

Dossier: Abastecimiento de agua y desarrollo urbano en la Historia Contemporánea

Juan José González Reglero

El sistema de agua elevada del Canal de Isabel II: 1907-1911

Juan Manuel Matés

Las empresas concesionarias de servicios de abastecimiento de aguas potables en España (1840-1940)

Alexandre Fernandez

La distribution de l'eau à Bordeaux de 1852 à 2011: singularité et exemplarité d'une économie politique des services techniques urbains

Denis Bocquet, Konstantinos Chatzis, Agnès Sander

Paris au-delà du paradigme haussmannien: les détours de la modernisation du réseau d'adduction d'eau (1830-1940)

Giorgio Bigatti

Da bere per tutti. Servizi idrici e politiche dell'acqua in Italia tra Otto e Novecento. Uno sguardo di sintesi

Beatriz R. Solveira

Agua y saneamiento en la ciudad de Córdoba (Argentina) (1880-1935)

Norma S. Lanciotti y Andrés Regalsky

Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950

Diana Birrichaga Gardida

La regulación de las empresas de abasto de agua en México, 1855-1930

Julio Contreras Utrera y Daniel A. Gómez Escoto

Agua para consumo doméstico en la ciudad de Córdoba, México, 1846-1871

Simonne Teixeira y Teresa de Jesús Peixoto Faria

Los Conflictos entorno a la gestión privada del servicio de abastecimiento de agua en Brasil:

Saturnino de Brito versus la Compañía The Campos Syndicate Limited

Rolando García Blanco

Una obra maestra en La Habana: el Acueducto de Albear

Inmaculada Simón Ruiz

Seminario Permanente. Agua, Territorio y Medio Ambiente

Índice

DOSSIER: Abastecimiento de agua y desarrollo urbano en la Historia Contemporánea

Juan José GONZÁLEZ REGLERO	
El sistema de agua elevada del Canal de Isabel II: 1907-1911	12
Juan Manuel MATÉS	
Las empresas concesionarias de servicios de abastecimiento de aguas potables en España (1840-1940)	36
Alexandre FERNANDEZ	
La distribution de l'eau à Bordeaux de 1852 à 2011: singularité et exemplarité d'une économie politique des services techniques urbains	68
Denis BOCQUET, Konstantinos CHATZIS, Agnès SANDER	
Paris au-delà du paradigme haussmannien: les détours de la modernisation du réseau d'adduction d'eau (1830-1940)	90
Giorgio BIGATTI	
Da bere per tutti. Servizi idrici e politiche dell'acqua in Italia tra Otto e Novecento. Uno sguardo di sintesi	110
Beatriz R. SOLVEIRA	
Agua y saneamiento en la ciudad de Córdoba (Argentina) (1880-1935)	128
Norma S. LANCIOTTI y Andrés REGALSKY	
Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950	162
Diana BIRRICHAGA GARDIDA	
La regulación de las empresas de abasto de agua en México, 1855-1930	198
Julio CONTRERAS UTRERA y Daniel A. GÓMEZ ESCOTO	
Agua para consumo doméstico en la ciudad de Córdoba, México, 1846-1871	222
Simonne TEIXEIRA y Teresa de Jesús PEIXOTO FARIA	
Los Conflictos entorno a la gestión privada del servicio de abastecimiento de agua en Brasil: Saturnino de Brito versus la Compañía The Campos Syndicate Limited	246
Rolando GARCÍA BLANCO	
Una obra maestra en La Habana: el Acueducto de Albear	270
Inmaculada SIMÓN RUIZ	
Seminario Permanente. Agua, Territorio y Medio Ambiente	302
RESEÑAS	307

- > Jesús Raúl NAVARRO GARCÍA y Jorge REGALADO SANTILLÁN.
El debate del agua en Jalisco y Andalucía, por Carmen Herráiz 308

> Jesús Raúl NAVARRO GARCÍA, Jorge REGALADO SANTILLÁN y Alejandro TORTOLERO. <i>Agua, territorio y medio ambiente. Políticas públicas y participación ciudadana</i> , por Leonardo Caruana de las Cagigas	311
> Manuel GUÁRDIA: <i>La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867-1967</i> , por Juan Manuel Matés Barco	315
> Jesús Raúl NAVARRO GARCÍA: <i>Estudios sobre el agua en España: Recursos documentales y bibliográficos</i> , por Inmaculada Simón Ruiz	319
> Julio CONTRERAS UTRERA: <i>Entre la insalubridad y la higiene. El abasto de agua en los principales centros urbanos de Chiapas, 1880-1942</i> , por Jesús Raúl Navarro García	323
> Luis CASTRO CASTRO: <i>Modernización y conflicto social: la expropiación de las aguas de regadío a los campesinos del Valle de Quisma (Oasis de Pica) y el abastecimiento fiscal a Iquique, 1880-1937</i> , por Mariano Castro Valdivia	327
> Blanca JIMÉNEZ, María Luisa TORREGROSA y Luis ABOITES AGUILAR: <i>El agua en México: cauces y encauces</i> , por Rosa Lidia Vuolo	330
> María Alicia de los Ángeles GUZMÁN PUENTE: <i>Participación comunitaria y prácticas alternativas hacia el manejo integral de las cuencas. El caso de los altos centrales de Morelos</i> , por Gloria Paterna Sánchez	335
> Rosalva LORETO LÓPEZ: <i>Agua, piel y cuerpo en la historia cotidiana de una ciudad mexicana. Puebla, siglos XVI-XX</i> , por Ricardo Serna Galindo	339
> Rosalva LORETO LÓPEZ: <i>Agua, poder urbano y metabolismo social</i> , por David Marrero Blanco	342
> José Manuel PRIETO: <i>Vicente Abadín García: un empresario de Viveiro en La Habana, 1880-1942</i> , por Julio Contreras Utrera	349
> Israel SANDRÉ OSORIO y Martín SÁNCHEZ: <i>El eslabón perdido. Acuerdos, convenios, reglamentos y leyes locales de agua en México (1593-1935)</i> , por Begoña Blasco	352

TST, Marzo 2014, n° 26, pp. 162-197

Los sistemas de agua potable en Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades. Buenos Aires y Rosario (1880-1950)

Norma S. Lanciotti

Universidad Nacional de Rosario

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Andrés M. Regalsky

Instituto Torcuato Di Tella-Universidad Nacional de Lujan-Universidad Nacional de Tres de Febrero-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Resumen

El artículo reconstruye la trayectoria de los sistemas de aguas corrientes en Argentina desde fines del siglo XIX hasta su nacionalización en la segunda posguerra. A fin de comparar los modelos de gestión público y privado, se analizan las estrategias de inversión y los estilos de financiamiento implementados de la Dirección General de Obras de Salubridad (luego reorganizada como empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación) en la ciudad de Buenos Aires, y por las empresas británicas The Rosario Waterworks Co. y The Rosario Drainage Co. en la ciudad de Rosario. Se compara además la evolución de los costos y rentabilidades, así como los resultados en términos de la calidad y extensión del servicio. Se observa que el desarrollo fue similar mientras se tuvo acceso al mercado financiero internacional. A partir de la crisis de 1930, mientras el servicio gestionado por OSN continuaba expandiéndose en Buenos Aires, el cese de la inversión británica determinó una menor cobertura del sistema en Rosario, generando conflictos con los usuarios y las autoridades locales.

Palabras clave: Sistemas de agua potable, empresa pública; empresas británicas; Argentina.

Códigos JEL: N, N7, N76, N8.

Abstract

The article examines the style of financing and the investment patterns of the Dirección General de Obras de Salubridad (reorganized as the state-owned company Obras Sanitarias de la Nación) in the city of Buenos Aires, compared to those implemented by The Rosario Waterworks Co. and The Rosario Drainage Co. in Rosario. Costs and profitability are also examined as well as the extent and quality of services. We find a similar evolution in both cities while the companies had access to the international financial market. After the crisis of 1930, public investment continued to expand the services in the city of Buenos Aires, while sewage coverage in Rosario was hindered as the investment of British companies declined, causing a number of conflicts with local authorities and consumers.

Key words: Waterworks, state-owned companies, British companies, Argentina.

JEL Codes: N, N7, N76, N8.

TST, Marzo 2014, n° 26, pp. 162-197

Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950*

[Fecha de recepción del original: 20-06-2013; versión definitiva 20-11-2013]

Norma S. Lanciotti

Universidad Nacional de Rosario-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Andrés M. Regalsky

Instituto Torcuato Di Tella-Universidad Nacional de Lujan-Universidad Nacional de Tres de Febrero-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

La construcción de los sistemas de aguas corrientes y cloacas estuvo estrechamente asociada a la expansión de las ciudades occidentales durante la primera globalización, en el siglo XIX. Tanto en Europa occidental como en los Estados Unidos, las decisiones sobre la modalidad de gestión de los sistemas de agua y salubridad estuvieron a cargo de los gobiernos municipales. Luego de una etapa inicial en la cual predominó el otorgamiento de concesiones a empresas privadas, se pasó a un modelo de gestión y propiedad municipal en las principales ciudades mientras que en aquellas que mantuvieron las concesiones a empresas privadas, los sistemas tendieron a expandirse más lentamente¹.

Ese modelo, con algún defasaje temporal, se puede observar en algunos países de América Latina, cuyos sistemas de agua y saneamiento comenzaron a erigirse en las ciudades más importantes a partir del último tercio del siglo XIX, por iniciativa municipal y a través de la concesión a compañías extranjeras, mientras que la acción estatal directa, por obra de las autoridades nacionales, se inició bien avanzado el siglo XX, y en principio, solo en aquellas zonas donde la intervención del capital privado era menos viable².

* Agradecimientos: La investigación sobre las compañías británicas se basa en los archivos del fondo documental River & Mercantile Trust Records, University College London. Su consulta posible gracias a una beca para investigadores visitantes otorgada por The British Academy. La referida a Obras Sanitarias se basa en los fondos disponibles en la Biblioteca Agustín González del Palacio de Aguas (AySA) y en el Departamento de Archivos Intermedios del Archivo General de la Nación (Argentina).

¹ Sobre el desarrollo de los sistemas de agua potable en Europa y Estados Unidos, ver Foreman-Peck y Millward (1994), Millward y Singleton (1995), y Giuntini, Hertner y Núñez (2004). Para la experiencia británica véase Hassan (1995), y para la española, con una perspectiva comparada, Matés (2004), pp.165-78, y Matés (2007). Para Estados Unidos, Jacobson (2000).

² Aboites (1998); Tortolero (2000); Nahum (1993); Bertino et al. (2012); OSE (1971); SiSS (sin fecha).

En la Argentina, la preocupación por la instalación de sistemas de agua potable y saneamiento comenzó a plantearse hacia mediados del siglo XIX pero, a diferencia de otros países, las primeras iniciativas no estuvieron a cargo de los gobiernos locales, sino de autoridades provinciales y nacionales, a las que habría de sumarse luego el accionar municipal en un número más limitado de ciudades. Así, el caso paradigmático de temprana intervención provincial y nacional fue, desde fines de la década de 1860, el de la ciudad de Buenos Aires, mientras que la experiencia más importante de acción municipal se verificó en Rosario, la segunda ciudad más poblada del país, a partir de finales de los años 80. Por otra parte, mientras en esta última ciudad se optó rápidamente por entregar el servicio en concesión a un grupo de compañías privadas de capital extranjero, que lo mantuvieron bajo su control hasta mediados del siglo XX, en Buenos Aires, salvo por un breve lapso, el mismo quedó a cargo de una repartición estatal que, ya en el siglo XX, habría de extender su radio de acción a la mayor parte del país, convirtiéndose en una de las más importantes empresas públicas nacionales³.

Se trata de un período de intensas transformaciones económicas y sociales en la Argentina, con una primera fase de elevado crecimiento que, al igual que en otros “países nuevos”, estuvo basado en la puesta en la explotación de sus amplias praderas fértiles para la exportación de alimentos y bienes primarios de clima templado, sobre la base de la entrada masiva de inmigración y capitales procedentes de Europa, y una segunda en la que, tras un período de altibajos, y bajo el impacto sucesivo de la Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y el estallido de la Segunda Guerra, el crecimiento se reorientó progresivamente hacia el mercado interno, con una significativa participación del sector industrial y un activo proceso de sustitución de importaciones. En la primera fase, la construcción de las instituciones públicas, y del propio aparato estatal, a nivel nacional, provincial y municipal, brindó -sobre pautas similares a las de Europa occidental y los Estados Unidos- el marco necesario para el crecimiento observado. Hacia 1912-16, la universalización del sufragio y las garantías electorales permitieron el acceso a las instancias gubernamentales de nuevos actores, representativos de las clases medias y los trabajadores, en tanto la crisis detonó en 1930 la irrupción del primero de una serie de golpes militares, y la instauración de una democracia más restrictiva, acompañada de una intervención más activa del Estado en la esfera económica y social. En todo este transcurso, la Argentina se caracterizó por el creciente peso de su población urbana, que ya en 1914 representaba más del 50% de su población total, y sobre todo, de sus grandes centros urbanos, cuyos dos principales exponentes fueron precisamente Buenos Aires, que pasó de 400.000 habitantes en 1887 a unos 2.6 millones hacia 1940, y Rosario, que saltó de 50.000 a más de 500.000 habitantes entre ambas fechas. No es difícil imaginar el desafío que esto supuso para la construcción de las infraestructuras sanitarias necesarias⁴.

En este artículo nos proponemos analizar la evolución de los sistemas de aguas corrientes y cloacas que se construyeron en ambas ciudades, mediante la comparación de

³ Lanciotti (2007), pp. 109-140; Regalsky (2010), pp. 455-483. Otro caso relevante fue el del servicio de la ciudad de Córdoba, que pasó de la esfera municipal a la provincial y a la nacional, Solveira (2010).

⁴ Para una síntesis de la evolución económica, Regalsky (2011), pp. 151-206; sobre los aspectos políticos y sociales, Lynch, Cortés Conde, Gallo et al. (2002); Botana y Gallo (2007); y Halperin Donghi (2004) y (2005); para el proceso de urbanización, en Lattes y Lattes (1975) y Lanciotti (2009).

las trayectorias y modalidades de gestión de las organizaciones que tuvieron a su cargo este servicio, en el caso de Buenos Aires, una repartición pública nacional desde 1880, sucedida a partir de 1912 por un ente autónomo, Obras Sanitarias de la Nación, y en el de Rosario, las empresas británicas *The Rosario Waterworks Company* y *The Rosario Drainage Co.*, que operaron a partir de 1887. El período de análisis se extiende hasta mediados de la década de 1940, cuando la nacionalización de las compañías británicas por un lado, y la restructuración de Obras Sanitarias, por el otro, implicaron la desaparición, o un cambio significativo, en los actores cuyas trayectorias son objeto de este estudio.

Nuestro objetivo apunta a comparar las estrategias desarrolladas por estos actores, identificar los efectos y los resultados de ambas modalidades de gestión, pública y privada, en la calidad y extensión del servicio, así como examinar la evolución de las inversiones y su rentabilidad a lo largo del tiempo. El análisis se basa en un corpus documental compuesto principalmente por archivos y documentos de las empresas mencionadas, y publicaciones y estadísticas oficiales del sector.

1. La gestión pública del sistema de aguas en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1945

El surgimiento de lo que luego serían las Obras Sanitarias de la Nación se puede remontar a 1867 cuando el gobierno de la provincia de Buenos Aires, cuya capital era todavía la ciudad homónima, luego de una serie de conminaciones al poder municipal, y habiéndose registrado la llegada del cólera a la ciudad, resolvió la creación de una Comisión de Aguas Corrientes para ocuparse del tema, que nunca más volvió a la jurisdicción municipal⁵. Como consecuencia de la nacionalización de la ciudad de Buenos Aires, constituida como Capital Federal en 1880, el servicio pasó a cargo de una Comisión de Obras de Salubridad dependiente del Ministerio del Interior de la Nación. En ese marco se encaró la ejecución de un plan completo de provisión de agua y saneamiento, diseñado y supervisado por el ingeniero inglés John de la Trobe Bateman, que tropezó al cabo de unos años con la falta de fondos. En 1888 una nueva administración nacional encabezada por el presidente Juárez Celman, dispuso la transferencia de las obras a una concesionaria británica, The Buenos Ayres Water Supply and Drainage Company. Sin embargo, las dificultades para la colocación de los títulos con los que debía financiarse, la fuerte resistencia vecinal a las tarifas en oro en un contexto de creciente depreciación monetaria, y la caída en noviembre de la Casa Baring que respaldaba esta operación, llevaron en 1891 a la rescisión de la concesión⁶. El servicio volvió a ser administrado por la Comisión de Obras de Salubridad, cuyos ingenieros quedaron ahora también a cargo de la dirección técnica de los trabajos⁷.

⁵ Bordi de Ragucci (1997), pp.31-36; Candiotti (1918), p. 7 La primera Comisión estuvo encabezada por Emilio Castro y Juan Coghlan, ambos del Ferrocarril Oeste. Schvartz y Gómez (2006).

⁶ En rigor esa fue la condición impuesta por el comité Rothschild, que había tomado a su cargo la cartera de Baring, en las negociaciones con el gobierno argentino que se sucedieron en los meses siguientes. Ferns (1968), Ziegler (1988), y Gerchunoff, Rocchi y Rossi (2008).

⁷ Decreto del 20 de noviembre de 1891, en *RN* (1891-II), p. 858.

En los dos años siguientes la Comisión fue recibiendo las obras, a las que introdujo algunas modificaciones y ampliaciones, quedando así instalado, en todo el radio céntrico (unas 2500 hectáreas) un sistema integral de provisión de agua y saneamiento que incidió notablemente en el descenso en las tasas de mortalidad que evidenciaron las estadísticas municipales. Su estructura se basaba en una planta potabilizadora ubicada en Recoleta, y un gran depósito distribuidor, en la avenida Córdoba⁸.

Hacia 1898, la Comisión fue reorganizada como Dirección General de Obras de Salubridad, constituyendo una de las cuatro divisiones que integraron el recién creado Ministerio de Obras Públicas, y esto dio base para su intervención en la esfera nacional. Así comenzó a ser requerida para el diseño y ejecución de obras de salubridad en las diversas capitales provinciales, lo que fue posibilitado por la sanción de las leyes 3967 y 4158, en 1900 y 1903, que establecieron los mecanismos y bases de financiamiento de las nuevas obras. Las inversiones en las provincias asumieron entonces gran magnitud, superando hasta 1910 a las que se seguían realizando en la ciudad de Buenos Aires, y transformándose en una de las principales herramientas de fomento, junto a los ferrocarriles, en el interior del país.

Mientras tanto, la explotación de las obras en la Capital Federal, que desde un comienzo fue superavitaria, venía experimentando un gran progreso. Hacia 1907 alcanzó un monto suficiente como para atender el servicio del empréstito emitido para nacionalizar las obras, y los títulos colocados posteriormente. Fue entonces que se concibió un plan para extender las obras de agua y saneamiento a todos los barrios de la ciudad, cubriendo una superficie de 19.000 hectáreas. Se preveía gastar en el mismo unos 160 millones de pesos, aproximadamente un 50% más de lo que se estimaba habían insumido las obras del radio antiguo a lo largo de 40 años.

Para entonces, el consumo diario máximo superaba los 200.000 m³ que el sistema podía proveer, correspondiente a una población de unos 700.000 habitantes, residente en el radio céntrico, quedando excluidos casi medio millón de residentes en los restantes barrios de la ciudad. La proyección era la de proveer obras que aseguraran la provisión de agua, a razón de 300 litros por persona, a una población máxima que se estimaba que alcanzaría, al cabo de 40 años, los seis millones de habitantes⁹.

El proyecto fue presentado en agosto de 1908 y aprobado rápidamente por el Ministerio de Obras Públicas, pero sin la asignación de ninguna suma para su ejecución. Al año siguiente el Congreso aprobó un proyecto para iniciar la primera parte de las obras, por alrededor del 10% del monto total. A comienzos de 1910, se pusieron en marcha los primeros trabajos y contratos de provisión de materiales, correspondientes a la torre y toma de agua, el túnel subfluvial, y los primeros filtros y depósitos de decantación y clarificación de las aguas, todos ellos ubicados en el norte de la Capital (Palermo), donde también comenzó a construirse el edificio y casa de bombas elevadoras e impelentes, que llevarían el líquido a tres grandes depósitos distribuidores ubicados en los puntos más altos de la ciudad¹⁰. A principios de 1911 se elevó al Ministerio un pedido para acelerar

⁸ Bordi de Ragucchi (1997).

⁹ DGOS (1908), pp. 16-18.

¹⁰ DGOS (1911), pp. 37-44.

la ejecución de las obras, de modo de completar el sistema no más allá de 1920. Con los fondos asignados (a razón de 6 millones de pesos anuales) el plan iba a demandar no menos de 25 años en llegar a su término.

El planteo combinaba argumentos basados en la necesidad de garantizar la provisión de agua segura a una amplia masa de población desprovista de servicios esenciales, con otros de base eminentemente financiera. Por un lado, la ampliación del universo de usuarios iba a generar los ingresos con los que reembolsar rápidamente la inversión. Por el otro, la rentabilidad que evidenciaba la explotación de obras en el radio antiguo¹¹, y la que era dable esperar en el Nuevo Radio, serían suficientes para afrontar el servicio de intereses y amortización de una operación de crédito destinada a las nuevas obras, sin tener que seguir comprometiendo las Rentas Generales del Estado. Los cálculos eran sesgadamente optimistas, por cuanto obviaban la carga de intereses y amortizaciones que debía seguir atendiéndose, y que absorbía más de la mitad del producto neto. En cualquier caso, apuntaban a un modelo, el de las obligaciones y debentures, en boga entre las compañías ferroviarias y de servicios públicos. Ese modelo requería sin embargo una autonomía que la DGOS aun no tenía, y parecía inspirarse en el reciente ejemplo de la Administración de los Ferrocarriles del Estado, creada en 1909, como una alternativa a seguir¹².

Las dilaciones de las autoridades centrales para impulsar más decididamente estas obras, tenían que ver con otros factores. En 1908 y 1909 se habían embarcado en un vasto plan de obras públicas y ferrocarriles en las provincias y territorios nacionales, cuyo financiamiento requirió la negociación de dos grandes empréstitos externos, en 1909 y 1911, por el equivalente de 270 millones de pesos¹³. Sólo después de la emisión del segundo gran empréstito, a mediados de 1911, el camino para las nuevas Obras Sanitarias se habría allanado. A fines de 1911, el Gobierno presentó finalmente el proyecto para transformar la repartición en un organismo autónomo y despejar el terreno para que pudiera emprender por su cuenta las esperadas operaciones de crédito.

La autorización del Congreso se demoró de todos modos hasta julio de 1912, y esto después de agregar severas restricciones a los márgenes de endeudamiento de la nueva entidad. Así quedaron constituidas las Obras Sanitarias de la Nación, una de las primeras empresas públicas nacionales del país en el siglo XX. A partir de entonces, se aceleraron los trabajos. En el lapso de unos pocos meses se licitaron y contrataron, obras y materiales que llevaron el total a nada menos que 106 millones de pesos (equivalente a dos tercios del plan completo) a fines de 1912¹⁴. La inversión anual pasó de unos 8 millones en 1911 y 1912 a casi 23 millones en 1913, con la intención de concluir las obras en 1919. Hasta 1913 el costo se solventó mediante adelantos del Tesoro implementados a través del

¹¹ Se destacaba que el crecimiento de los ingresos, en promedio de un 10% anual, había permitido desde 1907 atender el servicio íntegro de los empréstitos y reportaba ya un 7% sobre los capitales adeudados. *DGOS* (1910), pp. 9-13.

¹² Salerno (2002) y (2003).

¹³ Sobre estos empréstitos, y las obras en que se gastaron, *ibidem* y Regalsky (2002). Las reticencias del Ministerio de Hacienda a aceptar nuevas operaciones, en *DSCD* (1911), tomo III, p.417.

¹⁴ *DGOS* (1911), pp.40-41.

Banco de la Nación, a la espera de poder modificar los topes para la emisión de títulos externos impuestos por el Congreso. Esto recién se logró en enero de 1914, cuando se fijó un nuevo límite de 80 millones de pesos oro suficiente para solventar la totalidad del proyecto. En esas condiciones las autoridades de OSN hicieron aprobar un nuevo plan que llevaba la inversión anual a más de 40 millones en 1914 y 1915, y adelantaba la conclusión final de las obras a 1918. La negociación del empréstito se fue dilatando y quedó finalmente en suspenso debido al deterioro de la coyuntura internacional¹⁵. Igualmente, los trabajos se aceleraron y se firmaron la totalidad de los contratos de materiales, de modo que la inversión ascendió ese año a casi 47 millones de pesos¹⁶.

En junio de 1914, mientras las circunstancias internacionales se ensombrecían ominosamente, una crisis interna llevaba a la intervención contable de OSN¹⁷. A principios de agosto, la guerra ya era un hecho y el Gobierno debía disponer en el frente financiero y monetario de una serie de leyes de emergencia. Una tormenta equivalente ocurría en el frente fiscal, fuertemente dependiente de los ingresos aduaneros, a los que la súbita paralización del comercio internacional hacía peligrar. En septiembre, ya con una nueva conducción al frente de OSN, comenzaban una serie de negociaciones para reducir la actividad constructora, y obtener de los contratistas una refinanciación de los montos a través del pago en letras de Tesorería¹⁸.

Aún así, las obras mantuvieron una actividad considerable. El resultado de este esfuerzo permitió habilitar hacia 1914, junto a los primeros tramos de las nuevas instalaciones generales, el tendido de cañerías en 20 distritos que totalizaban más de 5.700 hectáreas. Otras 6.000 hectáreas serían habilitadas al servicio en los dos años siguientes, al tiempo que se abrían los primeros tramos de la red de colectoras (5.000 hectáreas). Con estas obras se pudo duplicar la provisión de agua potable que alcanzó en 1916 los 420.000 m³. Al año siguiente se completaron los tramos principales de la Segunda Cloaca Máxima, que al igual que la primera (la correspondiente al radio antiguo), cruzaba el Riachuelo mediante un enorme sifón y continuaba hacia el sur hasta desembocar en el Río de la Plata a la altura de Berazategui. Es notable como este extraordinario despliegue de las obras sanitarias en la Capital ocurría en los mismos años en que la obra pública nacional, incluyendo las obras de saneamiento en el interior del país decaía a sus mínimos guarismos, por efecto de la crisis fiscal (ver cuadro 1).

¹⁵ A fines de 1913 y comienzos de 1914 se habían conseguido sendos adelantos de Midland Bank y Baring Brothers, por un total de ocho millones de libras, a cuenta de un futuro empréstito por 80 millones de pesos oro. En 1915 serían reemplazados por un préstamo a 5 años por 5 millones de libras y 25 millones de dólares, a cargo de Baring en Londres y Morgan en Nueva York, la operación más grande de ese plazo durante los años de la guerra. Los empréstitos de largo plazo no se pudieron comenzar a emitir hasta fines de 1923. Candiotti (1918), p.111 y Peters (1934), p.79

¹⁶ OSN (1917), pp. 147-48. Para entonces se estimaba que había 10.000 obreros ocupados en estos trabajos.

¹⁷ OSN-Expedientes, Caja 312, legajo 4769.

¹⁸ OSN-Actas, n° 118 (septiembre 18 de 1914), pp. 191-98. Entre 1914 y 1918, la caída de recursos llevó a una emisión colosal letras de Tesorería (unos 330 millones de pesos), y la deuda flotante total representó el 50% de la deuda consolidada. Regalsky y Salerno (2009), pp. 205-246.

Cuadro 1. Gasto Público Total, y en Obras Públicas y Saneamiento, 1900-29 (miles de pesos corrientes-moneda nacional)

Año	(1) Gasto Total miles pesos	(2) Obras públicas miles pesos	(2/1) %	(3) Agua y Saneamiento miles pesos	(3/2) %
1900-04	181.353	19.333	10,7	1.784	9,2
1905-09	267.139	45.022	16,9	4.894	10,9
1910-14	413.626	101.404	24,5	20.901	20,6
1915-19	406.314	50.255	12,4	15.094	30,0
1920-24	593.223	80.677	13,6	11.380	14,1
1925-29	846.514	125.495	14,8	22.331	17,8
1930-34	953.174	140.890	14,8	19.174	13,6

Fuente: CGN (1900-1929), *passim*.

Desde 1916 el ritmo de la inversión fue mermando. Los montos anuales descendieron a 25 millones en 1915, 13 en 1916, 7 en 1918, hasta ubicarse en torno a los 5 millones hasta mediados de la década de 1920 (véase el gráfico 2). Sin duda puede advertirse en ello los efectos directos e indirectos de la Primera Guerra Mundial. Por un lado, por la fuerte baja que acarreó en los ingresos fiscales (más del 30%, en términos nominales, y con un poder de compra mucho menor). También, por las dificultades que supuso para cualquier nueva operación de financiamiento internacional de largo plazo. Sin embargo, el impacto más notable fue el que se tradujo en la imposibilidad de muchos proveedores de cumplir sus contratos, por los nuevos compromisos a los que el conflicto bélico los había llevado, como por las dificultades de comunicaciones, que en el caso de alemanes, belgas y franceses fueron casi insalvables.

El fuerte aumento del consumo total y del consumo por habitante obligó a una serie de ampliaciones que originalmente se preveían para mucho más adelante. En 1917 se decidió construir los primeros filtros rápidos, de tecnología norteamericana, que permitían procesar un volumen de agua cruda muy superior al de los tradicionales filtros lentos, de tecnología inglesa. El fuerte aumento del precio del coagulante importado, que se usaba en los depósitos de decantación, llevó asimismo a la instalación de la primera planta de producción local de aluminio férrico. En 1924 sería completado con una planta de producción de ácido sulfúrico, uno de sus insumos. La escasez y carestía del carbón importado llevó asimismo a la conversión de las calderas de las bombas para su funcionamiento con petróleo, la instalación de una destilería propia (que llegó a abastecer a otras reparticiones) y el comienzo de la electrificación. Si a esto se sumaban los nuevos talleres de fundición de grandes piezas, un verdadero complejo fabril se hallaba funcionando en el viejo establecimiento Recoleta, desde donde se venía efectuando el suministro de agua al casco céntrico desde antes de 1890¹⁹.

¹⁹ OSN (1916), p. 10; (1917), p. 152; (1919), p. 99; (1924), pp.246-247.

Figura 1. Construcción de la cloaca máxima y de la red de desagües en la ciudad de Buenos Aires, 1913-1919.

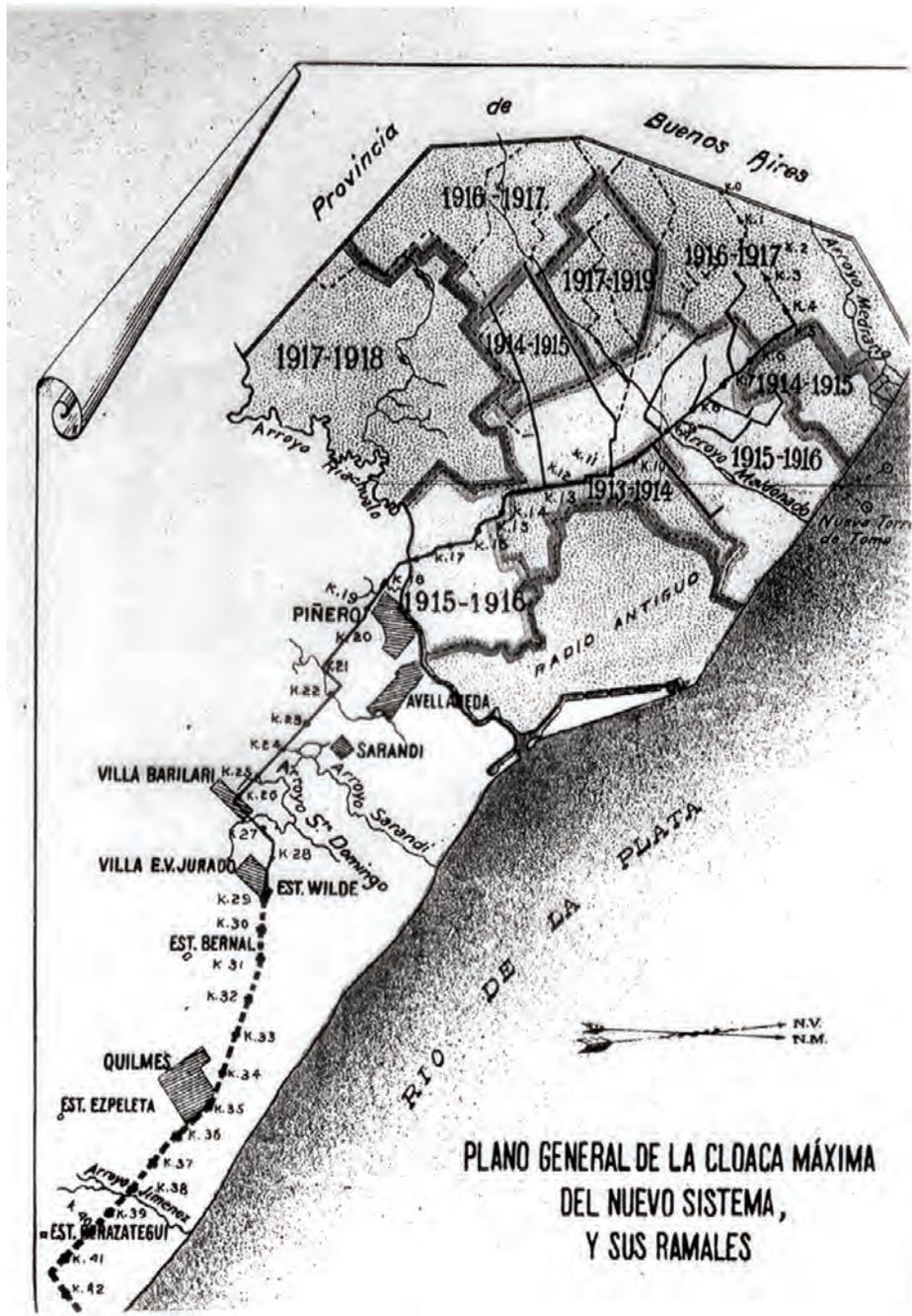
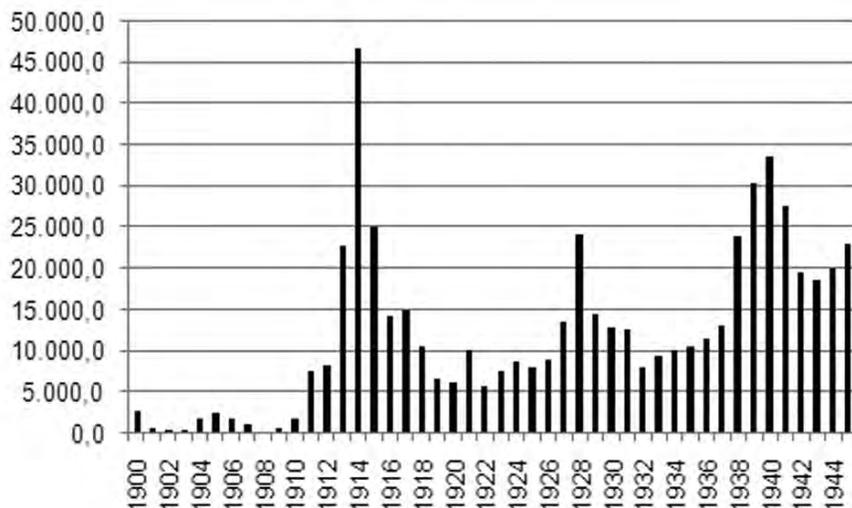


Gráfico1. Obras Sanitarias. Inversiones anuales en la ciudad de Buenos Aires (en miles de pesos)

Fuente: DGOS- OSN (1900-1945), passim.

Todas estas nuevas inversiones, así como las necesarias en el radio antiguo, sumado al aumento generalizado de precios de los materiales y de la mano de obra (seguían ocupados en los trabajos unos 3.000 obreros) llevaron a superar los gastos previstos en el plan original, mucho antes de su finalización. En 1921 debió autorizarse un presupuesto adicional de 45 millones de pesos para completar el plan de 1908. Un tiempo antes se había diseñado un plan para los desagües pluviales, a construirse en el Nuevo Radio por un sistema separado²⁰. Finalmente en 1924, y ante las crecientes presiones del Municipio, se diseñó un nuevo plan integral de obras que contemplaba la radiación definitiva del establecimiento Recoleta y la concentración de todas las tareas de potabilización en Palermo, las que se habilitaron en 1928²¹. Hacia 1930 se llevaban invertidos en todos estos conceptos más de 260 millones de pesos (unos 110 millones de dólares de la época).

La crisis supuso a partir de 1930 una cierta desaceleración de las obras, que de todos modos nunca se vieron interrumpidas, y retomaron su intensidad en la segunda mitad de la década. Entre 1939 y 1941 la inversión alcanzó valores muy próximos a los máximos históricos del trienio 1913-15, curiosamente -en ambos casos- al comienzo de las dos guerras mundiales. El plan de desagües pluviales, que comprendía la canalización y entubamiento de los grandes arroyos que cruzaban la ciudad, se completó en sus tramos

²⁰ OSN (1921), pp. 224-26. Los aumentos de precios respecto a 1914 se estimaban en un 300%.

²¹ OSN (1924), pp. V-IX.

básicos en esos años. También se efectuó el traslado de las instalaciones fabriles (almacenes, fundición, fábrica de coagulante) desde el establecimiento Recoleta -que quedó totalmente parquizado- a otros puntos de la ciudad y su periferia. Otras obras complementarias en el sistema cloacal permitieron extender ese servicio a unos dos millones de habitantes en 1940, casi el 85% de la población capitalina (el abastecimiento de agua potable había alcanzado ya a fines de los años veinte al 100% de la población). Por entonces, la elevación del consumo por habitante había llevado la provisión de agua a guarismos de más de 1.200.000 metros cúbicos diarios (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Red pública de Aguas Corrientes y Cloacas. Buenos Aires, 1913-1940

Año	Longitud de cañerías (en metros)			Número de locales con agua y cloacas		
	Agua	Cloacas	Pluviales	Agua	Cloacas	Cloacas/Agua
1880	97.677		16.628	6.487	0	
% aumento	391		5	270		
1891	480.014	235.095	17.455	24.026	6.000	0,25
% aumento	62	50	3	113	622	
1900	778.000	352.030	17.970	51.240	43.313	0,85
% aumento	43	47	129	62	60	
1910	1.110.285	516.240	41.100	83.212	69.336	0,83
% aumento	101	46	9	69	18	
1914	2.234.418	752.393	44.857	140.500	81.610	0,58
% aumento	45	154	4	37	80	
1920	3.243.278	1.912.927	46.807	192.412	146.550	0,76
% aumento	25	35	95	91	104	
1930	4.043.340	2.582.675	91.307	367.592	298.832	0,81
% aumento	4	0	57	14	16	
1935	4.197.216	2.587.215	143.682	419.839	345.878	0,82
% aumento	1	12	165			
1940	4.249.085	2.893.818	380.881			0,83

Fuente: OSN (1913-1940), passim.

**Gráfico 2. Coeficiente de explotación de las empresas de salubridad.
Buenos Aires y Rosario, 1900-1945**



Fuentes: DGOS-OSN (1900-1945), passim; Municipalidad de Rosario (1933), pp. 116-120, 221-224.

Coeficiente de Explotación = (Gastos de Explotación + Gastos Administrativos) / Ingresos *100

A partir de 1941 se lanzó el plan integral del Aglomerado Bonaerense, que apuntaba a la unificación en un solo sistema del servicio de agua y cloacas de todos los distritos que conformaban con la Capital el Gran Buenos Aires, con una superficie de 1190 km² y una población estimada de unos 4 millones de habitantes. Esto implicó en los años subsiguientes la expropiación de instalaciones de ciertas empresas (mayormente de capitales británicos) que operaban en algunos de ellos. Ya en los años treinta se habían incorporado al servicio algunos distritos en el norte, abastecidos por el agua desde Palermo, y en el sur, cuya red de desagües fue conectada a la Cloaca Máxima. En los años cuarenta se emprendió la construcción de los ríos subterráneos, que aportarían por gravitación un más abundante flujo de agua al pie de los depósitos distribuidores, y con los que se iba a poder acceder a distintos puntos de la periferia suburbana, así como la Tercera Cloaca Máxima, con el mismo desemboque que las anteriores pero con un recorrido más amplio que le permitiría recibir los flujos del conurbano. Hacia 1943 el total invertido desde 1911 superaba ya los 500 millones de pesos.

Un aspecto relevante en el desempeño de esta empresa fue la evolución de los resultados de la explotación, altamente superavitarios en el radio capitalino. En la memoria de 1909 se destacaba con orgullo el bajo coeficiente de gastos, del 33.8% “proporción que no alcanza ninguna de las empresas de ferrocarriles – ni otras análogas- en nuestro país y muy pocas en el extranjero”²². De hecho, este coeficiente era sensiblemente menor al registrado por entonces por las empresas británicas de salubridad

²² DGOS (1906-09), 93.

en Rosario. El aumento de la recaudación, que crecía a razón del 10% anual y que permitía desde 1907 cubrir con el producto neto el servicio completo de intereses y amortización de los empréstitos que gravaban las obras, parecía deparar perspectivas muy promisorias. La progresión del producto neto siguió hasta 1914/1915, en que alcanzó los 10 millones de pesos. A partir de entonces el crecimiento de los ingresos brutos se desaceleró, y empezó a ser superado por el de los gastos, de modo que el producto neto cayó por debajo de los valores de 1914/15 y el coeficiente de gastos, a partir de 1918, se ubicó bien por encima del 60%, bastante más elevado que el de las empresas homólogas de Rosario (véase el gráfico 2).

Detrás de estos resultados había varios procesos convergentes. En primer término, el impacto de la crisis económica y financiera que acompañó al estallido de la Primera Guerra Mundial, y que afectó la recaudación en los distritos ya servidos del Radio Antiguo. Las tarifas domiciliarias se fijaban sobre la base del valor presunto de los inmuebles, y la fuerte baja experimentada en 1914 motivó reclamos de los propietarios. Esto obligó a otorgar reducciones que recién se revertirían a partir de 1920. Por otra parte, la conexión domiciliaria en los distritos del Radio Nuevo se efectuó, por parte de los propietarios, con una ostensible demora, particularmente en lo que hace al sistema cloacal, lo que también repercutió en la recaudación. Asimismo, la demora en la recepción de cañerías retrasó el tendido en los barrios más alejados, hasta la mitad de los años 20. Finalmente, el aumento de precios de los insumos básicos para el funcionamiento (carbón, petróleo, coagulante) fue irremediable, más allá de la sustitución de importaciones que contribuyó a mitigarlo. A esto se sumaron importantes aumentos salariales en las escalas más bajas, dispuestos para toda la administración pública nacional entre 1918 y 1922²³.

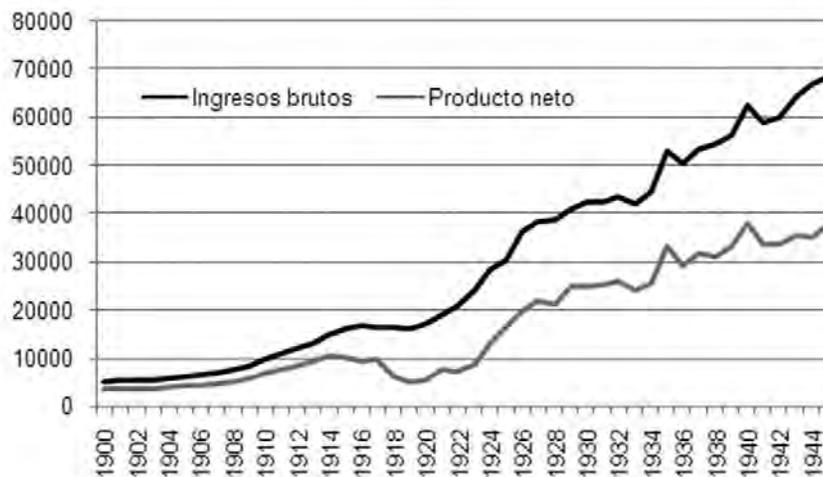
El nivel de la recaudación bruta, que permaneció prácticamente estancada, a valores nominales, entre 1916 y 1920, comenzó a experimentar a partir de 1922 una aceleración notable, producto de la revaluación de los inmuebles y de la habilitación de numerosas conexiones domiciliarias. Hacia 1924 superaba en un 50% los niveles de tres años atrás. El nivel del gasto, luego un último fuerte aumento en 1922, permaneció estable y aún tendió a reducirse hacia 1925-26. Así es como el coeficiente de explotación volvió a bajar hasta cerca del 40%, equiparando el nivel en el que se mantenían las compañías británicas de Rosario. Por su parte, el producto neto continuó creciendo hasta ubicarse entre 1926 y 1930 en los 23 millones de pesos, un 120% por encima de los anteriores niveles record de 1914-15 (véase el gráfico 3).

Por entonces los gastos financieros que debían atenderse con esos recursos habían subido enormemente. Durante años se mantuvo la asignación de 4.6 millones que insumía el servicio de los empréstitos destinados a las Obras Sanitarias antes de 1914, lo que liberó durante algunos años un excedente que permitió reforzar la partida de las construcciones. A partir de 1920 comenzaron a afectarse al producto de su explotación, el conjunto de los adelantos de corto y mediano plazo contratados para su financiación, que luego se fueron

²³ Sobre los aumentos del petróleo, que provenía de otra repartición estatal (DGYPF), véase OSN (1920), VIII. La incidencia de los aumentos de sueldos y jornales, en idem (1922), XIV. En la memoria de 1921 (p. 222), se estimaba que los peones habían mejorado sus jornales en casi un 300%.

consolidando en empréstitos de largo plazo. Así el servicio total de la deuda pasó a superar, a partir de 1927, los 20 millones de pesos, un monto prácticamente similar al del producto neto disponible. En ello influían sobre todo los empréstitos externos emitidos en 1924-25 y en 1927, con un costo financiero bien superior a los de preguerra, y en menor medida los títulos de deuda interna que los sucesivos presupuestos venían autorizando a colocar. En la práctica esto recortaba la autonomía del organismo, ya que si bien podía asegurar la explotación sin recursos externos, necesitaba de los fondos de la Tesorería para todos sus programas de inversión.

**Gráfico 3. Ingresos brutos y Producto Neto de Obras Sanitarias.
Buenos Aires, 1900-1945 (en miles de pesos corrientes)**



Fuente: *DGOS-OSN (1900-1945), passim.*

La crisis de 1930 no afectó el desempeño de la empresa. El nivel de la recaudación continuó con menor intensidad su marcha ascendente (un 4-5% de crecimiento anual a lo largo de la década frente al 7% del quinquenio 1926-30), mientras que el coeficiente de gastos se mantuvo en el mismo nivel (alrededor del 41% en los años 30, elevándose al 45% durante la Segunda Guerra Mundial por la influencia de los aumentos de precios, particularmente en el plano de los combustibles). En el mismo período las compañías británicas de Rosario veían elevar sus coeficientes por encima del 50%, denotando la mayor eficiencia que demostraba el sistema de gestión pública de la primera. Sin duda era el aumento de los usuarios, a través de la ampliación constante del sistema, el que contribuía a generar las economías de red y de escala que lo tornaban más eficiente.

Para entonces, este balance se veía oscurecido por el peso de las obras en las provincias y territorios. Aunque la explotación en las capitales provinciales comenzó a arrojar saldos positivos desde 1925, los coeficientes de explotación fueron mucho mayores que los de Capital (del 80% en este último período) y el monto de sus ingresos brutos, seis veces

inferior al de Buenos Aires. Con la ampliación de los servicios a las ciudades y pueblos más pequeños por la ley 10998 de 1919, un nuevo problema comenzó a cernirse sobre el futuro: el carácter deficitario de la explotación en estas localidades, cuya incidencia no hizo más que crecer a medida que se completaban las obras²⁴. Hacia 1943 ya se denunciaba un déficit global de unos 13 millones de pesos, que absorbía con creces el excedente que arrojaban las obras de Capital (cuyo producto neto superaba entonces los 35 millones y afrontaba servicios financieros por 26 millones). Otras decisiones tendieron a complicar el panorama: en diciembre de 1944, OSN fue fusionada con la Dirección General de Irrigación para conformar la Administración Nacional del Agua (ANDA), con el fin de abordar las problemáticas convergentes que comenzaban a plantearse en algunas de las obras más complejas en el interior. En 1947 se resolvió volver a la situación previa, aunque disminuyendo los márgenes de autonomía de OSN, algo que se acentuó en 1949 cuando se le despojó de la facultad recaudatoria en la Capital. Esto último coadyuvaría a un deterioro de las finanzas de la entidad que se haría más profundo en las décadas siguientes.

2. La gestión privada del sistema de salubridad en la ciudad de Rosario, 1887-1947.

Hacia 1890, la municipalidad de Rosario había concesionado la construcción y explotación de los servicios urbanos de aguas corrientes, cloacas y electricidad con distintos agentes que pronto transfirieron los contratos a dos empresas con sede en Londres, controladas por el grupo River Plate Trust: la Compañía de Aguas corrientes de Rosario y la Compañía Progresos del Rosario, luego denominada Compañía de Cloacas y Desagües de Rosario²⁵.

Ambas concesiones se extendían por setenta años con garantía de exclusividad. Se fijaron tarifas máximas en pesos oro en base al alquiler de las propiedades urbanas (4% sobre el alquiler mensual según padrón de alquileres actualizado cada tres años hasta llegar a un monto máximo) y no se dispusieron límites a las utilidades de las compañías. Posteriores revisiones del contrato con la empresa de Aguas Corrientes en 1900 y 1909 dispusieron la exoneración de impuestos municipales y provinciales. En todos los acuerdos, la municipalidad se reservó el control de las tarifas y de la calidad del servicio prestado.

La red de aguas corrientes fue puesta en servicio en 1887. El número de usuarios creció lentamente en los primeros años hasta 1890, cuando la crisis obstaculizó la captación de

²⁴ Sobre este punto, ver Regalsky (2010), *passim*. A partir de 1941 esta situación tendió a agravarse por la decisión de extender el servicio a localidades aún más pequeñas, de hasta 1000 habitantes, en todo el país.

²⁵ River Plate Trust, también conocido como grupo Morrison, fue el grupo de inversión británico más importante de la región en el período de auge de la inversión externa en Argentina que se inició en los años 1880. The River Plate Trust, Loan & Agency (Compañía de Mandatos, Créditos y Agencia del Río de la Plata) era la compañía matriz del grupo, que controlaba empresas financieras, hipotecarias y de servicios públicos en Argentina y Uruguay. Sobre este grupo, ver Jones Charles (1973); Lanciotti (2011), pp. 85-126. Sobre las estrategias de las compañías británicas de salubridad en Rosario, ver Lanciotti (2007).

capitales para terminar las obras. En 1896, la empresa de aguas se reorganizó bajo el nombre de *Compañía Anónima Consolidada de Aguas Corrientes del Rosario* y consolidó su capital, a partir de lo cual se inició una trayectoria estable. A pesar del fuerte impacto de la crisis de 1890 en la economía rosarina, la empresa de aguas generó “ingresos decentes” según sus directivos, que en el cambio de siglo, anunciaban una evolución satisfactoria de los negocios teniendo en cuenta que la recesión había cedido, las cosechas eran buenas y la posición de la ciudad, destacada en los informes a los accionistas, garantizaba su expansión en tanto era “cabecera de 5 sistemas ferroviarios y principal puerto del Paraná”²⁶.

John Morris, presidente de la firma de aguas corrientes, y presidente de River Plate Trust, Loan & Agency, generalmente exponía ante los accionistas, la situación del mercado inmobiliario local antes de analizar las perspectivas futuras de las empresas de salubridad. Siendo que la tarifa del servicio variaba de acuerdo a la evolución de los alquileres ajustada cada tres años por el gobierno municipal, el número de viviendas ocupadas constituía un primer indicador de la futura marcha de los negocios. La información sobre la economía rioplatense se actualizaba periódicamente por las frecuentes visitas de los directivos londinenses a la región y la visita de los gerentes locales a Londres, que complementaba los informes incluidos en la correspondencia periódica entre las oficinas en Rosario y Londres.

La empresa de cloacas tuvo un desarrollo más accidentado debido a la demora de la puesta en servicio por deficiencias constructivas del sistema. La primera etapa de construcción del sistema no fue aprobada por la inspección municipal en 1890 por los problemas estructurales detectados y la baja calidad de los materiales empleados en la obra. La crítica situación del mercado financiero londinense en los primeros noventa provocó la interrupción de las obras dando lugar al conflicto entre la empresa y la municipalidad durante una década²⁷. En 1896, bajo el nombre de Rosario Drainage Co., se firmó un nuevo contrato con la Municipalidad en el cual se designaba un comité de inspección de las obras formado por el presidente de la Compañía de cloacas de la provincia de Buenos Aires; el presidente de la Administración General de Ferrocarriles, un representante de la compañía de Rosario y un árbitro imparcial, del departamento nacional de ingenieros. El informe presentado por este comité en 1899 fue favorable en cuanto a la estructura del sistema aunque llamó a realizar reparaciones y reconstrucciones importantes. La municipalidad pidió entonces un examen adicional al ingeniero Luis Huergo, quien identificó la insuficiente capacidad de drenaje en tiempos de mucha lluvia. Finalmente, el comité arbitral integrado por Huergo, W.J. Martin -ingeniero de la empresa- y Héctor Thedy -ingeniero de la municipalidad- elaboró un esquema para resolver este problema, consistente en la construcción de un nuevo túnel y la prolongación de otro. La empresa aceptó las modificaciones previendo su construcción en dos años.

²⁶ CWCR (1898).

²⁷ Sobre el conflicto entre municipalidad y empresa, ver Lanciotti (2002), pp. 97-116.

Finalizado el acuerdo, ambas partes firmaron un nuevo contrato que extendía la concesión por 70 años, estableciendo además que la municipalidad era responsable de hacer cumplir la obligatoriedad de la conexión para quienes estuvieran en el radio de las obras. La obligatoriedad de la conexión no se hizo efectiva, lo cual generó nuevos reclamos de la empresa de cloacas. Cuando en 1901, un decreto municipal estableció que no era obligatoria la conexión al sistema, la empresa demandó al municipio en la Corte Suprema. El fallo dispuso que la municipalidad debía asegurar la conexión de los usuarios a la empresa en caso de que la concesión así lo hubiera fijado.

La situación financiera de la empresa de cloacas era complicada a principios del novecientos. Como la mayoría del efectivo recibido hasta entonces había sido utilizado para cubrir las obligaciones previas a la formación de la compañía, se decidió crear un stock de debentures de cincuenta mil libras para obtener el capital necesario a la reconstrucción acordada. Esta decisión motivó las quejas de los accionistas que no habían recibido dividendos hasta entonces, a pesar de que tanto accionistas como directivos reconocían que el origen del problema fue la deficiente construcción inicial de la red. En esa coyuntura, los directivos buscaron vender la compañía de cloacas al municipio por medio de intermediarios, aunque sin éxito.

Dado que el funcionamiento óptimo del sistema de agua potable dependía de su integración con el sistema de cloacas domiciliarias, la demora de la puesta en funcionamiento efectivo de este último sumado al incumplimiento de la cláusula de obligatoriedad afectó el desempeño de la empresa de aguas. No obstante, hacia 1901, la prosecución de las obras de desagüe y la ampliación del sistema comenzaron a garantizar una rentabilidad significativa para la empresa de aguas. Se reinició entonces la inversión en instalaciones, adquiriéndose una nueva planta purificadora. La extensión de la red de aguas corrientes produjo un notable descenso de la tasa de mortalidad urbana desde el 54.2 por mil en 1887 al 21.2 por mil en 1903.

La electrificación del tranvía urbano en 1906 y su extensión hacia nuevos barrios amplió el perímetro de la ciudad, a partir de lo cual se incorporaron al sistema, nuevos usuarios que habitaban propiedades de escaso valor y consumían mayor volumen de agua. Entre 1905 y 1912, el volumen de agua consumido se duplicó y los ingresos de ambas empresas aumentaron por el incremento de las conexiones y del valor de las propiedades, aún cuando la obligatoriedad de la conexión no se había hecho efectiva. De hecho, hacia 1909, el radio se había cubierto por los usuarios que voluntariamente adhirieron al sistema. En ese momento, el directorio planteó una ampliación de las obras.

En 1910, la intendencia de Isidro Quiroga acordó la ampliación de la red cloacal en seis secciones. A cambio, el gobierno municipal eliminó el monto máximo de ingresos para el ajuste tarifario previsto en la concesión original. Según la ordenanza n° 70 de 1910, el máximo fijado por el art. 7 de la concesión se elevaría en proporción al área servida por el sistema. Además se extendía la concesión hasta 1974 en compensación por los perjuicios derivados de la falta de cobro administrativo de las cuotas atrasadas a cargo de la municipalidad. Esta ordenanza fue posteriormente muy criticada debido a las concesiones otorgadas a la empresa, no obstante, cabe señalar que el acuerdo tuvo un impacto positivo en la extensión del servicio por fuera del radio céntrico, allende la

primera ronda de bulevares²⁸. Los directivos aceptaron rápidamente la propuesta, que contó con el apoyo de los accionistas, disponiendo una nueva emisión de debentures²⁹.

Durante la primera guerra, la recesión volvió a manifestarse en el aumento de casas desocupadas y la caída en el número de servicios. Los ingresos de la empresa de aguas se mantuvieron estables hasta 1915, cuando la caída en la renta afectó los ingresos. Los años de la guerra fueron críticos por el aumento del costo del combustible al sustituirse el carbón importado por leña y por las malas cosechas de 1915 y 1916. En 1917, la dificultad del acceso a insumos complicó más la situación. La empresa de cloacas no fue afectada en razón de su escasa dependencia del combustible importado. A pesar de la dificultad en el acceso a los materiales para la realización de las obras, particularmente del cemento importado de Gran Bretaña y de Estados Unidos, los ingresos netos de la empresa de cloacas aumentaron durante la guerra debido al mayor número de conexiones resultante de la extensión del sistema en las cuatro nuevas secciones finalizadas en 1917. Ese mismo año, la Corte Suprema dictaminó en contra del pedido de nulidad de la concesión realizado la municipalidad en 1895. La validez de la concesión había sido formalizada definitivamente.

Hacia 1919, la situación se había normalizado. Los problemas de abastecimiento de madera y el acceso al aluminio férrico utilizado para purificar el agua terminaron, a la par que bajaba el precio del combustible y de los insumos, haciendo caer los costos de explotación y aumentando las utilidades de la empresa de aguas. La empresa de obras de salubridad contrató préstamos temporarios y disminuyó el porcentaje de dividendos distribuidos para reinvertir utilidades en las nuevas obras convenidas y cancelar deudas. Invertir en la ampliación del sistema en esta coyuntura era conveniente porque a partir de 1921 se incrementaron las pérdidas por tipo de cambio. Al invertir las utilidades en la ampliación del sistema, la empresa se beneficiaba de las economías a escala y aumentaba sus ingresos en un contexto de crecimiento económico e inflación, tal como lo señalaba el presidente de la compañía de obras de salubridad en 1923, informando a sus accionistas que los ingresos crecerían a la par que los valores de los alquileres en Rosario. En esta dirección, se pautaron nuevas ampliaciones de los sistemas para cubrir los barrios localizados más allá de la segunda ronda de bulevares.

En este momento, se planteó una discusión en la asamblea de accionistas de la empresa de aguas, que ilustra las diferentes perspectivas del negocio defendidas por los inversores y los directivos. Los nuevos requerimientos de capital fueron cuestionados por algunos accionistas que preferían obtener mayores dividendos en el corto plazo antes que apostar al crecimiento de la empresa y la continuidad del servicio. Estos accionistas preguntaban si “la compañía tenía la obligación de mantener un suministro de agua suficiente para la ciudad de Rosario sin importar cuánto creciera en tamaño y población”³⁰. La respuesta del

²⁸ En 1926, la superficie del área servida por el sistema cloacal había aumentado el 337% respecto a 1910, alcanzando 13.41 millones de m².

²⁹ Por primera vez, los tenedores de acciones de la compañía de cloacas recibirían dividendos. La gestión del presidente Anderson fue alabada entonces en la asamblea de accionistas.

³⁰ *CWCR- Reports* (1925), p.7.

presidente, James Anderson, confirmaba que la firma tenía la obligación de proveer de agua potable donde quiera que esté instalado el sistema de cloacas, lo cual refería al aspecto legal de la concesión. Sin embargo, la fundamentación principal era de base económico-financiera, puesto que la ganancia obtenida superaba con creces los intereses a pagar por las obligaciones emitidas, por lo cual convenía endeudarse para financiar la ampliación del sistema. Como bien lo explicaba Anderson, las extensiones cubrirían áreas sin red cloacal pero como las utilidades generaban intereses satisfactorios sobre el costo del capital, emitir debentures no ocasionaría ningún problema para la firma, considerando que faltaban más de treinta años para finalizar la concesión³¹. La explicación de Anderson alentó a los accionistas a pugnar por una nueva emisión de acciones, desestimada en principio por el directorio a favor de la emisión de obligaciones. Esta emisión fue luego complementada en 1927, con la emisión de nuevas acciones de capital.

La estrategia de inversión desarrollada por el directorio de Rosario Drainage Company hasta 1930, se identifica en la evolución de la rentabilidad de la empresa de cloacas así como en la evolución de la proporción de los debentures sobre los recursos de capital de la empresa (capital accionario + reservas), representadas en los gráficos 4 y 5. Tanto en los años previos a la Primera Guerra Mundial, como a mediados de los años veinte, el aumento del endeudamiento precedió a las fases de aumento de la rentabilidad.

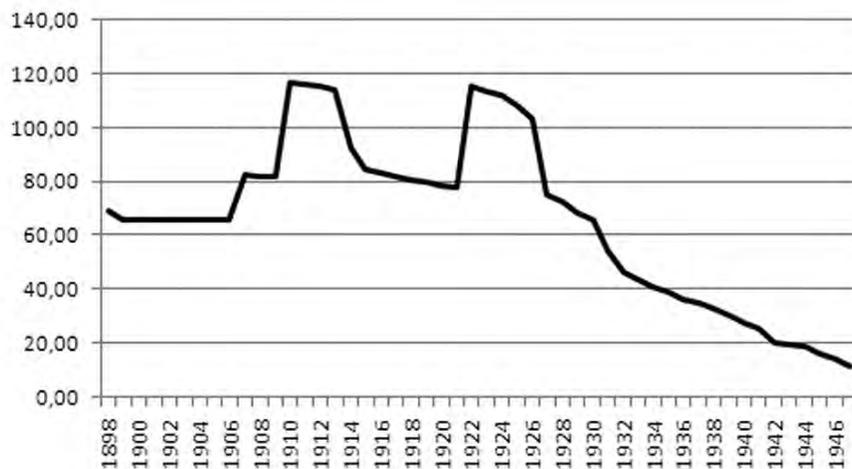
En 1931, comenzaron a percibirse los efectos de la crisis en el sector. El aumento de los usuarios no alcanzaba a compensar la caída de los alquileres, aumentaron las pérdidas por tipo de cambio debido a la devaluación de la moneda argentina y se restringió la remisión de utilidades. Las utilidades netas de ambas empresas cayeron; no obstante, aún en los peores años, las utilidades no descendieron por debajo del nivel alcanzado a mediados de los veinte, como se observa en el gráfico 6. La rentabilidad descendió un poco más, hasta los niveles de preguerra. En este nuevo contexto, ambas empresas limitaron la inversión, aumentaron fuertemente sus reservas, redujeron la distribución de dividendos luego de que se levantara la restricción oficial y no emitieron más acciones de capital³². Estas decisiones implicaron una reorientación de la política de las empresas del grupo River Plate Trust, producto del cambio de la perspectiva sobre los negocios en la región. En la visión de los directivos de RPTLA, las oportunidades de inversión en las actividades donde el grupo tenía ventajas habían alcanzado su límite en Argentina y en Uruguay³³.

³¹ *CWCR-Reports* (1925), p. 8.

³² La introducción del impuesto a los ingresos a partir de enero de 1934, no impactó decisivamente en las ganancias de las compañías, puesto que comprendía entre el 5 y 7% de las utilidades anuales, aproximadamente la mitad de lo que pagaban habitualmente por impuesto a los ingresos en Gran Bretaña.

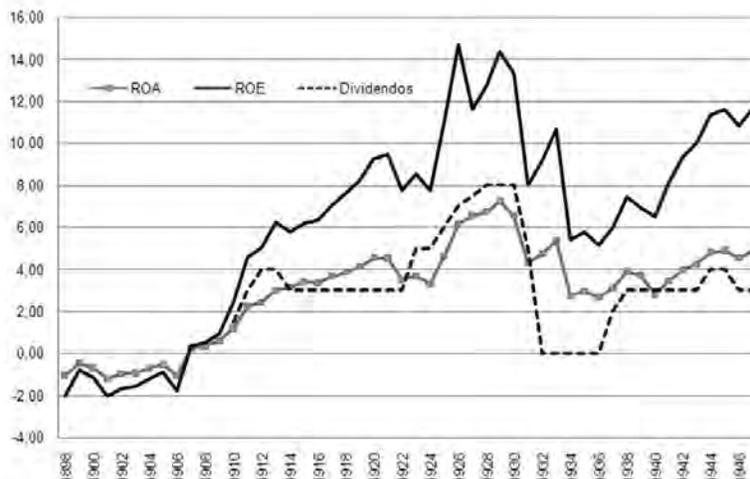
³³ Sobre la reorientación de los intereses de RPTLA en la región, ver Lanciotti (2011), pp. 85-126.

**Gráfico 4. Empresas de cloacas y desgües de Rosario.
Deudas/Recursos propios (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a RDC- Reports, 1898-1947

**Gráfico 5. Empresas de cloacas y desgües de Rosario.
Rentabilidad y dividendos, 1898-1946**

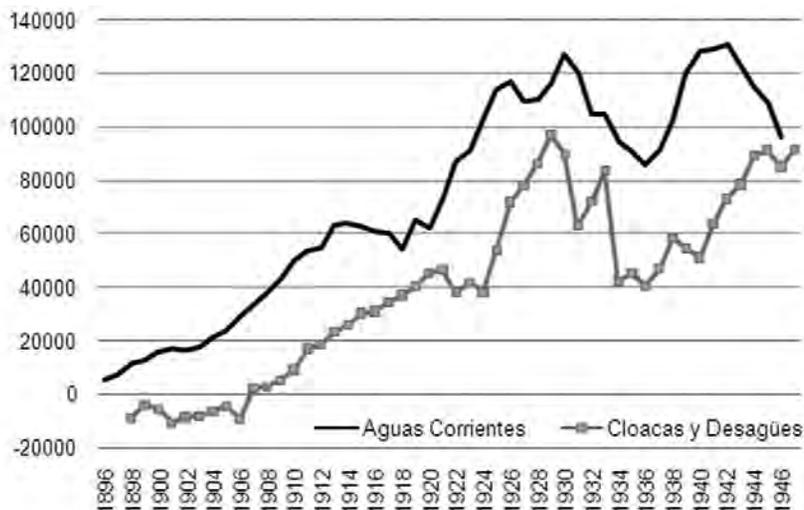


Fuente: RDC- Reports (1898-1947).

ROA (Return on Assets): Rentabilidad Económica = Utilidades/Activo Fijo*100

ROE (Return on Equity): Rentabilidad Financiera = Utilidades/Capital social *100

Gráfico 6. Utilidades de las empresas británicas de salubridad en Rosario (en libras)



Fuente: Elaboración propia en base a *RDC-Reports* (1898-1947) y *CWRC-Reports* (1898-1946).

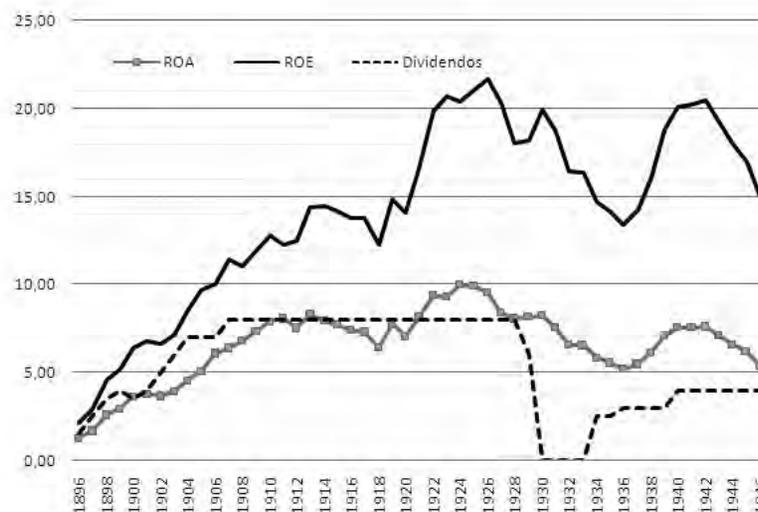
A principios de la década, se incrementaron los conflictos entre las empresas de salubridad y los usuarios. La compañía de aguas corrientes comenzó a cortar los servicios de los usuarios por falta de pago. Al mismo tiempo, la actualización de las tarifas de los servicios incrementó las tensiones e impulsó la intervención municipal. El nuevo intendente informó que ordenaría la reconexión de todos los servicios cortados por falta de pago y dispuso la creación de una comisión municipal fiscalizadora de los servicios de salubridad en 1932. Al cabo de un año, la comisión fiscalizadora emitió un informe detallado sobre la evolución económica de las concesionarias. Sobre la compañía de aguas, destacaba que los ingresos se habían incrementado constantemente desde el inicio de las operaciones, que la firma tenía grandes reservas al margen de la concesión, que el coeficiente de liquidez denotaba una situación sólida desde 1900, y que los beneficios de la compañía eran excesivos. El informe concluía que las utilidades líquidas no deberían superar el 6% del capital integrado, y en consecuencia recomendaba que la municipalidad dispusiera la baja inmediata de las tarifas (no inferior a un 20%) mediante acuerdo con la compañía o por imposición en su carácter de poder público³⁴.

En respuesta, la compañía de aguas corrientes publicó un informe cuestionando los criterios utilizados por los peritos de la comisión. El punto central del disenso se dirigió a los criterios para el cálculo de las utilidades máximas, que según la empresa debía realizarse sobre el capital invertido (capital, debentures, fondo de amortización y reserva

³⁴ Municipalidad de Rosario (1933).

legal) y no sobre el capital accionario), tomando como monto razonable el 6.8% fijado por la Ley Mitre de 1907. El informe alegaba que los dividendos distribuidos a los accionistas no superaron en promedio el 6.4% sobre el capital invertido, por lo tanto la rebaja tarifaria carecía de fundamento³⁵.

Gráfico 7. Empresas de aguas corrientes. Rentabilidad y dividendos



Fuente: Elaboración propia en base a CWRC- Reports (1898-1946).

ROA (Return on Assets)= Rentabilidad Económica: Utilidades/Activo Fijo*100

ROE (Return on Equity)= Rentabilidad Financiera: Utilidades / Capital social *100

La discusión sobre el porcentaje de utilidades de las empresas de servicios públicos fue ardua en la mayoría de los países americanos durante los años treinta, al cabo de la cual, los entes regulatorios estatales y las empresas privadas no lograron acordar cómo definir el rendimiento justo de estas empresas³⁶. No obstante, aún siguiendo el criterio de la compañía de evaluar la proporción de utilidades sobre el capital invertido, el indicador adecuado no serían los dividendos, sino la rentabilidad económica (ROA), superior al 7% desde 1908 hasta el momento de la publicación del informe, como se observa en el gráfico 7.

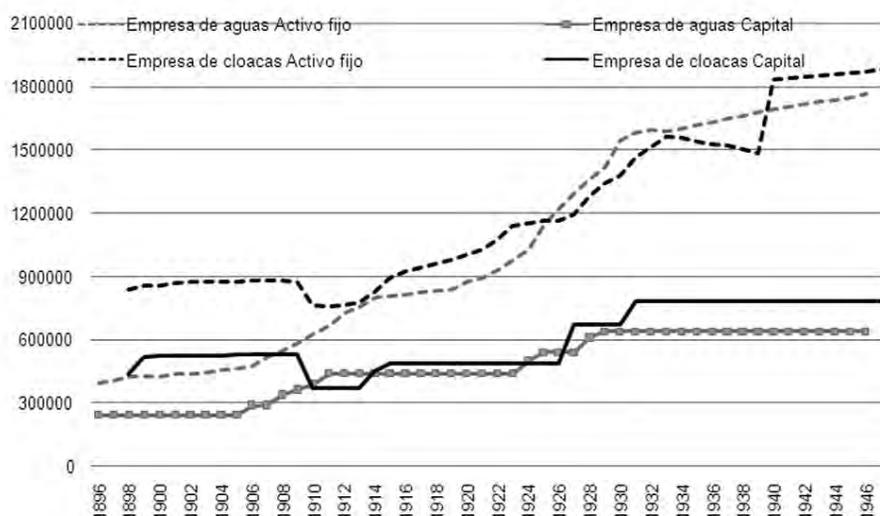
En base a las conclusiones de los peritos sobre la concesión de aguas corrientes, la municipalidad decretó una baja en las tarifas del 20%. Esto motivó un viaje urgente al país de uno de los directores de la firma, G. Harnett Harrison, para entrevistarse con el presidente Agustín Justo, y con el gobernador demoprogresista de la provincia de Santa Fe, Luciano Molinas. Según señalaba la prensa santafesina, estas tratativas fueron

³⁵ Compañía Consolidada de Aguas Corrientes de Rosario (1935).

³⁶ Lanciotti (2011).

infructuosas en la medida en que las decisiones eran privativas del gobierno local³⁷. Harrison recurrió entonces al intendente de Rosario, Hugo Roselli y a los miembros del concejo municipal. En la reunión, ambas partes acordaron formar un comité de conciliación y analizar el criterio para el cálculo de utilidades³⁸. Sin embargo, la intervención federal a la provincia de Santa Fe en 1935 clausuró este proceso. Miguel Culaciatti, el nuevo intendente designado por la intervención, había recibido instrucciones precisas del presidente de la nación para terminar con el conflicto con las compañías extranjeras de servicios públicos y garantizar sus inversiones³⁹.

Gráfico 8. Activo fijo y capital social de las empresas británicas de salubridad en Rosario, 1896-1947 (en libras)



Fuente: Elaboración propia en base a RDC- Reports, 1898-1947 CWCRC- Reports, 1898-1946

El activo fijo de la empresa de cloacas disminuyó entre 1929 y 1938, y su capital se incrementó muy levemente; mientras que el activo y el capital de la empresa de aguas no aumentaron entre 1929 y 1946. El estancamiento de la inversión produjo una

³⁷ “Las aguas corrientes de Rosario en relación con el tratado Roca –Runciman”, *EL*, 18 de junio de 1935.

³⁸ Por la municipalidad fueron designados Emilio Rosenthal (presidente del Concejo Deliberante), Luis Premoli, Rodolfo Parfait (Director del Departamento Municipal de Obras Públicas); en representación de la compañía, Guillermo Leguizamos, Juan José Guaresi (h) y Donald Moir. Compañía Consolidada de Aguas Corrientes de Rosario (1935). La propuesta de la compañía fue tomar la Ley Mitre como base para modificar la concesión garantizando a la compañía un dividendo mínimo del 6.8% sobre el capital y una previsión para renovaciones y la revisión automática de las tarifas cada 3 años.

³⁹ Armida y Fernández (2000), pp.88-89.

desaceleración en la expansión de los servicios. En el cuadro siguiente, se observa que la mayor expansión de los sistemas se produjo entre 1900 y 1930. Después de 1930, la extensión del servicio creció a un ritmo menor, con consecuencias muy notorias en el sistema de cloacas, que en 1926 alcanzaba al 30% de la población y en 1940, sólo a un 37%.

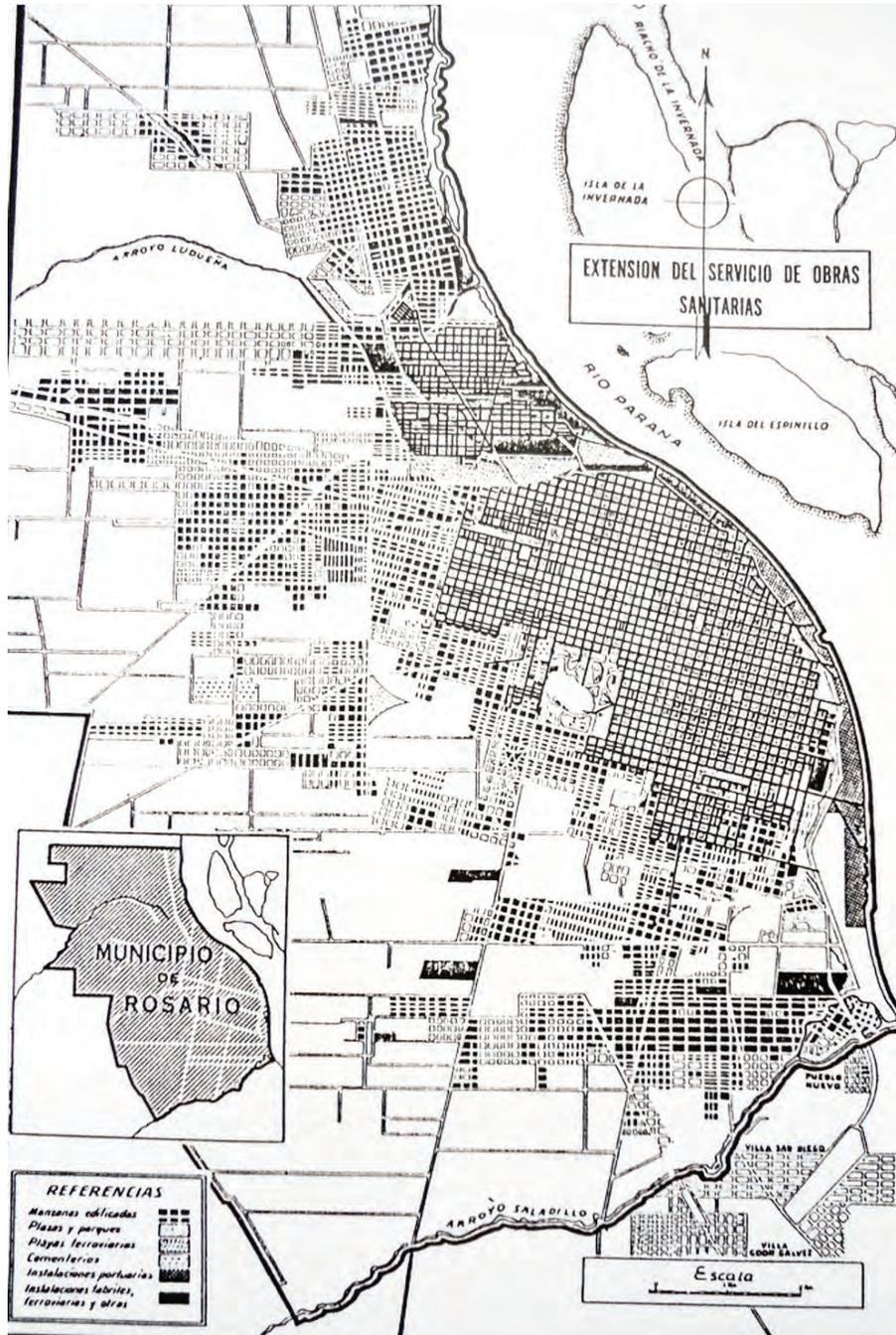
**Cuadro 3. Evolución de los sistemas de aguas corrientes y cloacas.
Rosario, 1901-1945**

	1901	1906	1910	1920	1926	1930	1936	1940	1945
Habitantes	117.400	150.845	198.781	250.730	406.868	480.936	509.604	516.668	528.122
Total casas	9.595	16.400	22.915	s.d.	47.410	s.d.	s.d.	80.000	s.d.
Casas con servicio de agua corriente	9.022	14.017	19.647	26.631	40.765	54.042	63.242	69.927	76.352
Casas con servicio cloacas	2.611	5.371	6.934	9.595	14.361	19.477	25.207	29.696	33.020
Longitud de la red aguas en km							727	756	770
Longitud de la red en Km							372	419	424
Area cubierta por red cloacal en ha.			398	800	1.341		2.000	2.000	2.014
Agua consumida miles de m ³	4.919	7.846	11.551	12.280		23.000	27.381	27.876	32.833
% casas con servicio de aguas/total de casas	94	85	86		86			87	
% casas con servicio de cloacas/ total de casas	27	33	30		30			37	

Fuente: Municipalidad de Rosario-Censos (1900), (1906), (1910), (1926); Municipalidad de Rosario- Anuarios (1933), (1936), (1940), (1945).

Después de 1930, el número de usuarios se incrementó a una tasa mayor que la extensión de las redes, denotando una intensificación del uso de los sistemas. Por otra parte, en 1935 la empresa de aguas comenzó a instalar medidores de agua en las viviendas, lo que permitió reducir el consumo total del agua al tiempo que aumentaba el número de usuarios. Esta innovación permitió mantener estable el consumo anual de agua entre 1936 y 1940 aún cuando el número de conexiones se había incrementado, contribuyendo a elevar las utilidades de la empresa a partir de 1936, como observábamos en el gráfico 6.

Figura 2. Extensión de la red cloacal en la ciudad de Rosario, 1943



No obstante el alza de las utilidades, en 1941, la decisión de la empresa de aguas de reorganizar su capital social, unificando acciones ordinarias y preferidas en un único stock, anticipaba su intención de desprenderse de la explotación. A pesar de que las pérdidas por tipo de cambio alcanzaron su máximo en 1942, ese año la empresa tuvo ganancias récord que superaron el máximo histórico obtenido en 1930. Pero los costos de explotación se dispararon en 1943 por la escasez de combustible y la restricción municipal para el aumento tarifario, elevándose aún más, por los aumentos salariales, y la introducción de los servicios sociales y pensiones a partir de 1945. La utilización de fuel oil permitió una economía de costos que no alcanzó a compensar el aumento de los costos salariales en condiciones de congelamiento tarifario y el aumento del 100% del impuesto a los ingresos en 1946. En estos últimos años, la compañía empezó a vender algunas de sus inversiones de cartera para pagar obligaciones, una operación conveniente en una coyuntura de incremento de los precios y baja de los beneficios.

La empresa de cloacas nunca generó una rentabilidad tan favorable como la de la empresa de aguas, la expansión del sistema fue muy gradual y deficitaria, y hacia finales del período, el servicio no era accesible para la mayoría de la población, como puede observarse en la figura n° 2. Su baja rentabilidad en los años treinta, hizo que no recibiera observaciones importantes por parte de la Comisión Fiscalizadora Municipal, cuyas críticas se circunscribieron a denunciar las concesiones otorgadas por el intendente Isidro Quiroga a la empresa en el acuerdo por la extensión de las obras en los barrios formalizado en la Ordenanza n° 70 de 1910.

En 1934, la compañía de cloacas había recibido 16.000 reclamos por rebajas tarifarias asociadas a la baja del precio de las propiedades. A diferencia de lo actuado frente a la empresa de aguas, en este caso la municipalidad no intervino en el conflicto entre usuarios y empresa. Las utilidades y la rentabilidad de la firma comenzaron a recuperarse a partir del estallido de la segunda guerra mundial según se observa en los gráficos 5 y 6. En tanto la empresa de cloacas no utilizaba combustibles, sus utilidades ascendieron entre 1941 y 1947, a niveles próximos a los obtenidos en 1928. No obstante, la reactivación de los ingresos, las utilidades y la rentabilidad, la decisión de retirarse de la actividad, estaba tomada.

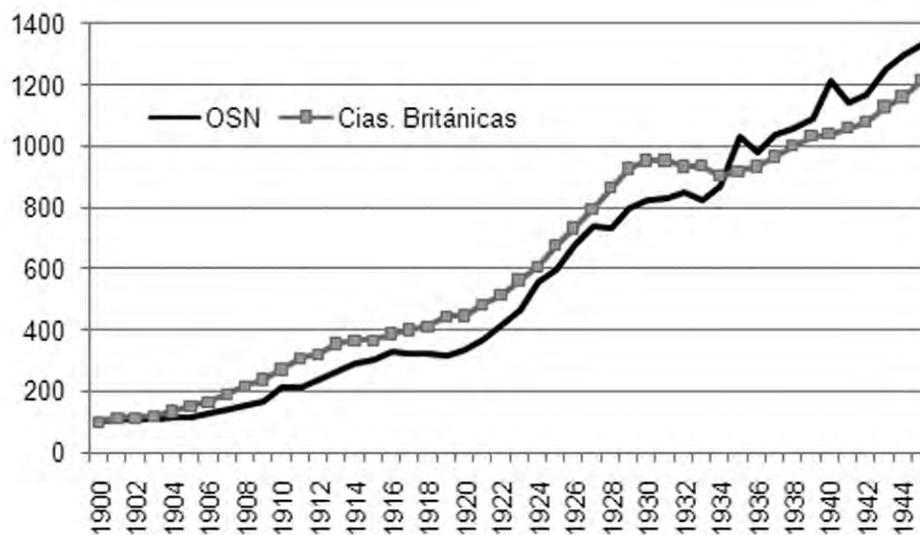
3. A modo de conclusión: gestión pública versus gestión privada de los sistemas de salubridad, una evaluación comparada.

La comparación entre las trayectorias de Obras Sanitarias de la Nación por un lado y las empresas concesionarias británicas por otro, nos permite identificar una evolución similar de la expansión de los sistemas de salubridad en las ciudades de Buenos Aires y Rosario asociada a los ciclos de endeudamiento y de inversión hasta 1930, aún cuando la inversión fuera sustancialmente mayor en la primera, dado el tamaño de la población de la Capital Federal. Hacia 1930, la extensión del sistema de agua potable había alcanzado los barrios de ambas ciudades, contribuyendo a disminuir los índices de mortalidad urbana que inicialmente habían alentado el desarrollo de estos sistemas. En la ciudad de Buenos Aires, la construcción del sistema cloacal se extendió a la par de la expansión de la red de agua potable; mientras que en Rosario, por el contrario, las obras cloacales se

construyeron más lentamente, por lo cual no alcanzaban a cubrir el 50% de la población hacia finales del período

La estrategia de financiar las nuevas inversiones por la vía de la emisión de obligaciones complementada con la reinversión de los ingresos e utilidades, fue implementada por las empresas británicas en coyunturas expansivas del mercado internacional de capitales, que facilitaron el acceso al capital externo a tasas de interés relativamente bajas. En tanto, ello ocurrió con un cierto defasaje en el caso del organismo público, dado que esta modalidad de financiamiento se vio obstaculizada por los disensos internos y el cambio en las condiciones internacionales en la segunda década del siglo XX, y se debió recurrir entonces a los adelantos del Tesoro y el endeudamiento en el mercado interno. Este financiamiento interno y con recursos afectados del presupuesto público nacional sería la fuente principal de las inversiones que tomarían nuevo impulso desde mediados de la década de 1930. En todo caso, la expansión de los sistemas de agua potable en Buenos Aires y en Rosario entre 1911 y 1915, y entre 1925 y 1930 (que continuó luego en el caso de la empresa pública) posibilitó el aprovechamiento de economías a escala y de economías de red que garantizaron ingresos crecientes en ambos casos.

Gráfico 9. Evolución de los Ingresos brutos anuales de las compañías de salubridad en Buenos Aires y Rosario (en números índice, 1900=100).



Fuentes: DGOS-OSN (1900-1944); RDC- Reports (1899-1944) y CWCR- Reports (1899-1944).

El destino de los ingresos crecientes obtenidos en la fase expansiva de los sistemas, varió sustancialmente según el modelo de gestión. El organismo público, aplicó los ingresos obtenidos de la explotación del servicio en la ciudad de Buenos Aires a la ampliación del sistema capitalino primero, y luego al sostenimiento de la carga financiera implicada por los empréstitos gestionados por el Estado, tanto para las obras de la Capital como para las efectuadas en las principales ciudades argentinas.

Por su parte, la empresa británica de aguas corrientes, priorizó la distribución de dividendos entre sus accionistas hasta 1928, reorientando luego su política en respuesta a los cambios del contexto internacional a partir de 1930. Durante la restricción del envío de utilidades al exterior, implementada por el gobierno nacional en los primeros años treinta, las compañías británicas reinvertieron parte de sus utilidades en el sistema y fortalecieron las reservas. La liberación del envío de remesas en 1934 no alteró esta política, en tanto la compra de divisas debía realizarse en el mercado libre a un costo elevado. Por otra parte, el nuevo régimen cambiario también afectó los gastos de explotación debido a la gran incidencia de insumos y combustibles importados en las operaciones de la empresa británica de aguas (el aluminio férrico se importaba, al igual que el carbón).

En tanto, Obras Sanitarias de la Nación había abierto una planta para producir este insumo, al igual que el ácido sulfúrico utilizado para su elaboración, y abordó el remplazo del carbón por petróleo y por maquinaria eléctrica, desde que aquel combustible comenzó a escasear durante la Primera Guerra Mundial. Ambas decisiones revelan la capacidad estatal de impulsar industrias asociadas que sustituyeran insumos importados, por lo cual la gestión pública de los servicios generó eslabonamientos hacia atrás que produjeron efectos beneficiosos sobre la economía argentina.

Las medidas adoptadas por las empresas británicas para reducir sus costos ante la escasez y los precios elevados de los insumos británicos en la primera posguerra, no pasaban en cambio por su sustitución local, sino por importarlos desde terceros países. En los años treinta el impacto de la elevación del tipo de cambio sobre los insumos importados derivó en un aumento de los gastos y del coeficiente de explotación, en comparación al registrado por Obras Sanitarias en esos mismos años (gráfico 2). A partir del estallido de la Segunda Guerra Mundial, estos costos aumentaron aún más, lo cual consolidó la opción de preservar los activos previendo un próximo traspaso del sistema al Estado nacional.

De tal modo, la relativa convergencia entre ambos modelos finalizó en 1930 cuando las empresas privadas interrumpieron la emisión de acciones de capital y de obligaciones (gráfico 8), y fortalecieron sus reservas, a partir de lo cual se desaceleró la expansión del sistema. Por el contrario, luego de una leve desaceleración en la construcción durante los primeros años de la crisis, Obras Sanitarias de la Nación intensificó la inversión en el sistema capitalino a la par que en el desarrollo de los sistemas en las capitales provinciales, tal como observamos en el gráfico 1. La diferencia en las políticas de inversión pública y privada puede apreciarse en el cuadro 4.

La caída de las inversiones de las empresas británicas de salubridad en los años treinta respondió entonces a dos factores: una causa próxima asociada al incremento de los

TST, Marzo 2014, n° 26, pp. 162-197

gastos financieros y de los gastos de explotación por diferencias en el tipo de cambio por un lado, y por otro, la decisión estratégica del grupo River Plate Trust de asegurar los activos en previsión de un futuro retiro de la actividad, al cabo del agotamiento del ciclo de negocios iniciado en los años 1880.

La explotación de los servicios por parte de las empresas tenía por objetivo, generar una rentabilidad financiera satisfactoria que permitiera distribuir dividendos a sus accionistas, para lo cual debieron desarrollar sistemas que permitieran aprovechar las economías de escala y generar efectos de red en condiciones de crecimiento demográfico urbano sostenido. Hasta 1930, el sostenimiento de una rentabilidad financiera elevada dependía de la expansión del sistema, en la medida en que el aumento de los usuarios y la intensificación del uso de las redes aseguraban ingresos crecientes sobre el capital invertido. La elevada rentabilidad de la empresa de aguas corrientes fue favorecida por la ausencia de fiscalización, la débil presión tributaria y la estabilidad monetaria con un tipo de cambio favorable a Gran Bretaña. Sin embargo, a partir de 1930, la introducción de controles de cambio y la devaluación de la moneda argentina desestructuraron esta relación entre rentabilidad y expansión del sistema, marcando el final del ciclo de negocios del grupo en la región. Fueron las pérdidas cambiarias, el factor de mayor impacto en la caída de la rentabilidad de las empresas de salubridad en Rosario, que determinaría el cese de la inversión en los sistemas y el comienzo de la retirada del capital británico de la región, aún cuando las utilidades se mantuvieran en niveles equivalentes a los obtenidos en la década del veinte. A partir de entonces, se observa una reorientación de la estrategia de las empresas orientado a asegurar el capital invertido y fortalecer las reservas en vista de una futura transferencia de los activos.

Cuadro 4. Inversión anual promedio por quinquenio en los sistemas de salubridad. Buenos Aires y Rosario, 1900-1944 (en miles de pesos)

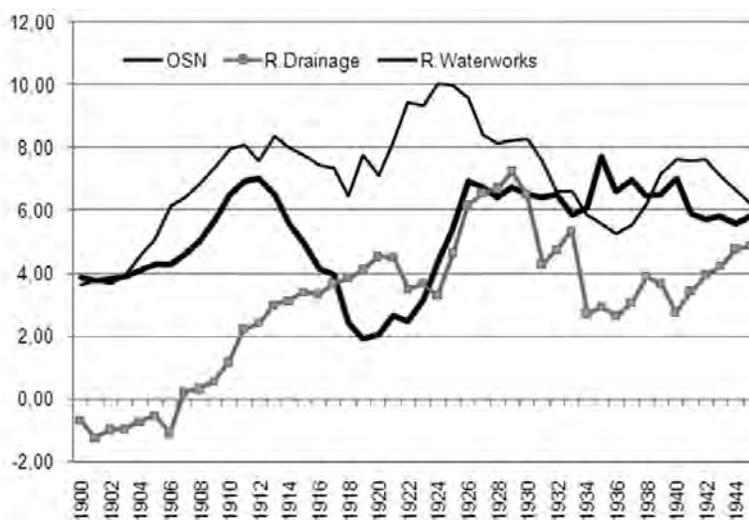
Período	OSN	Compañías Británicas
1900-1904	1.184,10	124,43
1905-1909	1.310,10	292,64
1910-1914	17.516,40	381,79
1915-1919	14.335,80	424,87
1920-1924	7.693,30	866,55
1925-1929	13.852,80	1.350,17
1930-1934	10.615,30	1.147,06
1935-1939	17.972,00	11,45
1940-1944	23.870,20	1.518,53

Fuentes: DGOS-OSN (1900-1944); RDC- Reports (1899-1944) y CWC- Reports (1899-1944).

⁴⁰ El rendimiento del sistema en Buenos Aires resulta de la relación entre ingresos netos e inversiones acumuladas. La contabilidad de Obras Sanitarias no deducía las amortizaciones anuales en este período, por lo que el rendimiento era en realidad levemente mayor al representado en el gráfico. Para las empresas británicas, consideramos la rentabilidad económica (utilidades sobre activo fijo, con deducción de amortizaciones según balance) como indicador del rendimiento de la explotación.

El rendimiento del sistema público en Buenos Aires fue elevado después de la integración y puesta en funcionamiento de las redes de agua potable y de cloacas a partir de mediados de los 1920s, alcanzando márgenes equivalentes a los observados en la rentable empresa británica de aguas corrientes a partir de 1932⁴⁰. Este indicador, sumado al menor coeficiente de explotación registrado por Obras Sanitarias desde 1929 hasta finales del período analizado, muestra que la gestión pública del sistema devino más eficiente que la gestión privada desde fines de la década del veinte en adelante.

Gráfico 10. Rendimiento de los sistemas público y privado de aguas corrientes y cloacas, 1900-1945 (OSN en Buenos Aires, empresas británicas en Rosario)



Fuentes: ídem gráfico 9.

Entre 1910 y 1935, los usuarios de aguas corrientes y cloacas en Buenos Aires aumentaron 400 %; mientras que en Rosario, los usuarios de aguas aumentaron un 222 % y las casas conectadas a la red cloacal, el 264%, para el mismo período. La divergencia entre el desarrollo de los sistemas sanitarios en Rosario y en otras ciudades argentinas hizo que la opción de transferir los sistemas al Obras Sanitarias de la Nación fuera muy bien vista por la dirigencia política local de la ciudad de Rosario que, en los años cuarenta reanudó las gestiones para que la nación se hiciera cargo del servicio de aguas corrientes y cloacas.

La propuesta del gobierno nacional de adquirir los sistemas de aguas corrientes y de cloacas en 1947 fue rápidamente aceptada por los directivos de las empresas británicas que operaban en Rosario, aún cuando faltaran diez años para el vencimiento de la concesión de aguas y veintisiete para la concesión de cloacas. En 1948, se firmó el acuerdo entre el gobierno nacional y ambas compañías. La oferta por la compañía de

TST, Marzo 2014, n° 26, pp. 162-197

aguas fue de 892.857 libras (4.500.000 pesos oro) equivalentes a la suma del capital accionario y las obligaciones. El monto pagado representaba la suma del activo fijo y los créditos de la empresa, menos el fondo de amortización para redención del capital según los balances de la empresa. Los activos inmovilizados de la compañía de cloacas se tasaron en 1.289.682, 54 libras (6.5 millones de pesos oro), que también representaba el total del activo inmovilizado según balance, menos la reserva para redención del capital, un monto que equivalía a la suma del capital accionario, las obligaciones y las reservas de la firma. En 1955, luego de resolver las cuestiones impositivas pendientes, finalizó la liquidación de ambas compañías, el gobierno nacional pagó la totalidad de los bienes de las empresas según balance y los sistemas se transfirieron a Obras Sanitarias de la Nación⁴¹.

El recorrido de Obras Sanitarias puede ser evaluado en términos de una exitosa trayectoria ascendente, tanto en lo referido a su autonomía y eficiencia, como a la ampliación de su radio de acción. Sin embargo, el proceso no fue lineal, en tanto la capacidad financiera del organismo dependió de las contradicciones y debates que marcaron la impronta del incipiente estado empresario en la Argentina de los primeros decenios del siglo XX, especialmente en lo que se refiere a la construcción de capacidades de gestión y a la autonomía relativa del organismo estatal, particularmente en el plano de la financiación.

Al respecto, cabe destacar que la expansión del sistema devino de decisiones de inversión del poder central puesto que al frustrarse el proyecto inicial para obtener financiamiento externo, a través de la emisión de obligaciones a cargo de la repartición autónoma, las obras debieron ser costeadas en gran parte sobre la base de rentas generales, y de una deuda flotante que tardaría 10 años en ser consolidada. Este compromiso del poder central, que continuó después de 1930 más allá de los cambios en la conducción política, resultaría clave para poder aprovechar las economías a escala y de red que ofrecía la puesta en funcionamiento del sistema en toda la ciudad de Buenos Aires, y habría de ser la base de sustentación del dinamismo y eficiencia con que la repartición o empresa autónoma desarrolló sus proyectos y obras en todo el país.

Una evaluación general de los sistemas gestionados por las empresas británicas en Rosario ofrece un panorama más ambigüo. Las redes de agua potable se expandieron hasta garantizar una cobertura relativamente amplia de la población hacia 1930. No sucedió lo mismo con la red cloacal cuya extensión fue insuficiente durante todo el período. Por otra parte, el cambio de las condiciones internacionales en los años de la crisis generó importantes conflictos en torno a la actualización tarifaria y a la problemática interrupción de los servicios a los deudores por parte de las empresas. Asimismo, el estancamiento de la inversión privada como consecuencia de la reorientación de las políticas de las empresas orientadas a preservar los activos y el capital, una vez finalizado el ciclo expansivo de la explotación, determinó el cese de la expansión de los sistemas, marcando una notable diferencia con los sistemas

⁴¹ CWCRC- Legal; RDC- Legal y RDC-Report (1948-1955).

administrados por Obras Sanitarias de la Nación en la ciudad de Buenos Aires y en las capitales provinciales.

A modo de conclusión, destacamos dos aspectos significativos que surgen del análisis comparado de los modelos de gestión pública y privada de los servicios de salubridad en Argentina. En primer lugar, se observa que ambos modelos produjeron resultados similares en términos de expansión de los sistemas y cobertura del servicio durante el período en que el financiamiento se obtuvo mayoritariamente en el mercado internacional de capitales, vía la emisión de acciones y debentures. Esta modalidad de financiamiento se vio trastocada por la crisis de 1929, cuyos efectos sobre el mercado financiero internacional perduraron hasta la segunda posguerra. Por lo tanto, dicha crisis representó un punto de inflexión clave en el desarrollo de estos servicios públicos. La gestión estatal en Buenos Aires pudo eludir los efectos de esta crisis, en tanto el financiamiento provenía del Tesoro Nacional. Este modelo de gestión se afianzó durante los años treinta en tanto se integró a otras iniciativas estatales orientadas a fortalecer la acción de las políticas públicas para contrarrestar los efectos de la crisis en la economía y la sociedad argentina. Por el contrario, el modelo de gestión privada dependía del mercado financiero internacional, de manera que el cambio en las condiciones de acceso al capital británico y los problemas por el tipo de cambio implicaron la reorientación de las estrategias de las empresas extranjeras respecto a sus negocios en el exterior. Según la perspectiva de los directivos de las empresas británicas, el ciclo virtuoso de los negocios en el Río de la Plata había llegado a su fin, por lo tanto, la política de las empresas priorizó la preservación de los activos y la recuperación de la inversión por sobre la elevación de los niveles de rentabilidad.

En segundo lugar, como hemos analizado, la expansión de los sistemas con el consiguiente aprovechamiento de economías de escala y de red, posibilitaba aumentar los rendimientos de la explotación, asegurando la realización de nuevas obras. La inversión estatal, verificada en gran escala y sobre una aglomeración urbana mucho mayor, generó rendimientos sostenidos y mejor cobertura del servicio, mientras que la inversión extranjera asociada a los ciclos financieros determinó en la fase descendente un estancamiento en las inversiones, que derivó en una importante proporción de la población urbana sin la cobertura adecuada (particularmente en relación con el sistema cloacal) en una coyuntura de activo incremento demográfico.

Bibliografía

- ABOITES, Luis (1998): *El agua de la Nación*, México, CIESAS.
- ARMIDA, Marisa y FERNÁNDEZ, Sandra (2000): “Una ciudad en transición y crisis (1930-1943), en A. Plá (coord.) *Rosario en la Historia*, tomo I, UNR Editora, Rosario, pp.88-89.
- BERTINO, Magdalena et al. (2012): “Historia de una empresa pública uruguaya: Obras Sanitarias del Estado (OSE) objetivos y desempeño en el largo plazo”, *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, San Carlos de Bariloche.
- BORDI DE RAGUCCI, Olga (1997): *El Agua privada en Buenos Aires, 1856-1892*, Buenos Aires.
- BOTANA, Natalio y GALLO, Ezequiel (2007): *De la república posible a la república verdadera*, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- CANDIOTI, Marcial R. (1918): *Cincuentenario de las obras de la Capital Federal: exposición sobre su desarrollo económico y financiero 1868-1918*. Buenos Aires.
- CGN: *Contaduría General de la Nación, Memorias*, Buenos Aires (1900-1929), passim
- COMPAÑÍA CONSOLIDADA DE AGUAS CORRIENTES DE ROSARIO (1935): *Conflicto por Rebaja de Tarifas ente la Municipalidad y la Cia de Aguas Corrientes de Rosario*, Rosario.
- CWCR-Reports: *Consolidated Waterworks Company of Rosario, Annual Reports (1898-1946)*. Reports of Proceedings at the General Meeting of Shareholders (1898-1946).
- CWCR-Legal: *Consolidated Waterworks Company of Rosario, Legal Documents*, en River and Mercantile Trust Records, University College, London.
- DGOS: *Dirección General de Obras de Salubridad*, Memorias (1898-1911)
- DGOSN (1908): *Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación, Proyecto de obras de Saneamiento del Territorio de la Capital Federal. Memoria Descriptiva*. Buenos Aires, pp. 16-18.
- DSCD: *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Buenos Aires (1911), tomo III, p.417.
- EL: *Diario El Litoral*, Santa Fe.
- FERNS, Harry S. (1968): *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Solar-Hachette, Buenos Aires.
- FOREMAN-PECK, James y MILLWARD, Robert (1994): *Public and private ownership of British industry*, Clarendon Press, Oxford.
- GERCHUNOFF, Pablo; ROCCHI, Fernando y ROSSI, Gastón (2008): *Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Edhasa, Buenos Aires.

- GIUNTINI Andrea, HERTNER, Peter y NÚÑEZ, Gregorio -eds. (2004): *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries. Technology, Networks, Finance and Public Regulation*, Comares, Granada.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (2004): *La República Imposible*, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (2005) *Vida y muerte de la república verdadera*, Ariel, Buenos Aires.
- HASSAN, John (1995): “The water industry 1900-51: a failure of public policy?”, en R.Millward y J.Singleton, *op.cit.*, pp. 189-210,
- JACOBSON, Charles (2000): *Ties that bind. Economic and Political Dilemmas of Urban Utility Networks, 1800-1990*, University of Pittsburg Press., Pittsburg.
- JONES, Charles (1973): *British Financial Institutions in Argentina, 1860-1914*, Ph D. Dissertation, University of Cambridge (unpublished).
- LATTES Zulma R de y LATTES, Alfredo (comp.) (1975): *La población de Argentina*, Buenos Aires.
- LANCIOTTI, Norma (2002): “Las relaciones entre gobierno municipal y empresas de servicios públicos en argentina: Un estudio de caso, Rosario 1887-1910”, *Anuario de Espacios Urbanos 2002*, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 97-116.
- LANCIOTTI, Norma (2007): “Empresas autónomas y grupos de inversión. Las empresas del grupo Morrison en Rosario, Argentina (1890-1930)”. *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 3, n° 8, Madrid, pp. 109-140.
- LANCIOTTI, Norma (2009): *De rentistas a empresarios. Inversión inmobiliaria y urbanización en la pampa argentina*. Rosario 1880/1914, UNL Ediciones, Rosario.
- LANCIOTTI, Norma (2011): “Inversión británica y redes empresariales: La estructura organizativa y las estrategias de gestión del grupo River Plate Trust, Loan & Agency en Argentina, 1881-1962”, *Anuario CEEED*, n° 3, FCE-UBA, pp. 85-126.
- LYNCH, John, CORTÉS CONDE, Robert, GALLO, Ezequiel et al. (2002): “Historia de la Argentina”, en BETHELL, Leslie (ed.), *Historia de América Latina*, Cambridge University Press, Buenos Aires.
- MATÉS, Juan Manuel. (2004): “The Development of Water Supplies in Spain, 19th and 20th Centuries”, en A.Giuntini, P.Hertner y G.Núñez, *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries*. Granada, pp.165-78.
- MATÉS Juan Manuel. (2007): “El servicio de abastecimiento de agua potable en Europa. Una perspectiva histórica para el análisis comparativo con América Latina”, I Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Montevideo.
- MILLWARD R. y J. SINGLETON (1995): *The political economy of nationalisation in Britain 1920-1950*, Cambridge University Press, Cambridge.

TST, Marzo 2014, n° 26, pp. 162-197

- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (1933): *Informe de la Comisión Municipal Fiscalizadora de las Compañías Consolidada de Aguas Corrientes del Rosario y Obras de Salubridad de Rosario*, Rosario,
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO-Censos: *Censos Municipales*, Rosario (años diversos).
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO-Anuarios: *Anuarios Estadísticos*, Rosario (años diversos).
- NAHUM, Benjamín (1993): *Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión*. Montevideo.
- OSE (1971): *Obras Sanitarias del Estado, Centenario del sistema de abastecimiento de agua en Montevideo*, Montevideo.
- OSN: *Obras Sanitarias de la Nación, (1912-1944)*.
- OSN- Actas: *Obras Sanitarias de la Nación, Actas del Directorio*, en Archivo General de la Nación, Departamento de Archivos Intermedios.
- OSN- Expedientes: *Obras Sanitarias de la Nación, Expedientes y legajos diversos*, en Archivo General de la Nación, Departamento de Archivos Intermedios, Ministerio de Obras Públicas.
- REGALSKY, Andrés (2011): “El proceso económico”, en GELMAN, Jorge (dir.), MIGUEZ, Eduardo (coord.), *América Latina en la historia contemporánea*. Argentina, Tomo 3, Madrid, pp. 151-206.
- REGALSKY, Andrés (2010): “De Buenos Aires a las provincias: la formación de una empresa pública nacional de saneamiento urbano en la Argentina. Obras Sanitarias de la Nación”, 1891-1930”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol.50:199, octubre-diciembre, pp. 455-483.
- REGALSKY Andrés M. (2002): *Mercados, inversores y élites: las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- REGALSKY Andrés M y Elena SALERNO (2009): “Financiamiento e inversión pública en la Argentina en un período de transición, 1900-1935. Un enfoque general y dos estudios de caso”, *Revista de Historia Económica*, 27-2, Madrid, septiembre, pp. 205-246
- RDC- Reports: Rosario Drainage Co.: Annual Reports (1898-1947), y Notice to stockholders (1948-1955).
- RDC-Legal: Rosario Drainage Company, Legal Documents, en River and Mercantile Trust Records, University College, London.
- RN: Registro Nacional, Buenos Aires, 1891-II, p. 858.

- SALERNO, Elena (2002): "Los Ferrocarriles del Estado, conectividad y política en la Argentina", *TST Revista de Historia. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 3-4, pp.217-35
- SALERNO, Elena (2003): *Los comienzos del Estado empresario: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910 -1928)*, Buenos Aires, CEEED,
- SCHVARZER, Jorge y GOMEZ, Teresita (2006): *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*, Buenos Aires.
- SOLVEIRA, Beatriz (2010): *Del municipio a la Nación: el servicio de agua corriente en la ciudad de Córdoba, siglos XVI-XX*, Córdoba.
- SiSS (sin fecha): *Superintendencia de Servicios Sanitarios, Historia del sector sanitario en Chile*, en <http://www.siss.gob.cl>.
- TORTOLERO, Alejandro (2000): *El Agua y su Historia*, Ed.Siglo XXI, México.
- ZIEGLER, Philip (1988): *The sixth great power: a history of one of the greatest of all banking families, the House of Barings, 1762-1929*, New York.