuerdo General de Ministros de abril 15 de 1935 (insistido en noviembre 13 del mismo año), en virtud del cual el Poder Ejecutivo hizo ejecutar obras de provisión de agua en varias localidades de las provincias de Santiago del Estero y Salta y de los territorios de Chaco y Formosa.

Esta clase de trabajos que en su mayor parte no revisten por su magnitud el carácter de obras definitivas -ya que con ellas se propone resolver tan sólo en forma parcial y mediante instalaciones de ejecución simple y de poco costo el servicio de agua para bebida- fueron ejecutadas por Obras Sanitarias de la Nación, Dirección General de Irrigación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Dirección de Minas y Geología y Ferrocarriles del Estado, comunidad de funciones a la cual ya nos hemos referido y que fué solucionada por el artículo 12 de la ley 12140.

"Toda obra de provisión de agua potable o desagües cloacales cuya construcción sea autorizada por el Congreso -dice este artículo- será ejecutada por Obras Sanitarias de la Nación, y la reglamentación e interpretación que de dicho artículo hizo el Poder Ejecutivo en decreto de setiembre 3 de 1935, establece que corresponde a la Dirección General de Irrigación los trabajos destinados al suministro de agua para usos domésticos, únicamente en los casos que ellos sean complemento o formen parte de alguna obra o sistema de aprovechamiento de aguas para riego y otros

uses, cuyo estudio o ejecución le compete por los planes anuales de trabajos públicos; en todos los demás casos le corresponde a Obras Sanitarias de la Nación, aún "cuando por razones de salubridad fuere necesario el abastecimiento de agua especialmente potable a núcleos de población situados dentro de zonas de regadío servidas por la Dirección General de Irrigación".

Los fondos necesarios para realizar esta clase de trabajos han sido tomados de rentas generales o de la negociación de empréstitos emitidos para obras públicas. Las que se ejecutan actualmente figuran con su correspondiente partida en el plan anual de trabajos públicos.

Por sus alcances, obliga una mención especial el artículo 11 de la ley 12140 -a que nos hemos ya referido- y cuyo texto dice:

"En las localidades en las cuales por su escasa población o por las características de su planta urbana, las tarifas autorizadas por esta ley no puedan alcanzar a cubrir los gastos de explotación de una instalación permanente de distribución de agua potable por medio de conexiones domiciliarias, el Poder Ejecutivo podrá autorizar a Obras Sanitarias de la Nación para que establezca un servicio provisional a base de surtidores públicos ubicados en número y forma suficientes para la provisión gratuita de agua a los habitantes de la localidad. El capital invertido en cada obra y sus accesorios, se limitará a una suma cuyo servicio financiero conjuntamente con los gastos de explotación no exceda de una cantidad mayor a \$ 35.000,00 anuales. El Presupuesto General de la Nación fijará una partida anual progresiva a ese fin".

Las obras que comprende este sistema (nos referimos en general a las ejecutadas sin cargo para las respectivas auto-

ridades), fueron en su mayor parte entregadas a las comunas, salvo, naturalmente, las del artículo 11 de la ley 12140 cuyo funcionamiento expresamente está encomendado a Obras Sanitarias de la Nación.

En los casos especiales de tratarse de ampliación de obras de saneamiento urbano ejecutadas y explotadas por la Nación, ellas pasaren a formar parte de sus distritos y las sumas invertidas se han considerado como capitales sin cargo. Tal el caso de los trabajos realizados en Córdoba y en Mercedes (San Luis) en mérito a las leyes 9124 y 9152.

C A P I T U L O V I I

1). Situación actual del servicio de saneamiento urbano. La investigación practicada; orientación y resultados de la misma.--

2). Cuadros relativos a los servicios prestados:

G). Resumen general. H). empresas privadas. I). empresas mixtas. J). y K). comunas. L). provincias. M). N). y O). Estado nacional.

3). Gráficos:

I). población urbana con o sin servicio de saneamiento. - II). división política, centros poblados y servicios de salubridad. III). naturaleza de esos servicios y población beneficiada. IV). distribución de los servicios según los agentes de prestación. V). capitales invertidos. VI). Clasificación de las sumas invertidas.

Dejemos que en este capítulo la elocuencia de las cifras y la objetividad gráfica revelen de un modo preciso la situación actual del saneamiento urbano en nuestro país, y veremos entonces claramente: qué es lo que se ha hecho en esa materia, quiénes lo hicieron, qué resta aún por hacer.

Labor larga ha sido la obtención y compilación de esos datos. Costosa también, porque en su mayor parte se hallan dispersos; casi ignorados por aquellos que accidentalmente los poseen.

Es que, separadamente, no tienen importancia como para merecer un detenido estudio. Cobran, en cambio, señalado interés cuando se hallan reunidos en un trabajo amplio y completo (como deseamos que sea éste), pues a la vez que ilustran, sirven como puntos de comparación y referencia.

En ese concepto tienen, a nuestro juicio, mucho valer. Persuadidos de ello nos hemos esforzado en conseguirlos y ordenarlos, y si el resultado no fué siempre feliz no es porque faltara voluntad ni dedicación constantes. Claro está que de esa dificultad quedan exentos los datos relativos a Obras Sanitarias de la Nación, donde la publicación oficial de balances, estados de contabilidad, estadísticas y memorias, como así también de un Boletín mensual, facilitan al estudioso todos los elementos que le son necesarios.

Menos completas aunque dificultosamente fué posible - obtener noticias relativas a las obras que tienen a su cargo - los gobiernos de Buenos Aires y de Entre Ríos. No obstante, lo substancial no se ha omitido, como podreis ver.

De las entidades privadas que prestan servicios públicos de salubridad urbana y que revisten la forma de sociedades anónimas o de economía mixta, hemos podido examinar balances y memorias. No sucedió lo mismo con algunas empresas investidas de otras formas jurídicas de existencia, o en donde la realización de estos servicios tienen el carácter meramente complementario de actividades distintas.

Nuestra investigación fué orientada principalmente hacia la búsqueda de datos relativos a los servicios de saneamiento actualmente en prestación en el país y que se concretan así:

- a). localidades servidas.
- b). capital invertido en las obras.
- c). población total de la localidad.
- d). población con servicio de agua.
- e). población con servicio cloacal.

También hemos determinado con carácter general las siguientes referencias:

- f). plantas urbanas con poblaciones superiores a 3000 habitantes (límite mínimo exigido por la legislación vigente para disfrutar de los servicios).
- g). plantas urbanas con poblaciones entre 1000 y 3000 habitantes (que entendemos deben ser beneficiadas de inmediato).

Conforme con los resultados de la investigación se han preparado los siguientes cuadros:

- 1). Servicios prestados por empresas privadas. (Cuadro "H").
- 2). Servicios prestados por empresas de economía mixta. (Cuadro "I").
- 3). Servicios prestados por comunas, construídos y explotados por las mismas (Cuadro "J").
- 4). Servicios prestados por comunas, construídos sin cargo por el Estado nacional (Cuadro "K").
- 5). Servicios prestados por las provincias (Cuadro "L").
- 6). Servicios prestados por el Estado nacional, a cargo de Obras Sanitarias de la Nación (Cuadro "M").
- 7). Servicios prestados por el Estado nacional, a cargo de Obras Sanitarias de la Nación: obras en ejecución. (Cuadro "N").
- 8). Servicios prestados por el Estado nacional, a cargo de reparticiones varias. (Cuadro "O").

Las cifras obtenidas permitieron confeccionar los seis gráficos que acompañamos:

- 1). Población urbana con o sin servicio de saneamiento. (Gráfico I).
- 2). División política de la República. Centros poblados y servicio de salubridad. (Gráfico II).
- 3). Naturaleza de los servicios prestados y población beneficiada con ellos. (Gráfico III).
- 4). Distribución de los servicios de saneamiento urbano por sus agentes de prestación. (Gráfico IV).
- 5). Capitales invertidos en servicio de salubridad urbana. (Gráfico V).
- 6). Clasificación geográfica y por agente de prestación de las sumas invertidas.

Sería ocioso afirmar que uno de los datos de mayor importancia en el aspecto económico y financiero, es el que se refiere al capital invertido en los trabajos destinados a prestar estos servicios. Su omisión no podría explicarse de ninguna manera. Por ello, para las localidades donde no fué posible obtener documentos fehacientes, recurrimos al expediente de valorizar las inversiones considerando las obras efectuadas y las instalaciones con que ellas cuentan. En esa tarea prestaron su ilustrada colaboración los técnicos de Obras Sanitarias de la Nación ingenieros Juan B. Bravo, Otto E. Bodenbender y P. A. Russell Soler.

No es del caso, naturalmente, repetir aquí los datos que consigna cada cuadro, pero, en cambio, señalaremos algunas observaciones y referencias vinculadas fundamentalmente a los mismos. Veamos:

Cuadro "H".

Algunos servicios incluidos en este cuadro son prestados por empresas que lo hacen sin contrato de concesión. Se incluyen, además, obras de carácter precario que, como tales, sólo pueden considerarse solucionando en forma transitoria el problema de la provisión de agua para bebida.

Cuadros "J" y "K"

Se han tomado todas las localidades con servicios públicos en actividad prestados por municipalidades y que se refieren exclusivamente a la provisión de agua. Estos servicios, en su mayor parte, (de conformidad con la opinión de técnicos autorizados), se realizan en forma precaria, habiéndose constatado que la mayoría de las obras adolecen de serias deficiencias en sus fuentes o en sus instalaciones, por escases de obtención del elemento o por falta de tratamiento adecuado para hacer del agua un alimento científicamente apto para el consumo humano. Por las circunstancias indicadas, Obras Sanitarias de la Nación ha practicado estudios en la mayor parte de esas poblaciones, y en los proyectos preparados para la prestación de los servicios se prescinde casi en absoluto de las instalaciones existentes.

Cuadro "M"

En las cifras referentes a las sumas invertidas en las obras se incluye -en los casos de existir- el costo de las instalaciones para la provisión de los servicios de energía eléctrica, señalándose especialmente las localidades en las cuales, como se dijo en el Capítulo IV, se presta accesoriamente este servicio.

Cuadro "O"

Señálase en cada caso la entidad a cuyo cargo se encuentran los servicios, -los cuales en su totalidad comprenden sólo la provisión de agua en forma reducida- que tienen el carácter accesorio de obras o explotaciones de distinta índole.

Con la designación de Cuadro "G" se ha preparado un resumen general de las cifras obtenidas en la investigación.

De dicho cuadro y del gráfico I. se llega a estas conclusiones:

	<u>.habitantes.</u>	<u>. % .</u>
Población urbana total:	8.500.000	100
con servicio de saneamiento	5.960.199	70,1
sin servicio de saneamiento	2.539.801	29,9

	<u>.habitantes.</u>	<u>. % .</u>
Población urbana beneficiada:	5.960.199	100
con servicio de agua solamente . . .	2.464.430	41,3
con servicio de agua y cloacas . . .	3.495.769	58,7

La población total con servicio de agua y cloacas, clasificada por agente de prestación de los mismos (Gráfico IV) - permite formular el siguiente cuadro de relaciones:

<u>Servicios prestados por</u>	<u>Población con agua</u>	<u>Población con cloacas</u>
<u>total:</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Empresas privadas	17,1	5,7
Empresas mixtas	0,5	0,0
Comunas	3,8	0,2
Provincias	5,8	5,1
Estado nacional	72,8	89,0

Si comparamos la población total de los centros urbanos servidos con el número de habitantes que gozan de los servicios de agua y cloacas, tenemos:

Servicios a cargo de	P O B L A C I O N		
	total	con servicios de agua %	con servicios de cloacas %
	100	85,7	80,3
Empresas privadas	100	68,8	18,4
Empresas mixtas	100	55,5	0,0
Comunas	100	56,5	1,4
Provincias	100	61,9	31,5
Estado nacional	100	87,8	62,9

En cuanto al número de centros poblados con que cuenta cada provincia o territorio y su relación con los que gozan de los servicios de salubridad -(Gráfico III)- es como sigue:

División territorial.	Total de localidades			Localidades servidas		
	más de 1000 y menos de 3000 h	más de 3000 h	total	más de 1000 y menos de 3000 h	más de 3000 h	total
total:	700	421	1.121	127	161	288
Buenos Aires	192	161	353	2	47	49
Catamarca	22	2	24	9	2	11
Córdoba	120	68	188	41	23	64
Corrientes	19	13	32	1	8	9
Entre Ríos	34	24	58	1	10	11
Jujuy	10	3	13	7	3	10
La Rioja	24	3	27	1	3	4
Mendoza	28	14	42	6	12	18
Salta	16	12	28	9	5	14
San Juan	9	4	13	1	4	5
San Luis	6	6	12	2	2	4
Santa Fe	101	52	153	3	12	15
Santiago del Estero	20	17	37	12	7	19
Tucumán	15	12	27	11	11	22
Chaco	18	9	27	4	3	7
Chubut	4	5	9	4	2	6
Formosa	7	2	9	4	1	5
La Pampa	28	4	32	1	1	2
Los Andes	1	-	1	-	-	-
Misiones	3	1	4	-	1	1
Neuquén	8	2	10	1	2	3
Río Negro	10	4	14	6	1	7
Santa Cruz	3	3	6	-	1	1
Tierra del Fuego	2	-	2	1	-	1

La cifra total de localidades servidas que figura en el cuadro que antecede, difiere de la consignada en el Cuadro "B", porque en éste se incluyen 77 pueblos servidos con poblaciones inferiores a 1000 habitantes.

Desde el punto de vista de los capitales invertidos (Gráfico V) podemos formular las siguientes relaciones numéricas:

Servicios prestados por	sumas invertidas	%
<u>total:</u>	890.329.698	100
Empresas privadas	89.999.991	10,1
Empresas mixtas	200.000	0,0
Cemunas	12.053.315	1,4
Provincias	50.172.001	5,6
Estado nacional	737.904.391	82,9

Finalmente teniendo en cuenta las cifras que nos acusa el Gráfico VI, llegamos a las siguientes conclusiones con respecto a los capitales invertidos en los servicios de saneamiento urbano de nuestro país atento a su división política:

División territorial	sumas invertidas	%
<u>total:</u>	890.329.698	100
Capital federal	523.948.832	58,87
Buenos Aires	149.164.431	16,76
Catamarca	2.693.735	0,30
Córdoba	49.921.130	5,61
Corrientes	9.786.672	1,10
Entre Ríos	24.054.787	2,70
Jujuy	3.724.566	0,42
La Rioja	3.979.235	0,45
Mendoza	18.732.481	2,10
Salta	7.803.876	0,88
San Juan	6.155.706	0,69
San Luis	4.665.399	0,52
Santa Fe	51.136.518	5,74
Santiago del Estero	7.243.938	0,81
Tucumán	16.359.659	1,84
Chaco	2.553.117	0,29
Chubut	3.422.963	0,38
Formosa	426.952	0,05
La Pampa	843.584	0,09
Los Andes	-	-
Misiones	1.620.429	0,18
Neuquén	400.000	0,04
Río Negro	1.091.830	0,12
Santa Cruz	570.856	0,06
Tierra del Fuego	30.000	0,00

Resumen general de los
servicios de abastecimiento urbano

- detalles -	CAPITALES	Población total		Población servida			
		habitantes	n.º de localidades	con agua		con cloacas	
				habitantes	n.º de localidades	habitantes	n.º de localidades
- total general:	898.329.698	6.258.878	385	5.960.377	389	3.485.789	41
I. Servicios prestados por empresas privadas . . .	89.999.991	1.691.188	37	1.025.570	37	399.508	4
II. Servicios prestados por empresas mixtas	280.000	4.500	1	2.500	1		
III. Servicios prestados por las ciudades:	22.053.325	435.000	141	284.000	141	6.000	1
a). Construidas y explotadas por los mismos	7.114.000	275.600	73	158.000	73		
b). Construidas por la Nación y entregadas sin cargo	4.939.325	159.400	68	81.000	68	6.000	1
IV. Servicios prestados por las provincias	50.172.001	971.050	18	353.680	12	180.000	7
V. Servicios prestados por la Nación:	737.906.391	4.017.018	212	4.315.607	212	3.110.069	29
a). A cargo de Obras Sanitarias de la Nación:	736.117.391	4.006.698	202	4.306.099	202	3.110.069	29
1. En explotación .	701.060.733	4.699.567	77	4.119.394	76	3.054.069	24
2. En ejecución . . .	32.306.658	207.065	15	207.065	15	75.000	5
b). A cargo de reparticiones varias	1.687.000	41.310	21	17.500	21		

e) . Se deducen las poblaciones de Bahía Blanca y Avellaneda cuyos servicios de agua y cloacas son prestados por entidades distintas (véase cuadros "H", "L" y "K") lo que hace alterar la suma natural de este total.

Cuadro "H"

Servicios prestados por
- EMPRESAS PRIVADAS -

detalle	Capitales invertidos	población total	población servida	
			con agua	con saneas
total general:	89.999.991	1.491.100	1.025.530	199.500
Prov. de Buenos Aires:	54.896.249	891.300	582.000	29.500
Almirante Brown, Avellanada, Banfield, Lanús, Lomas de Zamora, Remedios de Escalada, Sarandí, Villa Damiánico, Temperley	29.235.813	600.000	385.000	
Bahía Blanca, Puerto Ing-White.....	11.966.658	103.900	85.500	
Baradero	300.000	18.000	10.000	
Carmen de Patagones	250.000	8.000	5.000	
City Bell	81.342	1.000	800	
General Uruburu (Zárate).	1.672.000	23.500	7.000	4.500
Marcelino Ugarte	150.000	9.600	2.400	
Pedro Luro	25.000	500	300	
Quilmes	9.300.000	46.800	42.000	25.000
San Martín	1.234.021	60.000	30.000	
San Pedro	681.415	20.000	14.000	
Provincia de Catamarca:	15.000	1.700	300	
Chubicha	15.000	1.700	300	
Provincia de Córdoba:	155.000	6.500	4.000	
Almafuerte	50.000	2.000	1.500	
Carlos Paz	70.000	2.500	2.000	
Salsipuedes	35.000	2.000	500	
Provincia de Entre Ríos:	3.850.000	49.500	30.000	20.000
Concordia	3.700.000	35.500	25.000	20.000
Colón	100.000	12.000	3.500	
Santa Elena	50.000	2.000	1.500	
Provincia de Jujuy:	50.000	5.000	3.000	
San Pedro	50.000	5.000	3.000	
Provincia de Mendoza:	160.000	8.000	2.000	
Palmera	160.000	8.000	2.000	

Cuadro "H"

Servicios prestados por
- EMPRESAS PRIVADAS -

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con electricidad
Provincia de Salta:	25.000	1.500	300	
Pichanal	25.000	1.500	300	
Provincia de Santa Fe:	30.773.742	527.000	402.500	150.000
La Gallareta	40.000	2.500	1.500	
Rosario	30.443.742	510.000	391.500	150.000
Tartagal	40.000	3.000	1.500	
Villa Ana	100.000	4.000	3.000	
Villa Guillermina	150.000	7.500	5.000	
Gobernación de Río Negro:	75.000	3.600	1.430	
Choele-Choele	30.000	1.500	500	
Cipoletti	45.000	2.100	930	

Cuadre "I"

Servicios prestados por
- EMPRESAS MIXTAS -

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con electricidad
<u>total general:</u>	<u>200.000</u>	<u>4.500</u>	<u>2.500</u>	-
<u>Provincia de Córdoba:</u>	<u>200.000</u>	<u>4.500</u>	<u>2.500</u>	
La Falda	200.000	4.500	2.500	

Cuadro "J"

Servicios prestados per
- COMUNAS -

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con cloacas
total general:	7.114.000	275.600	153.820	-
Provincia de Buenos Aires:	1.380.000	58.700	28.900	
Júres	200.000	7.400	900	
Lincón	300.000	15.000	10.000	
9 de Julio	280.000	15.000	8.000	
Ternquist	250.000	3.300	3.000	
25 de Mayo	350.000	18.000	7.000	
Provincia de Córdoba:	2.717.000	87.400	50.670	
Achiras	40.000	2.500	600	
Arroyito	170.000	1.000	1.000	
Ausonia	70.000	1.000	500	
Canals	80.000	6.000	2.500	
Cañada de Lucas	5.000	800	800	
Gras del Eje	250.000	15.000	10.000	
Cosquín	185.000	11.000	8.800	
Dean Funes	300.000	6.700	4.700	
Etruria	70.000	2.000	500	
Ferreyra ..	80.000	600	600	
José María	300.000	8.000	3.000	
La Carlota	100.000	6.000	2.000	
La Laguna	80.000	1.200	500	
La Paz	100.000	2.000	1.000	
La Puerta	50.000	1.500	800	
Las Perdices	70.000	2.000	800	
Mina Clavero	80.000	2.500	2.000	
Morrison	90.000	1.200	800	
Obispo Treje	80.000	1.600	1.600	
Paseo	75.000	1.000	1.000	
Río Primero	27.000	2.500	2.500	
San Javier	100.000	600	400	
Santa Eufemia	65.000	1.600	500	
Ticino	75.000	1.100	400	
Usacha	75.000	3.000	1.250	
Villa Concepción del Tio.	70.000	2.000	120	
Villa General Mitre	60.000	3.000	2.000	

Quadre "J"

Servicios prestados per
- COMUNAS -

detalle	Capitales invertido	Población total	población servida	
			con agua	con eleccas
Provincia de Corrientes:	10.000	2.800	2.000	
Sauce	10.000	2.800	2.000	
Provincia de Entre Rios:	90.000	11.000	4.000	
Diamante	90.000	11.000	4.000	
Provincia de Jujuy:	187.000	13.400	6.850	
Estación Perico	23.000	1.000	700	
Huachaca	57.000	2.500	2.000	
Ingenio Rio Grande	18.000	600	500	
La Quiaca	42.000	6.200	900	
Ledesma	30.000	1.500	1.500	
San Antonio	10.000	600	550	
Tumbaya	7.000	1.000	700	
Provincia de La Rioja:	40.000	400	400	
Ulapas	40.000	400	400	
Provincia de Mendoza:	739.000	25.850	18.900	
Jorge Newbery	30.000	500	350	
Lavalle	25.000	3.000	1.500	
Unión de Mayo, Chacras de Geria y Mayer Drummond .	200.000	11.200	10.000	
Maipú y Gutierrez	300.000	8.000	5.000	
Monte Pemán	70.000	1.250	800	
San Carlos	25.000	400	250	
Tupungato	80.000	1.500	1.000	
Provincia de Santa Fe:	110.000	9.700	1.050	
Correa	50.000	2.500	500	
Firmat	30.000	5.500	350	
Villa Eleisa	30.000	1.700	200	
Provincia de Sgo. del Estero:	210.000	10.800	5.700	
Frias	200.000	9.000	5.200	
Villa San Martín	10.000	1.800	500	

Cuadro "J"

**Servicios prestados por
- COMUNAS -**

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con clases
Provincia de Tucumán:	870.000	26.800	20.300	
Alderetes	80.000	1.600	1.000	
Bella Vista	90.000	3.500	2.500	
Graneros	80.000	1.300	1.300	
La Gesha	75.000	2.000	1.000	
Lules	120.000	4.500	4.000	
Las Cojas	80.000	2.900	2.000	
Medina	60.000	1.000	1.000	
Monteros	200.000	8.000	6.000	
San Pedro de Celalao	85.000	2.000	1.500	
Gobernación de Chubut:	260.000	8.800	5.500	
Gaimán	80.000	1.800	1.500	
Trelew	180.000	7.000	4.000	
Gobernación de Formosa:	220.000	12.000	5.000	
Formosa	220.000	12.000	5.000	
Gobernación de La Pampa:	110.000	1.400	500	
La Maruja	50.000	400	200	
Vertis	60.000	1.000	300	
Gobernación de Neuquén:	150.000	5.000	2.500	
Neuquén	150.000	5.000	2.500	
Gobernación de Tierra del Fuego	30.000	1.550	1.550	
Ushuaia	30.000	1.550	1.550	

Cuadro "X"

Servicios prestados por

- COMUNAS -

(Obras sin cargo Gobierno Nacional)

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida		Ejecuta dos per
			con agua	con cloacas	
total general:	4.939.315	139.600	81.050	6.000	
Provincia de Catamarca:	1.074.000	12.300	7.510	-	
Alijilán	70.000	1.000	600		D.G.I.
Ancasti	40.000	500	120		D.G.I.
Concepción	50.000	1.000	600		D.G.I.
El Bolson	45.000	400	180		D.G.I.
La Guardia	80.000	800	400		D.G.I.
La Merced	12.000	650	650		D.G.I.
La Puerta	90.000	650	400		D.G.I.
Los Varela	80.000	500	240		D.G.I.
Los Talas	15.000	100	50		D.G.I.
Hiedra Blanca y Valle Viejo	150.000	2.000	2.000		D.G.I.
Santa María	200.000	2.500	770		D.G.I.
Sujil	70.000	1.000	300		D.M.G.
Villa de Pemán	120.000	1.200	1.200		D.G.I.
Provincia de Córdoba:	803.000	31.800	15.950		
Barreto	100.000	600	400		F.C.E.
Diego D. Rojas	60.000	500	300		F.C.E.
General Lavalle	100.000	6.000	3.000		D.M.G.
Guardia Vieja	100.000	1.500	800		F.C.E.
Idiazabal	70.000	1.500	750		D.M.G.
La Pera	20.000	800	800		F.C.E.
Las Peñas	50.000	1.500	900		F.C.E.
Marull	28.000	1.400	1.000		F.C.E.
Santa Rosa	25.000	4.000	500		F.C.E.
Villa del Rosario	200.000	8.000	5.000		O.S.H.
Villa Nueva	50.000	6.000	2.500		D.M.G.
Provincia de Jujuy:	305.000	3.350	2.525		
El Carmen	150.000	1.000	700		D.G.I.
Maimará	130.000	1.250	1.000		D.G.I.
Pampa Blanca	10.000	500	325		F.C.E.
Villa Guaya	15.000	600	500		F.C.E.

Cuadro "K"

Servicios prestados por
- COMUNAS -

(Obras sin cargo Gobierno Nacional)

detalle	Capitales invertidos	Población total	Población servida		Ejecuta dos por
			con agua	con cloacas	
Provincia de La Rioja:	95.000	5.300	2.000		
Chepes	55.000	2.300	1.000		(D.G.I. P.C.E.
Gobernador Gordillo .	40.000	3.000	1.000		D.M.G.
Provincia de Mendoza:	90.000	7.500	1.600		
Redco de la Cruz	70.000	2.500	600		D.M.G.
Redco del Medio	20.000	5.000	1.000		D.M.G.
Provincia de Salta:	23.024	500	375		
Los Blancos	23.024	500	375		O.S.N.
Provincia de San Juan:	90.000	8.500	2.700		
Alto de Sierra	30.000	3.000	800		D.M.G.
Angaco	20.000	1.500	900		D.M.G.
Villa Krause	40.000	4.000	1.000		D.M.G.
Provincia de San Luis:	300.000	3.850	3.250		
Lerea	25.000	700	200		D.G.I.
La Toma	80.000	2.000	2.000		D.G.I.
Saladillo	45.000	200	200		D.G.I.
Talita	20.000	300	200		D.G.I.
Villa del Carmen	40.000	200	200		D.M.G.
Villa Gral. Roca	90.000	450	450		D.M.G.
Prov. de Sgo. del Estero:	35.000	3.300	1.750		
Bandera	15.000	2.300	1.000		F.C.E.
Japrida	20.000	1.000	750		D.M.G.
Provincia de Tucumán:	1.490.000	20.200	22.800		
Aguilares	300.000	10.000	8.000		D.M.G.
Amicha	120.000	1.200	1.000		D.G.I.
Celalao del Valle .	70.000	500	300		D.G.I.
Famallá	160.000	3.000	2.500		D.M.G.
Lamadrid	190.000	2.500	1.800		D.M.G.
Leales	65.000	900	800		F.C.E.
Monteagudo	60.000	600	600		D.M.G.
Río Colorado	60.000	1.100	600		D.M.G.

Cuadro "K"

Servicios prestados per

- COMUNAS -

(Obras sin cargo Gobierno Nacional)

detalle	Capitales invertidos	Población total	Población servida		Ejecuta dos per
			con agua	con cloacas	
Santa Rosa de Leales .	55.000	700	500		M.O.P.
Simoca	160.000	3.000	2.700		D.M.G.
Taca Ralo	75.000	1.200	1.000		D.M.G.
Villa Alberdi	130.000	4.000	2.000		D.M.G.
Villa Noguera	80.000	500	500		D.G.I.
Villa Traneaz	65.000	1.000	500		D.M.G.
Gobernación del Chaco:	163.389	15.500	7.600		
Laguna Blanca	30.138	1.100	900		O.S.N.
Lapachito	20.678	1.900	1.200		O.S.N.
Pampa del Infierno ...	32.523	500	500		O.S.N.
Fte.R.Saenz Peña	80.000	12.000	5.000		(O.S.N. D.M.G.)
Gobernación de Chubut:	320.000	8.000	7.500	6.000	
Comodoro Rivadavia ...	320.000	8.000	7.500	6.000	Y.P.F.
Gobernación de Formosa:..	37.952	3.700	2.800		
Comandante Fontana ...	20.573	1.200	900		O.S.N.
Pirané	17.379	2.500	1.200		O.S.N.
Gobernación del Neuquén:	125.000	2.800	1.800		
Xapala	125.000	2.800	1.200		D.G.I.
Gobernación de Rio Negro:	40.000	3.000	2.300		
Allen	30.000	2.000	1.500		D.M.G.
Maquinhao	10.000	1.000	700		D.M.G.

Cuadro "L"

Servicios prestados por
GOBIERNOS PROVINCIALES

detalle	Capitales invertidos	población total	población servida	
			con agua	con eleonas
total general:	50.172.001	571.030	353.680	180.000
Prov. de Buenos Aires:	38.104.047	417.980	251.850	139.000
Bahía Blanca	4.038.749	103.900		40.000
Bartolomé Mitre(Arrecifes)	402.876	8.700	5.350	
Carlos Casares	744.881	11.800	4.500	
Chacabuco	800.000	9.200	8.000	
Chacabuco	1.257.620	13.560	6.500	
Chivilcoy	4.074.768	25.800	21.000	18.000
La Plata	19.227.332	185.000	165.000	70.000
Mercedes	4.655.849	20.000	16.000	11.000
Necochea	1.294.610	16.720	12.000	
Rejas	859.920	9.500	7.500	
Saladillo	744.447	12.800	6.000	
Provincia de Catamarca:	1.186.046	16.000	10.000	
Catamarca	1.186.046	16.000	10.000	
Provincia de Córdoba:	1.360.000	26.600	19.850	
Gaminiaga	30.000	800	600	
Cerralito	80.000	1.800	900	
El Crispin	5.000	300	300	
General Debuss	90.000	2.000	2.000	
General Paz	50.000	1.300	800	
Gutenberg y San Pedro .	25.000	1.000	850	
Las Arrias	10.000	1.000	700	
Los Gónderes	80.000	1.000	650	
Quilino	800.000	4.500	3.100	
Rafael García	50.000	2.000	1.200	
Rayo Cortado	50.000	600	400	
San Carlos Minas	20.000	600	400	
San Feo. del Chañar	55.000	800	800	
San José de la Dormida.	50.000	1.000	800	
Salacate	25.000	600	600	
Sebastián El Cano	65.000	1.300	1.150	
Serresuela	40.000	2.500	2.000	
Tulumba	60.000	1.500	900	

Cuadro "L"

Servicios prestados por
GOBIERNOS PROVINCIALES

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con clases
Villa de María	50.000	1.000	800	
Yacante	45.000	1.000	600	
Provincia de Entre Ríos:	8.430.881	73.450	54.000	41.000
Gualedguay	2.842.130	23.000	20.000	15.000
Gualedguayehú	3.517.069	30.000	24.000	20.000
Victoria	2.071.682	20.450	10.000	6.000
Provincia de Salta:	560.000	10.500	7.280	
Aguaray	130.000	1.300	480	
Chicoana	130.000	600	400	
Guaehipas	60.000	600	600	
Metán	120.000	6.500	5.000	
Rosario de Lerma	120.000	1.500	800	
Provincia de San Juan:	251.027	3.500	3.500	
Jachal	251.027	3.500	3.500	
Provincia de Tucumán :	280.000	23.000	7.800	
Tafi Viejo	200.000	20.000	6.000	
Yerba Buena y M.Pas .	80.000	3.000	1.800	

Cuadro "M"

Servicios prestados por el

ESTADO NACIONAL

(a cargo de Obras Sanitarias de la Nación. -en explotación-)

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con oleacas
total general:	704.060.733	4.699.567	4.119.194	3.034.269
Capital federal.	523.948.832	2.598.587	2.508.587	2.075.609
Prov. de Buenos Aires:	48.574.423	792.650	346.139	341.918
Avellaneda	7.182.681	375.000		139.200
Bragado	1.222.866	16.000	10.041	
González Chaves(1)	900.337	6.650	6.650	
Las Conchas	3.802.331	23.000	19.700	13.640
Mar del Plata	8.718.843	64.000	64.000	59.000
Pergamino	4.627.100	37.000	36.636	22.590
San Fernando	4.454.466	42.000	33.000	21.900
San Isidro	5.628.312	55.000	38.000	27.500
San Nicolás	2.514.091	26.000	20.412	15.388
Seis de Setiembre	1.661.428	30.000	30.000	
Tandil	1.695.000	28.000	28.000	
Vicente López	6.166.968	90.000	64.700	42.700
Provincia de Córdoba:	26.130.962	420.000	356.618	136.650
Bell Ville	1.487.793	25.000	15.100	
Córdoba	16.834.910	330.000	281.500	92.500
La Galera(2)	346.396	5.000	5.000	
La Cumbre, Cruz Chica y - Cruz Grande	539.136	5.000	5.000	
Río Cuarto	3.768.124	30.000	26.500	21.050
Villa María	3.154.603	25.000	23.518	23.100
Provincia de Catamarca:	285.689	2.330	2.330	
Esquiú	37.057	330	330	
Tinogasta	248.622	2.000	2.000	
Provincia de Corrientes:	6.562.767	50.000	45.800	34.270
Corrientes	4.443.594	45.000	41.000	31.500
Goya	2.119.173	5.000	4.800	2.760
Provincia de Entre Ríos:	10.383.746	93.500	85.562	48.494
Concepc. del Uruguay..(1)	5.113.751	28.500	25.940	17.650
Paraná	5.269.995	65.000	59.622	30.844

Cuadro "H"

Servicios prestados por el

ESTADO NACIONAL

(a cargo de Obras Sanitarias de la Nación. -en explotación)

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con alcantarillas
Provincia de Jujuy:	2.882.566	18.000	16.590	16.590
Jujuy	2.882.566	18.000	16.590	16.590
Provincia de La Rioja:	3.764.225	21.250	19.724	8.847
Chilecito	354.471	6.250	6.214	
La Rioja(1)	3.409.764	15.000	13.510	8.847
Provincia de Mendoza:	17.752.481	175.750	156.056	94.000
General Alvear	639.785	8.000	5.000	
Junín	261.772	1.500	810	
Mendoza	14.722.403	140.000	127.500	94.000
Rivadavia	415.308	6.500	5.076	
San Martín	636.327	2.750	2.500	
San Rafael	996.329	15.000	13.800	
Tunuyán	80.557	2.000	1.380	
Provincia de Salta:	6.614.617	54.600	50.830	28.421
Campo Santo y Güemes(2)	667.775	6.000	5.000	
Embarcación(2)	33.760	3.000	1.500	
General Ballivián ..(2)	42.822	500	300	
Orán	382.357	2.600	2.400	
Rosario de la Frontera.	389.259	2.500	1.800	
Salta	5.098.644	40.000	39.830	28.421
Provincia de San Juan:	5.814.679	85.000	79.918	
San Juan	5.814.679	85.000	79.918	
Provincia de San Luis:	4.365.399	67.100	43.460	
Eleodoro Lobos	53.915	1.000	700	
Mercedes	2.347.115	18.000	16.800	
San Luis	1.964.369	27.100	25.960	
Provincia de Santa Fe:	18.998.359	215.200	174.870	124.380
Cañada de Gómez	2.196.892	16.000	10.140	8.080
Casilda(1)	1.661.953	15.000	12.130	
Esperanza	613.480	6.000	5.500	

Cuadro "M"

Servicios prestados por el
ESTADO NACIONAL

(a cargo de Obras Sanitarias de la Nación. -en explotación-)

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con cloacas
Rafaela	1.026.349	20.000	13.200	
Recconquista	1.713.827	8.200	6.900	4.300
Santa Fe	11.785.858	150.000	127.000	112.000
Prov. de Sgo. del Estero:	5.923.537	70.000	48.500	28.800
Aragones(2)	6.243	300	300	
Arraga(2)	8.639	300	300	
El Charco(2)	30.914	600	600	
Fernández(2)	45.096	1.500	1.500	
Forres(2)	3.500	800	800	
Gramilla(2)	28.800	800	800	
La Banda(1)	614.340	12.000	4.000	
Pozo Hondo(2)	38.182	600	600	
Romanos(2)	8.298	300	300	
Santiago del Estero ... (1)	5.076.241	50.000	36.500	28.800
Tucumán. El Pacará(2)	4.876	300	300	
Vilmer(2)	10.726	500	500	
Clodomira(2)	47.682	2.000	2.000	
Provincia de Tucumán :	13.156.084	140.000	127.100	96.300
Tucumán	13.156.084	140.000	127.100	96.300
Gobernación del Chaco:	2.184.693	30.000	22.370	
Resistencia	2.184.693	30.000	22.370	
Gobernación de Chubut:	2.842.963	7.500	6.050	
Esquel(1)	655.569	3.000	2.100	
Puerto Madryn	1.824.617	2.500	2.300	
Rawson	362.778	2.000	1.650	
Gobernación de La Pampa:	733.584	10.000	5.000	
Santa Rosa	733.584	10.000	5.000	
Gobernación de Misiones:	1.620.429	26.000	13.000	
Pesadas	1.620.429	26.000	13.000	

Cuadro "E"

Servicios prestados por el
ESTADO NACIONAL.

(a cargo de Obras Sanitarias de la Nación. -en explotación-)

detalle	Capitales invertidos	Población total	población servida	
			con agua	con electricidad
Gobernación de Río Negro:	949.830	7.500	6.580	
San Carlos de Bariloche.	414.682	3.500	2.900	
Viedma	535.148	4.000	3.680	
Gobernación de Santa Cruz:	570.858	4.600	4.100	
Río Gallegos	570.858	4.600	4.100	

(1) . se prestan servicios de energía eléctrica.

(2) . explotación iniciada en 1941.



Cuadro "H"
Servicios a cargo de
OBRAS SANITARIAS DE LA NACION
-(en ejecución)-

detalle	Capitales a invertirse (1)	Población total	población a servir	
			con agua	con cloacas
total general:	32.386.658	207.065	207.065	76.000
Prev. de Buenos Aires:	6.209.712	30.000	30.000	30.000
Azul	6.209.712	30.000	30.000	30.000
Provincia de Córdoba:	18.555.168	74.000	74.000	40.000
Alta Gracia	2.147.700	10.000	10.000	
Ascochinga	539.453	3.000	3.000	
Capilla del Monte	816.165	7.000	7.000	
San Francisco (Arroyo - Algodón, La Playosa, Las Varas, Las Varillas, Mon- te Redondo, Pozo del Ma- le, Prosperidad, Quebra- ché Herrado, S.M. Las- piur)	14.400.000	45.000	45.000	40.000
Villa Dolores	651.850	9.000	9.000	
Provincia de Corrientes:	3.212.905	21.200	21.200	
Bella Vista	270.578	3.000	3.000	
Empedrado	243.734	2.000	2.000	
Esquina	658.113	6.000	6.000	
Monte Caseros	1.500.000	4.200	4.200	
Pase de los Libres	330.000	3.000	3.000	
Saladas	210.480	3.000	3.000	
Provincia de Entre Ríos:	1.300.160	33.000	33.000	
La Paz	868.300	14.000	14.000	
Villaguay	431.860	19.000	19.000	
Provincia de Salta:	131.235	1.500	1.500	
Cafayate	131.235	1.500	1.500	
Provincia de Santa Fe:	1.254.417	12.600	12.000	
Rufino	1.254.417	12.000	12.000	

Cuadro "N"
Servicios a cargo de
OBRAS SANITARIAS DE LA NACION
-(en ejecución)-

detalle	Capitales a invertirse (1)	Población total	población a servir	
			con agua	con alcantarillas
Prov. de Sgo. del Estero:	810.401	18.490	18.490	
Antajé	27.221	500	500	
Beltrán	51.600	4.500	4.500	
Brea Posa (Dto. Capital)	42.500	750	750	
El Bagual	11.500	500	500	
La Cañada	61.800	1.500	1.500	
Natará	61.800	1.600	1.600	
Quebracho Coto	38.800	240	240	
Rapelli	33.700	400	400	
Robles	83.400	2.500	2.500	
San Pedro (Choya) ...	3.685	350	350	
San Pedro (Guasayán).	68.300	1.200	1.200	
Simbel	83.400	600	600	
Villa Figueroa	47.900	500	500	
Villa Gimenes	61.800	1.000	1.000	
Villa Ojo de Agua ...	38.295	700	700	
Taboada	83.200	1.500	1.500	
Brea Posa (Dto. San Martín)	11.500	150	150	
Provincia de Tucumán:	563.575	6.000	6.000	6.000
Villa Concepción	563.575	6.000	6.000	6.000
Gobernación del Chaco:	205.085	9.175	9.175	
Ené. de las Casas ...	68.230	1.800	1.800	
Las Breñas	82.855	5.000	5.000	
Makallé	53.000	2.375	2.375	
Gobernación de Formosa:	144.000	1.700	1.700	
Ing° Juárez	31.500	700	700	
Pozo del Tigre	112.500	1.000	1.000	

(1) . de acuerdo con los convenios firmados con las autoridades respectivas.

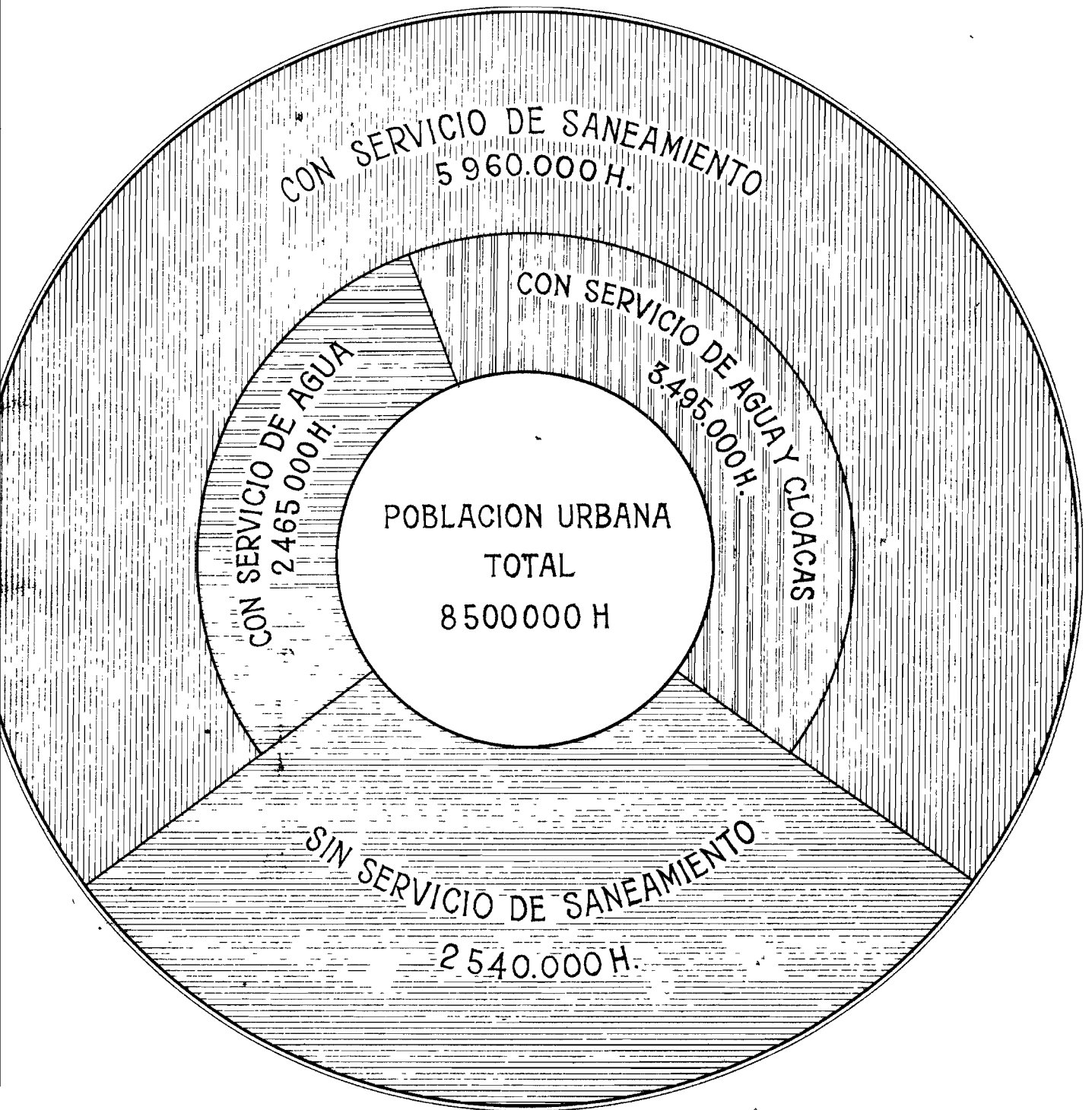
Servicios prestados por el
ESTADO NACIONAL

(a cargo de reparticiones varias)

detalle	Capitales invertidos	Población total	Población servida		presta- dos por
			con agua	con eleonas	
total general:	1.457.000	41.310	17.350		
Provincia de Catamarca:	185.000	2.600	1.100		
Andalgaldá	100.000	2.000	800		D.G.I.
El Alto	85.000	600	300		D.G.I.
Provincia de Jujuy:	300.000	3.050	2.350		
Santa Catalina	70.000	250	150		D.G.I.
Tilcara	150.000	2.000	1.400		D.G.I.
Velesm	80.000	800	800		F.C.E.
Provincia de La Rioja:	80.000	460	300		
Tana	80.000	460	300		D.G.I.
Provincia de Salta:	450.000	4.900	4.900		
Cerrillos Sillota, - Campo Quijano, El Fu cuna	200.000	2.100	2.100		D.G.I.
El Galpón	100.000	1.800	1.800		D.M.G.
San Lorenzo	150.000	1.000	1.000		D.G.I.
Prov. de Sgo. del Estero:	265.000	23.700	5.200		
Añatuya	90.000	11.000	2.000		F.C.E.
Levalle	60.000	1.200	200		D.G.I.
Quimilí	80.000	5.500	2.000		F.C.E.
Suncho Corral	30.000	4.500	500		F.C.E.
Villa Atamisqui	5.000	1.500	500		D.G.I.
Gobernación de Formosa:	25.000	1.800	800		
Las Leimitas	25.000	1.800	800		F.C.E.
Gobernación de Neuquén:	125.000	2.600	1.800		
Flaca Huincul	125.000	2.600	1.800		T.P.F.
Gobernac. de Río Negro:	27.000	2.200	900		
Comandante Cordero..	12.000	700	300		D.G.I.
Ing° Jacobacci	15.000	1.500	600		F.C.E.

GRAFICO I

POBLACION URBANA CON Y SIN SERVICIOS DE SANEAMIENTO



DIVISION

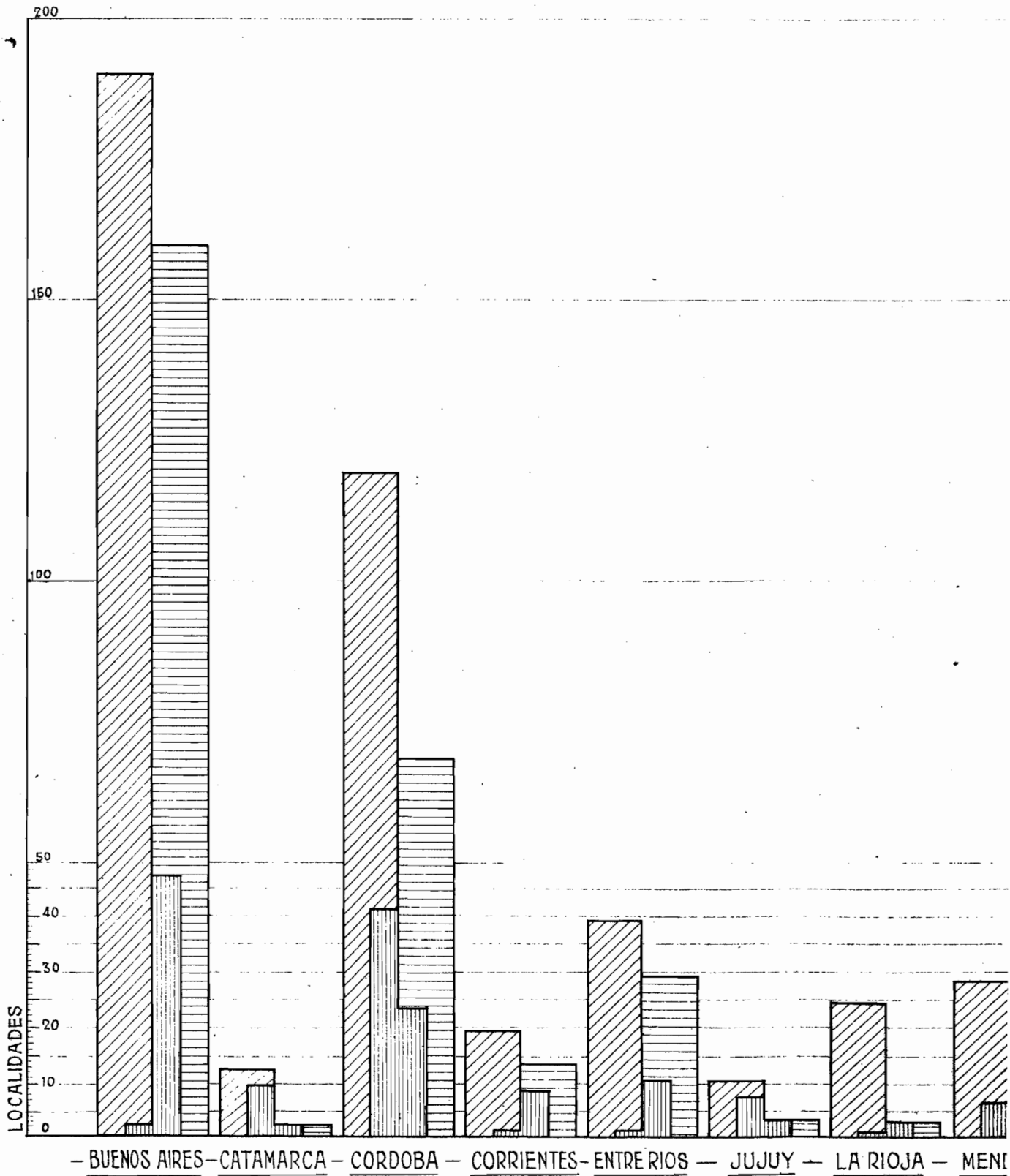
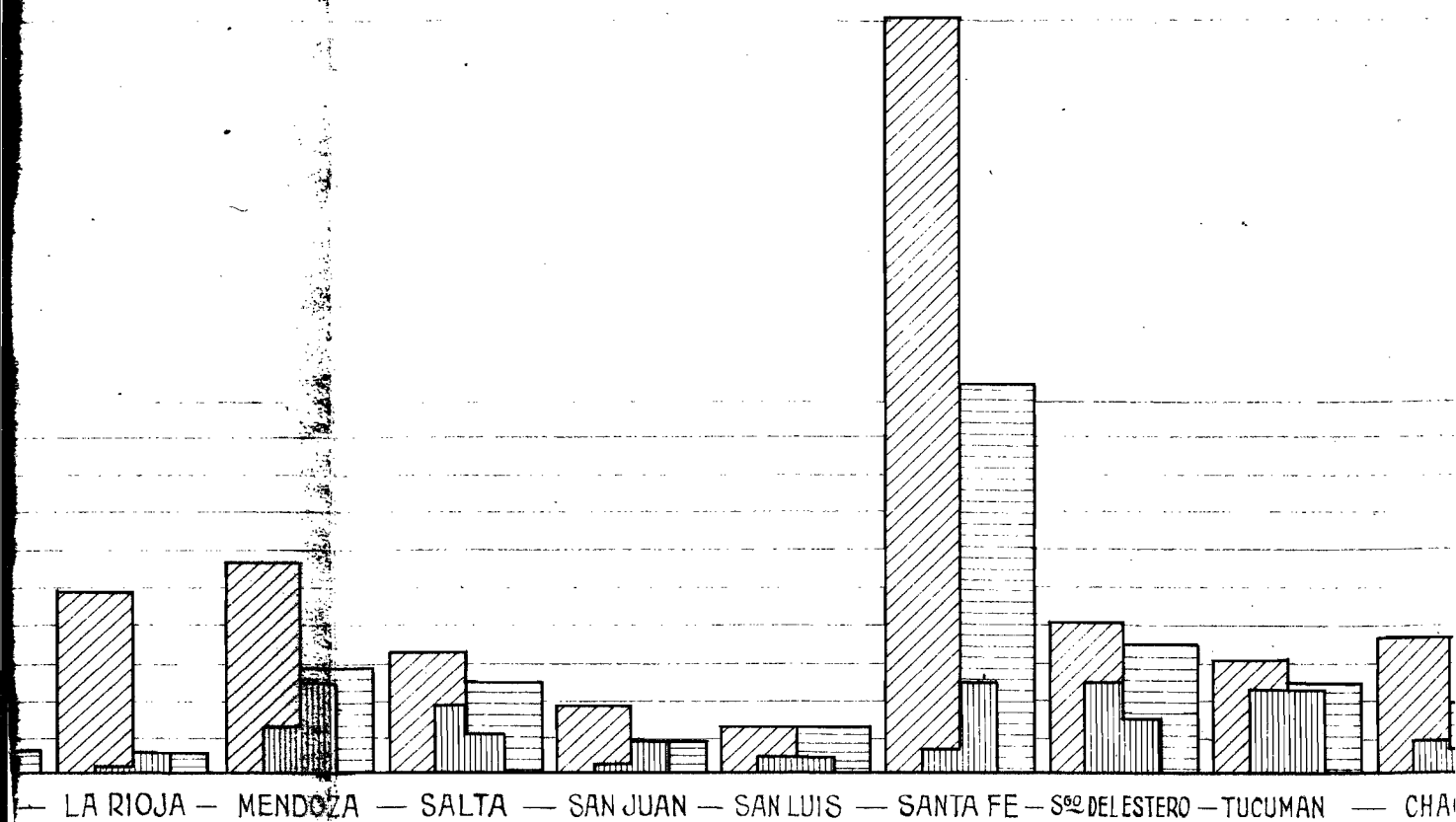


GRAFICO II

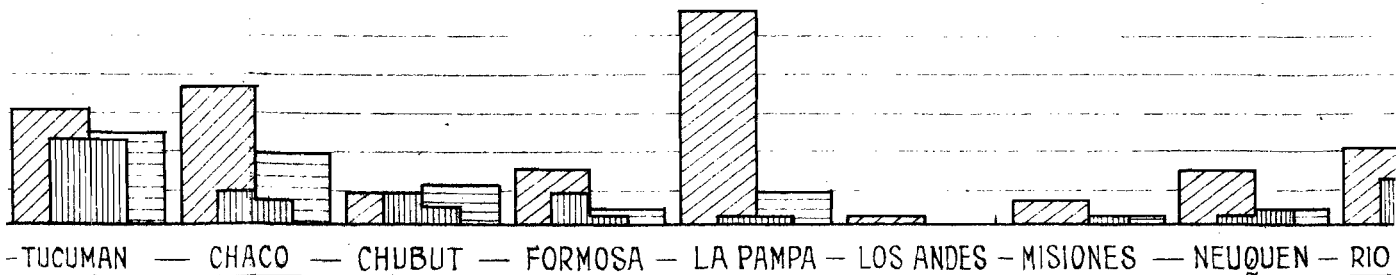
DIVISION POLITICA DE LA REPUBLICA - CENTROS POBLADOS Y S



REFERENCIAS

- Localidades con más de 1000 habitantes y menos de 3.000 ha
- " " " " 3.000 "
- " " servicios de saneamiento urbano.-

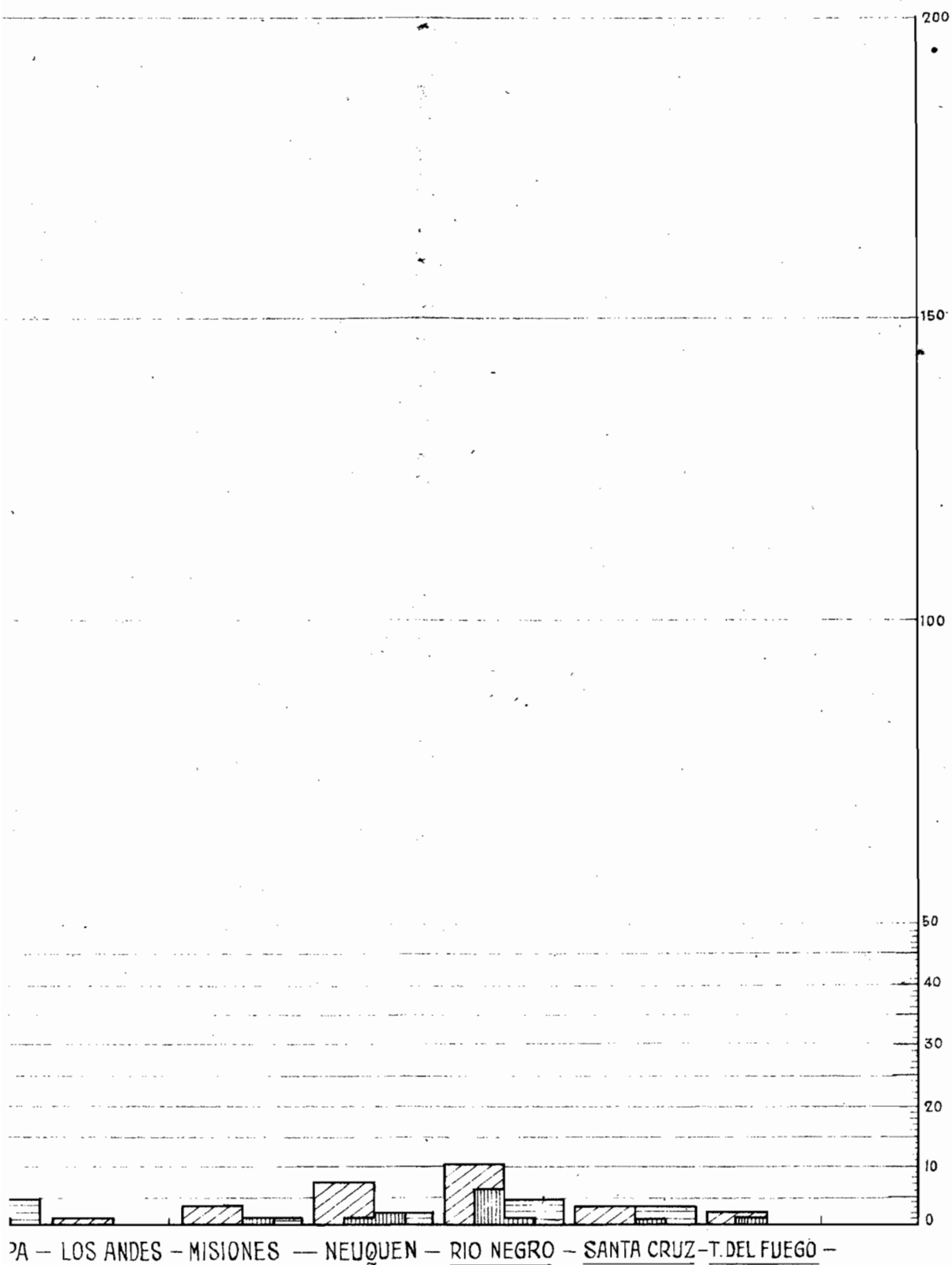
BOVEDAS Y SERVICIOS DE SALUBRIDAD



y menos de 3.000 habitantes.-

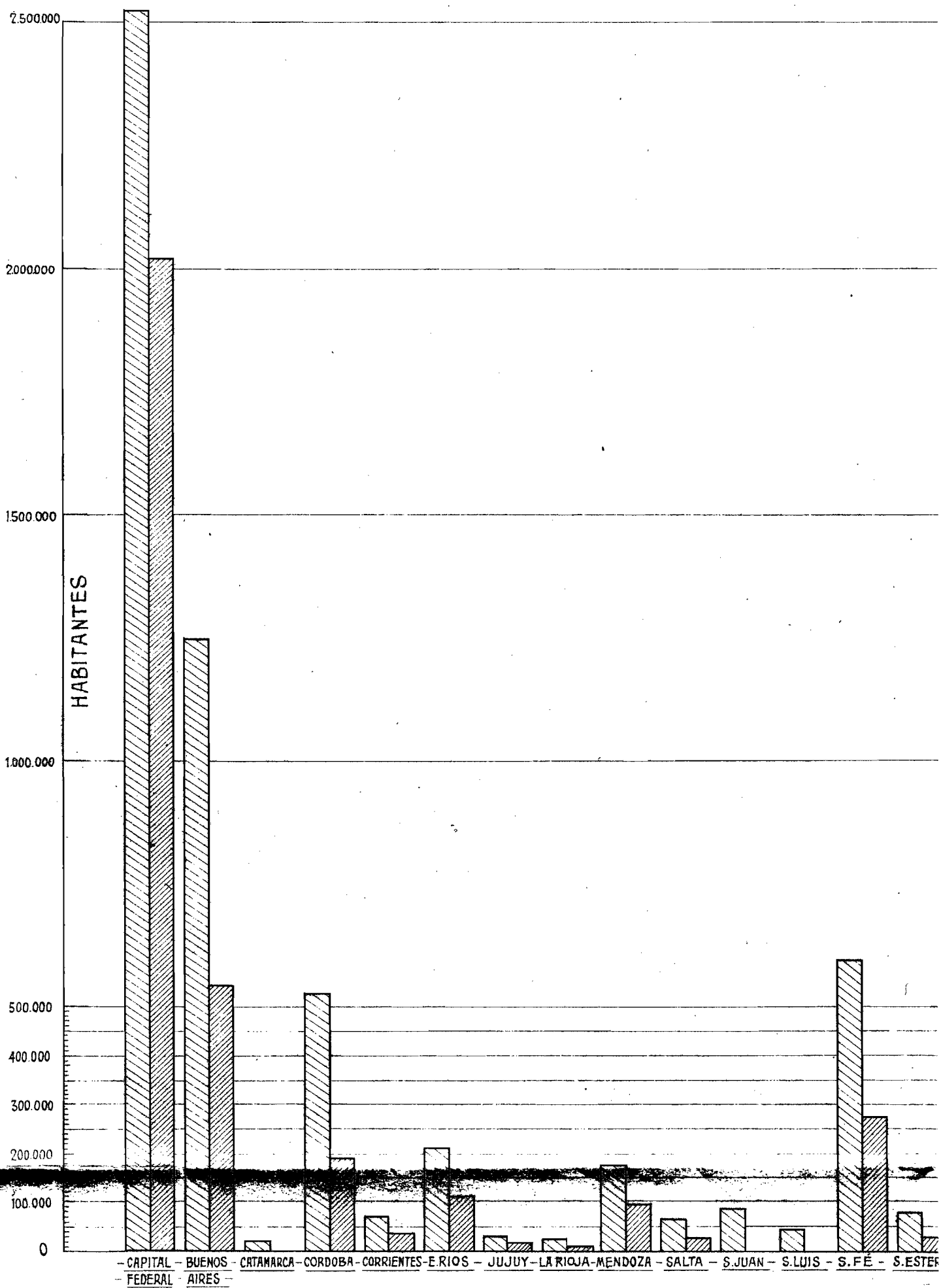
ento urbano.-

DAD



PA - LOS ANDES - MISIONES - NEUQUEN - RIO NEGRO - SANTA CRUZ - T. DEL FUEGO -

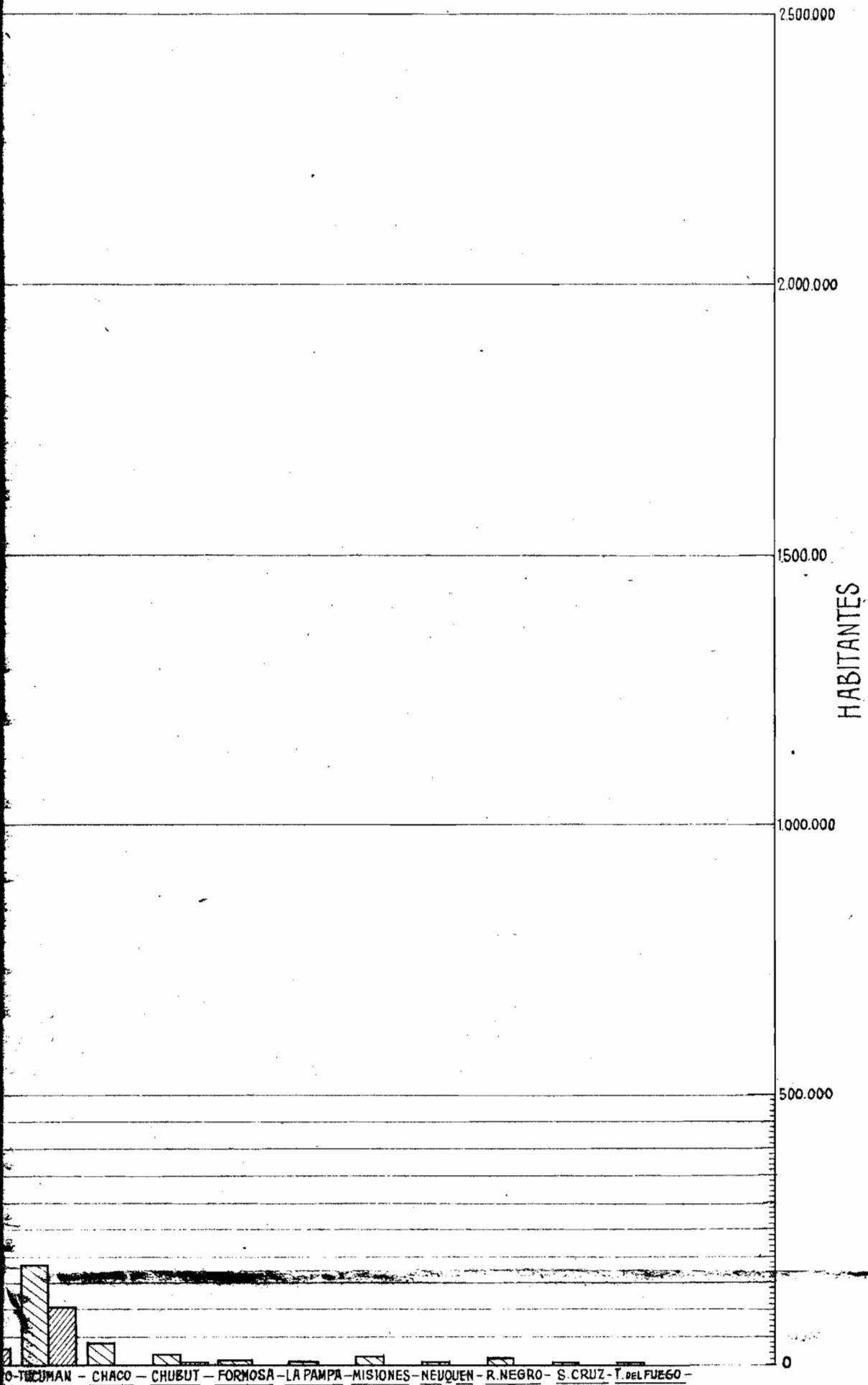
— **NATURALEZA DE LOS SERVICIOS PRESTADOS** —



— REFERENCIAS —

-  Con servicio
-  " "

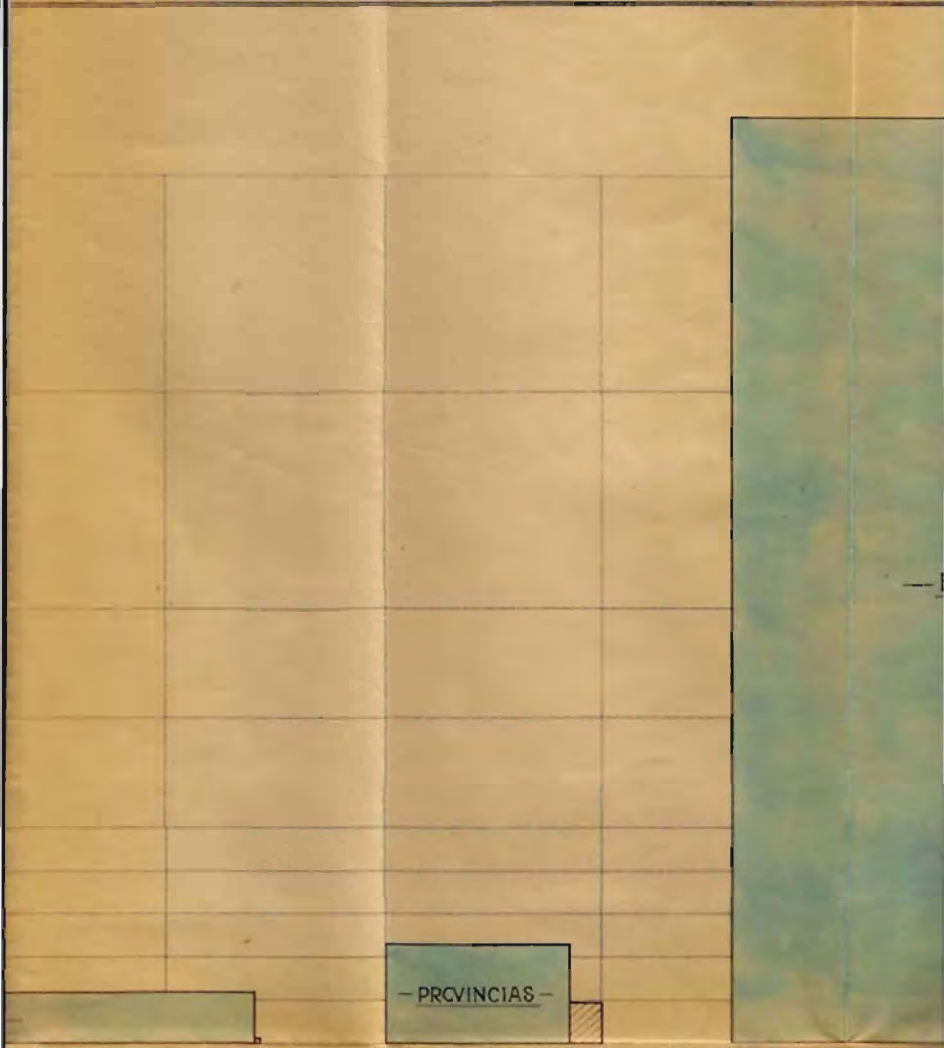
S Y POBLACION BENEFICIADA



de agua -
cloacas -

— GRAFICO IV —

LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO URBANO POR AGENTE DE PRESTACION



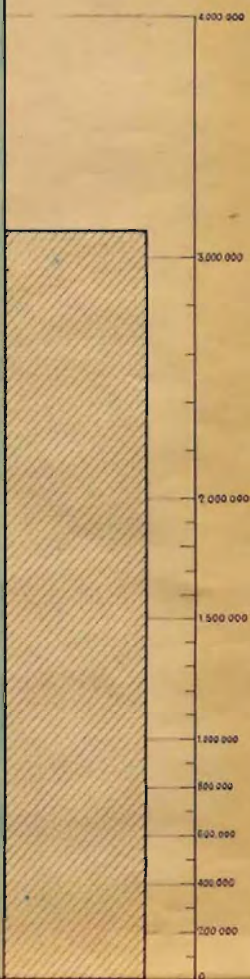
— ESCALA —




LOCALIDADES


TACION —

— ESTADO NACIONAL —



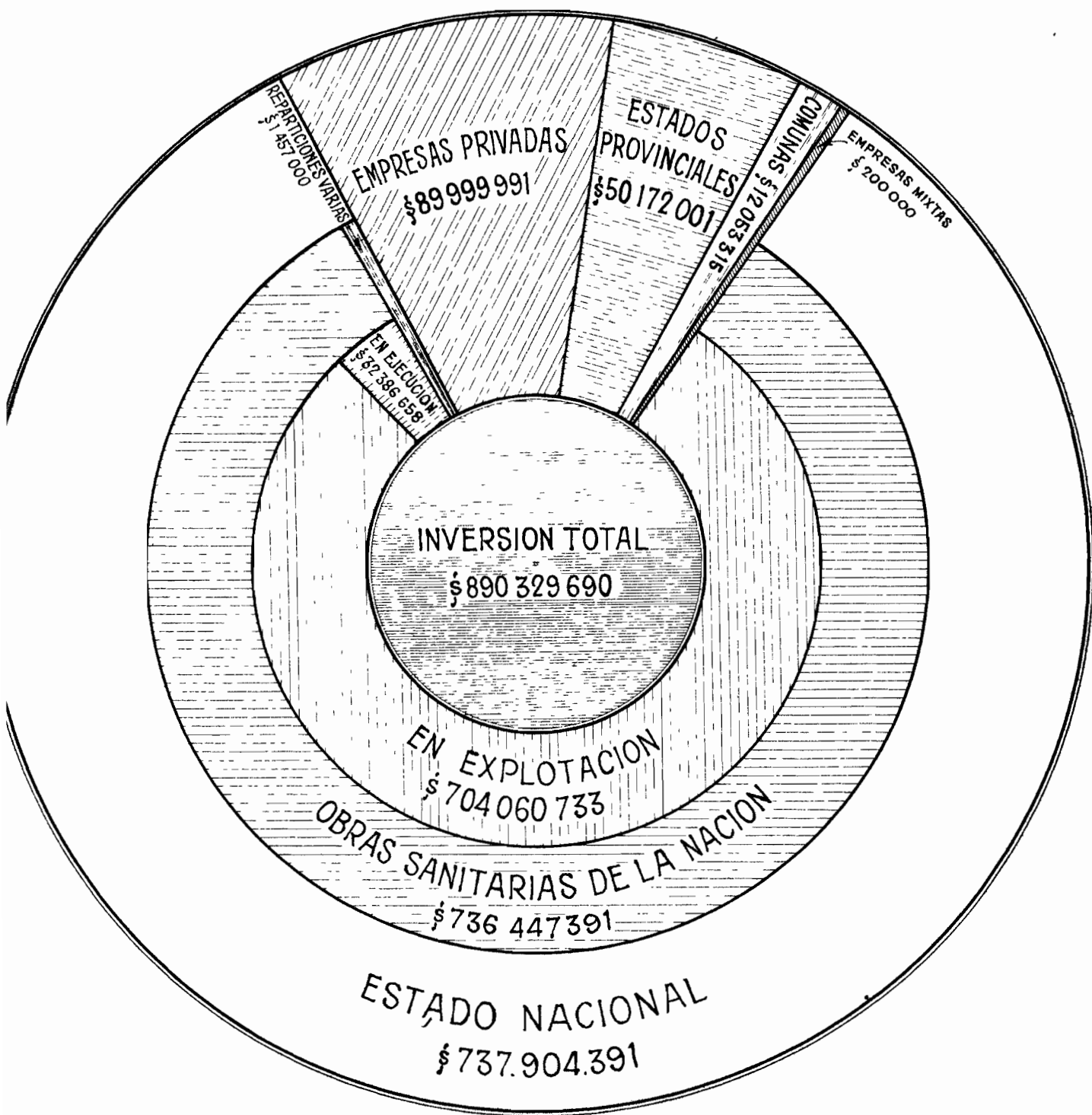
— REFERENCIAS —

 Provisión de agua potable.

 Desagüe cloacal.

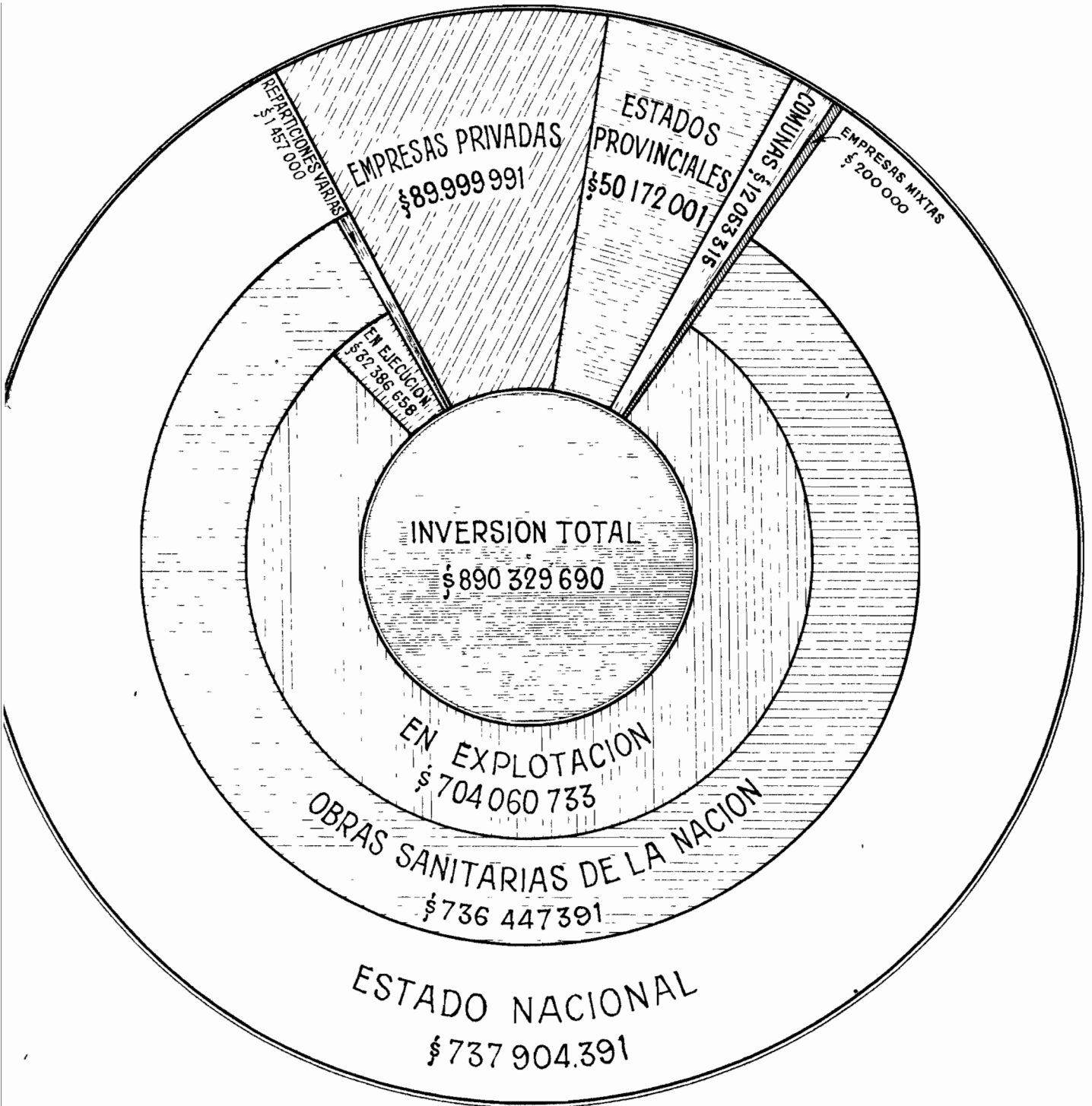
= GRAFICO V =

= CAPITALES INVERTIDOS EN SERVICIOS DE SALUBRIDAD URBANA =

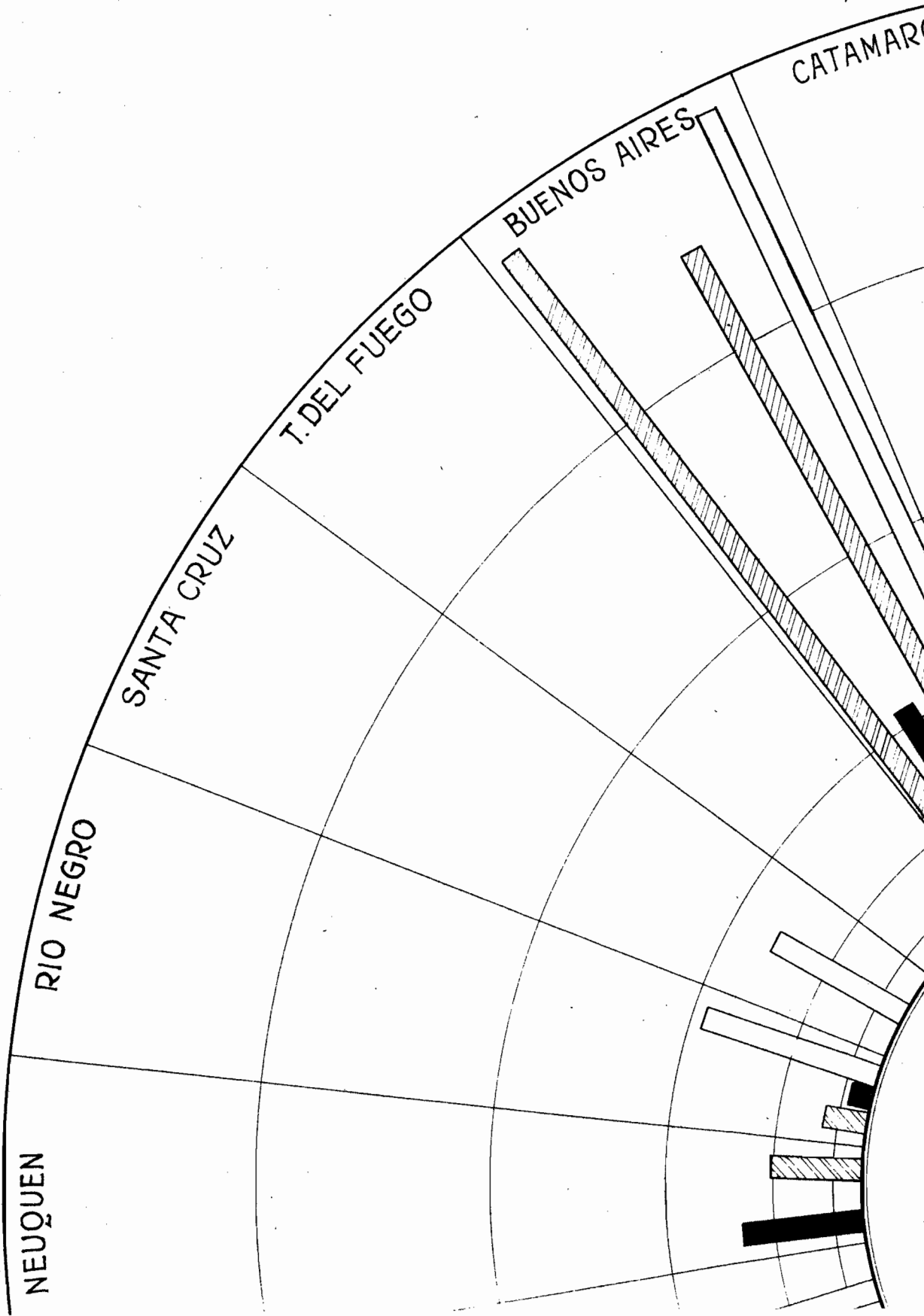


— **GRAFICO V** —

— **CAPITALES INVERTIDOS EN SERVICIOS DE SALUBRIDAD URBANA** —



CLASIFICACION



MISIONES

LOS ANDES

LA PAMPA

FORMOSA

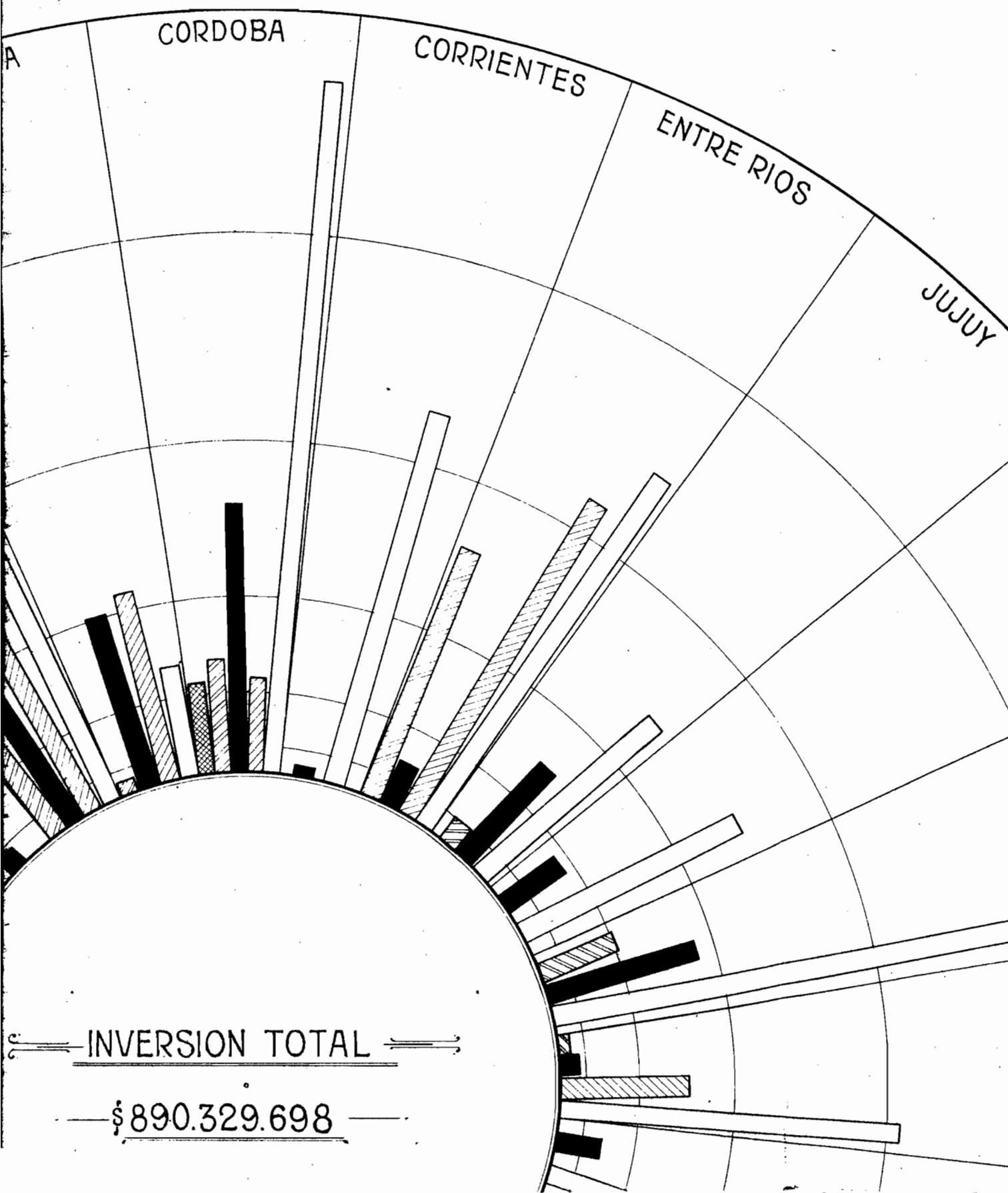
3UT

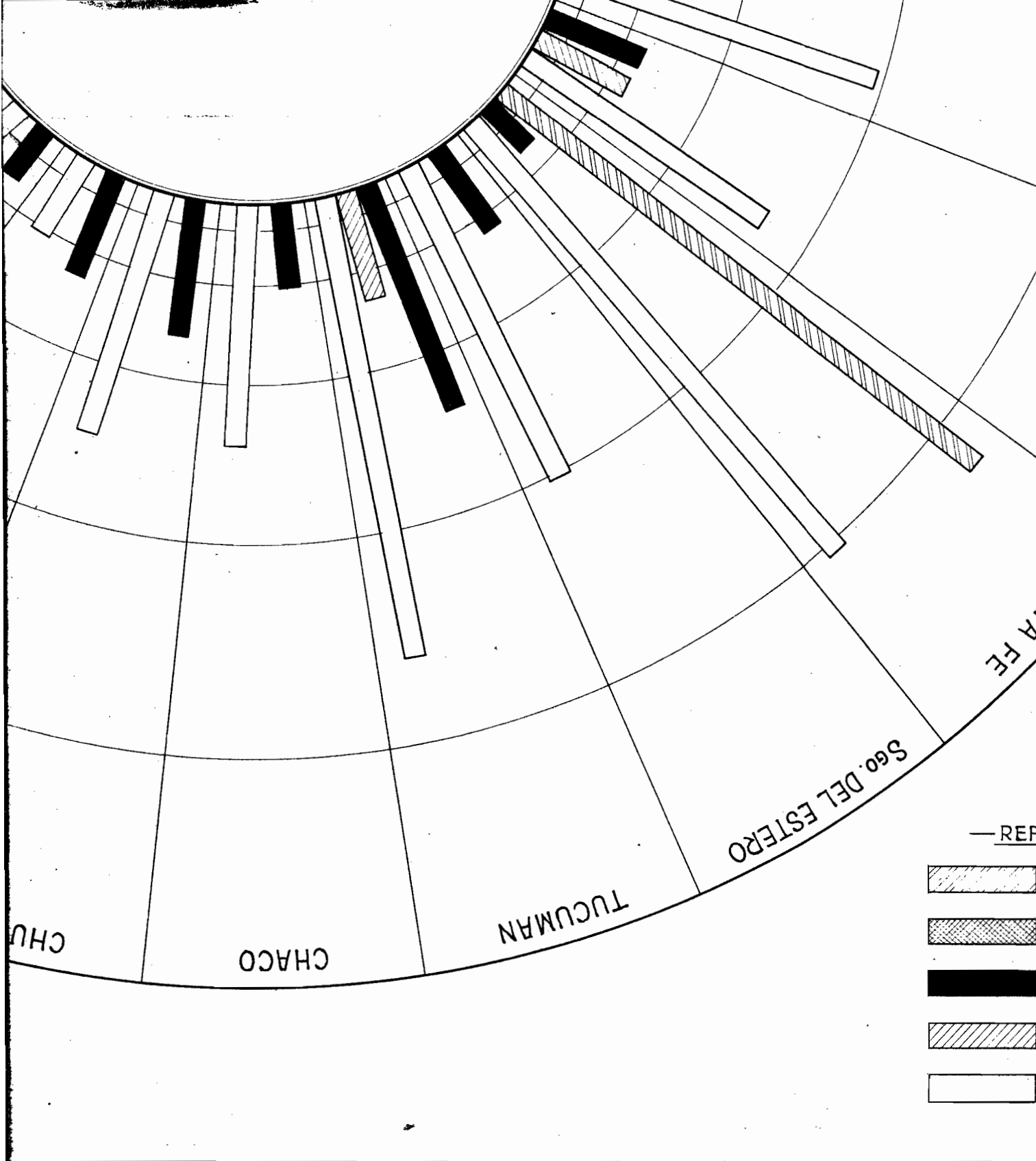
— ESCALA —



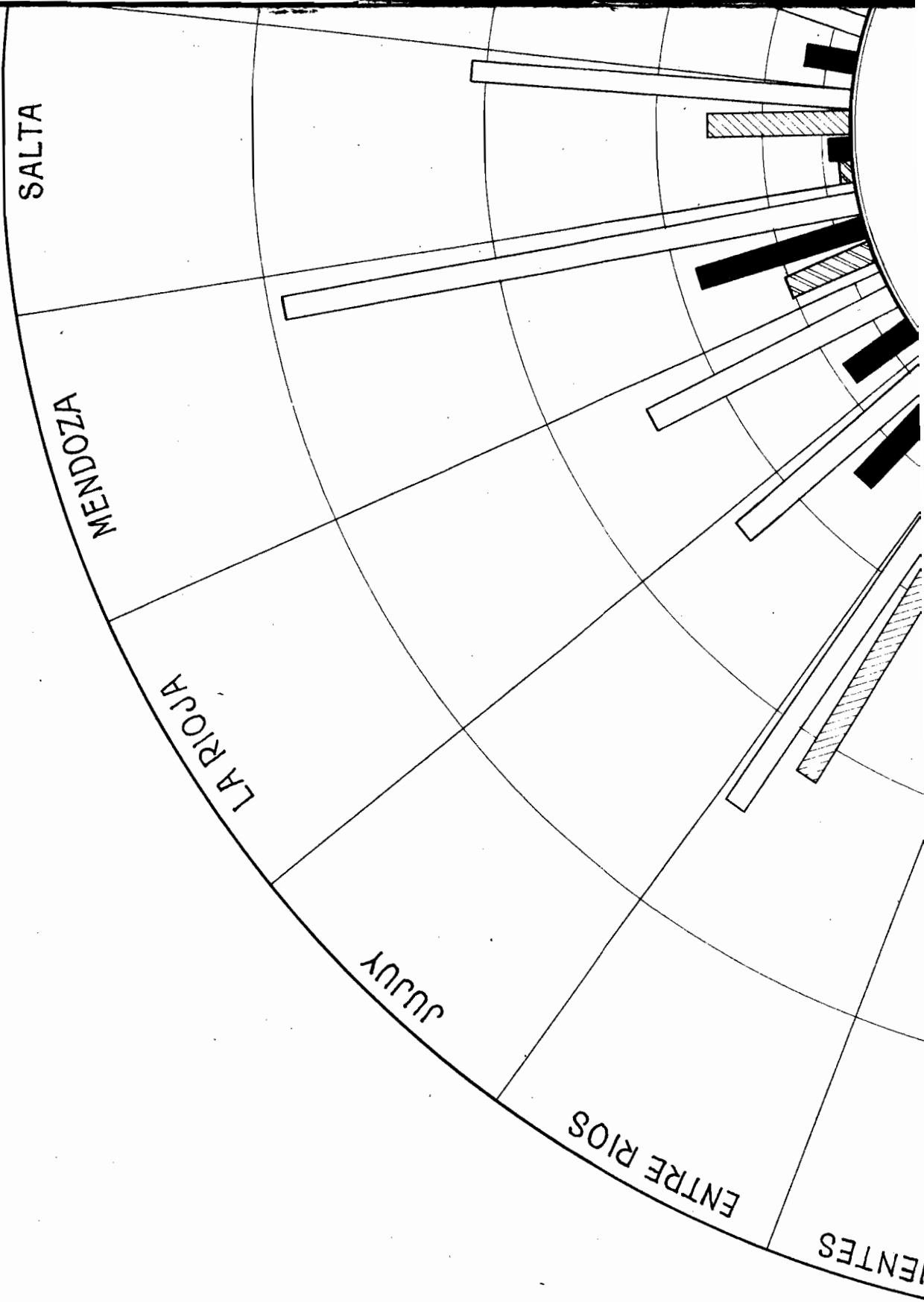
GRAFICO VI

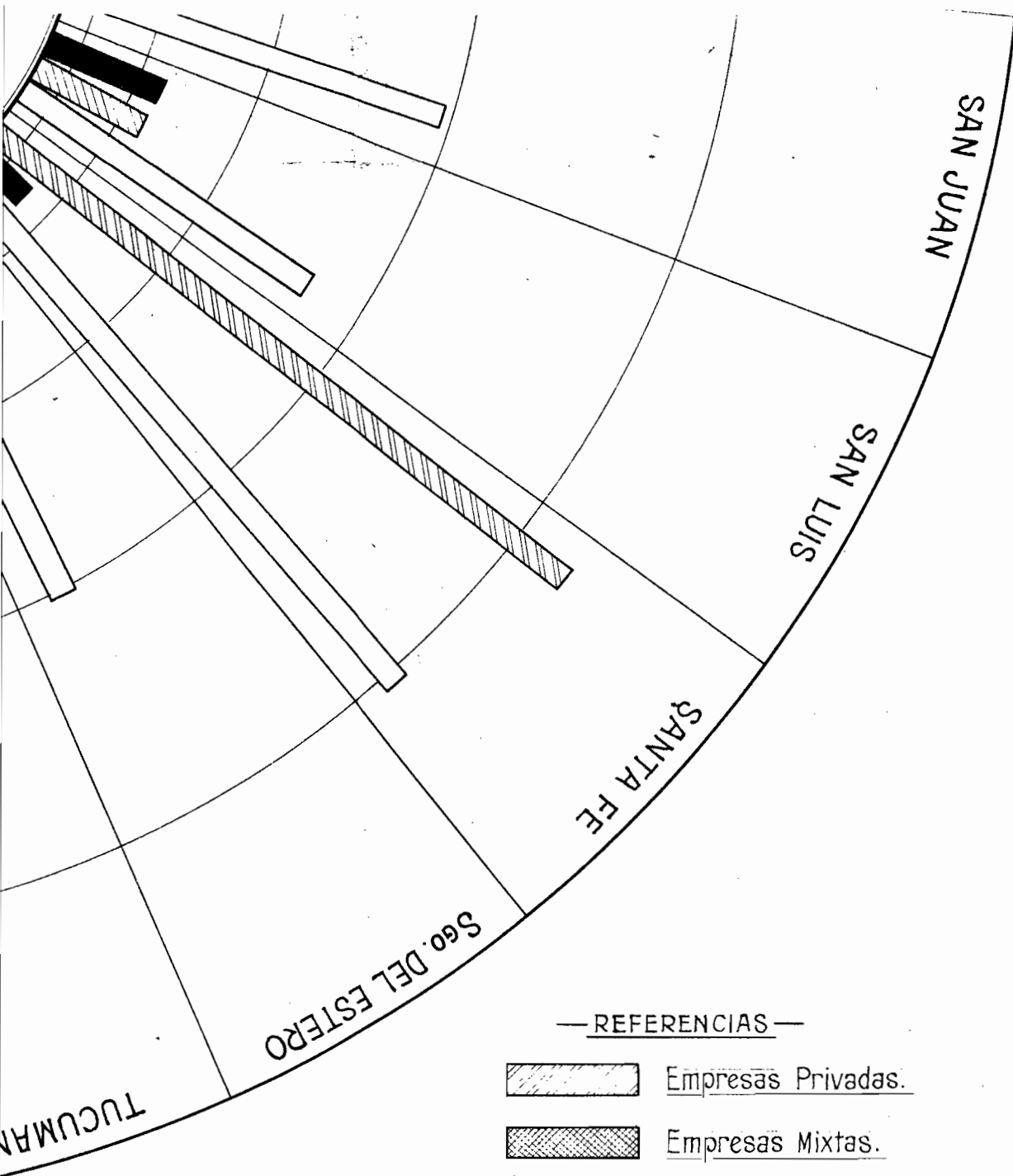
GEOGRAFICA DE LAS SUMAS INVERTIDAS





MAS INVERTIDAS





— REFERENCIAS —

-  Empresas Privadas.
-  Empresas Mixtas.
-  Comunas.
-  Provincias.
-  Estado Nacional.

CAPITULO VIII



Señores Profesores:

Hemos dicho en el capítulo II, y lo ratificamos en el presente, que ninguna obra social es más vasta, en su sentido económico, ético y político, que la del saneamiento urbano. Y aseguramos, con un gran maestro de ingeniería sanitaria, que el Estado no puede pretender un mejor resultado económico "que conseguir -por los medios de saneamiento que desarrolla- la prolongación de la vida de sus ciudadanos, dándoles los medios de ejercer sus actividades en condiciones propicias para su mejor desenvolvimiento, y cuyo resultado, es al fin y al cabo, un producto general económico mayor que percibe el Estado por la multiplicación de esas actividades."

Sentada esa verdad con el aporte de una reseña histórica tomada de los albores de la civilización occidental; puesta de relieve entre nosotros mediante la acción gubernamental de San Martín, Rivadavia, Sarmiento, Avellaneda, Pellegrini, Rawson y de otros grandes argentinos y delineada -en términos más amplios- como una condición congénita del propio ser, porque el hombre es advertido y previsora de su salud en grado superlativo,

hasta por instinto de conservación, así que también por un elevado sentimiento de decoro cuando de la higiene y la salubridad se trata, llegamos ahora a concretar nuestra labor analítica en los términos siguientes:

I. Hay en la República 1.121 localidades con más de 1.000 habitantes. De ellas, sólo 288 tienen servicios de saneamiento urbano, pero el 50% de éstas los poseen -según hemos visto- en condiciones precarias e deficientes.

¿Pueden las comunas o las provincias realizar las obras sanitarias que sus poblaciones requieren? Evidentemente no. Carecen de recursos propios para tales obras, y han comprendido por propia experiencia, que el saneamiento urbano, tal como lo desearían los habitantes de la República lo quieren y necesitan, supera las posibilidades de su economía. El caso de Entre Ríos es un ejemplo aleccionador, pues su Dirección de Obras Sanitarias existe desde hace más de 20 años y atiende solamente tres ciudades: Victoria, Gualeguay y Gualeguaychú, pero no ha podido organizarse satisfactoriamente, ni mucho menos proporcionar el estudio y la ejecución de las obras que son precisas en su territorio.

Es posible que las dificultades de este caso particular tengan una explicación que no afecta para nada la capacidad técnica de la institución directriz. Pero de cualquier modo, y sobre la base de otras experiencias recientes (la provincia de Catamarca en octubre de 1941 pide que la Nación retome -después de 25 años- la prestación de los servicios en la ciudad capital), puede afirmarse que las provincias no están económicamente capacitadas para instalar sus servicios de salubridad.

Para comprenderlo es necesario tener principalmente en cuenta el proceso que exige la ejecución y explotación de los -

trabajos: estudios topográficos, catacos, estudios de gabinete, análisis para determinar la bondad de las aguas, aforamiento de las fuentes de provisión para estar a cubierto del agotamiento prematuro de las mismas, preparación de proyectos y presupuestos, licitaciones, traslado de maquinarias e implementos, adquisición de materiales en el extranjero, control sobre su fabricación, etc. Por otra parte, es obvio que todos esos elementos han de ser mucho más caros en las zonas del interior que en los puertos marítimos, y adquiridos aisladamente que en grandes cantidades.

Todo ^{con} ocurre, pues, a dificultar la acción de las provincias y de las comunas en materia de salubridad pública, sin contar con que los servicios sanitarios requieren una unidad de acción, de dirección y de economía que consideramos fundamental para que alcance su máxima eficiencia.

No es factor desatendible, por cierto, la acción de la política partidaria local que entorpece la percepción de la renta —cuando no la propia ejecución de las instalaciones— a mérito de privilegios favorecidos por la comunidad de ambiente. En una repartición nacional ellos no existen.

Podríamos concebir, y no con mucha seguridad, que las provincias ricas (que son las menos) estuvieran en condiciones de organizar un saneamiento urbano completo, con personal especializado, dependencias accesorias perfectamente dotadas, laboratorios, gabinetes de estudio, almacenes: todo lo que exige una labor de semejante magnitud. Quizá ejecutaran sus obras previendo el crecimiento vegetativo de las poblaciones con el propósito de evitar ampliaciones posteriores que encarecen la obra enormemente.

Pero sería temerario afirmar que el resto de las provincias argentinas pueden abordar igual tarea con el único respaldo de su hacienda, recursos y reservas. Son las mismas que sostienen hospitales, bibliotecas, institutos de beneficencia y de educación, merced al subsidio nacional. En ellas sus leyes y ordenanzas cristalizan en hechos—luz más de las veces—cuando llega la ayuda del Poder central,

La atención del saneamiento urbano, que exige la colocación de grandes capitales y el mantenimiento de costosas organizaciones, excede en mucho la solvencia económica de todas ellas.

Creyéase con este convencimiento, que el imperio de la ley 10998 y de sus derivadas, aceleraría el progreso sanitario de la Argentina, extendiendo rápidamente los servicios nacionales hasta entonces muy limitados. Por lo pronto, en esa ley que daba a salvo el principio autonomista provincial, que muy celosamente ha de cuidarse, como es natural, aunque las poblaciones sigan afrontando el azote de enfermedades o la angustia de la sed cuando la sequía aprieta.

Todo pudo prever la ley. Y lo previó. Todo, menos la demora inconcebible de las comunas en solicitar la instalación de los servicios sanitarios: de esos servicios que significan y son agentes de progreso y bienestar; de esos servicios que, ante propios y extraños, elevan el concepto de civilidad tanpreciado por los pueblos cultos.

Dejemos la palabra, a este respecto, al Presidente de las Obras Sanitarias de la Nación:

"Causas inexplicables y muchas veces causas inconfesables" —dijo el Ingeniero Butty (1)— han impedido al Gobierno —

(1) . Butty Enrique. Discurso pronunciado en Seis de Setiembre. Boletín O.S.N. n° 36.

Nacional llevar a cabo el beneficio de saneamiento urbano a muchas localidades de provincias "Hay poblaciones -agregó- para las que Obras Sanitarias de la Nación tiene proyectos terminados hace más de 10 años, sin que haya podido lograr hasta el presente que las autoridades municipales respectivas se avengan a firmar el convenio con el cual el Gobierno de la Nación se encarga -como sabemos- de realizar y financiar la obra, tomando a su cargo la explotación mediante tarifas reducidas, iguales a las de la Capital federal, que las más de las veces no pueden cubrir los gastos de explotación, tarifas que sólo alcanzan a la mitad de las que cobran en otras localidades los gobiernos municipales y provinciales o los concesionarios particulares".

II. No hay duda que desde el punto de vista de la organización institucional argentina (capítulo IV), los servicios públicos de saneamiento urbano son de jurisdicción municipal y provincial, habiéndolo reconocido así la legislación vigente.

Completemos el concepto -para despejar lo que de dubitativo pareciera existir en el planteo- recordando esta feliz definición:

"Las jurisdicciones establecidas por la Constitución con su régimen de autonomías, han sido dadas al país para su bien y para su progreso. El crecimiento de la población y el adelanto técnico, no pueden ni deben ser limitados por las mismas. Nada hay superior ni por encima del bien de la Nación misma".

Felizmente, todos los argentinos podemos hablar de ese modo. Todos. Porque si en algún país de la tierra que goza de los más diversos climas, que dispone de las más variadas riquezas y que está construido sobre una base étnica heterogénea, es verdad ab-

soluta la unión nacional y la patria común, ese es el nuestro.

III. Sabemos que se han adoptado en la República (en el capítulo V) distintas formas de prestación de servicios públicos de salubridad urbana: por empresas privadas, por empresas mixtas y por comunas, provincias y Nación.

En el mismo capítulo dejamos expresado que a consecuencia de la evolución de los conceptos y del desenvolvimiento paulatino del Estado como entidad social, se hace presente no ya su "derecho" sino su "obligación" de intervenir en la prestación de los servicios de interés público como función propia del Estado, es decir, de su naturaleza o esencia, y que actualmente hay intervencionismo en los estados liberales y en los corporativos.

Compartimos además, con Bielsa, su concepto de que "en el actual estado de conciencia político-social, la prestación del servicio público es para el Estado no una "facultad" sino un "deber", con lo cual no incurrimos en redundancia sino en insistencia de lo que juzgamos conveniente establecer.

IV. Dos regímenes económicos son en la actualidad posibles, según Soria: el que defiende los intereses individuales y el que persigue, como fin esencial, el mayor beneficio social.

No es preciso afirmar que estamos de acuerdo con el último y que, por eso, admitimos la intervención y dirección de las actividades económicas por el Estado como medio de lograr a aquel objeto: mayor beneficio social.

Podríamos argüir que, en esta materia, Estado es -

También Provincia o Comuna. Máxime si asentamos su hegemonía - constitucional como punto de partida para la solución del problema. Pero no lo entendemos así, porque parece demostrado que las provincias y municipalidades carecen de envergadura económica para responsabilizarse plenamente de esa facultad que, legalmente, les es propia, pero que, prácticamente, excede su responsabilidad. Por lo demás, compartimos con Alcides Grecca en que la "estatización" persigue un interés general superior que no siempre es el de los consumidores, y en que la municipalización, en cambio, por su carácter restringido, por la limitación del territorio donde se implanta y el reducido número de los beneficiados, tiene en cuenta principalmente los intereses locales.

Vamos a insistir en esta información: del total de población servida en el país, la Nación presta servicios a un 73% de sus habitantes. Las municipalidades y provincias sólo a un 3 y 5 % respectivamente (capítulo VII). Y que es deseable expresado de la mayoría de las comunas que la Nación tome a su cargo - los servicios de salubridad urbana, y.gr. Entre Ríos, Catamarca, Santiago del Estero, etc.

V. Fundando nuestra tesis dijimos (capítulo V) que dejábamos enumeradas las fallas fundamentales del sistema de concesiones y señalamos que el capital privado busca únicamente la obtención de buenos dividendos, dejando absolutamente de lado - el beneficio social. que el capital privado acude tan sólo a - las poblaciones densamente pobladas, soluciona fácilmente la - faz técnica limitando los servicios a los radios importantes y aplica tarifas elevadas que aseguran su propósito de lucro, ya que no tienen -en estos servicios públicos no puede haberlos -

-como lo señalamos en el capítulo V- competidores que emulen una conducta mejor.

En cuanto a las empresas de economía mixta, también quedan puntualizados los inconvenientes de su origen híbrido.

Los cuadros y gráficos del capítulo VII. ilustran igualmente sobre las sumas gastadas en la República en trabajos de saneamiento urbano: sólo un 10% corresponde a las empresas privadas. Podríamos decir seriamente que no es mucho.

Bielsa -cuya opinión en Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración es de lo más respetable- señala entre otras las siguientes ventajas de la prestación de los servicios públicos por el Estado: 1°). es más económica, porque en el Estado el fin es el servicio y no la ganancia; en la concesión el verdadero fin es el lucro o dividendo; 2°). es más equitativa, porque impide el "affarismo" legislativo y administrativo y afirma la conciencia de la función propia del Estado; 3°). es más social al robustecer la solidaridad de intereses entre la sociedad, representada por el Estado, y el individuo; y 4°). es pacificadora, porque excluye el sujeto que está detrás del concesionario, o sea el capitalista.

VI. De los defectos con que se combate la acción directiva del Estado en la atención de los servicios públicos (de esos servicios que no solamente "puede" sino "debe" prestar), el de mayor volumen -por lo grave de su imputación- sería aquel que le niega capacidad para desenvolver una acción plenamente eficaz. La burocracia ha merecido muchas veces esta injusta imputación. Pero, con rara unanimidad, los comentaristas y autores de responsabilidad nos dicen otra cosa. Ellos reconocen -

que en cuanto atañe al saneamiento urbano de la Argentina, es indiscutible la corrección y la eficacia de Obras Sanitarias de la Nación.

No es un caso aislado. Ni siquiera este argumento pugna de favorecerlos. Son nacionales también los servicios públicos del Departamento Nacional de Higiene. Cuando, desdichadamente, se producen en la República intensos focos de infección y de epidemias, a él recurren todas las ciudades del interior. Sólo él dispone de vacunas suficientes y de elementos para combatir el flagelo.

Son nacionales otros servicios de no menor importancia, y su atención es perfecta. La aptitud burocrática queda allí de manifiesto. Y no constituye desmedro para nadie esta idoneidad profesional y esta capacidad económica nacional. Fué, en todo caso, motivo de satisfacción legítima, cuando pudo acudir en socorro de países hermanos, carentes, como nuestras provincias y comunas, de recursos y de medios suficientes para defenderse de tan graves males.

VII. Basada en el carácter local asignado por la legislación vigente, la economía de las leyes que rigen la construcción y explotación de las obras de saneamiento urbano por el Estado (capítulo VI), se basan en una ficción, como acertadamente lo señalara el Ingeniero Enrique Butty. (1). Suponen que las distintas poblaciones tienen capacidad para amortizar dichas obras. Su régimen económico establece que Obras Sanitarias de la Nación toma transitoriamente a su cargo los servicios, hasta que los superávit de explotación satisfagan los capitales invertidos, en un

(1) . Butty Enrique. Discurso pronunciado en la Ciudad de Paraná Boletín O.S.N. n° 47.

yo momento deben pasar al dominio de la respectiva municipalidad.

Pero ello no sucede y posiblemente no sucederá nunca, sino por el contrario, los servicios que la Institución presta en el interior del país origina cuantiosos déficits, y si Obras Sanitarias cubre la totalidad de los gastos de explotación y los servicios de los capitales invertidos en sus obras, lo hace enjugando los déficits financieros de la mayoría de los distritos sanitarios con los sobrantes de otros, principalmente de la Capital federal. Es esta última la que, prácticamente, viene a solventar en buena parte, los servicios de saneamiento urbano del interior del país.

Desde el punto de vista social es lo justo, en asunto tan fundamental como es la higiene. Es razonable que las ciudades que por su densidad de población o por sus condiciones topográficas se encuentran privilegiadas, contribuyan con su esfuerzo a cubrir las necesidades de las restantes. La higiene de la Nación debe cuidarse en conjunto, porque un foco de infección en cualquiera de sus puntos constituye un peligro para el resto del país. En tratándose de salud pública, las delimitaciones políticas de nuestro régimen federal deben borrarse en aras de la salud de la Nación.

Con las leyes vigentes Obras Sanitarias no puede por sí sola emprender en forma orgánica y sistemática el saneamiento de los núcleos urbanos del interior: se lo impide la autonomía provincial y el régimen municipal. La repartición debe esperar que los municipios por propia iniciativa se acojan a los beneficios de la ley 10998, y ya sabemos que en esa iniciativa no ha primado siempre la diligencia y celeridad que debió esperarse. El Presidente del Directorio de Obras Sanitarias de la Nación lo ha dicho con paladina franqueza.

Además desde el punto de vista de la ingeniería sanitaria, los problemas del saneamiento urbano no se solucionan siempre dentro de la jurisdicción municipal.

Tenemos en la República un caso típico: el acueducto - que se está construyendo entre las ciudades Villa María y San Francisco. En su recorrido de 160 kilómetros atraviesa varios municipios que dispondrán de agua corriente merced a su construcción. Otro tanto sucede con los alrededores de ciudades como Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán. La autonomía provincial subsiste en estos casos. El régimen municipal no. Prepondera, en consecuencia, una exigencia ineludible, perentoria, que excluye los estatutos constitucionales a favor de un bien colectivo inexcusable: la salud pública.

A propósito de autonomías disponemos de una información sumamente ilustrativa:

En los Estados Unidos de América el régimen federal es mucho más rígido que en la Argentina. Sin embargo, ellos han resuelto la cuestión creando "distritos sanitarios" a fin de contemplar las necesidades de la salubridad por encima de las limitaciones político-administrativas que su origen constitucional - los marca.

El doctor Salvador Orta, profesor titular de la Facultad y actual Ministro de Obras Públicas de la Nación, dijo en Rosario -el 29 de noviembre de 1941- lo siguiente:

"Estamos viviendo una época en que no se dispone de tiempo, no hay materialmente tiempo para escuchar palabras oscuras. Los grandes resortes del comercio y de la industria, los órganos, las autoridades, las empresas, llámase las como quiera, destinadas a prestar servicios públicos indispensables para la vida normal en la colectividad, aquellas que regulan la vida en común,

de las que depende el bienestar, la salud, el "standard" de vida y sugieren el nivel de la civilización de la colectividad, - debenser firmemente controladas por el Estado y éste, en cuanto sea posible, deberá absorber con ritmo creciente, tales servicios. Rechazar este concepto significa hoy negar al Estado o renunciar a su función prominente de tutelar el interés común para sobreponerlo al interés y provecho individual. Alguien ha llegado a creer que esta doctrina es ajena al espíritu democrático de nuestra Constitución, pero afirmo que no se aparta en nada de ella, ya que la aplicación de las normas señaladas importaría al contrario, mantener los verdaderos principios y la legalidad. Si algún maestro en derecho político demostrase lo contrario, sería el caso de pensar en una reforma, pero seguramente, no existe tal posibilidad".

VIII. Hemos omitido en el curso de nuestra exposición un dato que reputamos interesante: también las ciudades bonaerenses de Avellaneda, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Patagones y San Pedro, y otras muchas del interior han pedido clamorosamente (esta es la palabra), que la Nación se haga cargo de los servicios que actualmente se hallan en poder de empresas particulares.

Si en la gestión las moviera otro interés que la solidaridad social o el progreso y bienestar colectivo, no habría - porqué citarlas. Pero se trata, justamente, de esos casos mencionados por el Ingeniero Butty cuando afirmó que la Nación aplica tarifas "que sólo alcanzan a la mitad de las que cobran en otras localidades los gobiernos municipales y provinciales o los concesionarios particulares". Como si ello fuera poco, es de público y notorio la diferencia de un servicio con otro: mientras la

repartición nacional construye las obras mirando por su duración hacia un lejano porvenir, procurando que los beneficios aportados no signifiquen para el usuario ni una tasa excesiva ni un gasto confiscatorio, las empresas privadas limitan su acción al provecho inmediato (urgidas por sus accionistas) sin importarles la suerte de los propietarios. Ya hemos visto que esta triste realidad, señalada magistralmente por Rowe, está también entre nosotros.

Conforme con todo lo expuesto en este trabajo, y como tesis general, sostenemos:

1°). Los servicios de saneamiento urbano en el territorio de la Nación, deben pasar al Poder Central, mediante una inteligencia de opiniones entre éste y los gobiernos provinciales fundada en ley. Se llegaría a ese fin sin alterar en lo mínimo la autonomía que constitucionalmente poseen los estados federales.

2°). Dichos servicios entrarían a ser del resorte exclusivo del gobierno nacional, y todos los existentes en el país, sin excepción, ya fueran provinciales, municipales, particulares o de empresas mixtas, pasarían de inmediato a poder de aquél.

3°). En la economía de la ley, y ante el carácter nacional de los servicios a prestar, deberá tenerse presente:

- a). Que la República formaría un solo distrito, lo que en realidad significaría legalizar una situación de hecho existente. Situación que a nuestro entender, no debe extrañarnos, porque dentro de un concepto de sano patriotismo y de economía pura, nada nos parece más razonable que los núcleos favorecidos por la naturaleza o por el progreso vayan, en materia de colaboración tan primordial, en ayuda de los que no lo han sido.
- b). Que no es del caso -porque tratamos un punto neurálgico de economía nacional- hacer altruismo únicamente. Aquella ayuda debe tener su lógica e imprescindible compensación. Y ésta se produce por gravitación natural. El acrecentamiento de la salubridad despierta el ánimo de las poblaciones, les da gerarquía superior, concurre a la divulgación de sus favorables condiciones de vida, atrae al comerciante y al turista, merece la atención de los poderes públicos y muy pronto ha de tener las vías de comunicación, el incremento industrial, la actividad bancaria y los centros de educación suficientes para resarcir al Estado -en valor efectivo- de la pérdida que pueda haber sufrido con la explotación de las obras sanitarias.
- c). que como lo sostienen autorizados autores de Finanzas, el Estado no debe pretender de los consumidores el pago íntegro de los servicios. Considerados los de saneamiento urbano en su doble aspecto de costo industrial y financiero, la ley -12140, acepta ya, en principio, y según hemos visto, esa teoría, basándose precisamente en que ellos llenan otras finalidades conexas.

- d). Que con la nacionalización de los servicios sanitarios el beneficio aportado a los consumidores no podría mirarse en forma parcial: porque sería un beneficio general. Al inaugurar los primeros servicios de aguas corrientes en Buenos Aires, el gran Sarmiento dijo: "el agua es para las ciudades lo que la sangre para el cuerpo humano". Y no es juicioso ni equívoco aplicar tanta verdad a las grandes ciudades solamente. No olvidemos que ellas se nutren, las más de las veces, del vigor y la savia de los centros rurales. Las poblaciones de importancia menor tendrían así la suerte de poseer también los servicios adecuados a sus necesidades, que en la actualidad contemplan como un horizonte imposible de alcanzar.
- e). que para la Nación existen ventajas de otra índole, por ejemplo desde el punto de vista de su seguridad y defensa. El aspecto estratégico exige proveer de agua al ejército y a la escuadra, y tan fundamental exigencia demanda la construcción de obras cuantiosas en centros escasamente poblados - que no tienen capacidad económica para amortizar los capitales invertidos ni para sufragar el costo industrial de producción de los servicios.

4°). Los servicios de saneamiento urbano nacionalizados se centralizarían en la repartición autárquica denominada - por ley 8889 Obras Sanitarias de la Nación, cuya capacidad técnica, honestidad administrativa y habilidad en la dirección de sus finanzas y economía son incuestionablemente reconocidas. Manteniéndose la Institución - como lo hizo hasta ahora - fuera de la influencia de la política activa que inevitablemente desfigura-

ría su eficacia, haría llegar muy pronto las obras de saneamiento a los más apartados centros de la República, vinculándoles - de una vez por todas al ritmo de su asombroso progreso.

.. .

Cuando ello ocurra, la República Argentina habrá materializado en toda la extensión de su territorio este ideal humano de extraordinario valor: "la salud del pueblo es la suprema ley".

Por sus antecedentes, lo merece. Por sus riquezas, lo necesita. Por su cultura, lo exige.

Buenos Aires, diciembre 15 de 1941.



- BIBLIOGRAFIA -

Artaza Evaristo

Saneamiento urbano en la República Argentina.
Publicación de la Facultad Fisicomatemáticas
de la Universidad de La Plata. La Plata 1937

Artaza Evaristo

Saneamiento Urbano y Rural de la R.Argentina.
La Plata 1925.

Barone Enrique

Principios de Economía Política. Traducción
de Mauricio Nirenstein. Buenos Aires 1926.

Bielsa Rafael

Derecho Administrativo. Buenos Aires 1938.

Bielsa Rafael

Ciencia de la Administración. Rosario 1937.

Bielsa Rafael

Cuestiones de actualidad sobre Servicios Pú-
blicos. Rosario 1940.

Bielsa Rafael

Principios de Régimen Municipal. Buenos Aires
1940.

Bullrich Rodolfo

Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires
1929.

Bunge A.E. y Saset M.A.

El Estado Industrial y Comerciante. Buenos Ai-
res 1932.

Gandioti Marcial R.

Cincuentenario de las Obras de Saneamiento de la Capital federal. 1868-1918. Buenos Aires 1921.

Fischbach Oscar Georg

Teoría General del Estado. Traducción de Rafael Luengo Tapia. Barcelona.

García Oviedo Carlos

La Teoría del Servicio Público. Madrid 1923

Gascón y Marín José

Municipalización de Servicios Públicos. Madrid 1914.

Gide Charles

Curso de Economía Política. Paris 1920

Grecca Alcides.

Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Santa Fe 1937.

Grew Albert

Economía. Traducción de V. Atienza. Barcelona 1934.

Goodnow Frank

Autonomía Municipal. Traducción de Julio Carrié. Buenos Aires 1910.

Goodnow Frank

Problemas Municipales. Traducción de Julio Carrié. Buenos Aires 1901.

Leroy Beaulieu

Compendio de Economía Política. Traducción de Manuel A. Paniagua. Madrid

Lord Avebury

Municipalización y Nacionalización de los Servicios Públicos. Traducción de José Pérez Hervás. Barcelona 1912.

Montemarini G.

Municipalización de Servicios Públicos. Traducción de A. de Vía. Barcelona 1919.

Molina Victor M.

Regímenes impositivos. Apuntes de sus Clases. Buenos Aires 1932.

Muratti Natalio

Municipalización de los Servicios Públicos Buenos Aires 1928.

Nitti Francisco

Principios de la Ciencia de las Finanzas.- Traducción de Salvador Oría. Buenos Aires 1931.

Posada Adolfo

Teoría Social y Jurídica del Estado. Buenos Aires 1922.

Posada Adolfo

El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Madrid 1927.

Rodríguez Arias Julio O.

La Sociedad de Economía Mixta. Rosario 1940

Rodríguez Arias Julio O.

El Monopolio de los Servicios Públicos. Rosario 1937.

Rowe Leo S.

El Gobierno de la Ciudad y sus Problemas.- Traducción de S. Posadas. Madrid 1914.

Ruiz Alejandro

Curso de Finanzas. 1933.

Sallevits Manuel

Tratado de Ingeniería Sanitaria. Rosario - 1929.

Schoel E. y Hombert P.

Explotación de las Riquezas por el Estado y por el Municipio. Traducción de Vicente Gay Madryn 1926.

Terry José A.

Finanzas. Conferencias dictadas en la Facultad de Derecho en 1898. Buenos Aires 1927.-

Van Der Bergh R.

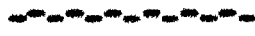
Hacienda Pública. Traducción de Miguel Sancho Izquierdo. Barcelona 1929.

Vedia y Mitre Mariano de

El Régimen Tributario de la Argentina. Buenos Aires 1925.

Von Kheberg Carlos T.

Hacienda Pública. Traducción de Enrique Radriguez Nata. Barcelona 1929.



Cámara de Diputados de la Nación

Diarios de Sesiones de las fechas en que se trataron las leyes n° 4158, 10998 y 12140.

Cámara de Senadores de la Nación

Diarios de Sesiones de las fechas en que se trataron las leyes n° 4158, 10998 y 12140.

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Investigaciones de Seminario.
Revista de Ciencias Económicas.

Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad del Litoral

Rosario. Trabajos de Seminario.
Revista mensual.

Ministerio de Obras Públicas de la Nación

Memorias anuales
Boletín mensual

Obras Sanitarias de la Nación

Memorias y Balances anuales.
Recopilación de leyes y decretos, Ediciones
de 1919, 1920, 1921, 1922, 1923, 1925 y -
1929.
Boletín mensual.

Universidad Nacional del Litoral.

Anuario del Institute de Derechos Público -
de la Facultad de Ciencias Económicas, Comercia-
les y Políticas. Rosario

Indice de Cuadros

letra		página
A	Resultados generales de explotación distritos ley 4158. al 31 diciembre 1940	92
B	Distritos ley 4158. Deuda con el Estado Nacional. al 31 diciembre 1940	93
C	Superávit de explotación. distritos ley 4158 frente a la deuda con el Gobierno Nacional al 31 diciembre 1940	94
D	Distritos ley 10998, con déficit en la explotación industrial. al 31 diciembre 1940 ...	98
E	Resultados generales de explotación. distritos ley 10998. al 31 diciembre 1940	99
F	Distritos ley 10998. Deuda con el Estado Nacional. al 31 diciembre 1940	100
G	Resumen general de los servicios de saneamiento urbano en la Argentina	113
H	Servicios prestados por empresas privadas..	114
I	Servicios prestados por empresas de economía mixta	116
J	Servicios prestados por comunas. Construidos y explotados por las mismas	117
K	Servicios prestados por comunas. Construidos sin cargo por el Estado Nacional	120
L	Servicios prestados por las provincias	123
M	Servicios prestados por el Estado Nacional. A cargo de Obras Sanitarias de la Nación. En Explotación	125
N	Servicios prestados por el Estado Nacional. A cargo de Obras Sanitarias de la Nación. En ejecución	129
O	Servicios prestados por el Estado Nacional. A cargo de reparticiones varias	131

Índice de Gráficos

número		página
I	Población urbana con o sin servicio de saneamiento	132
II	División política de la República. Centros poblados y servicios de salubridad	133
III	Naturaleza de los servicios prestados y población beneficiada	134
IV	Distribución de los servicios de saneamiento urbano por sus agentes de prestación	135
V	Capitales invertidas en los servicios de salubridad urbana	136
VI	Clasificación geográfica y por agente de prestación de las sumas invertidas.	137

Índice General

	página
Capítulo I.	
Introducción	3
Capítulo II.	
1. "Salus populi suprema lex est"	6
2. Noción del saneamiento urbano	6
3. Saneamiento urbano desde el punto de vista higiénico	8
4. El saneamiento del punto de vista económico	9
Capítulo III.	
1. Antecedentes históricos generales	16
2. Antecedentes Argentinos. -ciudad de Buenos Aires-	18
3. Antecedentes Argentinos. -ciudades del Interior de la República-.....	27
Capítulo IV.	
1. Noción del servicio público	32
2. Poder de policía	35
3. Policía sanitaria o de higiene	37
4. Jurisdicción en materia de saneamiento urbano	38
5. Legislación general sobre servicios sanitarios	42
6. Régimen legal del saneamiento urbano ...	45
Capítulo V.	
1. Forma de prestación de los servicios públicos	50
a). Sistema liberal o individualista..	51
b). Prestación directa por el Estado .	55
c). Explotación de servicios públicos por concesión	67
d). Sistema de consorcios o sociedades de economía mixta	73
2. El monopolio de los servicios públicos..	77
Capítulo VI.	
1. Aspecto económico-financiero de la legislación nacional sobre saneamiento urbano	82
2. El caso de la ciudad de Buenos Aires ...	83
3. Los servicios en ciudades del interior .	88
a). Sistema de las leyes 3967, 4158 y derivadas	89
b). Sistema de las leyes 10998 y 12140	94
c). Obras especiales sin cargo	101

Índice General

página

Capítulo VII.

1. Situación actual del servicio de saneamiento urbano. La investigación practicada; orientación y resultados de la misma	105
2. Cuadros relativos a los servicios prestados:	
"G" Resumen General	113
"H" empresas privadas	114
"I" empresas mixtas	114
"J" y "K" comunas	117-120
"L" provincias	123
"N", "W" y "O" Estado nacional	125/29/31
3. Gráficos:	
I	132
II	133
III	134
IV	135
V	136
VI	137

Capítulo VIII

Conclusión	138
------------------	-----

.
...
... ..

BIBLIOGRAFIA	154
INDICE DE CUADROS	159
INDICE DE GRAFICOS	160
