

Tesis de Posgrado

Proyectos, Dirección de Obras, Legislación.

Dickmann, Emilio

1934

Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en
[Ingeniería] de la Universidad de Buenos Aires

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales y de maestría de la Biblioteca Central Dr. Luis Federico Leloir, disponible en digital.bl.fcen.uba.ar. Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

This document is part of the doctoral theses collection of the Central Library Dr. Luis Federico Leloir, available in digital.bl.fcen.uba.ar. It should be used accompanied by the corresponding citation acknowledging the source.

Cita tipo APA:

Dickmann, Emilio. (1934). Proyectos, Dirección de Obras, Legislación.. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Buenos Aires.
http://digital.bl.fcen.uba.ar/Download/Tesis/Tesis_0205_Dickmann.pdf

Cita tipo Chicago:

Dickmann, Emilio. "Proyectos, Dirección de Obras, Legislación.". Tesis de Doctor. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Buenos Aires. 1934.
http://digital.bl.fcen.uba.ar/Download/Tesis/Tesis_0205_Dickmann.pdf

EXACTAS UBA

Facultad de Ciencias Exactas y Naturales



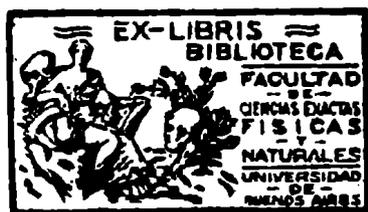
UBA

Universidad de Buenos Aires

Autor: EMILIO DIECKMANN

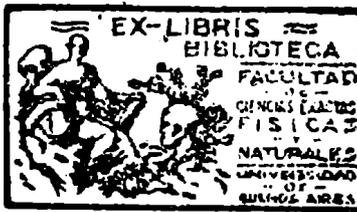
Trabajo final de adscripción a la
catedra "Proyectos. Dirección de obras.
Legislación".

1934



Tesis 205

Emilio Dieckmann



SISTEMAS DE EJECUCION DE OBRAS

PUBLICAS - LA LEY 775

En estos momentos de aguda crisis económica, que afecta a todos los países del mundo por igual, es sumamente útil el estudio de aquellas medidas o recursos, que si no la solucionan, por lo menos la reducen en cierto grado.

Los gobiernos de los distintos países han recurrido, como primera medida, para solucionar los apremiantes problemas económicos del momento, al conocido expediente de ejecutar obras públicas, ya sean necesarias o no.

Con ello, ha vuelto a ser de actualidad, el ya viejo y discutido tema de los sistemas de ejecución de obras públicas.

Es evidente, que con el incremento de las actividades, con el perfeccionamiento de la técnica y con la elevación del "standard" de vida de los hombres, han sido, y son necesarias, gran cantidad de obras públicas, que exigen enormes inversiones de dinero.

Estos dineros públicos, que se emplean en la ejecución de obras de bien general, deben ser cuidadosa y celosamente invertidos. A ello han tendido todas las leyes de carácter, principalmente administrativo, sancionadas en todos los países y especialmente en el nuestro.

Sin embargo, aún suponiendo que se hubiera llegado en esta materia a obtener una fiscalización reconsiderada muy eficiente, no puede ni debe creerse que esta sea la única función de una ley de obras públicas; existen otros problemas no menos importantes que

son fundamentales, y deben ser contemplados.

Después de la guerra, algunos países, Francia por ejemplo, se dedicó con todo empeño a renovar gran parte de lo que se llama el "utilaje nacional"; puentes, líneas y estaciones, fueron construidas, canales, caminos, edificios públicos en gran número se hicieron; las obras públicas tomaron un incremento considerable. Lo mismo ocurrió en Inglaterra, Alemania, Estados Unidos e Italia.

Los poderosos medios que la técnica puso a disposición de los hombres, permitieron la ejecución de obras cuyos proyectos hace algunos años parecieron irrealizables.

Posteriormente a este período que duró hasta el año 1924, la ejecución de obras públicas se detuvo. La industria y el comercio internacionales alcanzaron gran desarrollo y todo hacía preveer que el peligro de las crisis económicas, que suceden a las guerras había pasado.

Sin embargo, duró muy pocos años este resurgimiento económico. A fines del año 1928, empezó la actual depresión, que no tiene paralelo, ni por su intensidad ni duración, a ninguna de las crisis pasadas.

Con el comienzo de la crisis, empezó en los poderes públicos la preocupación de crear trabajo, para solucionar el problema de la desocupación, primera consecuencia dolorosa y terrible de la depresión económica. La forma más rápida y eficiente, pareció ser la ejecución de trabajos públicos. Con esto, además de dar ocupación directa a muchos hombres, se consigue hacer trabajar a gran número de industrias vinculadas con la construcción en todos sus

aspectos.

De nuevo se planteó el problema económico y legislativo, de cuál es la forma más práctica y eficiente para ejecutar dichas obras públicas.

Es pues de rigurosa actualidad el estudio de los sistemas de ejecución de trabajos públicos; en el mundo y en nuestro país.

Entre nosotros, últimamente se ha empezado a hablar de substituir el actual sistema de impuesto por la ley 775, por otro que contemple, -según se pretenda-, mejor las necesidades de la época.

Trataré en este trabajo de hacer un estudio técnico, económico y jurídico, sobre los diversos sistemas de ejecución de obras públicas en los principales países y especialmente en el nuestro.

----- X -----

EL CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA

Desde que intervino la legislación en la inversión de los dineros públicos, se planteó la discusión acerca de qué se debe entender por "obra pública".

Hay de hecho, distinciones fundamentales entre una obra pública y una obra privada; distinciones que hacen que sean dos teorías diferentes que corresponden a cada una de ellas.

El concepto primitivo de obra pública, era el más elemental y evidente. Ya en 1815, en Inglaterra bajo la dominación de Juan Sin Tierra, los recursos de que gozaron las parroquias, los aplicaban en parte a obras públicas, canales, puentes, caminos, etc.. Es decir; con fondos de la colectividad, se ejecutaban obras que significaban un adelanto y un servicio para la misma.

Es fundamental establecer que la ejecución de una obra pública, significaba un servicio para la sociedad; desde sus orígenes, la teoría de las obras públicas aparece intimamente vinculada a la de los servicios públicos.

Sin embargo, si la condición para que sea obra pública, es que sea sostenida con dineros públicos y para un servicio público, tal como ya se entendía en Inglaterra, deben llenarse una serie de requisitos legales que analizaremos:

Muchos autores han establecido con claridad, las condiciones necesarias que deben cumplirse para que se tenga una obra pública, y estas condiciones, necesarias y suficientes son:

1 - El trabajo debe ejecutarse por cuenta de una "persona pública".

Condición fundamental siempre que se precise el alcance de lo que es "persona pública". Los gobiernos, nacionales, provinciales y municipales, que según su jurisdicción aseguran los servicios públicos, son personas públicas.

Así, los trabajos de desagües ejecutados bajo la orden del prefecto del Sena, son trabajos públicos, y su costo se debe cobrar a los propietarios ribereños. En cambio, no son obras públicas las ejecutadas por el Banco de Francia por ejemplo, sino son trabajos privados.

En Francia, se ha establecido con gran meticulosidad, cuales son "personas públicas" y cuales no lo son. Para nosotros, la acepción que hemos dado, ampliada, con todas las reparticiones que dependiendo del gobierno, aseguran también un servicio público, es suficiente.

Además, es indispensable establecer, que estos trabajos, deben ser hechos por cuenta de una persona pública.

En general si los trabajos han sido contratados directamente por la "persona pública", son por cuenta de ella; este es el caso sencillo.

En cambio, si esa "persona pública", delega a una "persona particular" la prestación de un servicio público, mediante una "concesión", el concesionario y las obras que ejecuta, son personas públicas, porque las ejecuta por cuenta de la "persona pública"; en las concesiones se establece con claridad, que pasado cierto

plazo, todas las instalaciones pasan a poder de la "persona pública" que delegó en el concesionario la facultad de prestar el servicio público.

Si directa o indirectamente los trabajos, se realizan por cuenta de una "persona pública" son trabajos públicos.

El caso de las concesiones, que ha sido tan discutido, ha sido resuelto en Francia claramente; el siguiente caso particular es muy ilustrativo:

Se trataba de establecer, si las obras ejecutadas por el concesionario de una usina hidráulica, bajo el régimen de la ley del 16 de Octubre de 1919, eran o no trabajos públicos. El consejo de estado, estableció que eran trabajos públicos, fundándose simplemente en que "estas obras deben volver al Estado, al expirar la concesión", "puesto que los trabajos del concesionario pueden ser considerados, como ejecutados en definitiva por cuenta del Estado.

La ley del 16 de Octubre de 1919, lo establece con claridad, al decir:

"Art. 1.º - Nadie puede hacer uso, o utilizar la energía
"de las mareas, de los lagos y de los cursos de agua,
"cualesquiera sea su clasificación, sin previa autoriza-
"ción o concesión del Estado".

Sin embargo el caso de las concesiones, exige que en el contrato de concesiones, se establezca con claridad qué son trabajos públicos a los efectos de la forma que deben hacerse. De este punto nos ocuparemos más adelante con detenimiento.

2.º - El trabajo debe responder a una necesidad de orden general.

No basta, sin embargo que una obra pública se hecha por una persona pública y por cuenta de ésta, debe además responder a una necesidad de orden público.

¿Cuándo hay una necesidad de orden público?. Evidentemente cuando la colectividad se beneficia con la construcción de una obra,

Así, un camino, un canal, un hospital, una plaza, una fortificación, responden a diferentes necesidades públicas. Lo mismo ferrocarriles y servicios públicos en general. Por estas razones, el interés colectivo es el que ha de primar en la ejecución de obras y para ello todos los trabajos deben responder al interés general.

La legislación francesa, ha establecido con todo detalle y sutileza, los diferentes matices de un trabajo público en su relación con el interés general.

Se - Los trabajos públicos deben ser para construir o conservar cosas inmuebles.

Esta última condición es evidente, ya que por su misma definición, inmuebles son las cosas adheridas al suelo, de modo que solo podrá ser considerada obra pública aquella que tenga por objeto crear nuevos inmuebles o sino refaccionar o conservar los existentes.

Toda obra pública crea así nueva riqueza o conserva la existente, solamente en las cosas inmuebles de existencia más o menos permanentes en el tiempo.

Estas condiciones que deben cumplirse para que existe una obra pública, se han ido elaborando a través del tiempo, en las diferen-

tas legislaciones de los países de Europa.

En Inglaterra, el concepto de obra pública aparece vinculado al de servicio público; así la primera legislación de caminos (1555) establecía la forma de mantener las rutas. En 1664, se creó un impuesto para los que no cumplían con la mantención del camino. En 1775, se creó un impuesto caminero que fue organizado por la Highwayact de 1832.

Este ejemplo es típico; a medida que las necesidades del comercio y del progreso lo exigían, se fue complicando y ampliando la legislación.

En Alemania, también los caminos, su construcción y mantención fueron el origen de la legislación primitiva de obras públicas. Desde el año 1158, en pleno período feudal existen códigos al respecto.

Lo mismo puede decirse de Francia.

----- X -----

FORMA DE EJECUTARIAS

Siendo las obras públicas necesarias e indispensables para el desarrollo de las actividades y el progreso de cada país, se ha estudiado con todo detalle la forma de llevarlas a cabo; es decir, por medio de qué mecanismo el poder público invierte los fondos destinados a obras públicas para que estas resulten lo más económicas y mejor realizadas.

Los medios de que se vale el Estado para realizar obras públicas son la vía administrativa, la licitación y la concesión.

EL ASPECTO LEGAL

Dentro de la organización jurídica del Estado, las obras públicas se rigen por el derecho administrativo y por las leyes especiales que al efecto se dictan. En general los contratos de trabajos públicos, si ellos se hacen por licitación, son contratos administrativos bien definidos y, por consiguiente, su interpretación así como su extensión pueden ser claramente comprendidas.

Así, en nuestro país, se dictó la Ley de Obras Públicas N°775 y una serie de leyes complementarias que son autorizaciones legales para la inversión de los fondos en la ejecución de tal o cual obra.

El Estado ejecuta actualmente obras por vía administrativa, por contrato y por concesión.

De estas formas de ejecución la concesión es la que merece un estudio más detallado, por cuanto es la forma de ejecución todavía

menos definido y que se presta a distintas interpretaciones,

En efecto, el Estado al conceder por ejemplo: la explotación de un ferrocarril o de un servicio público, delega en el concesionario todas las facultades para ejecutar las obras públicas necesarias para el fin de la concesión. Así, al establecer la concesión de un ferrocarril se entiende implícitamente que se autoriza al concesionario de ese ferrocarril a construir la línea férrea y todas las obras de arte necesarias para que los trenes puedan circular.

De modo que las obras que ejecuten los concesionarios para el uso de la concesión, son obras públicas, si bien no ejecutadas directamente por una persona pública sino por delegación de ésta en el concesionario y son ejecutadas directamente con dineros públicos. Se ejecutan con dineros provenientes de la Nación al establecer en la concesión la tarifa justa y equitativa; por ejemplo en los ferrocarriles, para costear todos los gastos y beneficios que con concesión implique.

Tiene una importancia fundamental a nuestro juicio con delegación de facultades del poder público en los concesionarios para que éstos ejecuten las obras públicas necesarias a la concesión.

En general, no se establece en la concesión una forma clara y precisa para que los concesionarios ejecuten esas obras públicas dentro de las condiciones más económicas para el país.

Si la concesión es en realidad un derecho de aprovechamiento pero nunca una delegación de propiedad de la Nación sobre la cosa concedida, es lógico que la Nación tenga con respecto a las obras

públicas ejecutadas por los concesionarios, la seguridad de que esas obras públicas se ejecuten dentro del mínimo costo posible.

El monto de las obras públicas necesarias a la concesión, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas, es casi siempre muy elevado y, por consiguiente, dentro de la cuenta capital del concesionario esas obras públicas representan un gran porcentaje y si admitimos como cierto que la base de toda fijación de tarifas, de canones, o de retribución de servicios para el concesionario debe hacerse teniendo en cuenta el capital invertido para los fines de la concesión, es evidente que no puede quedar librado al criterio exclusivo del concesionario invertir en obras públicas necesarias para su concesión las sumas que crea convenientes y en la forma que él crea mejor para sus intereses.

Es pues necesario establecer que todo concesionario al ejecutar obras públicas ha de seguir el procedimiento que sigue el Estado para ejecutarlas, es decir, llamar a licitación pública o privada para las mismas y como caso muy excepcional y particular, ejecutarlas por vía administrativa.

En una palabra, dentro de los contratos de concesión debe establecerse que el concesionario, que no es sino un representante indirecto del Estado, que usufructua de la concesión, debe seguir estrictamente las reglas que sigue para ejecutar las obras públicas, el Estado.

En nuestro país los casos que se han producido y que se están produciendo con respecto a la fijación de la cuenta capital de las empresas concesionarias de servicios públicos y de ferrocarriles,

indican claramente la necesidad de determinar de una vez por todas con exactitud cómo ha de procederse para invertir los capitales necesarios y en qué forma estos capitales han de producir el mayor rendimiento cuando se inviertan en las obras públicas necesarias para la concesión.

Podía creerse que esta obligación del concesionario de ejecutar las obras públicas exactamente en la misma forma que el Estado es una restricción a los derechos del mismo. Sin embargo, con ello se evitaría la discusión fundamental sobre la cuenta capital y su verdadero valor, cosa que actualmente no se ha llegado a concretar en números en casi ninguna de las concesiones importantes actualmente en vigencia entre nosotros.

El establecimiento de la licitación pública o privada en los contratos de concesión que obligue al concesionario a usar ese procedimiento para ejecutar las obras públicas necesarias a la concesión, redundaría evidentemente en beneficio del Estado y de la colectividad en general, por cuanto se tendrían todas las ventajas que significa el remate de una obra pública y su construcción dentro de las condiciones económicas que la licitación permite hacer.

Sería conveniente que en todos los nuevos contratos de concesión se estableciera esa cláusula de licitar las obras necesarias para el fin de la concesión.

De este modo se habrá eliminado uno de los puntos dudosos para establecer con toda exactitud la cuenta capital de los concesionarios.

Al hablar de concesiones nos referimos en general a todos, pero principalmente a aquellas más importantes que son en general de servicios públicos y las de transportes.

Quizás pueda aducirse algún inconveniente de orden legal, pero creemos que eso puede salvarse y debe salvarse para una mayor exactitud en la fijación de las tarifas que sean más justas y equitativas para ambas partes del contrato de concesión; es decir, el Estado y el concesionario.

QUAL ES LA FORMA MAS VENTAJOSA PARA
EJECUTAR LAS OBRAS PUBLICAS -

Al Estado, que le corresponde la distribución de los fondos necesarios para ejecutar las obras públicas, le es posible ejecutarlas mediante dos formas:

Una por contrato y otra por vía administrativa.

La forma por contrato es la que en general se acepta para la mayoría de los trabajos comunes dentro de la ingeniería civil.

La forma por vía administrativa se adopta para aquellos casos en que no es posible por razones especiales ejecutar una obra por contrato.

Sin embargo, de acuerdo con el criterio general que debe presidir la inversión de los dineros públicos, es necesario que el Estado adopte la forma de ejecución de obras públicas que contemple más los intereses generales, o sea aquella que ofrezca más garantías en cuanto a la correcta y exacta inversión de los fondos.

Sin embargo, con este no se significa que la vía administrativa no ofrece las garantías requeridas, es evidente por razones que explicaremos, que ofrece garantías distintas a las que ofrece la vía por contrato.

Razones políticas en un caso, razones de incapacidad administrativa en otros, la falta de interés de los empleados públicos a veces, hacen que la inversión de los dineros públicos en obras ejecutadas por vía administrativa sea casi siempre mayor que la necesaria para hacer las mismas obras por contrato. De ahí que

la vía administrativa ofrezca el primer inconveniente que se traduce en un encarecimiento de las obras públicas, y ese encarecimiento llega en ciertos casos a sumas importantes que el Estado no tiene derecho a distraer en esa forma.

Por eso, la vía por administración para ejecutar obras públicas se ha relegado a términos secundarios. Nuestra legislación así lo ha entendido al establecer en la Ley de Obras Públicas la licitación como base para el contratamiento.

Las obras por contrato, a pesar de tener algunas dificultades de orden jurídico, de orden técnico y de orden financiero para el Estado, tienen la ventaja fundamental que se traduce en reducción del costo de las mismas.

El punto de vista financiero, es decir, la forma en que se han de financiar las obras públicas, tiene que contemplar como primera cosa y fundamental, el costo del establecimiento de la obra pública, o sea el costo inicial de ejecución y todo sistema de ejecución que tenga por fin reducir ese costo de primer establecimiento, es el más favorable.

La vía administrativa puede adoptarse sólo en aquellos casos que por razones muy especiales, ya sean de orden técnico o de orden financiero, pueda aceptarse.

Se ha dicho que ciertas obras públicas sólo pueden hacerse mediante la vía administrativa porque los fondos para las mismas se votan por partidas anuales en el presupuesto de la Nación y son estas sumas siempre inferiores al costo total de la obra.

De ahí que cualquier sistema de ejecución por licitación y por

consiguiente por contrato, fracase debido a la carencia de fondos.

Esta forma de destinar fondos anualmente en pequeñas partidas para obras públicas de un valor mucho más grande, tiene el grave inconveniente de encarecer las obras públicas con gastos financieros que analizaremos más adelante.

Como consecuencia de este sistema las obras públicas se eternizan y nunca se terminan por falta de fondos.

Es preferible siempre no construir una obra pública si no se tiene por lo menos una gran parte de la suma necesaria para la misma.

Esto es indispensable para no cometer el grave error técnico económico de prolongar indefinidamente la ejecución de una obra pública en forma tal que cuando se termina o resulta antiquada o inservible en la mayoría de los casos.

La forma de ejecución por licitación pública tiene dentro de los actuales sistemas, sino todas las ventajas, la mayoría de las ventajas. Es evidente que no es un sistema perfecto, que tiene sus fallas, pero, es el más aceptable y el que bajo el punto de vista del Estado, ofrece las mayores garantías con respecto a la ejecución de la obra y a la inversión de los fondos.

Esta forma de licitación, y nos referimos a la licitación pública o privada, es la que generalmente se adopta en todos los países de Europa y de Estados Unidos.

Así, es posible la competencia bien entendida entre las distintas empresas o profesionales, que redundará en beneficio de la Nación; traducida en una disminución del precio de las obras a con-

tratarse y de este sistema de licitación, la licitación pública es la que debemos preferir por las siguientes razones: Dentro de las obras públicas a ejecutarse la mayor parte de ellas, salvo que sean obras muy especiales y que requieran planteles, equipos, maquinarias o personal muy especializado, son obras comunes que pueden ejecutarse en nuestro país con los elementos y la capacidad media de los profesionales que en él existen. Por consiguiente, nada obsta para que esas obras se hagan por licitación pública, es decir, ofreciendo a todos los que se sientan capacitados o que acrediten su capacidad, la oportunidad de trabajar y competir lealmente en el mercado que ofrece la licitación de las obras públicas.

Ese criterio lo ha sostenido con toda claridad y sin dejar ninguna duda la Ley 775 de obras públicas de la Nación Argentina.

Ultimamente, se ha pretendido substituir a esta forma de ejecución de obras, algunas de ellas para ejecutarlas por administración.

Ese criterio aparte de violar abiertamente las disposiciones claras y terminantes de la Ley de Obras Públicas, tiene el grave inconveniente de encarecer la obra pública en forma muy acentuada.

En general, cuando se ejecuta una obra por vía administrativa, nunca se sabe a ciencia cierta cual es su costo porque se contabilizan los gastos directos de esa obra; es decir, mano de obra, materiales, gastos varios directos de esa obra; pero se olvidan los gastos indirectos; es decir, los gastos generales que corresponderían a la dirección, inspección, vigilancia de la obra, ofi-

cina técnica para hacer el proyecto de esa obra, personal administrativo necesario para la vigilancia y todo el aparato burocrático, o parte del mismo, que debe gravitar evidentemente sobre el costo de la obra.

Al mismo tiempo, se olvidan los gastos financieros de esa obra; es decir, los intereses y gastos ocasionados por adquisición de títulos si los hubiere, etc. etc..

De modo que salvo raras excepciones se hace un cálculo completo del costo de una obra por vía administrativa, solo se dan los gastos directos y esos gastos directos representan un valor que si bien es el más importante, no es el único y en determinados casos los gastos indirectos los gastos indirectos pueden tener y tienen un valor importante.

Por eso creemos que la forma más conveniente es la licitación pública.

La licitación pública ofrece al Estado el inconveniente que ofrece a toda parte contratante, el riesgo del no cumplimiento por la otra parte del contrato suscrita, porque toda licitación pública adjudicada, supone la firma de un contrato en el cual la Nación es parte, y si por razones que analizaremos, ese contrato no se cumple puede ser, que los perjuicios sufridos en el costo principalmente de la obra pública, sean de gran importancia.

Sin embargo, la Ley de obras públicas ha contemplado el caso tomando todos los resguardos posibles para que en este caso extremo del no cumplimiento del contrato, la Nación no resulte perjudicada.

Se ha imputado a la licitación pública el inconveniente de poner en competencia a empresas, entidades o profesionales de distinta capacidad técnica, financiera y moral; sin embargo, el régimen de la licitación pública si se aplicara con un criterio exacto, que es el único aceptable, no ofrecería esa debilidad con respecto a otro sistema de licitación más restringida.

Cuando se habla de licitación pública debe entenderse que una licitación pública amplia y libre, es para los que tienen capacidad de contratar y capacidad para obligarse como lo establece el Código Civil, solo con ese criterio es licitación pública amplia y libre, pero no es posible extender esa amplitud y esa libertad basadas en el equívoco del término "licitación pública" para aquellos que no tienen capacidad ni técnica ni financiera para poder ser partes de un contrato.

Si en nuestro país el sistema de licitación pública ha dado a veces malos resultados en la práctica, esto no puede ni debe imputarse al sistema, debe imputarse a la errónea interpretación de la licitación pública, es decir de admitir como proponentes a personas que dentro del más elemental derecho no podrían ser partes contratantes.

De modo que esta falla que se ha pretendido ver en la licitación pública no es tal, Se ha objetado, sin embargo, que si se restringiera en alguna forma la concurrencia a las licitaciones públicas, estas dejarían de ser públicas y el régimen de libre competencia que se pretende establecer fallaría por la base por cuanto no habría tal libertad para concurrir al remate, pero de acuerdo a lo que hemos dicho antes, es evidente que esa libertad

de concurrir a la licitación solo se debe de darse a quien es capaz jurídicamente de obligarse.

28
vicio

La licitación pública ofrece además al Estado la seguridad de que el contrato va a cumplirse en todas sus partes y la obra va a terminarse en el plazo establecido. Esta seguridad no la tiene el Estado cuando inicia una obra por vía administrativa. Es evidente que la vía administrativa, aún en este caso de plazo, es una vía incómoda e insegura.

Además, la multiplicidad de las obras de ingeniería que actualmente deben realizarse en el País, obras de todo orden y de toda índole y que requieren cada una de ellas o cada tipo de obra, conocimientos especializados, hacen que el Estado por más que tenga oficinas técnicas especializadas, no pueda tenerlas para todas las obras que sean necesario ejecutar, y mucho más lógico es en la licitación pública dar oportunidad a cada especialista en tal o cual ramo para ejecutar esa obra pública.

Con ello se obtiene una mejora evidente en el carácter de la obra con un costo evidentemente inferior.

Otro punto de vista no menos importante es el que contempla la necesidad de que dentro del Estado se creen además de la capacidad técnica de las oficinas del Estado, capacidades técnicas y capacidades de empresas particulares que constituyen evidentemente una fuerza y una riqueza para la Nación.

La ejecución por vía administrativa llevada al extremo de suprimir la licitación pública, traería como consecuencia desgastes para el porvenir del país; es decir, eliminaría a los técnicos

y empresas que, si bien es cierto están guiadas por el sentido de la ganancia, contribuyen al progreso material del país,

Debemos pues, sin desechar totalmente la vía administrativa, restringir ésta a aquellos casos en los cuales por razones de orden distinta, no es posible licitar la obra o que la licitación haya fracasado.

Otra forma de ejecutar las obras públicas que ya hemos tratado, es la concesión de las obras públicas o la concesión de los servicios públicos en los cuales el concesionario o los concesionarios deben ejecutar obras públicas para cumplir con la concesión; es decir, en el caso de servicios públicos, para prestar el servicio público objeto de la concesión.

En este sistema de concesión, que en realidad no es un sistema de ejecución de obras públicas propiamente dicho, hacen esas obras en forma de vía administrativa; debiendo establecerse lo que a nuestro juicio es lo fundamental y es la obligación del concesionario de realizar las obras públicas; es decir, las obras necesarias para la concesión mediante el sistema de licitación pública.

Esto sería lo más justo y permitiría establecer con toda exactitud el capital invertido por el concesionario en obras necesarias para la concesión. En una palabra, establecer que el concesionario no pueda ejecutar las obras necesarias a los fines de la concesión sino aplicando las normas en este caso de licitación pública para ejecutar las obras necesarias para la concesión.

El sistema de licitación, cuidaría establecer cual es la forma

más conveniente, si la licitación pública o la licitación privada. La Ley de obras públicas establece también con claridad los casos en que el Estado pueda hacer uso de la licitación privada.

Sin embargo, la licitación privada no difiere de la licitación pública sino en cuanto al número de los proponentes. El sistema de licitación privada debe ser usado solamente en casos excepcionales.

Ese es el criterio de la Ley de Obras Públicas, pero no puede aceptarse en ninguna forma para la ejecución de obras de tipo común, y dentro de condiciones normales.

La licitación pública con el criterio que la hemos encarado, es decir, la libre competencia para todos aquellos que tienen la capacidad de obligarse, es suficiente garantía para el Estado y no necesita recurrir a la licitación privada para restringir aún más el número de concurrentes a las licitaciones.

Por consiguiente, la licitación privada no es un sistema recomendable para la ejecución de las obras públicas.

Además, la licitación pública con el criterio más amplio, aún con los inconvenientes que pudiera tener, no da lugar nunca a la serie de inconvenientes que ofrece la licitación privada cuando se hace en los casos no previstos por la Ley de Obras Públicas.

Por esta razón no es admisible el sistema de licitación privada.

Queda, pues, el sistema de licitación pública como único sistema para ejecutar las obras públicas con las debidas garantías para los dineros públicos que se empleen en ellas.

No debemos perder de vista que es indispensable que el Estado

por cada peso que invierta en obras publicas, debe tener una igual suma en trabajo efectivo, en obra publica hecha.

Este no significa que el estado a de lucrar con este sistema de licitacion publica, para obtener precios tan bajos que sean por debajo de la realidad, por debajo del coste.

Por esta razon, el sistema de licitacion publica restringida a aquellos que pueden contratar, tiene que dar logicamente el resultado de que los precios de esas obras licitadas, sean precios convenientes para el estado, y para las empresas particulares.

Ademas de esta forma de ejecucion de obras publicas, esta la conocida con el nombre de coste y costas.

El estado encarga a una empresa, la ejecucion de una obra publica sin presupuesto establecido; o sea reconociendo las inversiones que se efectuen directas e indirectas, mas un cierto porcentaje en concepto de utilidad. Siempre se reserva en esta forma el estado la Direccion de la obra.

Tiene graves inconvenientes esta forma de ejecucion; no saber con alguna exactitud, el coste final de la obra. Aparte de que una direccion de la misma no muy acertada, queda encareceria en forma apreciable.

No estara demas, establecer, que en casos especiales, esa Direccion de la obra, se encarga a personas privadas, manteniendo el control del estado para las inversiones; de este modo se anularia en parte el riesgo de una direccion del estado inconveniente.

Es indispensable tener en cuenta el criterio fundamental, que es el economico, para que siempre se pueda establecer el coste y

decir; la inversión total que debe realizarse para que la obra esté ejecutada de acuerdo a su fin.

Este sistema nunca puede dar este dato, que es fundamental, con toda exactitud. Podrá tenerse una apreciación muy aproximada de lo que será la realidad, pero nunca se podrá tener la cifra exacta del costo de una obra como se tiene contratándola.

Sin embargo, este sistema puede ser interesante para tipos de obras hidráulicas por ejemplo, cuyo costo es difícil establecer, por cuanto cada obra hidráulica es una cosa muy particular.

Sólo en estos casos que exigen técnicos sumamente especializados es admisible esta forma de ejecución, siempre y cuando la sustitución de la dirección técnica de las oficinas del Estado se haga por otros técnicos o entidades cuya capacidad sea indiscutible. Sólo en esa forma tendría razón de ser el cambio.

Para nuestro país, el término medio común de las obras que deben ejecutarse llega ser fácilmente accesible al término medio de la capacidad técnica y de los medios que existen en el país para realizarlas, de modo que este último sistema que hemos brevemente expuesto queda como una excepción, y no es posible legislar para las excepciones, es indispensable legislar con claridad para los casos generales.

Pero así como el sistema de licitación es el más indicado para todos los casos en general, puede considerarse que en ciertas y determinadas oportunidades el Estado puede y debe construir obras por administración cuando estas resultan evidentemente más económicas.

Por ejemplo, si el Gobierno Nacional o un gobierno provincial tiene que construir edificios para escuelas y consigue la donación de los terrenos y que comisiones vecinales donan algunos de los materiales para esas obras como ser: ladrillos, arena, cal, etc., es evidente que contratar esas obras; es decir, licitarlas, ofrecerá dificultades que es ^{defiñil} ~~facil~~ salvar.

En estos casos es admisible la forma de administración para la ejecución de las obras públicas.

Sin embargo, son casos particulares que no hacen sino confirmar la necesidad de ejecutar las obras por contrato, es decir, suprimir en lo posible todo lo que sea la vía administrativa.

Entre nosotros, después de la sanción de la Ley Nacional de Vialidad, Ley 11.658, se ha eliminado en gran parte el frondoso personal y los grandes gastos que ocasionaban al país la ejecución de obras por vía administrativa que ejecutaba la ex-Dirección de Puentes y Caminos de la Nación.

El criterio seguido en la Ley de Vialidad por los legisladores al hacerla y por el Directorio actual al aplicarla, ha sido suprimir en todo lo que no fuera absolutamente indispensable la ejecución de obras por administración y en la memoria de la Dirección de Vialidad correspondiente al año 1933 se establece claramente el criterio uniforme y definido de suprimir todo lo que fueran obras por administración.

LA LEY DE OBRAS PUBLICAS DE LA NACION
Nº 775

En el año 1875 el Congreso de la Nación resolvió dar al país una ley que estableciera la obligación y derechos recíprocos del Estado y de los contratistas para ejecutar las obras públicas que la Nación necesitara, y esta ley de Obras Públicas, que fué sancionada el 20 de Julio de 1875 es la que actualmente está en vigencia.

La ley de obras públicas ha servido hasta ahora bastante bien para reglar esas relaciones de derechos y para solucionar y completar aquellas omisiones en los contratos y las necesidades del Estado en sus partes básicas.

Sin embargo, con el adelanto de la técnica y con la complejidad de las relaciones económicas, es indispensable que esta Ley de Obras Públicas sea modificada.

Nos dedicaremos en este capítulo a analizar someramente los fundamentos y los artículos más importantes de la ley.

El capítulo 1º de la ley establece con claridad que es lo que deben entenderse por obras públicas y las define diciendo que son "todas las que se contruyen por cuenta del tesoro de la Nación", y en el art. 2º dice la ley que "dichas obras se ejecutarán bajo la inspección y vigilancia del gobierno de la Nación por medio del Departamento de Ingenieros Civiles o Militares, según la clase a que ellas pertenezcan"; el Art. 3º se ajusta a la Ley Nº 428 de contabilidad sancionada el 26 de Setiembre de 1870 en la que establece cuando una obra ha de hacerse por licitación y cuando este requi-

sito debe eliminarse, y la Ley estableció 5 casos para los cuales el gobierno puede prescindir del requisito de la licitación pública ordenada por la Ley de Contabilidad.

Esos 5 casos se refieren cuando el costo de la obra sea inferior a 1.000 pesos fuertes, cuando por razones especiales la ejecución de dicha obra sea reservada, cuando por casos de urgencia no haya tiempo para llamar a licitación, cuando llamada a licitación la obra dos veces hubiera fracasado ésta y, por último, cuando siendo obras artísticas en las cuales sea necesaria la especialización artística es evidente que el requisito de la licitación pública no puede llenarse.

Este artículo de la Ley de Obras Públicas establece con toda claridad y a nuestro juicio con toda exactitud, para evitar cualquier interpretación equivocada, los casos en los cuales excepcionalmente se puede prescindir de la licitación pública.

Cuando una obra que deba ejecutarse no está comprendida clara y explícitamente en estos 5 casos mencionados por la Ley de Obras Públicas, debe llamarse a licitación pública para su ejecución.

El Art. 4º de la Ley establece los requisitos que debe llenar el gobierno para llamar a licitación pública para construir una obra, y dice:

- "Deberán acompañarse los planos y presupuestos de ella,
- "acompañándolos de una memoria sobre las condiciones en
- "lo que se refiere al trabajo y a la calidad de los mate-
- "riales, las bases a que debe sujetarse el contratista,
- "el tiempo en que ella debe terminarse y todas las demás
- "circunstancias que considere necesario mencionar para

"formarse una idea exacta de la importancia y naturaleza de la obra".

Ha querido la Ley evitar en toda forma que se licitaran obras con documentación incompleta que se prestara a diversas y encontradas interpretaciones por parte de los interesados en la licitación y la última parte del Art. 4º de la Ley, da al Poder Ejecutivo la facultad de llamar a licitación para la ejecución de los planos.

Esta última autorización ha sido rara vez utilizada por el Poder Ejecutivo, a nuestro juicio con un criterio completamente equivocado, por cuanto todos los recaudos que toma la Ley con respecto a la ejecución de las obras públicas pueden ser sino totalmente falseados, muy falseados por deficiencias en la documentación y el proyecto de la obra que va a ejecutarse, deficiencias que solo son imputables a quién hizo el proyecto o a la repartición que lo hizo y con los cuales el contratista nada ha tenido que hacer.

En muchos casos hay una evidente ventaja en licitar la preparación de los planos y el proyecto. Con ello se ganaría en capacidad media y se daría oportunidad a todos los que crean tener aptitud para concurrir a un concurso de esta índole.

El Art. 5º de la Ley establece que aprobados los planos y presupuestos,

"Se sacarán las obras a licitación pública o se contratará su ejecución sin este requisito, si ellas fuesen de aquellas que por el Art. 3º están exceptuadas de aquella formalidad".

Con esto, el legislador ha terminado el capítulo primero de la

Ley que habla de las obras públicas en general, estableciendo que debe entenderse por obra pública, cuando deben licitarse las obras públicas, cómo deben hacerse y en qué forma preparar los proyectos y la documentación necesaria y con ello ordena, salvo las excepciones bien precisadas, que se llame a licitación pública para ejecutar esas obras.

La Ley es, en este sentido, clara y terminante; ha querido evitar en todo lo posible que se burle o se evite un llamado a licitación pública.

El capítulo 2º de la Ley establece los requisitos que deben llenarse para licitar y adjudicar una obra pública.

El Art. 6º habla de la publicidad que debe darse a un llamado a licitación pública, publicidad que tiene por objeto poner en conocimiento del mayor número de personas esa licitación para que ellas, si tienen interés concurren al remate y se establezca de este modo el régimen más libre de la competencia y estos avisos del llamado a licitación pueden publicarse en el país y en el extranjero, siempre que la licitación pueda ofrecer interés a empresas o personas del extranjero.

Ha querido la Ley que el remate sea un reflejo fiel del interés que por la obra hubiera y que ese remate redunde con su amplia publicidad pura y exclusivamente en beneficio de los intereses de la Nación.

El Art. 7º establece también con claridad que es lo que debe contener el aviso de licitación, las condiciones que deben llenar los concurrentes a la misma para ser admitidos y la fecha y hora en que

se realizará el acto.

El Art. 8^a establece la forma en que ha de procederse cuando hay interés en que la licitación se efectúe en dos puntos o más del país simultáneamente; es un artículo de forma.

El Art. 9^a establece la limitación para los que deseen ser admitidos en las licitaciones, y estas limitaciones que son prohibiciones, son las que establece el Código Civil en General para los que deben contratar.

Dice el Art. 9^a que los que no tienen capacidad civil para obligar, los que deben a la Nación sumas de dinero y los que no hubieran cumplido los contratos anteriores que hubieran tenido con el Gobierno, no pueden ser considerados como licitantes y esta misma exclusión hace la Ley también para los vedores o garantes de los licitantes.

La Ley no ha hecho nada más que repetir las normas generales del derecho para los que deban contraer obligaciones o adquirir derechos.

El Art. 10^a establece la obligación de depositar antes de presentarse a la licitación una suma que ha establecido en el 1% del valor presupuestado de las obras sacadas a licitación, es decir, exige una garantía previa para presentarse a la licitación.

La Ley ha fijado un porcentaje fijo; el 1%, con carácter completamente general, cosa que no es muy lógica por cuanto la garantía que debe exigirse para presentarse a una licitación debe ser variable de acuerdo a la importancia, dificultad y monto de la obra a ejecutarse.

Los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16 son de forma y establecen los requisitos necesarios para la apertura de la licitación, la lectura de la misma, el acta que debe labrarse, etc. etc..

El Art. 17 es un artículo muy importante por cuanto establece que la ejecución de la licitación se hará "siempre sobre la propuesta más conveniente"; es decir, la Ley no ha hablado de la propuesta más barata o de más bajo precio y establece este artículo que "la presentación de las propuestas" no dá derecho alguno a los proponentes para la aceptación de ellas.

Estas dos limitaciones han dado origen a una serie de discusiones y de interpretaciones que analizaremos en el punto "F" de este estudio; sin embargo, debemos comprender que para la época en que se hizo la Ley y con los conocimientos que en aquel entonces existían, y la necesidad imperiosa que había de reglamentar la ejecución de obras públicas, este artículo está plenamente justificado.

Los artículos 18 y 19, son artículos de forma que establecen la devolución de la garantía depositada y el 19 respecto a la transferencia del contrato para el cual se exige que el cesionario tenga la misma responsabilidad que el primitivo contratante.

El capítulo 3º de la Ley dice de los contratos de obras, el Art. 20 y 21 establecen el plazo para la firma del contrato y la necesidad de ampliar la fianza para el cumplimiento del mismo, fianza que según el Art. 23 de la Ley es el 5% del valor de la obra que puede ser depositada en efectivo o en títulos según lo crea más conveniente el adjudicatario de la misma.

El Art. 24 establece que los gastos de adjudicación serán por

cuenta del adjudicatario.

Los artículos 25 y 26, son artículos de forma. El primero es semejante al artículo 19.

Hasta aquí la Ley ha ordenado la forma de llamar a licitación, la forma de adjudicación y la firma del contrato. Estamos pues en condiciones de iniciar los trabajos en el terreno y a ello se refiere el capítulo 4º de la Ley que dice de la ejecución de las obras.

Art. 27 - Es el artículo que se refiere al replanteo y trazado de las obras en el terreno. Establece la Ley el requisito indispensable del acto de replanteo, acto de replanteo que es el comienzo legal de la ejecución de la obra en el terreno.

El replanteo debe ser dirigido por los empleados del gobierno, pero los gastos en bonos para auxiliar a esos empleados del gobierno, serán por cuenta del contratista de acuerdo al artículo 28.

El Art. 29 establece el plazo de ejecución de las obras de acuerdo al contrato. Establece que ellas deberán ser ejecutadas con la suficiente cantidad de elementos y de operarios de acuerdo a los planos del proyecto.

El Art. 30 establece la posibilidad de una prórroga para el comienzo de las obras, si estas no pudiesen iniciarse por causas de fuerza mayor e independientes de la voluntad del contratista.

El Art. 31 fija la residencia del contratista o su representante en el lugar de las obras "o en un punto próximo a ellas".

Esta fijación de residencia tiene por objeto fijar con toda claridad el sitio a donde deben dirigirse las comunicaciones y órde-

nes necesarias para la ejecución de la obra.

El Art. 32 es de forma.

El Art. 33 establece la prohibición para el contratista de recurrir al ingeniero que dirige los trabajos, pero le da la facultad de exponer los motivos que tuviera para ello al gobierno, pero siguiendo el criterio general de la Ley no da autorización ni razón para que por esta causa el contratista suspenda la ejecución de los trabajos.

Este art. 33, tiene el grave inconveniente de entregar a veces valiosos intereses en manos de un empleado del gobierno que si bien en general es una persona responsable y que sabe lo que debe hacer, es muchos casos desgraciadamente se presta a toda clase de abusos y arbitrariedades, que si bien tienen su sanción por este mismo artículo de la Ley, no son suficientes como para resarcir al contratista de los enormes daños que una arbitraria dirección de la obra puede ocasionarle.

El Art. 34 establece la cantidad de obreros y de elementos necesarios que deben estar en proporción con la importancia de la obra para que esta se ejecute dentro del término del contrato.

El Art. 35 habla de las modificaciones de obras y autoriza a modificar esas obras siempre que estas modificaciones no alteren la base del contrato.

El Art. 36 repite que solo se podrán utilizar en las obras los materiales autorizados por el contrato.

El Art. 37 prohíbe expresamente la ampliación de obras, es decir sin orden escrita el contratista no podrá ejecutar ninguna obra que

no estuviera prevista en el contrato.

Art. 38 - Este artículo establece que el contratista está obligado a cumplir las órdenes de la inspección en lo que se refiere a la calidad de los materiales empleados en la obra y establece el arbitraje con solución de las diferencias que se suscitaran.

El Art. 39 ordena la demolición y reconstrucción de aquellas obras que no fueran ejecutadas dentro de los términos y de las condiciones especificadas en el contrato.

El Art. 30 da al Estado la posibilidad de emplear materiales de su propiedad, es decir de entregar esos materiales al contratista descontándole su importe, siempre que el contratista no hubiera acopiado ya esos materiales y si así lo hubiera hecho, se los pagará.

El Art. 41 establece la forma en que debe proceder cuando por una razón u otra es necesario establecer en el contrato precios nuevos por trabajos imprevistos que no estaban comprendidos ni incluidos en el proyecto de la licitación y este artículo dice:

"Cuando se juzgue necesario emplear materiales o ejecutar obras que no figuran en el presupuesto del contrato, se avaluará su importe a los precios asignados en los mismos presupuestos para otras obras o materiales análogos. Si los precios no pudiesen determinarse por analogía, se avaluarán por el ingeniero inspector, de acuerdo con el contratista y en caso de desacuerdo, serán fijados por peritos arbitros".

El Art. 42 se refiere al complejo capítulo de las modificaciones

de obras, modificaciones de obras que pueden aumentar o disminuir el monto original del presupuesto. Con respecto a ello la Ley establece que son obligatorias para el contratista, pero la Ley niega al contratista toda indemnización por los beneficios que hubiera dejado de percibir debido a la modificación en más o en menos de las obras.

El Art. 43 establece disposiciones complementarias con respecto a la suspensión de las obras si fuera necesario de acuerdo a las modificaciones del art. 42 y el art. 44 establece que el contratista es responsable del cumplimiento de las disposiciones municipales, policiales y molestias a vecinos.

El capítulo 5º de la Ley establece la forma de la medición, recepción de las obras y liquidación final, y esto lo establece en los artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53.

El criterio de la Ley es el siguiente: Las obras se pagan por certificados mensuales o en las épocas en que se determine en los contratos, pero todas estas mediciones y pagos tienen el carácter de mediciones y pagos provisionales hasta la medición y recepción definitiva y total de la obra y para ello la Ley toma todos los requisitos necesarios para que formalmente estos actos tengan toda la validez legal necesaria.

Exige la presencia del contratista para estos actos, exige que el contratista firme de conformidad o haciendo la observación que crea conveniente a actos que resulten de esa operación.

Establece el plazo durante el cual durará la garantía del contratista por la obra, plazo que se entiende hasta la recepción defi-

nitiva de la misma y durante el cual durará la garantía del contratista por la obra, plazo que se entiende hasta la recepción definitiva de la misma y durante el cual el contratista es responsable de la obra y de su conservación.

En cuanto a la liquidación definitiva de la obra, la Ley establece que debe hacerse con todos los datos, planos, croquis, etc., de las mediciones, de modo que no hubiera ninguna duda sobre la forma en que se ha procedido.

El Art. 50 establece la conservación de las obras, conservación que dura todo el plazo de garantía.

El Art. 52 establece que la garantía por la obra no será sellada por el gobierno hasta tanto el Poder Ejecutivo no establezca cómo el contratista ha cumplido completamente con todas las obligaciones contra actuales y el Art. 53 permite recepciones parciales de las obras pero no admite devoluciones parciales de garantías sino que las garantías quedarán íntegras hasta el fin de la obra y su recepción definitiva.

El capítulo 6^a de la Ley de Obras Públicas establece los pagos de obras.

El criterio de la Ley ha sido de pagar las obras realmente ejecutadas, pagarlas dentro de los plazos del contrato y en base a las mediciones y a los certificados confeccionados por el Inspector de la obra y establece que los contratistas no tendrán derecho a indemnización cuando emplearan materiales de mejor calidad que los estipulados en el contrato si ello no se hubiese ordenado. Que no tendrá derecho a indemnización cuando por su culpa se hayan

producido daños o imprevistos en la obra, pero en el artículo 61 la Ley establece las causas por las cuales el contratista podrá reclamar indemnización; causas de fuerza mayor y que merecen ser tenidas en cuenta, pero establece este mismo artículo "que en caso de indemnización se pagará la parte con arreglo a los precios del contrato".

Los demás artículos son artículos de forma que garanten al contratista contra los errores que pudiese haber en el presupuesto y el artículo 63 garante al contratista y a sus acreedores por cuanto establece que las sumas que el Estado le adeuda están libres de embargo judicial, salvo que los que promovieran ese embargo sean deudores directos del contratista para esa obra.

El Art. 64 establece con claridad que el Estado reconocerá intereses por el dinero que no abonara por trabajo realmente ejecutado dentro de los 30 días de extendido el respectivo certificado.

El capítulo 7^a de la Ley establece la forma en que ha de procederse cuando tiene que disolver el vínculo que une al Estado con el contratista, es decir, el gasto de rescisión del contrato.

El Art. 65 establece que el Estado podrá rescindir el contrato en caso de falencia del contratista, es decir en caso de quiebra, y agrega, "haciendo efectiva la fianza". Lo mismo podrá rescindir el contrato por fallecimiento del contratista o cuando no cumpla con las estipulaciones del contrato infringiéndolo reiteradamente, y elimina toda posibilidad de que el contratista no hubiese rescindido el contrato y pudiera tener derecho a beneficios por diferencias de precio que se obtuvieran licitando nuevamente la obra.

El Art. 68 establece la posibilidad de rescisión del contrato cuando el plazo de ejecución de la obra no se cumpliera, es decir, no se trabajara con la suficiente actividad como para dar cumplimiento al mismo.

El Art. 69 establece que si el contratista no cumple el contrato el Poder Ejecutivo podrá rescindirle sin más trámite.

El Art. 70 establece los casos en los cuales el contratista podrá pedir él la rescisión del contrato y estos casos son: cuando el importe de las modificaciones que se introduzcan aumenten o disminuyan el valor del contrato en una 6ª parte o cuando por errores en el presupuesto, esa diferencia alcance también a una 6ª parte en más o en menos, y cuando el Poder Ejecutivo suspenda por más de 3 meses las obras o cuando pasado cierto plazo que la Ley estimaba para la ejecución de las obras, el Poder Ejecutivo no hubiera dado orden de iniciarlas, y el Art. 71 que es el último de la Ley dice de la forma de liquidar financieramente el contrato rescindido, estableciendo que el Poder Ejecutivo pagará las inversiones directas que se han hecho en las obras, así como los materiales puestos al pie de las mismas.

Estos son brevemente expuestos y sin mayores comentarios, los artículos de la Ley de Obras Públicas; algunos de ellos merecen un comentario especial que haremos en la forma más concisa posible.

- E -

LA LEGISLACION COMPARADA CON
OTROS PAISES

El estudio de la legislación de obras públicas a través del tiempo es sumamente interesante y merece ser considerada con extensión. Como a los fines de este trabajo es independiente del conjunto, lo haremos más adelante en forma completa y documentada.

-----X-----

MODIFICACIONES A LA LEY 775

La Ley de Obras Públicas fue hecha en el año 1870 y para las necesidades actuales dentro de los criterios técnicos económicos modernos es evidente que requiere algunas modificaciones que si bien a nuestro juicio no deben alterar el régimen de licitación pública que ella ha establecido, deben modificarla en cuanto a darle mayor elasticidad para la ejecución de obras públicas dentro de la rapidez del nuevo tipo de obras que deben hacerse para llenar las necesidades de servicios públicos, de comunicaciones, de construcción, etc., etc.

De modo, que si las obras públicas han de hacerse como un sistema para contribuir a solucionar en parte el problema de la desocupación, deben contar con un mecanismo legal apropiado en cuanto a la rapidez de trámites y de ejecución, para con ello vincular la medida de emergencia que se toma, para ocupar la mayor cantidad de hombres, con la urgencia de la misma.

Dentro de la nueva legislación, varias tentativas se han hecho para modificar la Ley de Obras Públicas.

Vamos a considerar de estas modificaciones las que, a nuestro juicio, son las más importantes.

La primera de ella fue propiciada por el Poder Ejecutivo en un mensaje que enviara al Congreso el 5 de Junio de 1932. Este mensaje fue acompañado de algunos fundamentos que comentaremos:

Dice el Poder Ejecutivo en la primera parte de ese mensaje:

"que las obras públicas que el presupuesto general de
"gastos autorice a ejecutar en el corriente año ni res-
"ponden a un plan orgánico ni están financiadas en for-
"ma que haga su realización a un coste razonable",

Evidentemente, con la experiencia que tenemos en el país, de la
forma de planear las obras públicas y de financiarlas, el Poder Eje-
cutivo tiene toda la razón al establecer que si se realizan esas
obras, se realizan a un coste que es superior al coste real de las
mismas; y agrega el Poder Ejecutivo:

"Al confeccionarse el anexo "I" se ha aceptado la mala
"práctica de distribuir partidas entre un gran número
"de obras de diverso carácter para proseguir los traba-
"jos iniciados en la mayor parte de ellas, para termi-
"nar algunos y para expensar muy pocos, y la asignación
"de los créditos respectivos ha respondido más al expe-
"diente de un prorrateo circunstancial que al propósi-
"to de asegurar construcciones rápidas y baratas. No ha
"contemplado un criterio de selección para dar preferen-
"cia a obras que por su naturaleza o destino sean excep-
"cionalmente reproductivas bajo el doble punto de vista
"económico y fiscal.

"Su financiación con títulos del Crédito Argentino Inter-
"no autorizado a emitir por Leyes de ejercicios anterior-
"es sólo sería factible si se lograra interesar la cola-
"boración de empresas serias y de gran solvencia,

"El Poder Ejecutivo considera que se debe dar término

"cuanto antes a las obras iniciadas detándolas de los
"créditos necesarios para concluir las y en tal sentido
"ha de solicitar oportunamente del Honorable Congreso
"la ampliación de las partidas correspondientes del anexo
"referido a fin de encarar integralmente su ejecución como
"mejor convenga a los intereses del Estado.
"Conceptos además, indispensable y urgente formular pla-
"nes parciales de obras útiles y remunerativas con su fi-
"nanciación propia, adecuada y segura, para lo cual las
"oficinas técnicas prepararán los planes y presupuestos
"necesarios como base de los proyectos que se elevarán de
"inmediato a la consideración del Honorable Congreso.
"Para facilitar las unas y otras por procedimientos que
"permitan pagarlas con los recursos del Crédito Interno
"Argentino especialmente dada la imposibilidad de utili-
"zar las rentas generales, es necesario apartarse de los
"sistemas empleados hasta el presente, autorizando al Po-
"der Ejecutivo para prescindir de la licitación pública
"y de las construcciones por vía Administrativa cuando re-
"sulte evidente la conveniencia de licitación privada con
"empresas de capacidad técnica y responsabilidad acredita-
"da que se sujeten a determinadas bases y condiciones y
"acepten como medio de pago directo títulos u obligaciones
"del Estado.
"A ello responde el adjunto proyecto de Ley. Quiera el
"Honorable Congreso prestarle su sanción".

Y el proyecto de Ley, que transcribimos, dice:

"El Senado y la Cámara de Diputados etc.....

"Art. 1.º - Autorízase al Poder Ejecutivo para contratar

"por licitación privada con empresas de solvencia y ca-

"pacidad técnica acreditada, la ejecución de obras e

"trabajos públicos autorizados por las Leyes anuales del

"presupuesto de la Nación e leyes especiales con sujeción

"a las siguientes bases:

"A) - El Ministerio de Obras Públicas por intermedio de

"sus reparticiones técnicas dependientes o autónomas, pre-

"parará los proyectos, planes y pliegos de condiciones,

"cómputos y presupuestos de cada obra que servirán de ba-

"se para los convenios respectivos, pudiendo, si conside-

"rara conveniente, encomendar a las empresas la prepara-

"ción de aquellas, quedando sujetos a la aprobación del

"Ministerio.

"B) - El Ministerio de Obras Públicas convenirá con las

"empresas para cada obra y en cada caso, los precios uni-

"tarios a aplicar al cómputo de obra ejecutada o los pre-

"cios por estructura o de conjunto por ajuste alzado, se-

"gún lo repare para los intereses del Estado.

"C) - El Ministerio de Obras Públicas podrá ajustar con

"las empresas la construcción de cualquier obra a precio

"de coste, reconociendo sobre éste un beneficio no mayor

"del 10%, incluyendo en el coste materiales, mano de obra

"y gastos generales, así como también por el sistema de

" "administración contratada", en forma que el Minis-
"terio obtenga un severo control de los gastos licitan-
"do con su intervención todos los materiales y dando co-
"locación a la mano de obra local e regional, cuyos nom-
"bramientos y jornales estarían sujetos a la aprobación
"de aquél;

"D) - Regirán para estas obras las disposiciones de la
"Ley 775 en todo lo que no se oponga a la presente;

"E) - El Ministerio de Obras Públicas convendrá con las
"empresas la forma y términos de las certificaciones de
"obras o trabajos hechos. El pago de las mismas se efec-
"tuará a los treinta días de su expedición en los títulos
"u obligaciones autorizadas por las leyes generales de
"presupuesto y leyes especiales, aforadas en cada caso
"por su valor en plaza el día anterior al de su entrega,

"Art. 2º - El Ministerio de Hacienda pondrá a disposición
"del Ministerio de Obras Públicas los títulos que éste le
"requiera, a los efectos consignados en el apartado E) del
"artículo anterior,

"Art. 3º - Comuníquese, publíquese y dese al Registro Na-
"cional. M. R. Alvarado"

Como puede verse por el proyecto del Poder Ejecutivo, lo que se propone no es una modificación de detalle a la Ley de Obras Públicas, sino es una modificación de fondo y fundamental.

Es cambiar totalmente el régimen actual de la ejecución de obras públicas. Si bien es cierto que el proyecto de Ley dice que

regirá la Ley de Obras Públicas No 775, en todo lo que no se oponga a la presente Ley; lo que queda de la antigua Ley de Obras Públicas, son solamente detalles de forma, por cuanto el régimen legal de la ejecución de las obras públicas habría sido variado en su totalidad.

El Poder Ejecutivo da como razones la dificultad de financiar las obras públicas tal como se ha hecho hasta ahora, es decir, imputando a Rentas Generales en cada presupuesto anual, sumas determinadas para la ejecución de tal o cual obra, sumas que son casi siempre muy inferiores al costo total de la obra; de este modo una obra pública se va pagando a medida que sean imputadas en el presupuesto de cada año, una partida de lo que ella cuesta.

De este modo tenemos en el País una serie de obras públicas no terminadas, muchas de las cuales llevan ya largos años de ejecución y también largos años de paralización, porque si por una razón u otra no se incluye en el presupuesto del año que sigue, una partida para la obra, ésta lógicamente se paralisa. El Poder Ejecutivo ha entendido que para realizar obras públicas este es un pésimo sistema de financiarlas y considera él que la única forma de hacer obras públicas remunerativas y de acuerdo a un plan orgánico, es financiar esas obras con títulos del Crédito Argentino Interno que se colocarán entre empresas económicamente solventes y para ello solicita en vista de esas razones financieras, la modificación total del régimen de la licitación pública, substituyéndole por el contrato directo o por licitación privada como lo dice este mensaje.

Esta razón de que solo empresas de capacidad reconocida tomarían los títulos con que se pagarían esas obras públicas es, a nuestro juicio, una razón en contra de la argumentación que hace el Poder Ejecutivo para modificar el régimen de la Ley 773.

Si bien ahora con el actual sistema de partidas anuales en el presupuesto de la Nación, las obras públicas se encargan en alto grado, entregando títulos a tipo que no se conoce a empresas privadas se corre el riesgo evidente de encargos aún mucho más, porque son conocidas las maniobras que se han realizado ya en el país con títulos que se han entregado en pago de obras públicas.

Por otra parte, no es lógico que la Nación entregue a particulares títulos en este caso del Crédito Interno Argentino para que ellos los negocien y los coloquen.

Mucho más lógico es que la Nación misma coloque esos títulos en el país o en el extranjero y que con el producido de la negociación de esos títulos pague las obras públicas dentro del régimen general fundamental de la licitación pública.

El punto "A" del Art. 1º de la Ley, establece dos cosas:

"1º - Que las oficinas técnicas del Ministerio de Obras Públicas prepararán como hasta ahora lo han hecho, los planos, proyectos, etc. y demás documentación necesaria para una obra pública".

Pero la segunda parte establece que ese trabajo de preparación de planos y de preparación del proyecto principal, podrá ser encomendado a empresas privadas.

Creo que en este inciso del artículo se ha cometido un error que

estriba; primero de superponer a las oficinas dependientes del Ministerio de Obras Públicas que tienen la función específica de preparar los documentos relativos a las obras públicas o substituirlos en la ejecución de esos trabajos por empresas privadas, y el Artículo establece en qué forma se les recomendarán a las empresas privadas esos trabajos. Puede ser interesante para el Estado el concurso técnico de personas y empresas especializadas para la confección de todos los documentos relativos a la obra, pero ello debe de hacerse dentro del régimen de concurso o de licitación de proyectos que redunde en evidente beneficio del proyecto mismo y de la economía que se obtendría, pero esto sólo en casos excepcionales y técnicamente difíciles y en los cuales habría una evidente conveniencia en superponerlas o substituir las oficinas técnicas del Ministerio de Obras Públicas.

No es lógico pues, entregar a empresas de capacidad técnica y financiera la ejecución de los proyectos mediante el trato directo con ellas.

Si se quise establecer este principio que, por otra parte, la Ley de Obras Públicas 975 ha contemplado, debió haberse establecido el requisito de la licitación pública (Artículo 4º de la Ley de Obras Públicas).

Los inconvenientes de entregar la ejecución del proyecto a una empresa privada son a nuestro juicio los siguientes:

No es posible que la conveniencia de un proyecto esté supeditada a intereses particulares, muchas veces complejos para formular el proyecto. En este país si bien hay gran cantidad de empresas.

argentinas, hay también empresas extranjeras, cuyas relaciones directas e indirectas con fábricas de materiales de construcción, fundición de hierro, etc., son notorias y es evidente que no va a ser posible obtener en esa forma un proyecto que en un caso determinado sea absolutamente independiente de la influencia que lógicamente ha de producir en las empresas llamadas a ejecutarlo, sus intereses y vinculaciones comerciales como las que acabamos de mencionar.

Por otra parte, no se dice a qué empresa se llamará o en qué forma se procederá a seleccionarlas, entrando, por consiguiente en un terreno que si bien no ha sido el espíritu del proyecto de Ley, es lógico suponer lo que pueda producirse, es decir, las exclusiones de determinadas empresas o personas y el favoritismo por razones ajenas completamente al proyecto, que se hará con otras empresas.

Entramos en un terreno que es un verdadero tembladero y que estará sujeto no a la ley, sino a los que deban aplicarla y con ese criterio no es posible legislar por cuanto los gobernadores pasan y las leyes perduran.

El inciso "B" del Art. 1º del Proyecto de Ley, es una consecuencia lógica del espíritu del mismo, puesto que establece que se convendrá con cada empresa el precio unitario a aplicar o los precios por estructura o por ajuste alzado, según se crea más conveniente.

Técnicamente, la fijación de un precio unitario o la fijación del precio de una estructura, es siempre un problema de difícil solución, por cuanto intervienen una serie de factores económicos va-

riables en el tiempo y en el espacio que es indispensable tener en cuenta; de ahí la discusión siempre existente entre los distintos precios que cotizan las empresas dentro del actual régimen de licitación; es decir, del régimen de libre competencia,

De manera que sería muy difícil dejar esos precios unitarios y dentro de estos precios unitarios debemos de incluir la parte que corresponde en títulos a la financiación de la obra, porque el proyecto de ley habla de pagar las obras en títulos y el quebrante que hubiera en la colocación de esos títulos afectado de un coeficiente de seguridad que seguramente será alto, obligará a las empresas a recargar el precio unitario, es decir, este precio unitario será mucho mayor, lo mismo en el caso de una estructura o de ajuste alzada.

Luego, la finalidad que este proyecto de Ley parece perseguir queda completamente desvirtuada por la financiación en títulos que propone para el pago de las obras públicas.

El inciso "G" autoriza al Ministerio de Obras Públicas para ejecutar algunas obras públicas por el sistema de Administración contratada; es decir, reconociendo sobre el precio de costo de la empresa que ejecuta la obra un 10% de beneficio.

Este sistema, a pesar de que el proyecto dice que se llevará un severo control de los gastos que haga la empresa incluyendo en los gastos, los gastos directos y los gastos indirectos que con los gastos generales, tiene el grave inconveniente de que el control de las inversiones efectuadas por las empresas, es muy difícil de realizar en lo que se refiere a los gastos directos y mucho más difícil de establecer aún en lo que se refiere a los

gastos indirectos.

Entramos en el terreno poco firme de discutir en qué forma han de cargarse al costo de la obra los gastos indirectos y gastos financieros y la amortización de los planteles.

Este sistema de Administración contratada puede ser un gran beneficio para las empresas que tratan con el Estado, pero nunca pueden ser un beneficio para el Estado mismo. No significamos con ello que el Estado ha de beneficiarse con los errores que cometen las empresas o con los precios por debajo del costo que estas en determinados momentos puedan estimar, pero es evidente que el Estado, si no debe tener ese criterio, debe tener el único criterio admisible, que es el de invertir en la mejor forma posible los fondos que él administra y dentro de nuestro país la experiencia administrativa no es lo suficiente perfecta como para poner en vigencia estos sistemas, que se justifican en base de una administración más antigua y más estable.

Para que este sistema pudiera dar los resultados que con él se buscan, creemos que deberá aplicarse para aquellos tipos de obras sumamente excepcionales y habría que modificar el régimen administrativo del gobierno con una serie de medidas generales, como ser la estabilidad del empleado público, el aumento de los sueldos para las funciones técnicas y directivas, que permitieran suponer de la administración pública la equidad y la estabilidad necesaria para administrar y vigilar el cumplimiento de un contrato hecho en estas condiciones, tal como lo especifica el inciso "G".

El inciso "H" establece la forma del pago de esas obras, como

también el valor de los títulos que se entregarán al contratista una vez certificada la misma y a los 30 días. Para no dejar librado aparentemente el valor de esos títulos e sea su tipo de colocación a la voluntad del contratista, dice que se entregarán "aforados en cada caso por su valor en plaza el día anterior al de su entrega".

Este recaudo que toma la Ley no es en realidad tal, porque es bien conocida la forma con que se procede a efectuar en la bolsa bajas o subas del valor de los títulos y es probable que si se ejecutara un vasto plan de obras públicas, estos títulos llevados en gran cantidad al mercado, se estimarían debido a esas maniobras a un tipo muy inferior al de su estimación normal, permitiendo así un encarecimiento de las obras y un beneficio del empresario obtenido no sobre la obra, sino sobre factores ajenos a la obra; es decir, el empresario ha dejado de ser empresario para convertirse en especulador de títulos.

No se ha eliminado con esta inciso el inconveniente que señalamos cuando hablabamos del criterio general de este proyecto de Ley.

El Art. 2º de la Ley es de forma y establece que el Ministerio de Hacienda entregará al Ministerio de Obras Públicas los títulos necesarios para el cumplimiento de la Ley.

Este proyecto de Ley del Poder Ejecutivo tuvo entrada en el Senado de la Nación el día 18 de Julio de 1922.

La Comisión de Obras Públicas del Senado de la Nación estudió ese proyecto y lo modificó totalmente porque si bien el despacho de la Comisión es exactamente el mismo que el del Poder Ejecutivo

le agregó al Srt. 1.º lo siguiente:

"Art. 1.º - Para los casos en que la licitación pública ordenada por las Leyes de Contabilidad ~~Nº 775~~ y Obras Públicas Nº 775 fuera declarada desierta por falta de propuestas o cuando se presentara a ella un solo proponente, se autoriza al Poder Ejecutivo para contratar por licitación privada o directamente con empresas de solvencia y capacidad técnica acreditada

y el texto del despacho de la Comisión es igual al del Poder Ejecutivo, salvo en el inciso "E" del Art. 2.º que dice:

"El Ministerio de Obras Públicas podrá convenir con las empresas etc. etc....".

y agregó la Comisión de obras Públicas del Senado un artículo 3.º que dice:

"Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley".

El despacho de la Comisión fué informado por el Senador Eguiburén, quién dijo entre otras cosas; (Sesión 29 Septiembre, 1932)

"En realidad, considerada la situación a primera vista, parecería inobjetable el pensamiento del Poder Ejecutivo; pero si se ahonda el examen, como lo ha hecho la Comisión, surgen de inmediato problemas, interrogantes y dificultades serias.

"La cuestión más fundamental es la que se refiere a la supresión del requisito de la licitación pública; la Comisión, por unanimidad, después de haber conversado,

"detenidamente con el Señor Ministro de Obras Públicas,
"considera que es imprescindible mantener el régimen
"actual de la licitación pública y, atento los inconvenientes
"que en la práctica se han señalado, llega a una
"solución ecléctica, llamar así, para evitar esos in-
"convenientes y subsanarlos en la medida de lo posible,
"tratando de dar forma al pensamiento del Poder Ejecutivo,
"la Comisión de Obras Públicas conceptúa que en realidad
"la ley no se hace para un momento determinado, circun-
"stancial; considera que la ley proyectada es de un cará-
"ter estable, orgánico y definitivo, y que, si bien con
"un Poder Ejecutivo honesto y respetuoso de las institu-
"ciones de las leyes, tal vez no ofreciera dificultades,
"con un Poder Ejecutivo que no observara esas mismas con-
"diciones, sería una ley peligrosa, porque podría prestar-
"se a toda clase de negociaciones,
"Y no se trata de los peligros que podría representar só-
"lo la falta de honestidad del presidente de la República
"o de los ministros, sino que los peligros van más allá,
"a las oficinas técnicas encargadas de proyectar esas ór-
"denes, porque obsérvese que el presupuesto oficial apre-
"hendido por el Ministerio de Obras Públicas es la base para
"la contratación, y si en realidad fallan los resortes
"técnicos y los morales en el comienzo de esos estudios,
"aunque el Poder Ejecutivo sea de una honestidad inmen-
"sionable, puede ser posible de maquinaciones extrañas,
"El argumento que se formula en contrario, de que empre-

"sus técnicas capacitadas no se presentarán a las licitaciones, no resiste al menor análisis, Toda empresa, por ser tal, tiene interés en la inversión de sus capitales, y si es una empresa especializada, no dejará de presentarse a esa licitación,

"Considera la Comisión que es del régimen y, esencia del sistema democrático dar publicidad necesaria y ofrecer también el contralor imprescindible para que todos los que tengan intereses legítimos en una obra determinada, puedan presentarse con todos los recaudos, resguardos y respetos a la licitación pública. Es necesario evitar de la clandestinidad; es necesario que los negocios del Estado, no sólo estén asegurados por la honestidad de los gobernantes, sino que estén a cubierto de la más remota sospecha,

"En la práctica, la licitación ofrece inconvenientes en este sentido: de que decretada, no se presenten proponentes o de que se presente uno sólo. Declarada legítima la licitación, se necesitan largos trámites antes de realizarse una nueva, para la cual puede transcurrir un largo lapso de tiempo.

"Ese es el inconveniente mayor que en la práctica se ha observado. Entonces, para conciliar los dos principios, el de la licitación pública y el de la necesidad de poder realizar las obras con prontitud, se ha llegado a esta solución intermedia, que se consigna en el artículo

" 1º: "Para los casos en que la licitación pública
"prescripta por las leyes de contabilidad y de obras
"públicas fuere declarada desierta por falta de pre-
"puestas, o cuando se presentara a ella un solo propo-
"nente, se autoriza al Poder Ejecutivo para contratar
"por licitación privada o directamente con empresas
"de solvencia y capacidad técnica acreditada, la eje-
"cución de obras o trabajos públicos, etcétera,
"De manera que se salva el concepto democrático del
"contrato público con la primera licitación, se da
"oportunidad para que todos los que tengan un interés
"legítimo puedan concurrir. Ahora, si a pesar de esa
"publicidad, no hubiera ningún interesado que se presen-
"tara, entonces el inconveniente está obviado; no pue-
"de haber allí clandestinidad, no puede haber allí mal
"negocio, no puede haber allí un asunto turbio; enton-
"ces si el Poder Ejecutivo queda en condiciones de con-
"tratar directamente con empresas técnicas de solvencia
"y de capacidad reconocidas,
"Debe advertir que en esa larga conferencia tenida con
"el Señor Ministro de Obras Públicas, se llegaron a con-
"siliar el pensamiento del Poder Ejecutivo y las obje-
"ciones formuladas por la Comisión respectiva en el art.
"1º que acabo de enunciar. Esa es la esencial innova-
"ción que trae esta ley. El Poder Ejecutivo estará ha-
"bilitado entonces para realizar las obras públicas con

"la premura que pueden requerir los momentos actua-
"les.

"El resto del articulado, más o menos en lo esencial,
"es la repetición de los conceptos de la ley de obras
"públicas; la forma de hacer los proyectos, de reali-
"zar los estudios y de concluir los presupuestos. Sin-
"tetizando, pues, se mantiene por ese proyecto el con-
"cepto fundamental de la primera licitación pública;
"se suprime la segunda si fracasa la primera, y queda
"el Poder Ejecutivo en condiciones de contratar direc-
"tamente con empresas de solvencia y capacidad técnica
"realmente acreditadas y de acuerdo, entonces, al arti-
"culo de la ley,

"De manera que se aleja así toda sospecha de negocia-
"do y se garantiza el escrupuloso manejo de los fondos
"públicos.

"Estos son los conceptos esenciales que informan el
"despacho de la comisión que acaba de leerse y queda
"desde ya a disposición de los señores senadores para
"cualquier aclaración"

El Senador Bravo, al intervenir en el debate dijo:

"El despacho de la Comisión de Obras Públicas tiene
"una importancia considerable y los señores senadores
"deberán detenerse a apreciar su alcance, y lo habrán
"apreciado ya, al oír las palabras del señor senador
"por Entre Ríos.

"Su informe se ha reducido a manifestar los peligros
"que significa para la administración pública la su-
"presión del procedimiento de la licitación en la con-
"tratación de trabajos públicos, y a pesar de que po-
"dría suponerse que esos peligros hubieran aconsejado
"a la Comisión no hacer ninguna innovación a la leyes
"fundamentales en esta materia, el miembro informante
"nos aconseja esta modificación que yo conceptúo tras-
"cendental y que creo que el Senado no debe aceptar.
"El Poder Ejecutivo envió al Congreso el 5 de Julio
"de 1932, un mensaje con su proyecto de ley. No tiene
"ninguna relación el mensaje del Poder Ejecutivo con
"el proyecto de ley enviado. Las razones que da el
"Poder Ejecutivo tienen el propósito de destacar el
"desorden que hay en la ejecución de las obras públi-
"cas nacionales, estado de las obras públicas naciona-
"les conocido por todos los señores senadores, y en lu-
"gar de ponerse inmediatamente a la tarea de organi-
"zar la construcción de las obras públicas, su finan-
"ciación, el proyecto de obras nuevas y la terminación
"de las obras en ejecución, de acuerdo con las dispo-
"siciones de las leyes generales y de las leyes espe-
"ciales, de obras públicas, el Poder Ejecutivo nos en-
"via un proyecto que a juicio de él tendría simplemen-
"te a facilitar la ejecución de estas obras, autorizán-
"do al Poder Ejecutivo a prescindir de la licitación

"con el objeto de poder conseguir que las empresas
"de responsabilidad acreditada acepten como medio
"de pago directo títulos u obligaciones del Estado.
"Sostengo que esta modificación de la ley es inne-
"cuarria. Hubiera sido explicable si la Comisión se
"hubiera considerado en el caso, en la necesidad de
"aceptar el proyecto del Poder Ejecutivo tal cual es-
"te lo ha formulado, pero con las modificaciones in-
"troducidas por la Comisión, lo que se ha hecho es
"llegar a una transacción que destruye todo lo bueno
"que tienen las leyes de contabilidad y de obras pú-
"blicas e incorpora a su despacho todo lo malo que tie-
"ne el proyecto del Poder Ejecutivo. No es tampoco
"un régimen transitorio; se trata de una modificación
"substancial que tendrá carácter permanente y, todos
"los peligros señalados por el señor senador por Es-
"tre Ríos aparecen en su considerable magnitud cuando
"uno piensa que las obras públicas de la Nación, que
"insumen tantos millones de pesos, van a ser entregadas
"a la licitación que en muchos casos serán confidencia-
"les y a los arreglos que harán las empresas construc-
"toras fuera de las oficinas públicas, para imponer su
"influencia directa o indirecta en las oficinas públi-
"cas; a la denaturalización de los principios y normas
"administrativas señaladas por la ley de contabilidad
"que tiene una experiencia de más de cincuenta años y

"que no han dado, en general, sino excelentes re-
"sultados"

Y más adelante el Senador Bravo propuso el aplazamiento del asunto.

Contesté al Senador Eguiguren, sosteniendo que el despacho de la Comisión no modificaba el régimen imperante para la ejecución de las obras públicas, y decía:

"Decía que el señor senador por la Capital había ma-
"nifestado que la contratación directa no era una ne-
"cesidad porque estaba prevista por la ley 775,
"Efectivamente, la ley mencionada trae esta regla gene-
"ral en las excepciones consignadas en el inciso 4º del
"artículo 3º: "Cuando, sagadas por dos veces a licita-
"ción, no hubiese habido pester o no se hubiesen hecho
"ofertas admisibles." Precisamente, el despacho de la
"Comisión innova en cuanto suprime la segunda licitación
"que extiende los trámites en forma extraordinaria, y a
"veces imposibilita por falta de oportunidad, e por cam-
"bio de la situación económica, la contratación de una
"obra pública determinada.
"La Comisión consideró que manteniendo en principio la
"primera licitación con todas las garantías que consig-
"na la ley vigente, de la publicidad por 30 días por lo
"menos y todos los demás recaudos, no existe ninguno de
"los peligros enunciados, porque ante esa publicidad y
"con esas garantías, todos los que tengan interés se

"presentarían,

"Yo me he hecho cargo dentro del seno de la Comi-
"sión, de que las oficinas proyectoras podrían au-
"mentar los cálculos, pero el abultamiento de esos
"cálculos perdería todo perjuicio si se llaman por
"licitación por lo menos durante el término de 30
"días, pues, como he dicho, todas las que tuvieran
"interés se han de presentar en esas circunstancias.
"De manera que la Comisión no lo ha querido entregar
"a ningún Poder Ejecutivo, porque ha creído como el
"señor senador por la Capital, que, efectivamente, no
"era una ley de carácter transitorio y circunstancial
"que debía tener la garantía en sí misma y no dejarla
"a cargo de las personas que debieran en realidad eje-
"cutarla,

"Por otra parte, el concepto de la licitación privada
"no es, en realidad, un concepto extraño en nuestra
"legislación. La ley 6,546 de irrigación faulta al
"Poder Ejecutivo para contratar o realizar las obras
"directamente, con las compañías de ferrocarriles de
"las zonas afectadas. La ley 5,559 de fomento de los
"territorios nacionales establece que el Poder Ejecu-
"tivo podrá licitar la construcción, o ejecutarla di-
"rectamente, si recibiese propuestas ventajosas de
"firmas de reconocida responsabilidad. La ley 5,944,
"del año 1908, relativo al ensanche del puerto de la

"Capital, también autorizaba al Poder Ejecutivo para
"contratar con empresas o con particulares de recono-
"cida capacidad la realización de esas obras,
"Un correligionario prestigioso del señor senador por
"la Capital, el diputado Repetto, cuando se trataba
"últimamente en la Cámara de que forma parte la ley de
"construcción de edificios escolares, decía lo siguien-
"te: "El señor diputado Dickmann me ha anticipado una
"observación a este proyecto de ley, que me parece jus-
"ta si él sabe formularla en el momento oportuno, den-
"tro de los límites estrictos que son indispensables
"para defender el interés público, pero sin ir más allá,
"porque si se fuera más allá se podría perjudicar y has-
"ta anular de una manera absoluta todo el mecanismo de
"esta ley. Me refiere a la parte relativa a la licita-
"ción pública de la cual no se habla en este proyecto
"en ninguna parte, y, no se habla en ninguna parte, por-
"que este proyecto contempla una cantidad de operacio-
"nes de las cuales la licitación está evidentemente des-
"cartada,
" "El Consejo, por ejemplo, edificar una escuela en un
"barrio determinado y de un tipo y una capacidad tam-
"bién determinada. En ese barrio hay una finca de dimen-
"siones suficientes y su propietario está dispuesto a lo-
"vantar en él un edificio escolar y a entregarlo al Con-
"sejo, contentándose solamente con una amortización en

"plazos muy largos, amortización que el Consejo hará
"con las partidas destinadas al pago de alquileres,
"En un caso como éste, evidentemente, la licitación
"pública estaría excluida, porque, condición previa,
"condición esencial, es que el terreno esté situado
"en un paraje determinado, tenga ciertas dimensiones,
"y esté dispuesto su propietario a realizar una ope-
"ración de ese género, disponiendo para ello de los
"recursos necesarios.

" "De manera, pues, que esta ley ha de ser entendi-
"da con amplitud, ha de considerarse que su aplica-
"ción será entregada a hombres de bien; es una ley
"que debe ser votada teniendo en cuenta esa buena fe,
"No me opondría, sin embargo, a que se estableciera
"alguna restricción, siempre que ella no trabara el
"mecanismo total de la ley".

"En conclusión, el despacho de la Comisión mantiene
"el concepto básico esencial y de garantía de las li-
"citaciones públicas; pero ^{de} preocupa por los perjui-
"cios de la segunda licitación y ante la necesidad
"de poder realizar las obras, admite rescisión en sub-
"sidio, después de eso, la contratación directa.

Finalmente, el Senado después de oír algunas aclaraciones de
los Senadores Matienzo, De La Torre y Correa, resolvió aplazar
la consideración del asunto, de acuerdo a la moción del Senador
Bravo.

El proyecto del Poder Ejecutivo no tiene pues a nuestro juicio mayor fundamento, porque las modificaciones que él propone en realidad no modifican los defectos de la actual Ley de Obras Públicas y modifica justamente lo que no debía modificarse; es decir, su parte fundamental que se refiere a la licitación pública.

El Poder Ejecutivo, insistió varias veces en modificar el fundamento de la ley 775, es decir la licitación pública,

En la sesión de la Cámara de Diputados, del 21 de Noviembre 1932, el diputado Adolfo Diekmann, al considerar los asuntos incluidos en la convocatoria a sesiones extraordinarias, refiriéndose a obras públicas dijo:

"El punto estuvo dice: Leyes autorizando trabajos y
"obras públicas en la Capital Federal y en todo el te-
"rritorio de la República, comprendiendo Ferrocarriles
"del Estado. Es un enunciado tan vasto que los señores diputados y senadores pueden tener las fantasías más orientales para proyectar cualquier obra pública, si no hubiera una valla que contiene a todos; el estado financiero del país. Es necesario que se sepa que el plan de trabajos públicos votado por el Congreso para el año 1932 no ha podido realizarse ni en mínima parte, porque no ha sido posible colocar los títulos con que se debía financiar. ¿Qué seriedad la del Poder Ejecutivo al enunciar así en forma tan general fuera del plan de presupuesto, que debe contener un capítulo rela-

"tíve a obras públicas para el año 1933, obras que
"permitan, aunque sea verbalmente, satisfacer todos
"los deseos de las poblaciones locales !
"El punto noveno de la convocatoria dice: "Autorizar
"al Poder Ejecutivo para contratar por licitación pri-
"vada obras y trabajos públicos sancionados por leyes
"de presupuesto o por leyes especiales". Aparte de
"ser esta una autorización que estoy seguro que el Con-
"greso no la va a dar, porque está en contra de la ley
"básica de la organización administrativa del país, de
"la ley de contabilidad, además porque la licitación
"pública es la forma de controlar los trabajos que la
"Nación autoriza."

Otro antecedente interesante, sobre la modificación del régi-
men de la licitación pública, es el debate producido el 6 de Ju-
lio 1933, en la Cámara de Diputados, al tratar la obra Ferrovia-
ria "El Volcán".

Transcribe parte del debate, porque es muy ilustrativo:

"Sr. Presidente (Gingri) - Se pasará a la orden del
"día,

"Está en consideración el artículo 3º del despacho de
"la Comisión de Presupuesto y Hacienda, de la orden
"del día 97,

"Sr. de la Vega - Pido la palabra,

"En la última sesión en que se trató este asunto, que-
"dó pendiente de resolución el artículo 3º del proyec-

"te de ley venido en revisión del Honorable Senado,
"y cuya aprobación aconseja la Comisión de Presupues-
"to. Con motivo del debate realizado sobre ese artí-
"culo, expresé de manera clara e inequívoca que la Co-
"misión de Presupuesto, al aconsejar la aprobación del
"proyecto de ley no entendía en ningún caso apartarse
"de las normas generales que rigen en materia de cele-
"bración de contratos para la ejecución de obras públi-
"cas; es decir, entendía no apartarse de las disposi-
"ciones respectivas de la ley de contabilidad, la cual
"en su artículo 58 establece como norma general para
"la celebración de contratos por el Estado la licita-
"ción pública, y en los artículos siguientes contiene
"disposiciones de excepción para que el Poder Ejecu-
"tivo pueda apartarse de esa norma. Pero ante las mani-
"festaciones formuladas por algunos señores diputados,
"he tenido ocasión de cambiar opiniones con miembros de
"la Comisión de Presupuesto, que constituyen la mayoría
"de la misma, y con otros señores diputados, y no habría
"inconveniente en modificar el artículo 58 en la siguien-
"te forma: "El Poder Ejecutivo llamará a licitación para
"la construcción de esta obra, y en caso de que aquella
"fracasare, queda autorizado a contratar directamente
"la construcción con empresas particulares".
"El artículo propuesto por la comisión no es una nove-
"dad en esta clase de leyes; tiene numerosos preceden-

"ten. Recuerdo lo dispuesto por las leyes de construc-
"ción de ferrocarriles y especialmente la 5,559 y la
"4,841. Pero reitero que para aclarar cualquier duda,
"y tratando al mismo tiempo de que, dentro del texto
"legal, esté claramente previsto el requisito de licia-
"tación pública, admitimos la modificación del artícu-
"lo 2o en la forma que acabo de indicar.
"Nada más.

"Sr. Paliza Mujica - Pido la palabra.

"El artículo del despacho que está en discusión, no
"tiene otro alcance que el que le da el mensaje del
"Poder Ejecutivo de fecha 5 de Julio de 1932, que ya
"fue sometido a consideración del Honorable Senado.
"Refiriéndose a obras públicas incluidas en la ley de
"presupuesto y autorizadas por leyes especiales, dice
"ese mensaje: "Para facilitar la ejecución de unas y
"otras por procedimientos que permitan pagarlas con re-
"cursos del crédito interno, ordinario o especial, dada
"la imposibilidad de utilizar las rentas generales, es
"es necesario apartarse de los sistemas empleados hasta
"el presente, autorizando al Poder Ejecutivo para pres-
"cindir de la licitación pública y de la construcción
"por vía administrativa, cuando resulte evidente la con-
"veniencia de la licitación privada con empresas de es-
"pecialidad técnica y de responsabilidad acreditada que se
"sujeten a determinadas bases y condiciones y acepten

"Como medios de pago títulos y obligaciones del
"Estado.

"Este despacho fue discutido en el Honorable Senado
"e informado por el senador por Entre Ríos, doctor
"Eguiguren y se llegó a una solución elástica que
"autorizaba en casos especiales la falta de licita-
"ción.

"La modificación que propone el señor miembro infor-
"mante de la mayoría de la comisión, justamente se
"ajusta a esas modificaciones propuestas en el Sena-
"do, aun cuando la sanción que va a prestar esta Cá-
"mara va a demorar la sanción definitiva de esta ley,
"porque tendrá que volver al Senado, como representan-
"te de la provincia a quien va a beneficiar la reali-
"zación de esta obra, acepta la modificación propues-
"ta por el señor miembro informante de la comisión,
"no solamente por las razones que en él ha expuesto,
"sino también por otras de orden doctrinario que me
"hacen prescindir del interés verdaderamente directo
"que tengo de que esta obra se realice en el menor
"plazo posible.

"Era lo que deseaba manifestar.

"Dr. Presidente (Ginetti) - Se va a leer el artículo 3o
"del despacho modificado por la comisión.

" -Se lee:

" "El Poder Ejecutivo llamará a licitación la cons-
"trucción de esta obra y para el caso de que ella fra-

"segura, queda autorizado a contratar directamente
"la ejecución de la misma con empresas particulares."

"Sr. Valle (J.A.) - Debe decir: "licitación pública".

"Sr. Presidente (Ginatti) - Licitación pública, propone
"no el señor diputado por Santa Fé,

"¿ Acepta la comisión ?.-

"Sr. de la Vega - Si, señor presidente,

"Sr. Puga - Propuso, en substitución del artículo 3o,
"un artículo que dijera lisa y llanamente, que el Po-
"der Ejecutivo llamará a licitación pública para rea-
"lizar las obras,

"Ahora, si la ley no estableciera ninguna condición y
"se eliminara el artículo, quiere decir que regiría en
"pleno vigor la ley general de contabilidad y que el
"Poder Ejecutivo deberá llamar a licitación,

"Solamente propuse el artículo 3o en substitución del
"despacho de la comisión, pero si se realizara total-
"mente, ya que la comisión comprende la razón de la ob-
"servación formulada, no habría en realidad nada que
"votar y podría eliminarse el artículo,

"Sr. Presidente (Ginatti) - El señor diputado propone la
"eliminación del artículo,

"Sr. de la Vega - Cree que, en realidad, eliminando el
"artículo quedarían en vigencia para la ejecución de
"las obras las disposiciones de la ley de contabilidad,
"La proposición formulada en la sanción del Honorable

" Senado no contradice la ley de contabilidad; pero
" ya que se ha hecho cuestión de las condiciones ex-
" presas de la licitación pública, creo que es mejor
" consignarla explícitamente por aquello de que lo
" que abunda no daña.

" SR. RAJINA MALISA - Creo, como el señor diputado de
" la Vega, que la inclusión de la licitación en el ar-
" tículo 3º de la ley que se discute no está de más,
" Por el contrario, reafirma en una forma categórica
" la necesidad de la licitación. Pueden, entonces,
" incluirse esas palabras en el proyecto que está la
" Cámara sancionando.

" SR. PRESIDENTE (GUSTI) - Se va a leer nuevamente el
" artículo 3º modificado por la comisión.

" -Se lee:

" "El Poder Ejecutivo llamará a licitación pública
" la construcción de esta obra y para el caso de que
" ella fracasare queda autorizado a contratar directa-
" mente la ejecución de la misma con empresas particu-
" lares".

" SR. PRESIDENTE (GUSTI) - Se votará.

" - Resulta aprobado".

El otro proyecto de modificación de la Ley de Obras Públicas per-
tenece a una entidad gremial; la Cámara Sindical de Empresas Cons-
tructoraa, y es un proyecto que se presentó al Congreso de la Na-
ción en el año 1933.

El proyecto que presentó esta entidad gremial es extenso y su-
namamente detallado y se aparta en general de la Ley 775, pero siem-
pre dentro del plan de licitación pública.

Del proyecto de ley, presentado al Congreso, tomaremos algunas
partes que consideramos interesantes.

El título 1º y 2º son de forma. Solo el art. 14º establece,
"que no podrá ordenarse la ejecución de una obra públi-
ca, sin que esté prevista totalmente su financiación,
"y preparado el proyecto completo, comprendiendo, los
"estudios, planos, y demás elementos técnicos necesari-
"os para ejecutarla".

Con este artículo que es importantísimo, se evitan todas las
imprevisiones, y las pésimas costumbres de empesar las obras,
sin estar financiadas.

Con este artículo, terminan las obras inconclusas, pues no se
empesaría ninguna obra sin tener los fondos necesarios.

El Capítulo II, "De la financiación de las obras públicas",
dice:

"Art. 16 - La financiación de las obras públicas a oje-
"cargos directamente por cuenta de la Nación, se hará,
"como regla general, emitiendo títulos de deuda públi-
"ca interna, denominadas "Fondos para Obras Públicas",
"cuyo interés, forma de amortización y demás condicio-
"nes serán fijadas por las leyes que ordenen su emisión,
"Art. 17 - Toda ley que resuelva una obra pública, auto-
"rizará la emisión de títulos en cantidad suficiente

"para cubrir su costo, si éste no pudiera imputarse a
"otros recursos disponibles,

"Art. 18 - Cuando el Honorable Congreso conceptúe con-
"veniente cubrir el costo de una o más obras públicas
"con fondos provenientes de una operación de emprésti-
"te, así lo resolverá determinando las condiciones de
"la operación. El importe líquido del empréstito se
"depositará en ese caso en el Banco de la Nación Argen-
"tina, en cuenta especial, y solo podrá disponerse de
"esos fondos, para el pago de la obra a que se han des-
"tinado.

"Art. 19 - Cuando existan fondos disponibles, provenien-
"tes de superávite, ya sean de presupuestos o de ante-
"rioras operaciones de créditos, o de ingresos que se
"afecten especialmente a ese objeto, podrá el Honora-
"ble Congreso destinarlos a cubrir el costo de determi-
"nadas obras públicas. En tal caso y al ordenarse la
"obra esos fondos se depositarán en la forma y condicio-
"nes establecidas por el artículo anterior.

"Art. 20 - La emisión de los "Fondos para Obras Públicas"
"se hará en cada caso con intervención del Crédito Pú-
"blico, y hasta el importe autorizado, depositándose
"igualmente en el Banco de la Nación Argentina en cues-
"ta especial, quedando disponible al solo efecto del pa-
"go de la obra a que correspondían. Sólo podrá disponer-
"se para otro objeto del sobrante que pueda resultar

"por diferencia entre el coste real de la obra y el
"previsto, sobrante que podrá destinarse por el Honorable
"Congreso al pago de otra obra pública,

"Art. 21 - Las cuentas correspondientes a los fondos
"e títulos que mencionan los artículos 18, 19 y 20,
"no estarán regidas por las disposiciones de la Ley
"N.º 428 relativas al cierre del ejercicio anual del
"Presupuesto, y quedarán abiertas, sin limitación de
"tiempo, para el pago de las obras hasta su termina-
"ción,

"Art. 22 - Si al iniciarse la ejecución de la obra, o
"en el curso de la misma, el Poder Ejecutivo compro-
"bara que los fondos asignados son suficientes para
"cubrir su coste, pedirá de inmediato al Honorable
"Congreso que prevea los recursos complementarios,
"conforme a lo antes establecido, para que no se in-
"terrumpan los trabajos, ni se modifique el programa
"fijado para su ejecución,

"Art. 23 - Si la necesidad de nuevos recursos se produ-
"jera durante el receso del Honorable Congreso, o éste,
"requerido al efecto, no los previera en tiempo, el
"Poder Ejecutivo, podrá, en Acuerdo General de Minis-
"tros, destinar los fondos necesarios de Rentas Genera-
"les con cargo de dar cuenta al Honorable Congreso. Opor-
"tunamente se cubrirá dicha inversión de Rentas Genera-
"les con los recursos que vote el Honorable Congreso,

"Art. 24 - Los Institutos Nacionales que por su organi-
"nación tienen completa autonomía financiera, subsis-
"tiendo con sus recursos propios, cubrirán con esos
"recursos las obras públicas que ordenen por su cuenta,
"No ordenarán obra alguna si no disponen de los fondos
"necesarios para su ejecución total, provenientes de re-
"cursos disponibles, o de operaciones de crédito reali-
"zadas dentro de sus facultades al respecto, o de la
"afectación de ingresos que aseguren el pago total y
"oportuno de la obra,

"Art. 25 - Tratándose de Institutos Nacionales que además
"de sus recursos propios reciben asignaciones del Esta-
"do, financiarán las obras que resuelvan ejecutar o con
"sus recursos propios, o con los que el Estado les asig-
"na en "Fondos para Obras Públicas", o en efectivo, con-
"forme a lo antes establecido,

"Art. 26 - En los casos previstos por los dos artículos
"anteriores, los Institutos Nacionales depositarán los re-
"cursos afectados en cuentas especiales, en el Banco de
"la Nación Argentina, y sólo podrán disponer de ellos
"para el destino establecido, salvo en cuanto al sobran-
"te que pueda resultar una vez terminada la obra,"

Es un buen principio, la emisión de títulos especiales para obras
públicas; pero este proyecto de ley, no establece que esos títu-
los serán negociados por el Estado, y el pago de la obra, se ha-
rá en efectivo a los contratistas. Solo en el Art. 18, lo prevé

para el caso de empréstitos.

El art. 22, da el medio, para "evitar "que se interrumpen los trabajos, ni se modifique el programa fijado para su ejecución". Prevee los graves inconvenientes de la paralización de las obras, ó la modificación del programa de ejecución.

El art. 31, establece que "las obras se harán únicamente por contratos, fijando su precio. ó por ajuste alzado ó por precios unitarios". Y el art. 33, establece la licitación pública, como forma general para ejecutarlas.

El art. 40, establece un "Registro de licitadores" para poder participar en las licitaciones. Es una medida que convenientemente reglamentada es de gran utilidad, y eliminará los elementos indeseables, que en el gremio de contratistas desgraciadamente abundan.

El Capitulo VII, "Del cumplimiento del contrato de obras públicas", artículos 57 al 129, y el Capitulo VIII, "De la rescisión del contrato de obras públicas", art. 130 al 145, son, salvo pequeñas diferencias, aceptables, pues subsanan muchos defectos de la ley 775.

Transcribimos esos artículos:

"

CAPITULO VII

"

Del cumplimiento del contrato de Obras Públicas

"

SECCION PRIMERA

"

De los actos preparatorios de la ejecución de la obra pública.

"Art. 57 - Una vez firmado el contrato la oficina tée.

"niga designará una o más personas que ejercerán el
"cargo de Inspectores Técnicos de la obra y actuarán
"en representación de la oficina, en la forma y con
"el alcance que determinan los artículos siguientes,
"El contratista podrá recusar a los Inspectores Téc-
"nicos en cualquier momento pero con causa fundada, y
"la oficina técnica resolverá si corresponde o no la
"recusación apreciando en definitiva las causas alega-
"das sin que esta incidencia o su resolución modifi-
"quen la situación y obligaciones del contratista,

"Art. 58 - La Oficina Técnica entregará al contratista,
"gratuitamente, las copias necesarias de los planes,
"memoria descriptiva y presupuesto de la obra, ponién-
"do a su disposición los demás documentos con ella re-
"lacionados,

"Art. 59 - El contratista, dentro de los cinco días sub-
"siguientes a la firma del contrato, deberá constituir
"por acta en el expediente, domicilio especial para to-
"dos los efectos del contrato, si no lo hubiera hecho
"ya en la escritura del contrato, y hacer saber a la
"oficina técnica el nombre de la persona o personas que
"en caso de ausencia suya le representarán en la obra,

"Art. 60 - En el mismo acto, o dentro del mismo plazo
"la oficina técnica:

" a) Notificará al contratista en nombre del o de los
" Inspectores Técnicos;

" b) Hará entrega al contratista del "libro de
" órdenes de servicio" que el contratista ten-
" drá obligación de llevar en la obra, libro
" cuyas fojas serán rubricadas por el Jefe de
" la oficina técnica, quien certificará sobre
" el número de fojas;

" c) Determinará la fecha en que se procederá al
" trazado y replanteo de la obra en el terreno.
" Dicha operación deberá efectuarse dentro de
" los quince días de la fecha del contrato sal-
" vo caso de fuerza mayor comprobada,

"Art. 61 - En la fecha indicada, y con intervención del Ins-
" pector Técnico o de la persona que al efecto designe
" la oficina técnica, se procederá al trazado y replan-
" teo de la obra con sujeción a los planos y perfiles,
" De dicha diligencia se levantará acta por triplicado que
" será firmada por el representante de la oficina técni-
" ca y por el contratista o su representante. La ausen-
" cia de estos últimos no obstará a la validez y efec-
" tes del acta. Uno de los ejemplares del acta se agre-
" gará al expediente, otro quedará depositado en la ofi-
" cina técnica y el tercero se pondrá a disposición del
" contratista,

"Art. 62 - El mismo procedimiento se seguirá en el caso
" de que posteriormente y en virtud de la naturaleza y
" correlación de los trabajos debieran efectuarse opera-

"ciones de replanteo especiales,

"Art. 63 - El contratista proporcionará a su costo el
"personal y los útiles o aparatos necesarios para las
"operaciones de replanteo general o de replanteos es-
"peciales. Si no cumpliera esa obligación los gastos
"que debe realizar la oficina técnica serán a cargo del
"contratista, descontándose del primer pago que debe
"efectuársele en razón del contrato.

"
" **SECCION SEGUNDA**

" **De la ejecución de**
" **la obra**

"Art. 64 - Desde el primer día hábil siguiente a aquel
"en que se realice o termine la operación de trasado
"y replanteo general de la obra, corre el plazo fija-
"do en el contrato para su ejecución.

"Art. 65 - El contratista deberá iniciar de inmediato
"los trabajos empleando en ellos el plantel y el per-
"sonal técnico y de obreros necesarios para que, de
"acuerdo con la naturaleza de la obra y el plan de
"trabajos correspondiente, sea posible su terminación
"normal dentro del plazo fijado.

"Art. 66 - Si por caso fortuito o fuerza mayor el contra-
"tista no puede empezar los trabajos en la fecha corres-
"pondiente, o empezados debe suspenderlos, o proseguir-
"los en forma que impida su desarrollo y marcha normal,
"deberá poner esos hechos en conocimiento de la oficina
"técnica dentro de los cinco días de producidos, para

"facilitar su control, llenado ese requisito ten-
"drá derecho a una prórroga razonable del plazo de
"ejecución de la obra, Si la resolución de la ofi-
"cina técnica desconociendo ese derecho o fijando
"el tiempo de la prórroga no fuera aceptada por el
"contratista, las actuaciones promovidas se somete-
"rán a la decisión de árbitros arbitradores,

"Art. 67 - El contratista tiene obligación de acompa-
"ñar al Inspector Técnico, si éste lo solicitara,
"personalmente o por intermedio de su representante,
"en las visitas que haga a la obra, y de proporcionar-
"le todos los informes, comprobaciones, mediciones o
"análisis que requiera sobre número de empleados y obre-
"ros, máquinas y útiles y demás elementos del plantel,
"clase de materiales empleados, procedimientos segui-
"dos y demás condiciones que correspondan para apre-
"ciar el cumplimiento de las obligaciones del contra-
"tista,

"Art. 68 - En el curso de los trabajos el contratista
"deberá ajustarse a las instrucciones y órdenes del
"Inspector Técnico siempre que de ellas no resulte un
"inconveniente material para el normal desarrollo de
"la obra, o una modificación de los planes o del plie-
"go de condiciones, Si esto ocurriera, el contratista
"deberá dar cuenta a la oficina técnica de sus observa-
"ciones a las órdenes del Inspector Técnico, En el

"primer caso, si la oficina técnica insistiera en
"las órdenes observadas el contratista las aceptará,
"sin perjuicio de su derecho de ser indemnizado por
"el mayor gasto que le ocasionen y a que se le con-
"ceda una prórroga equitativa del plazo de ejecución,
"En el segundo caso, confirmadas las órdenes las da-
"rá cumplimiento.

"Art. 69 - El Inspector Técnico deberá dejar constan-
"cia de todas sus instrucciones y órdenes en el li-
"bro de órdenes de servicio. En el mismo anotará el
"constructor sus observaciones a esas órdenes, men-
"cionando la fecha de sus comunicaciones a la oficina
"técnica, que no suplén con la simple anotación en el
"libro.

"Art. 70 - No se reconocerá como bien ejecutado ni dará
"derecho alguno al contratista, cualquier trabajo eje-
"cutado por éste modificando los planos o el pliego de
"condiciones, si no mediara la orden expresa de la ofi-
"cina técnica dada directamente, o ratificando las ór-
"denes del Inspector Técnico. Esas órdenes o ratifica-
"ciones de órdenes deberán ser hechas por escrito y en-
"tregadas por intermedio del Inspector Técnico, con con-
"tancia en el libro de órdenes del servicio.

"Art. 71 - El contratista debe emplear en las obras las
"clases de materiales que correspondan conforme al con-
"trato. No podrá usar materiales de otra clase aunque

" sean mejores, sin la aprobación del Inspector Técnico que se hará constar en el libro de órdenes de servicio identificando en forma suficiente la muestra del material autorizado.

" Art. 72 - Cuando los materiales a emplearse en la obra se producen o fabrican en otro lugar, la inspección de su calidad se hará en el lugar de producción o fabricación por intermedio de un representante que designará la oficina técnica, y la conformidad de recibo, dada por dicho representante, se considerará como aceptación definitiva de los materiales.

" Art. 73 - Si la oficina técnica juzgara conveniente emplear otros materiales diversos de los contratados, lo hará constar por orden escrita dirigida al contratista, quien deberá aceptarla sin perjuicio de su derecho a cubrir el mayor gasto que ocasiona y a ser indemnizado del perjuicio que sufra por haber contratado ya los materiales fijados en el contrato, siguiéndose el procedimiento que establece el artículo 77.

" Art. 74 - Cuando los materiales no fueran de la calidad correspondiente o no fueran bien preparados el contratista deberá reemplazarlos a su costa por otros de acuerdo con las especificaciones del contrato. Cuando proceda ese reemplazo, el Inspector Técnico le hará constar en el libro de órdenes de servicio. Si el contratista considera improcedente la observación, le hará constar en el mismo libro y se dirigirá por nota a la oficina técnica

"nica, la que resolverá. Si el contratista no acep-
"ta con resolución el asunto será sometido a decisión
"de árbitros arbitradores. Si las circunstancias o
"el estado de la obra no permiten dilación, a juicio
"del Inspector Técnico, que así lo hará constar en el
"libro de órdenes, el contratista deberá acatar la ór-
"den, pero tendrá derecho a ser indemnizado de los per-
"juicios y gastos que se le hayan ocasionado si la efi-
"cacia técnica, o los árbitros en su caso, reconocieran
"que la resolución del Inspector Técnico fué infundada.
"Art. 75 - Cuando el Inspector Técnico compruebe, dejan-
"do constancia de ello en el libro de órdenes, que se
"han ejecutado trabajos defectuosos, por su forma o los
"materiales empleados, el contratista está obligado a
"demoler las estructuras defectuosas y a reconstruirlas
"conforme al contrato y a su costo. En caso de no re-
"conocer la exactitud de lo que afirma el Inspector Téc-
"nico se seguirá el procedimiento indicado en el arti-
"culo anterior, siendo igualmente aplicable lo dispues-
"to para el caso de urgencia.
"Art. 76 - La responsabilidad del contratista en caso de
"no haber observado todas las condiciones del contrato
"no se modifica por el hecho de que el Inspector Técni-
"co haya admitido sin observación el empleo de materia-
"les que se corresponden o defecto de cualquier natura-
"lesa en la ejecución de los trabajos. En cualquier

"momento, y sin perjuicio de la responsabilidad per-
"sonal del Inspector, la oficina técnica podrá exi-
"gir que se destruya y reconstruya la parte de la o-
"bra ejecutada en violación del contrato. En caso de
"oponerse el contratista a las resoluciones de la ofi-
"cina técnica, se aplicará el procedimiento que esta-
"blece el artículo 74.

"Art. 77 - Cuando sin hallarse estipulado en las con-
"diciones particulares del contrato, la oficina téc-
"nica creyera conveniente emplear materiales pertene-
"cientes al Estado, el contratista estará obligado a
"emplearlos, disminuyéndose de las sumas a abonarse-
"le en razón de la obra lo que hubiere representado
"para el contratista el costo de los materiales que
"hubiera debido emplear, indemnizándole los perjuicios
"que sufriera en razón de los materiales que ya hubie-
"ra contratado, debiendo estos puntos, en caso de no
"mediar acuerdo, resolverse por árbitros arbitradores.

"Art. 78 - La oficina técnica podrá ordenar las modifi-
"caciones del proyecto que considere necesarias, pero
"si ellas produjeran aumento en el costo de los traba-
"jos, solo podrá resolverlo bajo la responsabilidad
"personal de los funcionarios que intervengan si ese
"aumento del costo de la obra no está cubierto con los
"fondos destinados a su ejecución. Esas modificaciones
"solo serán obligatorias para el contratista cuando en

"conjunto el aumento o disminución que ocasionen en
"el precio de los trabajos no exceda de un quince
"por ciento del fijado en el contrato.

"Art. 79 - El valor de las nuevas obras o modificaciones
"se fijará tomando como base los precios fijados
"para estructuras análogas, siempre que sea posible
"determinar precios unitarios, y si ello no fuera po-
"sible, de común acuerdo y en caso de diferencia de
"opiniones por árbitros arbitradores. En estos casos
"se tendrá siempre en cuenta el aumento o disminución
"de precio que desde la fecha del contrato hayan pe-
"dido tener los materiales y mano de obra a emplear-
"se.

"Art. 80 - En caso de disminución y dentro del límite
"fijado por el artículo 78, el contratista no tendrá
"derecho alguno en razón de las obras suprimidas, sal-
"vo el de ser indemnizado por el perjuicio que le re-
"sulte en razón de haber ya contratado los materiales
"destinados a la parte suprimida de la obra, o de otra
"circunstancia análoga.

"Art. 81 - Si para llevar a efecto las modificaciones
"a que se refieren los artículos anteriores, la eficie-
"cia técnica juzga necesario suspender totalmente o en
"parte las obras contratadas, lo comunicará por escri-
"to al contratista, quien deberá acatar la orden. Para
"fijar la situación se procederá a medir la obra eje-

"entada, haciendo constar la medición y estado en
"acta que, en triplicado, será suscrita por el Ins-
"pector Técnico o la persona designada especialmente
"a ese efecto por la oficina técnica, y por el contra-
"tista o su representante, agregándose un ejemplar al
"expediente, quedando otro depositado en la oficina
"técnica y entregándose otro al contratista. En ese
"mismo acta se fijará el detalle y valor del plantel,
"el material acopiado y el personal que deba quedar a
"cargo de la obra. El contratista tendrá derecho a que
"se le indemnice por todos los gastos y perjuicios que
"la suspensión le ocasione, los que no mediante acuer-
"do serán fijados por árbitros arbitradores. Los gas-
"tos que en caso de suspensión de la obra se ocasionen
"al contratista por personal y otros conceptos análogos,
"deberán ser certificados y abonados como si se tratara
"de nuevos trabajos ejecutados.

"Art. 62 - El contratista asumirá personalmente la respon-
"sabilidad por la estricta observancia de todas las le-
"yes y reglamentos nacionales, provinciales, municipales
"o de policía, que rigen en todos los actos que compren-
"de la ejecución de una obra; en consecuencia, es a su
"cargo todo daño que se ocasione a terceros, el seguro
"obrero y cualquier pago o indemnización que en razón
"de esos actos corresponda, en forma que el Estado no
"asumirá otras obligaciones que las que directamente emer-

"gen del contrato.

"Art. 83 - Si en virtud de cualquier ley, decreto o re-
"glamento dictado con posterioridad a la fecha del con-
"trato se irrogara al contratista un nuevo gasto o un
"aumento en los gastos previstos o un perjuicio o una
"mayor duración en la terminación de la obra, el contra-
"tista tendrá derecho a que la entidad, por cuya cues-
"ta se construye la obra, le abone ese nuevo o mayor
"gasto, le indemnice los perjuicios sufridos y le amplie
"el plazo previsto en el contrato. Las resoluciones
"corresponderán a la oficina técnica, y si el contratis-
"ta no las aceptara corresponderá la decisión por arbi-
"tros arbitradores.

"

SECCION TERCERA

"

De las mediciones y de la recepción de la obra

"Art. 84 - Dentro de los cinco últimos días de cada mes
"se procederá a la medición de los trabajos ejecutados,
"salvo que el contratador en virtud de la naturaleza de
"la obra u otra circunstancia, o del sistema de pago
"adoptado determine otra cosa.

"Art. 85 - A los efectos de esa medición el Inspector
"Técnico citará al contratista por nota en el libro de
"Órdenes de servicio. El contratista debe concurrir
"personalmente o por intermedio de su representante en
"la fecha indicada, pero el acto se realizará aunque no
"concurra.

"Art. 86 - El contratista debe proporcionar a su costo
"el personal y útiles necesarios para dicha operación,
"Si no cumpliera con esa obligación, el gasto ocasiona-
"do se le descontará del primer pago que debe percibir.

"Art. 87 - Las mediciones mensuales tendrán el carácter
"de actas provisionales hasta la medición definitiva,
"siendo su único objeto formular las liquidaciones pro-
"visorias. Solo serán consideradas como definitivas
"las mediciones de estructuras que por su naturaleza
"y el orden de correlación de los trabajos no serían
"ya susceptibles de nueva medición, una vez continua-
"da la ejecución de la obra o terminada la misma, sin
"destruir parte de los trabajos ejecutados. En cada ca-
"so se hará constar las mediciones que tienen el carác-
"ter de definitivas.

"Art. 88 - La medición total y definitiva y así como la
"recepción provisoria de la obra se hará a su termina-
"ción.

"Art. 89 - Dentro de los cinco días de terminada la obra,
"el contratista lo comunicará a la oficina técnica por
"carta certificada, haciendo constar igualmente el he-
"cho en el libro de órdenes de servicio. Si omitiera
"ese deber, la oficina técnica, cuando considere termi-
"nada la obra podrán proceder de oficio. En uno u otro
"caso, recibido el aviso o constatada directamente la
"terminación de la obra, la oficina técnica designará

"dentro de los diez días subsiguientes, la fecha en
"que debe procederse a la medición definitiva y recep-
"ción provisoria de la obra y la comunicará al contra-
"tista por carta certificada, indicándole si la opera-
"ción se hará con intervención del Inspector Técnico o
"de otro ingeniero, o funcionario designado especial-
"mente a ese efecto.

"Art. 90 - Si la oficina técnica dejara transcurrir ese
"plazo de diez días, el contratista podrá pedir al Jus-
"gado de Primera Instancia en turno de la jurisdicción
"de la obra, que designe un perito que represente en la
"operación a la oficina técnica, siendo por cuenta de
"la Administración todos los gastos que se ocasionasen,
"Además, la demora que se produzca será tenida en cuen-
"ta para todos los plazos legales en forma que no se
"perjudique al contratista.

"Art. 91 - Si en el día señalado no compareciera el con-
"tratista o su representante, la oficina técnica proce-
"derá por sí sola, teniéndose por conforme al contratista
"ta con los resultados de la operación.

"Art. 92- En primer término se constatará si la obra es-
"tá definitivamente terminada, es decir, si están ejecu-
"tados todos los trabajos comprendidos en el contrato u
"órdenes posteriores y en un todo de acuerdo con el plie-
"go de condiciones, planos, etc., Si no mediara conformi-
"dad al respecto, la cuestión será resuelta por árbitros
"arbitradores. Si la resolución de estos confirmara la

"opinión de la oficina técnica el contratista deberá eje-
"cutar a su costa todos los trabajos que faltaban sus-
"pendiéndose entre tanto la operación para realizarla
"en oportunidad cuando la obra esté definitivamente ter-
"minada. Si los árbitros arbitradores resolvieran en
"contra de la opinión de la oficina técnica la demora
"ocasionada por la incidencia no deberá perjudicar al
"contratista en el cómputo de los plazos legales y demás
"efectos de la terminación de la obra.

"Art. 93 - No debe impedir la recepción provisoria de la
"obra, el hecho de que se compruebe que deben realizar-
"se ciertos trabajos complementarios de detalle, siempre
"que por su naturaleza no signifiquen verdadero incum-
"plimiento del contrato y puedan ejecutarse sin impedir
"la utilización normal de la obra.

"Art. 94 - Si el contratista no iniciara la ejecución de
"los trabajos que correspondan para la debida terminación
"de la obra conforme al contrato, dentro de los diez días
"de habersele requerido la oficina técnica por carta cer-
"tificada y anotación en el libro de órdenes de servicio,
"dicha oficina podrá hacer ejecutar directamente esos tra-
"bajos por cuenta del contratista, al que se le deducirá
"su importe de los pagos a efectuársele, o si ellos no cu-
"brieran el gasto, de las retenciones o depósitos de ga-
"rantía, sin perjuicio de la responsabilidad del fiador,
"si existiera.

"Art. 95 - Una vez constatada la terminación de la obra,
"conforme al contrato se considerará como recibida pro-
"visionalmente la obra de la que tomará posesión la ofi-
"cina técnica en nombre de la repartición administrati-
"va correspondiente. Se procederá igualmente a la medi-
"ción definitiva y minuciosa de todas las estructuras y
"trabajos ejecutados cuando la obra no se hubiera eje-
"cutado por "ajuste alzado" o si en tal caso hubiera ha-
"bido aumentos o disminuciones en la obra contratada. Es-
"ta operación, que es independiente de la recepción pro-
"visoria deberá terminarse dentro de un plazo máximo de
"sesenta días.

"Art. 96 - De la terminación de la obra, así como de la
"recepción provisoria y medición efectuada, se dejará
"constancia en actas que se levantarán en triple ejem-
"plar y serán firmadas por las partes que concurran; uno
"de esos ejemplares se entregará al contratista, otro se
"agregará al expediente y el tercero quedará depositado
"en la oficina técnica. En el caso del artículo 90, el
"perito designado por el Juzgado para representar a la
"oficina técnica, dentro de las 48 horas de efectuada
"la operación remitirá a aquella por carta certificada
"los dos ejemplares del acta que le corresponden. Si no
"hubiera intervenido el contratista, la oficina técnica
"le remitirá un ejemplar del acta por carta certifica-

"En dentro del mismo plazo, con anotación en el li-
"bro de órdenes de la fecha del envío.

"Art. 97 - Desde la fecha de la recepción provisoria e
"desde la fecha en que ella debió verificarse, corre-
"rá el plazo de garantía que fija el contrato y que
"no podrá ser mayor de seis meses. Durante ese plazo
"será a cargo del contratista subsanar y reparar cual-
"quier defecto o deterioro que se compruebe u ocasión
"en la obra, siempre que provenga de vicio de construc-
"ción.

"Art. 98 - Si el contratista no iniciare, en su caso los
"trabajos a su cargo en virtud de lo que establece el
"artículo anterior, se procederá en la forma indicada
"por el artículo 94.

"Art. 99 - Vencido el plazo de garantía y subsanados o
"reparados los defectos o perjuicios que menciona el arti-
"culo 97, se procederá dentro del plazo máximo de diez
"días a la recepción definitiva de la obra levantándose
"el acta en triple ejemplar a los efectos indicados en
"el artículo 96.

"

SECCION CUARTA

"

De la liquidación y pago de la obra

"Art. 100 - El Inspector Técnico formulará dentro de los
"cinco últimos días de cada mes, en base de las medicio-
"nes provisionales correspondientes, una liquidación del
"valor de los trabajos ejecutados desde la iniciación de

"los trabajos e desde la última liquidación, compren-
"diendo los ejecutados conforme al contrato, aun cuan-
"do se trate de estructuras incompletas o de partes de
"estructuras a las que correspondía un precio global,
"en cuyo caso se calculará proporcionalmente el valor
"de la parte ejecutada, y los adicionales ordenados
"de la oficina técnica, y expedirá en triple ejemplar
"un certificado del importe correspondiente a cada
"una de esas categorías de trabajos. Dentro del mis-
"mo plazo elevará dichos certificados a la oficina téc-
"nica para su aprobación,

"Art. 101 - La oficina técnica deberá pronunciarse sobre
"los certificados hasta el día 10 del siguiente mes
"aprobándolos o modificándolos. Resulte el punto se
"entregará un ejemplar con la constancia de la aproba-
"ción firmada del contratista, se agregará otro al expe-
"diente y se elevará el tercero a la repartición admi-
"nistrativa por cuenta de la cual se ejecuta la obra,
"a los efectos del pago,

"Art. 102 - Estos certificados son meramente provisionales
"y sometidas a los resultados de la liquidación defini-
"tiva; no importan para la administración ni para el
"contratista modificación o renuncia de sus derechos
"los que subsistirán plenamente sin necesidad de reserva
"expresa,

"Art. 103 - Si la naturaleza de la obra impide las li-

"liquidaciones mensuales, o el contrato dispone otras
"fechas o formas de liquidación se procederá a for-
"mularlas cuando lo permita el estado de los traba-
"jos, o el contrato lo determine, siendo aplicable
"para la expedición y aprobación de los certificados
"lo que prescriben los artículos anteriores.

"Art. 104 - Dentro de los últimos quince días de cada
"mes, la repartición administrativa por cuya cuenta
"se ejecuta la obra dictará orden de pago de los tra-
"bajos ejecutados en el mes anterior, no teniendo las
"oficinas que intervengan, otra misión que constatar
"la legalidad del procedimiento en cuanto a la auto-
"rización de la obra, existencia del contrato, dispo-
"nibilidad de los recursos para el pago y autentici-
"dad de la certificación, derogándose, en consecuen-
"cia, cualquier disposición legal que se oponga a lo
"que este artículo establece.

"Art. 105 - Dentro de los quince días subsiguientes
"a su fecha la orden de pago deberá hacerse efectiva
"en dinero o en títulos según los casos y conforme a
"esta ley.

"Art. 106 - El recibo de pago suscripto por el contra-
"tista no significa, aun en ausencia de reserva expresa,
"renuncia de su derecho a cobrar intereses por demora
"en ese u otros pagos, o a exigir la indemnización de
"perjuicios o pagos que por cualquier concepto pudie-

"ran corresponderle,

"Art. 107 - Cuando el pago se efectúe en títulos y no ha-
"biendo en el contrato disposición en contrario, los
"títulos se computarán por su valor efectivo conforme
"a la última cotización de la Bolsa de Buenos Aires el
"día anterior al de la fecha del pago o la del último
"día en que se haya realizado operaciones de esos títu-
"los,

"Art. 108 - Del importe de cada certificado se deducirá,
"un diez por ciento, que quedará retenido a título de
"refuerzo de garantía. Dicha retención cesará cuando
"el importe total retenido, unido al depósito de garan-
"tía hecho en el momento del contrato, represente el
"diez por ciento del precio total contratado,

"Art. 109 - El contratista tendrá derecho a sustituir
"las retenciones por un depósito equivalente de títu-
"los nacionales, aforados a su valor de cotización en
"la Bolsa, o por una fianza bancaria a satisfacción
"de la repartición administrativa correspondiente, cuyo
"criterio será definitivo,

"Art. 110 - Recibida provisoriamente la obra, la oficina
"técnica formulará, dentro de los treinta días subsi-
"guientes a su terminación, la liquidación definitiva
"de los trabajos ejecutados por el contratista, en ba-
"se de la medición a que se refieren los artículos 95
"y siguientes,

"Art. 111 -La liquidación definitiva será acompañada:

- " a) De los estados de cubrición y de la serie
- " de perfiles y secciones transversales que
- " le hayan servido de base,
- " b) De los detalles de las mediciones efectuadas,
- " c) De los cálculos de valor que en consecuencia
- " correspondan a los trabajos comprendidos en el
- " contrato, imprevistos y adicionales,
- " d) De las partidas de créditos o débitos que co-
- " rrespondan por conceptos especiales.

"Art. 112 - De la liquidación definitiva se dará vis-

"ta al contratista poniendo a su disposición una copia,

"Art. 113 - Si dentro del plazo de quince días de noti-

"ficada personalmente, por anotación en el libro de ór-

"denes de servicio, o por carta certificada, el contra-

"tista no observara la liquidación final, se tendrá por

"aceptada, sin que sea admisible reclamo ulterior por

"ningún concepto.

"Art. 114 - Si el contratista observara la liquidación

"final y no se llegara a un acuerdo directo, las cues-

"tiones que se susciten serán sometidas a árbitros ar-

"bitradores.

"Art. 115 - Aprobada la liquidación final se expedirá por

"la oficina técnica el certificado final, al que será

"aplicable lo dispuesto por los artículos 100 y siguientes.

"tes.

"Art. 116 - El contratista no puede pretender que se in-
"cluyan en la liquidación trabajos no autorizados debi-
"damente, o compensaciones especiales por mejor ejecu-
"ción o mejores materiales empleados si no medió orden
"de la oficina técnica. Tampoco podrá pedir que se mo-
"difique los precios alegando errores de cálculos o en-
"carrecimiento de los materiales, mano de obra u otros
"hechos conexos con la construcción.

"Art. 117 - El contratista no tendrá derecho a la indem-
"nización de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados
"por hecho de terceros o por su propia culpa, falta de
"medios o erradas operaciones. Cuando esas pérdidas, ave-
"rias o perjuicios provengan de culpa o dolo de los em-
"pleados de la Administración, se indemnizará al contra-
"tista abonándole una suma fijada de común acuerdo, o
"en caso de disconformidad por árbitros arbitradores.
"Se incluyen especialmente en esta disposición los per-
"juicios que irroguen al contratista la demora en la en-
"traga de planos o cualquier otra omisión de los funcio-
"narios llamados a intervenir que altere el orden de los
"trabajos o demore la terminación de la obra.

"Art. 118 - Cuando esas pérdidas, averías o perjuicios pro-
"vengan de fuerza mayor o caso fortuito, serán repartidos
"en partes iguales por la Administración y el contratista.

"Art. 119 - Para poder optar a las indemnizaciones a que

"se refiere el artículo anterior, el contratista dentro de los cinco días de producido el hecho, dará cuenta a la oficina técnica indicando con precisión:

- " 1) La fecha y el lugar en que se ha producido,
- " 2) Todas las circunstancias materiales que puedan explicar su origen y determinar su alcance,
- " 3) Los medios que hubiese empleado para evitar sus consecuencias o disminuirlas.

"El plazo mencionado no regirá cuando se justifique que había imposibilidad material de que el constructor diera el aviso durante el mismo con los requisitos exigidos.

"Art. 120 - Tan pronto como puedan determinarse los efectos totales del hecho, el contratista presentará a la oficina técnica un estado demostrativo de los daños sufridos, es decir, de la pérdida efectiva y gastos necesarios para reponer las cosas al estado anterior, sin tener en cuenta suma alguna que corresponda a utilidad o ganancia.

"Art. 121 - Si no mediara acuerdo sobre el importe de los perjuicios, lo fijarán por árbitros arbitradores, quienes tomarán como base, siempre que sea posible, los precios unitarios del contrato, descontando lo que corresponda a utilidad normal del contratista.

"Art. 122 - Recibida definitivamente la obra, se devolverán al contratista dentro de los quince días subsiguientes

"sobre los importes retenidos en garantía y cancelará
"la fianza e devolverá, en su caso, el depósito, pre-
"vio sobre de todos los créditos que por cualquier
"concepto existan en razón del contrato a favor de la
"administración,

"Art. 123 - El contratista tendrá derecho a que se le
"abonen, de pleno derecho, intereses moratorios sobre
"todas las sumas que la administración deba pagarle en
"razón del contrato;

" a) Sobre los certificados provisionales o el certi-
"ficado final, desde el día subsiguiente al veni-
"miento del plazo fijado para el pago de esta ley,

" b) Sobre las sumas que deben abonarse después de la
"recepción definitiva cuando transcurran más de
"quinse días, computándose intereses desde el día
"siguiente al vencimiento de ese plazo,

" c) Sobre las sumas que deban abonársele por cualquier
"otro concepto, a contar de los 30 días subsiguien-
"tes a la fecha de la decisión definitiva que re-
"conoce o liquida el derecho del contratista,

"Art. 124 - Cuando la Administración incurra en demora
"en las mediciones u otros actos que influyan en la fe-
"cha del pago, esas demoras no perjudicarán al contratista,
"y los plazos desde los cuales correrán los intereses
"se computarán como si aquellos actos se hubieran reali-
"zados en la época debida y el pago hubiera podido orde-
"narse cuando hubiera correspondido de acuerdo a los

"artículos precedentes,

"Art. 125 - No tendrá derecho el contratista a exigir
"intereses cuando el atraso en la fecha de los pagos
"se deba a su propia culpa o negligencia, o tenga su
"origen en actos del contratista,

"Art. 126 - El tipo de interés que servirá de base pa-
"ra la aplicación de los artículos anteriores será el
"tipo que en la fecha de la liquidación sobre el Ban-
"co de la Nación Argentina para documento "sola firma",

"Art. 127 - Si el contratista deja de abonar los suel-
"dos o salarios de los obreros o empleados de la obra,
"la oficina técnica, con autorización de la reparti-
"ción administrativa correspondiente, podrá pagar di-
"rectamente esos sueldos o trabajos en forma que in-
"pida la interrupción de los trabajos; y las sumas pa-
"gadas por ese concepto se deducirán del importe del
"primer pago que deba recibir el contratista,

"Art. 128 - Sólo se dará curso a embargos o retenciones de
"créditos que corresponda percibir al contratista, bajo
"las siguientes condiciones:

- " a) Que quedan subordinadas al previo cumplimiento de
" lo que dispone el artículo anterior,
- " b) Que sólo se harán efectivos después que la admi-
" nistración haya cobrado cualquier otro crédito
" que tenga contra el contratista en razón del con-
" trato,

"Art. 129 - Las cesiones de los derechos del contra-
"tista a cobrar las sumas que le correspondan en ra-
"són del contrato, deberán otorgarse por escritura
"pública al Ministerio o Instituto que tenga a su car-
"go la obra, y a la oficina técnica correspondiente,
"Mientras ambas oficinas no hayan sido notificadas,
"la cesión o embargo no producirán efecto legal algu-
"no respecto de la administración,

CAPITULO VIII

De la rescisión del contrato de Obras Públicas

"Art. 130 - El concurso o adjudicación de bienes del con-
"tratista producirá, de pleno derecho, la rescisión del
"contrato,

"Art. 131 - En el caso que prevé el artículo anterior,
"la repartición pública respectiva podrá aceptar que
"otra persona o empresa se haga cargo del contrato en
"iguales o mejores condiciones, siempre que teniendo a
"su juicio capacidad técnica, industrial y financiera,
"ofrezca y haga efectivas las mismas garantías, fianzas,
"etc.,

"Art. 132 - Celebrado el nuevo contrato en las condicio-
"nes que determina el artículo anterior, se abonará al
"concurso o masa adjudicataria del anterior contratista,
"el saldo de precios de los trabajos ejecutados, inclu-
"so las retenciones de garantía, y se le devolverá el
"depósito de garantía cancelando la fianza si existiera,

"Art. 133 - Si el nuevo contratista optara por utilizar el plantel, máquinas y útiles, y materiales apropiados en la obra, tendrá el derecho de hacerlos, abo-
"nando su justo valor, el que en caso de no haber acuerdo será determinado por árbitros arbitradores, sin in-
"tervención administrativa,

"Art. 134 - Si se llegara al contrato a que se refiere el artículo 131 y debiera procederse a nueva licitación para terminar la obra, todas las sumas adeudadas al anterior contratista, el valor del plantel, útiles y materiales apropiados, el depósito de garantía y la fianza que hubiera otorgado responderán a la administración, con derecho preferente, del perjuicio emergente de la rescisión del contrato, es decir del mayor precio que haya necesidad de pagar al nuevo contratista y de los daños que cause la demora en la terminación de la obra. Cubierto ese perjuicio, si existiera, se entregará el remanente al concurso o adjudicación de bienes, se cancelará la fianza y se restituirá el plantel, útiles y materiales apropiados, si el nuevo contratista no use el derecho de utilización en la forma establecida por el artículo 131,

"Art. 135 - El fallecimiento del contratista dará derecho a la administración para rescindir el contrato, si dentro del plazo de sesenta y cinco días los herederos no ofrecen tomar a su cargo el contrato, ofreciendo las mismas garantías y a condición de que, a juicio de la

"Administración expresen las condiciones necesarias
"de capacidad técnica, industrial y financiera. Es
"igualmente condición para que se acepte la oferta
"de los herederos, que los trabajos no se hayan in-
"terumpido.

"Art. 186 - Si la Administración resolviera rescindir
"el contrato, abonará a la sucesión lo que se le adeu-
"de al contratista por los trabajos ejecutados, inclu-
"so las retenciones, y además se le permitirá retirar
"el plantel, útiles y materiales apropiados una vez han-
"tratada de nuevo la terminación de la obra y siempre
"que el nuevo contratista no opte por adquirirlos de
"acuerdo con el artículo 185. Se devolverá el depósi-
"to de garantía y se anulará la fianza, en su caso.

"Art. 187 - Siempre que se compruebe que el contratista
"es culpable de fraude o grave negligencia, en ra-
"ción de las cuales haya incurrido en incumplimiento
"del contrato, o si ocurriera el caso previsto en el
"artículo 187, la Administración podrá rescindir el con-
"trato. Si el contratista no reconociera la proceden-
"cia de la rescisión, será sometido el punto a árbitros
"arbitradores. Si la Administración considera peligro-
"sa cualquier demora, podrá tomar posesión inmediata de
"la obra, pero el contratista tendrá derecho a ser in-
"demnizado de todos los perjuicios sufridos si la reso-
"lución arbitral le fuera favorable y declarara que no
"había causa fundada para la rescisión.

"Art. 138 - Rescindido el contrato conforme al artículo anterior, el contratista será responsable de las consecuencias de su fraude o culpa que se harán efectivas en sus créditos, retenciones, depósitos de garantía, fianza y valor del plantel, útiles y materiales apropiados, sin perjuicio de procederse en la forma establecida para el caso de rescisión por quiebra del contratista.

"Art. 139 - Si por culpa del contratista se ejecutara la obra en forma cuya lentitud permita establecer que no se terminará en el plazo establecido, y si dentro de los 15 días de recibir la orden correspondiente de la oficina técnica no aumentara los elementos o modificara la forma de trabajo, la Administración podrá rescindir el contrato, procediéndose en un todo de acuerdo con lo prescrito para el caso de rescisión por fraude o culpa del contratista.

"Art. 140 - Cuando venza el plazo de ejecución de la obra y no esté terminada, la Administración podrá esperar su terminación, cuando la demora no sea de mayor importancia y sin perjuicio de hacer efectivas las multas que para ese caso fija el contrato, o declarar rescindido el contrato y proceder en un todo de acuerdo con lo establecido para el caso de rescisión por fraude o culpa del contratista.

"Art. 141 - En todos los casos de rescisión que prevén los artículos anteriores, la Administración tomará posesión

"inmediata de la obra sin que el contratista pueda
"oponerse, ni alegar el derecho de retención. En
"ese caso se procederá a medir cuidadosamente los
"trabajos ejecutados y a establecer el estado de
"la obra, inventariando el plantel, útiles y materia-
"les acopiados, procediendo en la forma que prescri-
"be esta ley para la medición definitiva de la obra
"terminada.

"Art. 148 - El contratista podrá pedir la rescisión
"del contrato;

" a) Cuando las modificaciones introducidas en la
" obra disminuyan o aumenten el importe total del
" contrato en más de un quince por ciento.

" b) Cuando en una misma diferencia resulte por efec-
" tos de errores materiales en que hubiere incur-
" rido, la Administración al hacer los cálculos
" de cantidad de los trabajos e estructuras com-
" prendidas en la obra.

" c) Cuando el P.R. suspendiera la obra por un tiam-
" po continuado de más de tres meses o disconti-
" nuo de más de cinco meses, sin perjuicio de lo
" establecido por el artículo 51.

"Art. 149 - En los casos que prevé el artículo anterior,
"el contratista tendrá derecho a exigir que el Poder Eje-
"cutivo le abone el justo valor de los materiales acopia-
"dos y a retirar el plantel y útiles de la obra. Además
"la Administración deberá indemnizar al contratista la ga-

" fianza que hubiera obtenido en la parte de la obra
" no ejecutada, Todo sin perjuicio de aborarlo el sal-
" do de los trabajos, y las retenciones de garantía y
" de devolverle el depósito, anulándose la fianza en
" su caso, todo de acuerdo con el artículo 132, Cual-
" quier diferencia que se produzca en razón de esa si-
" tuación, será resuelta por árbitros arbitradores.

" Art. 144 - Siempre que con posterioridad a la firma
" del contrato se altere el precio corriente de los
" materiales o mano de obra, en forma que encarezca
" el costo de la construcción en más de un quince por
" ciento, el contratista podrá pedir a la Administra-
" ción que le reconozca el aumento de costo en cuanto
" se exceda de ese quince por ciento; y, en caso de no
" concedérselo, podrá pedir la rescisión del contrato
" que se realizará sin cargo para ninguna de las par-
" tes limitándose los derechos del contratista a pedir
" que se le abone el saldo que arrojen a su favor los
" trabajos realizados. Las retenciones y depósitos
" de garantía le serán abonados y la fianza en su caso,
" cancelada a los seis meses de la rescisión, plazo des-
" tro del cual responderá a cualquier defecto que se
" compruebe en los trabajos ya ejecutados.

" Art. 145 - La demora de más de tres meses en el pago del
" precio o de una cuota del mismo con relación a la fe-
" cha que corresponda conforme a las disposiciones de es-
" ta ley o del contrato, dará derecho al contratista para

"reincidir el contrato, produciéndose la rescisión

"en los términos que prescribe el artículo 148,

Quizás pueda tacharse, de que este proyecto de ley, es demasiado detallado. No es así sin embargo,

Una vez adjudicada una obra pública, su ejecución, con todos los problemas que supone, depende casi siempre de detalles, y esos detalles son en este caso fundamentales.

Por esta razón, es indispensable y fundamental establecerlos con toda exactitud.

----- X -----

Al proyecto del Poder Ejecutivo a más de las objeciones que se le hicieron en el Senado, se presentó al Congreso una nota de la Cámara Sindical de Empresas Constructoras en la cual se objetaba fundamentalmente el sistema que preconiza el Poder Ejecutivo suprimiendo el sistema de la licitación pública y dice esa nota refiriéndose a que los vicios que anota el Poder Ejecutivo; pueden corregirse sin la necesidad de la licitación privada, es decir, sin modificar fundamentalmente el régimen de ejecución de obras públicas; dice la nota:

"Pero este objetivo puede conseguirse sin necesidad de
"dictar una ley de carácter general que autoriza al Po-
"der Ejecutivo a prescindir de la licitación pública
"para la ejecución de las obras.

"El Poder Ejecutivo puede, ya dentro de la legislación
"vigente contratar directamente la ejecución de obras
"cuando median razones de urgencia o motivos especia-
"les emanados del carácter de la obra, o cuando se ha
"comprobado falta de interés en las licitaciones públicas
"realizadas",

y más adelante agrega:

"Es en cambio un peligro abandonar el sistema actual
"de construcción de obras que, si bien no es perfecto,
"es lo mejor que se ha ensayado hasta la fecha, peli-
"gro que aumenta la modificación en la forma de contra-
"tación que se proyecta y pueden constituir en fecha
"más o menos lejana un instrumento formidable que le-

"sione al mismo tiempo los intereses generales del
"país y de las empresas constructoras que no fueran
"invitadas a las licitaciones privadas o no pudieran
"por cualquier motivo ponerse en contacto con el Po-
"der Ejecutivo".

y el resto de la nota es completamente contraria al proyecto que
auspicia el Poder Ejecutivo.

Es evidente que la ley actual que rige tiene defectos de forma
que hay que corregir. Esos defectos están muchos de ellos con-
templados en el proyecto que elevó la Cámara Sindical de Empre-
sas Constructoras y un estudio de ese proyecto y de la actual Ley
de Obras Públicas, permitirá con toda seguridad obtener una Ley
que sino será perfecta, por lo menos subsanará muchas de las fa-
llas de la actual Ley.

En general estamos completamente de acuerdo con el proyecto de Ley de Obras Públicas presentado por la Cámara Sindical de Empresas Constructoras sobre todo desde el Art. 57 en adelante.

El Art. 57 establece que podrá recusarse al inspector de la obra en cualquier momento, facilidad que no daba la Ley 775 y que cualquier dificultad no modificará la obligación del contratista.

Es evidente que entregar a una sola mano; es decir al inspector de la obra, la decisión de todos los asuntos que en ella se susciten, que debe ser inmediata, es indudablemente un grave inconveniente y no es posible establecer para el contratista la obligación de aceptar todo lo que la inspección de la obra diga y ordene para una vez terminada la misma, recién poder opinar u objetar algo.

Los perjuicios materiales que se le pueden causar son de una importancia indiscutible y así como la Nación al ejecutar una obra pública exige de quién la ejecuta todas las garantías para el cumplimiento del contrato, no puede colocarse en el papel arbitrario de entregar a un solo inspector la obra y acordarle el manejo directo de la misma.

El Art. 60 establece la obligatoriedad de llevar en la obra un libro de órdenes que servirá para anotar las observaciones de la inspección y del contratista.

Este libro de órdenes es también de gran importancia por cuanto él contribuye a aclarar y solucionar muchas cuestiones que de otro modo no se podría establecer pasado cierto tiempo de haber sido ejecutados determinados trabajos.

El Art. 68 establece una limitación a las atribuciones del inspec-

tor directo de la obra, dando al contratista el derecho de observarle y de recurrir a la oficina técnica respectiva si de esas órdenes resultara un perjuicio evidente para sus intereses; si se le exigiera lo que en la letra y en el espíritu de su contrato no está establecido.

El Art. 76 de la Ley establece otro principio importante que es una nueva limitación a las órdenes que el inspector pudiera dar sin fundamento en la obra y establece la responsabilidad personal del mismo.

Esto es fundamental para limitar la autoridad de una persona que puede ser a veces irresponsable con respecto a la comprensión y al alcance de sus funciones como director inmediato de la obra.

El Art. 78 fija el aumento o disminución de las obras en un 15% y no en una 6ª parte como la Ley 775.

El Art. 83 establece un principio nuevo que es distinto en su esencia al establecido por la Ley 775.

La Ley 775 establece casos en forma absoluta la invariabilidad de los precios contratados. Aún si bien es cierto, que podría interpretarse alguna elasticidad en la práctica, no es así.

El Art. 83 de este proyecto de Ley da la facilidad de modificar esos precios cuando sea evidente que contratada una obra los precios han variado o la duración de la obra se ha prolongado por causas ajenas a su voluntad. Este Art. 83 dice:

"Si en virtud de cualquier decreto, ley o reglamento ..", es decir, si los precios varían por actos de gobierno.

Es un principio de justicia el que sanciona ese artículo por

cuanto no es posible que contratada una obra, una de las partes del contrato se reserve el derecho de modificar los precios contratados por actos de gobierno.

Es lo que ha ocurrido últimamente al desvalorizarse la moneda argentina y al modificarse, por consiguiente, algunos de los precios de los materiales que entran en la ejecución de obras públicas.

¿Cuál es la situación de los que tienen contratos en ejecución con precios establecidos, antes de esas modificaciones que provocaron el aumento de su precio?

Los casos que se han planteado administrativamente han sido resueltos no haciendo lugar a los pedidos de reconsideración de los precios afectados por esas medidas de gobierno.

Se argumenta que los contratistas en el caso inverso no hubieran devuelto su ganancia en más si esos actos de gobierno lo hubiera beneficiado.

Sin embargo, esa no es una argumentación lógica por cuanto es evidente que admitida la forma de contrato se da la oportunidad de la ganancia; es decir, se trabaja para un justo beneficio y el Estado que nunca tiene propósitos de lucro ni debe tenerlos, no puede tomar medidas con las cuales se beneficie como cualquier particular o comerciante.

No es el Estado en este caso, un Estado que llene la función de gobierno que tiene asignada. Por consiguiente, la reciprocidad entre dos partes contratantes que tienen iguales derechos y obligaciones, no puede interpretarse en esa forma por cuanto hay la

diferencia fundamental de que una manda hacer y la otra ejecuta.

Por otra parte, sería mucho más conveniente que los precios fueran contratados una vez establecidos y pudieran garantizarse para ambas partes en el sentido que su modificación no perjudique ni beneficie a ninguna de las partes. La invariabilidad sería así un hecho.

Entre nosotros el factor más variable es el factor cambio en lo que se refiere a la moneda y sería muy fácil eliminar ese factor variable estableciendo un tipo de cambio para los contratistas, que el Estado se obliga a dar para introducir al país todos los materiales necesarios para la ejecución de las obras públicas.

De este modo no habría variación en más o en menos y se eliminaría la discusión sobre un aspecto tan importante y tan complejo del problema.

El Art. 90 se refiere a la recepción de la obra y establece un nuevo principio que es el de permitir al contratista pedir al Jefe de Primera Instancia la recepción de la obra si es que por causa de pequeña importancia la administración no ha querido recibirla. Este artículo se completa con el Art. 93 que establece que la recepción de la obra no podrá impedirse cuando falten algunos trabajos de detalle para la misma.

El Art. 98 establece que la terminación de la obra se fijará cuando ella esté definitivamente terminada y si hubiera dudas al respecto, estos asuntos se resolverán por árbitros arbitradores.

Esto es muy importante por cuanto termina con los abusos que se permiten a veces los malos inspectores de obras y los malos je-

tes de reparticiones que se demoran con toda intención, -provocando perjuicios evidentes a los contratistas-, para recibir provisoriamente las obras.

Es evidente que no se puede estar supeditado en un punto de tal importancia a la voluntad omnipotente de quienes creen que en esa forma cumplen con la Ley.

Por otra parte, es evidente que la terminación de una obra de ingeniería para los fines de la recepción provisoria es un acto que debe realizarse con algún criterio encajado dentro de la realidad, por ello este proyecto de ley establece con toda exactitud que una omisión de detalle en la ejecución de la obra no es causa suficiente para impedir esa recepción provisoria.

Y el Art. 97 establece que a partir de esa fecha de la recepción provisoria la garantía de la obra no podrá ser mayor de 6 meses hasta la recepción definitiva.

Ha limitado este proyecto de ley la responsabilidad del contratista -directa- sólo a 6 meses.

Creemos que es un plazo suficiente, máxime que si se toma el espíritu completo de la ley los contratistas serán más seleccionados, y, por consiguiente, las garantías de ejecución serán mayores, y este proyecto de ley deja subsistente la responsabilidad establecida por el Código Civil en el Art. 1646.

A nuestro juicio será conveniente un estudio profundo de esta cuestión de garantías y responsabilidad que con este proyecto de ley no se solucionan y el Código Civil es incompleto en esta parte por cuanto no establece con claridad y con precisión hasta

cuando dura la responsabilidad y por consiguiente la garantía del contratista que ejecuta la obra.

El Art. 104 establece la forma de apurar el pago de los certificados mensuales y es un Art. bien establecido.

El Art. 106 se refiere al pago de intereses por parte del Estado en el caso de que demore los pagos de los certificados. Y esta mora la establece el Art. 105 en 15 días en vez de 20 que establece la Ley de Obras Públicas.

El Art. 106 establece que automáticamente correrán esos intereses desde que el Estado está en mora sin que sea necesario que para ello el contratista haga expresa reserva en sus derechos para cobrarlos, en el momento de recibir el dinero que se le debe en mora.

Este es un principio fundamental que está en contra de la jurisprudencia que sobre el asunto "pago de intereses" existe.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que deben pagarse intereses cuando se está en mora, pero ello se hace siempre que se deje establecido con toda claridad que se van a reclamar esos intereses. En este caso el nuevo proyecto de Ley cree que no es necesario.

La jurisprudencia de la Corte se refiere a un caso que se planteó en el año 1927 y que consideramos de interés por lo cual lo transcribimos; este caso está dentro de la Ley 775 y el Art. 106 del nuevo proyecto de Ley de la Cámara Sindical de Empresas Constructoras no hace sino confirmarlo simplificándole y poniéndolo al alcance de todos los contratistas sin excepción que puedan no estar informados que actualmente para reclamar intereses es necesario dejar la reserva expresa en el momento del cobro para hacerlo.

La acordada de la Corte, que transcribimos, es la siguiente:

" GACETA DEL FORO, Jueves 24 de Febrero de 1927.

"

"

- CORTE SUPREMA -

"Número 604.

"

OBRA PUBLICA

"

Certificado de pago. Intereses

"JUICIO: Olmos y Allende Posse contra Gobierno Nacional.

"DOCTRINA: Los certificados de trabajo que otorgue el In-

"geniero Inspector no devengan los intereses a que se re-

"fiere el artículo 64 de la ley de Obras Públicas, sino

"después de los treinta días de expedidos, aunque esto no

"se hubiera estipulado en el contrato.

"

"

Buenos Aires, Febrero 28 de 1927

"Vistos y considerando que:

"Tratándose de la construcción de una Obra Pública de pro-

"piedad de la Nación, el presente caso se encuentra regido

"por el artículo 64 de la Ley N° 773, según el cual: "Si

"el Poder Ejecutivo retardase los pagos por más de treinta

"días después de la fecha en que, según el contrato, deben

"hacerse, el contratista tendrá además derecho a reclamar

"intereses a la tasa fijada para las letras de Tesorería".

"Que con arreglo al artículo 4° del contrato (testimonio

"de fojas I y siguientes), el pago de la obra se efectua-

"rá por medio de certificados parciales que men-
"sualmente formulará la inspección de la misma y
"otorgará la Comisión Asesora de Asilos y Hospita-
"les Regionales, agregándose al final del mismo
"artículo que: "Los certificados que se otorguen
"a la empresa serán pagados por la Tesorería General
"de la Nación, previos los trámites de práctica".
"Que esta estipulación del contrato especial rela-
"tivo a la obra, de que se trata, no importa una de-
"rogación de lo dispuesto en el artículo 64 de la
"Ley de Obras Públicas precedentemente recordada,
"desde que no existe incompatibilidad entre ellas.
"Las partes han convenido que el pago se efectúe por
"certificados mensuales y ello implica establecer, las
"épocas o fechas en que la Nación deberá cumplir sus
"obligaciones,
"desde el momento en que haga entrega de los certifi-
"cados parciales a la empresa constructora, comensa-
"rá a correr el término de 30 días fijado por la Ley,
"término que lógicamente se acuerda a la Administra-
"ción a fin de que realice las operaciones indispen-
"sables para que la Dirección del Presupuesto de Inge-
"nieros pueda dar el visto bueno exigido por el arti-
"culo 55 de la misma, o sea, para llenar los trámites
"de práctica de que habla el contrato.
"Que una interpretación distinta, como sería la de que

"el término de 30 días sólo comienza a correr desde
"que han terminado los trámites administrativos, de-
"jaría subordinada la exigibilidad de los certifica-
"dos y la obligación de pagar intereses a la voluntad
"de una sola de las partes contratantes, lo que no pue-
"de presumirse que haya estado en el ánimo de ellas al
"celebrar la convención.

"Que el término de 30 días señalado por la Ley N°775
"no es angustioso, como se pretende, para poder dar el
"visto bueno a los certificados parciales, toda vez
"que los pagos que se efectúan en virtud de los mismos
"son provisorios; es decir, susceptibles de corrección
"antes de la entrega y arreglo final de cuentas de la
"obra, circunstancia que demuestra que aquella formali-
"dad no demanda operaciones complicadas y precisas co-
"mo lo exigiría una liquidación definitiva y pueden por
"consiguiente, realizarse sin dificultad en el plazo
"acordado por la Ley.

"Por ello y sus fundamentos se confirma la sentencia
"de fa. 126, revocándose en cuanto impone a la demandada
"las costas del juicio en atención a la naturaleza de la
"cuestión debatida.

"
" Ramón Méndez, Roberto Repeto.

"
" M. M. Laurencena.

El Art. 107 habla del pago en títulos de acuerdo a lo que hemos
dicho en todo este trabajo, para nosotros no es admisible esa for-

ma de pagar obras públicas.

El Art. 108 establece una limitación sobre las garantías que debe dar el contratista y se establece que la garantía primitiva más los descuentos de los certificados no podrán pasar del 10% del valor total de la obra.

Esto es muy importante y está dentro del criterio general de este proyecto de ley.

Los Art. 111 y 114 establecen que debe darse vista al contratista cuando se hace la liquidación de las obras. Este es un principio evidente siendo estos contratos bilaterales.

El Art. 123 complementa lo que se establece en el Art. 105 sobre los intereses.

Estos son los puntos principales de este proyecto de ley que a nuestro juicio son dignos de mencionarse.

----- X -----

Creemos que ya que se modificará la ley de obras públicas es conveniente incorporar a esas modificaciones dos nuevos artículos que son fundamentales.

Estos son: 1ª Indicar por la Ley de Obras Públicas la forma en que han de establecerse los salarios que han de pagarse para la ejecución de estas obras públicas.

Los salarios q sea la retribución que se paga a la mano de obra no puede estar librado pura y exclusivamente al criterio de los contratistas y el Estado tiene derecho de asegurar salarios mínimos no solo para evitar la explotación de la mano de obra, sino para asegurar un nivel de vida conveniente a la gran masa obrera y tener así dentro del país un mercado interior suficientemente vasto como para consumir una gran parte de lo que producimos.

Aún bajo este punto de vista es conveniente el establecimiento de una forma de fijar los salarios.

Evidentemente que todas las otras razones que se invocan sobre la necesidad de elevar los salarios y de retribuir con justicia la mano de obra son tan lógicos y tan evidentes que no necesitan otra explicación.

Otro artículo que debía establecerse es uno, que permitiera por medio de algún mecanismo de Estado, la limitación por el gobierno, del uso de máquinas para construir en los casos en que la desocupación sea importante; es decir, la obligación para los contratistas del Estado, de emplear la mayor cantidad de mano de obra posible..

Esta limitación en el uso de máquinas podrá ser discutido bajo

el punto de vista del progreso en general, pero la forma que debe darse a este nuevo artículo a incorporarse a la Ley debe ser condicional.

No entraremos al detalle del mismo, pero es evidente que es un punto interesante y que el principio que se establece es fundamental. Ya en Estados Unidos Roosevelt lo ha establecido en la N. Y. R. A.. Y por último se debía establecer una serie de artículos o un capítulo aparte de la Ley que permite cuando las condiciones económicas lo exijan, una simplificación de los trámites de la misma para hacer de esa Ley, que es conveniente en tiempos normales, una Ley de emergencia para los tiempos anormales.

Estos artículos de la Ley que deben hacer de ella un mecanismo más elástico, es difícil establecerlos en forma que no desvirtúen totalmente la misma Ley.

Sin embargo, el estudio detallado de todos los aspectos de este asunto permitirá sin duda alguna establecerlos.

----- X -----

Otro punto que debió establecerse en la nueva ley de Obras Públicas es la facultad que se otorgará al gobierno para reducir la jornada de trabajo de los obreros empleados en las mismas.

Esto es fundamental sobre todo en estos momentos en que la mecanización de todos los trabajos ha traído como consecuencia una disminución en el empleo de la mano de obra.

La jornada máxima de trabajo ya está establecida por ley y es de 8 horas. Sin embargo, tal como lo interpretó Roosevelt en Estados Unidos esta jornada puede ser reducida a 6 horas diarias y aún en determinados trabajos a 5 horas.

En las obras públicas esta reducción de la jornada de trabajo puede significar un pequeño encarecimiento de las mismas, pero si a esta medida se la acompaña con una mejor organización de un trabajo, ese encarecimiento es menor y las ventajas que reporta para la Nación son de mucha mayor importancia que las erogaciones que él significa.

Por más que se ha discutido mucho este punto de la reducción de la jornada de trabajo, es evidente que en casos de emergencia significa algún remedio contra el mal de la desocupación.

Puede que la proporción de obreros que se va a emplear no sea la misma que la reducción de 8 horas a 6, pero siempre reduciendo la jornada de trabajo se emplea mayor cantidad de mano de obra.

Las últimas conferencias internacionales que trataron estos asuntos se han pronunciado a veces a favor y a veces en contra de esta medida, pero no se ha dicho aún la última palabra.

La N.Y.R.A. lo ha establecido con carácter general para todas

las industrias, lo que hace suponer que los resultados obtenidos han de ser de alguna consideración.

Debe vincularse esta cuestión de reducción de la jornada de trabajo con el jornal mínimo que debe pagarse.

No es posible que la reducción de la jornada de trabajo signifique una reducción de jornales porque sino no se habría conseguido el objeto que se busca; es decir, emplear la mayor cantidad de mano de obra y no disminuir el poder adquisitivo de la misma.

En la ley de obras públicas bastaría un artículo que fuera un enunciado general del problema susceptible de ser aplicado en los casos de emergencia y la proporción en que debe reducirse la jornada de trabajo tampoco puede fijarse de antemano. Será la resultante de estudios y estadísticas prolijamente llevadas.

Ha sido nuestro propósito enunciar la complejidad del problema para que todos los que en él se interesen contribuyan a su estudio primero y luego a su solución que es compleja y difícil.

----- X -----

LAS OBRAS PUBLICAS COMO MEDIO DE
CREAR TRABAJO

Debido a las condiciones sumamente difíciles porque atraviesa el mundo, debidas principalmente a la aplicación, sin ningún plan de conjunto de los progresos técnicos, de la organización científica del trabajo y de la racionalización, se ha agudizado el fenómeno que existió siempre, pero en forma menos profunda, que es la desocupación.

La desocupación; es decir, hombres aptos para el trabajo que no encuentran donde utilizar sus fuerzas, es un fenómeno que existió siempre en el mundo, pero no con los caracteres que hoy tiene.

De ahí que todos los gobiernos de los países afectados por este mal, se han visto en la necesidad de encararlo y pretender resolverlo en una forma u otra, pero siempre con el criterio de dar trabajo, y para dar trabajo es necesario crearlo y esto no es un problema de sencilla y fácil solución.

En los últimos tiempos se ha hablado mucho de crear trabajo; pero creemos que la solución del problema de la desocupación obedece a causas mucho más profundas y fundamentales que las leves y superficiales que pretenden explicar.

La desocupación es el resultado de una serie de factores que dentro del actual sistema de economía del mundo se han desarrollado y algunos de ellos transformado por completo y el fundamento o causas fundamentales de esta dislocación de factores dentro de la

economía del mundo es la técnica, o sea la aplicación de la ciencia a las múltiples actividades humanas,

En los países industriales de Europa, la desocupación proviene principalmente de la paralización del colosal mecanismo industrial para producir,

En Estados Unidos esa desocupación industrial es aumentada por la desocupación agrícola y rural, a pesar de que se producen más cosas en el mundo, a pesar de que la superficie sembrada es mayor, la cantidad de energía humana necesaria para hacerlas es cada vez menor,

La técnica es la causa fundamental de este fenómeno; por ello la desocupación tecnológica es la desocupación fundamental y la más difícil de solucionar,

Se ha pensado en poder en movimiento ese mecanismo industrial en forma indirecta; es decir, construyendo obras públicas en las cuales se necesite gran parte de los productos fabricados y creando así un mercado debido a la cantidad de hombres que se ocupan en la ejecución de esas obras públicas y esta forma de crear trabajo mediante la ejecución de obras públicas ha sido ya contemplada con anterioridad a este fenómeno agudo de la desocupación, en algunos países de Europa,

***** X *****

Los resultados, para crear trabajo ejecutando obras públicas, no han sido lo satisfactorios que se hubiera creído.

Una obra pública si bien es cierto que emplea materiales y mano de obra y que para esos materiales a su vez ha sido necesario emplear mano de obra y materiales también, no da trabajo inmediato en la ejecución directa a un gran número de hombres. El monto que insume la ejecución de una obra pública en general no guarda una relación aceptable con la mano de obra que en ella se emplea.

Es por esta razón que esa política de obras públicas ha sido abandonada en parte en el mundo y se ha encarado con un criterio mucho más racional.

Antes se creía que para crear trabajo era necesario iniciar la ejecución de cualquier obra pública fuera necesaria o no y de este modo emplear en cualquier forma también la mayor cantidad de desocupados; así en Inglaterra, en Alemania, en Francia y en Italia en gran proporción, se ejecutaron cantidad de obras públicas cuya necesidad, sino es superflua, es en su gran parte discutible.

La primera en reaccionar contra esta política económicamente absurda, fué Inglaterra, quien comprendió que la solución del problema de la desocupación no estriba solamente en la ejecución de las obras públicas, sino que la ejecución de las obras públicas era una contribución para resolver parte de ese problema tan grave, y que ejecutar obras públicas en cualquier forma y a cualquier costo, no era para los intereses de la nación que son permanentes, una solución aceptable. Y se empezó en Inglaterra a estudiar el problema de ejecutar obras públicas de real necesidad y utilidad;

asi por ejemplo, se pensó en la reconstrucción de parte de las viviendas de la Ciudad de Londres, viviendas antiguas, antihigiénicas, etc., que evidentemente necesitaban una reconstrucción. Así para reconstruir los barrios obreros en malas condiciones de la Capital de Inglaterra se propuso un plan de 5 años, con una inversión de 115.000.000 £ y en el cual se podría dar trabajo directo a no menos de 110.000 obreros.

Este plan comprende:

- 1ª La demolición de 266.851 casas viejas e inhabitables para vivienda.
- 2ª La construcción de 285.189 casas nuevas en su remplazo y
- 3ª El realejamiento de 1.240.182 personas.

Este plan si bien no es de tanto alcance como para encarar la solución del problema de la desocupación en toda Inglaterra, es ya un cambio en la política seguida hasta ahora por el gobierno Inglés.

No es necesario hacer cosas nuevas y distraer así fondos que deben ocuparse primeramente en la demolición y reconstrucción de las cosas viejas, e inapropiadas, existentes.

Por otra parte, la ejecución de obras públicas cuando esas obras se hacen de acuerdo a un plan y dentro de una finalidad establecida, no pueden ejecutarse como una medida de suma urgencia, por cuanto no es posible improvisar proyectos, presupuestos, personal técnico, etc. etc., para ejecutarlas, para todo esto se necesita tiempo y por mínimo que éste sea es indispensable tenerlo en consideración.

Las medidas de urgencia, medidas precipitadas para resolver un

problema de urgente solución como es la desocupación, en materia de obras públicas, han fracasado.

Es indispensable, cuando se habla de obras públicas y se quiere hacerlas para solucionar el problema de la desocupación, tener en consideración todas las condiciones económicas y financieras que se requieren para eliminar los inconvenientes que se presenten durante la realización de un plan semejante.

Es mucho más importante tener en cuenta el conjunto del problema de la desocupación y sus causas graves, para no creer que solamente con una medida de relativa importancia como es la ejecución de obras públicas pueda crearse trabajo en forma suficiente para resolverlo.

En los Estados Unidos se ha considerado el problema de la desocupación y de la ejecución de obras públicas en el vasto plan de reconstrucción nacional (National Recovery Act,).

En efecto, los proyectos de trabajos públicos y de construcciones fueron establecidos en el Art. 201 de la Ley del 16 de Junio de 1933 y en ella se estableció lo siguiente:

"Art. 201 - A) - En vista de la necesidad de alcanzar los
"objetivos previstos por el presente título, el Presidente
"está autorizado a crear una administración federal excep-
"cional de trabajos públicos, cuyos plenos poderes serán
"ejercitados por un Administrador Federal excepcional de
"trabajos públicos y el cual en todos los casos donde
"juzgara necesario, establecerá los organismos, acepta-
"rá y utilizará todos los servicios benévolo y gratuí-
"tos y nombrar -sin estar de acuerdo a las leyes-, a fun-

"eionarios públicos, funcionarios asalariados y utilizar los
"servicios de funcionarios o asalariados federales con el con-
"sentimiento del Estado interesado, funcionarios o asalaria-
"dos del Estado o Estados locales y determinar su actuación,
"deberes, responsabilidad y garantía de estabilidad, sin te-
"ner en cuenta la Ley de 1923, modificada sobre la clasifica-
"ción del personal, y fijar las remuneraciones de los funcio-
"narios y asalariados así designados.

" El Presidente podrá delegar algunos de sus poderes o fun-
"ciones que le confiere la presente a funcionarios o agen-
"tes asalariados que él designara o nombrara.

"B) - El Administrador podrá, sin tener en cuenta las leyes
"sobre los funcionarios públicos y la Ley^{de}/1923 modificada
"sobre la clasificación del personal a nombrar fijando su re-
"muneración, todos los expertos y todos los funcionarios y
"asalariados necesarios para la aplicación del presente de-
"talde e incluir los gastos necesarios a la aplicación del
"presente título.

"C) - Todas las remuneraciones, gastos, y subvenciones, se-
"rán pagadas por los fondos previstos en la presente Ley.

"D) - A la expiración de dos años siguientes a la promulga-
"ción de la presente Ley y en una fecha más próxima, si el
"Presidente por proclama o el Congreso por resolución común
"declara que el Estado de crisis constituido por el Art.1.^o
"ha terminado, el Presidente cesará de consentir en estas
"subvenciones y gastos o emprender nuevas construcciones en

"aplicación del presente título y todos los órganos es-
"tablecidos para la aplicación del presente título se-
"rán suprimidos y aquellos cuyos funcionarios serán man-
"tenidos, serán transferidos a los departamentos del go-
"bierno designados por el Presidente,

"Asimismo, el Presidente podrá acordar fondos de impues-
"tos en aplicación del presente detalle antes del 23 de
"Enero de 1939, según estas cláusulas no podrá adquirir
"obligaciones concluidas con los que dan el impuesto an-
"tes de esa fecha o el Presidente no los hará conforme
"al presente Artículo de poder contraer préstamos".

Se ve claramente que la nueva legislación americana de emergen-
cia ha tratado de eliminar en lo posible todo lo que fuera un meca-
nismo burocrático y pesado, y para ello da poderes casi absolutos
al Presidente de la Nación o a las personas que él designe para es-
tablecer un organismo de emergencia apto para cumplir con rápidos
las funciones urgentes a que está destinado.

Para ello se suprime el escalafón, la antigüedad y años de ser-
vicio de los empleados actuales y se faculta a nombrar a los más
aptos sean o no sean empleados en ese momento,

Es el único criterio práctico posible para desarrollar un plan
de este orden.

El Art. 202, que transcribimos dice:

"La Administración preparará bajo la dirección del Presidente, un vasto programa de trabajos públicos que comprenderá entre otras cosas:

"A) - La construcción, reparación y mejoramiento de los grandes caminos y avenidas, edificios públicos y todas las instalaciones públicas.

"B) - La conservación y el desarrollo de las riquezas naturales comprendida la vigilancia, la utilización y la purificación de las aguas, la prevención de las erosiones del suelo, de las costas, el desarrollo de las fuerzas hidráulicas, la transmisión de la energía eléctrica y la construcción de obras para utilizar los ríos y los presדות, la prevención de inundaciones y la construcción de todos los trabajos de regulación de los ríos e de drenaje necesarios para ejecutar la obligación que los Estados Unidos han asumido por contrato con un gobierno extranjero, o para poner a la disposición de un Estado o de sus ciudadanos el agua que le ha sido sacada o perdida en razón de la ejecución por los Estados Unidos de obligaciones asumidas por un tratado, pero no podrá ejecutar otros trabajos de arreglos de ríos o de puertos que aquellos que ya han sido decididos o que serán decididos por el Congreso o que serán recomendados por el Director de Ingenieros de la armada de los Estados Unidos.

"C) - Todos los proyectos de esta naturaleza establecidos o ejecutados sea directamente por los interesados, sea con

"la ayuda del público en el interés general del público.

"D) - La construcción, la reconstrucción, la modificación
"o la reparación por la reglamentación pública bajo el con-
"trol público, de viviendas económicas y la destrucción
"de los malos barrios de viviendas.

"E) - Todos los proyectos (otros distintos de los que se
"han incluido en esta categoría) por los cuales estos prés-
"tamos podrán ser consentidos conforme al ítem A, N°201 de
"la Ley de 1928 modificada sobre la construcción y la asis-
"tencia excepcionales y el parágrafo 3 de dicha línea A,
"será considerado a estos fines como comprendiendo los
"préstamos para las construcciones o el desarrollo de los
"hospitales mantenidos en parte por cajas públicas o de de-
"pósitos e instalación de bombas para la construcción de
"diques según: Si el Presidente lo juzga deseable, la cons-
"trucción de naves de guerra bajo la condición y en los lí-
"mites establecidos por el tratado naval de Londres de 1930,
"la construcción de aeronaves necesarias para la flota, la
"construcción de aviones y de construcciones técnicas para
"el cuerpo de aviación militar.

"Todos los proyectos de habitación para la armada que el
"Presidente haya aprobado y la constitución de un equipo,
"para la mecanización o motorización de las unidades del
"ejército, designado por el Presidente.

"Siempre, en caso de acuerdo internacional sobre una nue-
"va limitación de armamentos donde los Estados Unidos se-
"rán signatarios, el Presidente está autorizado a suspen-

"der totalmente o parcialmente toda construcción naval
"o militar y toda mecanización o motorización de las
"unidades del ejército.

"Por otra parte, el presente título no será aplicable
"a los trabajos públicos colocados bajo la autoridad
"o el control de la Dirección de Arquitectura del Ca-
"pitolio o de todos los comités o comisiones que di-
"cha Dirección está encargada y la conclusión de los
"trabajos donde ésta es el funcionario ejecutivo o don-
"de es el solo funcionario ejecutivo".

Este Artículo establece en forma sumamente vasta la posibilidad
de ejecutar trabajos públicos en todos los órdenes de las activida-
des de un país como los Estados Unidos.

El Art. 203 establece la forma de la subvención que el Estado da-
rá a los Estados o a las Municipalidades para llevar a cabo este
plan de trabajos públicos.

El Art. 204 establece la construcción de ^{las} grandes rutas de los Es-
tados Unidos y dice:

"Art. 204 - A) - En vista de llegar a construir en forma
"extraordinaria grandes rutas y trabajos conexos, el Pre-
"sidente podrá llegar por medio de subvenciones a los ser-
"vicios de puentes y caminos de los diferentes Estados
"por una cantidad mínima de 400,000,000 de dolares que se-
"rá utilizada para estos servicios, conforme a la Ley Fe-
"deral del 9 de Noviembre 1921 (modificada y completada so-
"bre las grandes rutas de acuerdo a las siguientes reser-
"vas de este Artículo): 1ª Para los casos de las construc-

"ciones excepcionales sobre la red de las grandes ru-
"tas construidas con la ayuda federal y su prolonga-
"ción a través de las municipalidades. El monto en-
"tregado a un Estado conforme al presente parágrafo po-
"drá ser afectado al pago total o parcial de los gastos
"de los planos y de la construcción de grandes rutas y
"de puentes y comprende la eliminación de riesgo de la
"circulación sobre las grandes rutas de las cuales la
"supresión de los pasajes a nivel, por la construcción
"de puentes o pasajes subterráneos, la reconstrucción
"de puentes e pasajes subterráneos existentes, el despla-
"zamiento de las rutas con el objeto de suprimir los pa-
"sajes a nivel, el ensanche de los puentes y de rutas
"estrechas, el establecimiento de canteras, el reempla-
"zar puentes peligrosos, el establecimiento de nuevas
"rutas permite servir zonas congestionadas, el arreglo
"de las vías de comunicación en vista de facilitar la
"circulación y toda clase de construcciones de modo de
"aumentar la seguridad de la circulación o eliminar defi-
"nitivamente los riesgos de la circulación existentes pa-
"ra los peatones o los vehículos.

"Cualquier suma destinada a la ejecución del presente
"título no podrá estar afectada a la adquisición de la
"tierra, de un derecho de pasaje, de una servidumbre en
"conexión con un proyecto de supresión de pasajes a nivel.

"2a - Para los gastos de construcciones excepcionales en

"las rutas secundarias que serán designados por el
"Servicio de Puentes y Caminos del Estado y por el
"Secretario de Agricultura, toda vez que el Estado
"tenga autoridad administrativa competente deberá
"asegurar el entretenimiento conveniente de estas ru-
"tas.

"Estas subvenciones serán acordadas para el pago de
"todos los gastos del proyecto, planes, mejoras, construc-
"ción de rutas secundarias para los cuales los proyectos
"serán sometidos por el Servicio de Puentes y Caminos del
"Estado y aprobados por el Secretario de Agricultura.

Según diversas aclaraciones de este Art. 204 entre las cuales la
más importante es la siguiente:

"6) - Todo contrato que establezca la inversión de es-
"tas subvenciones deberá contener disposiciones estable-
"ciendo los salarios mínimos, fijados por el Servicio de
"Puentes y Caminos del Estado, que los adjudicatarios
"se obligan a pagar a los obreros calificados y más cali-
"ficados. Estas tasas mínimas serán indicadas en los
"avisos de licitación y figurarán en los contratos".

Este último párrafo tiene gran importancia porque es evidente
que en épocas de desocupación la mano de obra, es decir el perso-
nal obrero puede ser objeto de una iniqua explotación por parte de
los contratistas del Estado y para evitarlo y poner a todos en
iguales condiciones, es indispensable establecer el jornal mínimo
por Ley.

El Art. 205 establece la parte financiera de la Ley en una parte y en la otra autoriza al Presidente costear los fondos en parte para la construcción, reparación y mejoramiento de las grandes rutas públicas en Alaska y zona del Canal de Panamá, Puerto Rico y las Islas Virgenes.

El Art. 206 establece una serie de limitaciones cuya importancia es evidente y dice:

- "Art. 206 - Todos los contratos de construcciones y todos los contratos de prestación de servicios y de subvenciones ejecutados en virtud del presente título contendrán las disposiciones necesarias para garantizar:
- "1ª - Que no será empleada la mano de obra penal en la ejecución del proyecto.
 - "2ª - Que (salvo en los cargos de Dirección de Administración y de vigilancia) siempre que sea posible, ninguna persona directamente empleada en la ejecución del proyecto será autorizada a trabajar más de 30 horas por semana.
 - "3ª - Que todos los asalariados recibirán una remuneración justa y razonable suficiente para asegurarles en cambio de su día de trabajo así limitado, un nivel de vida decente y confortable.
 - "4ª - Que para los empleos en conexión con estos proyectos, la prioridad será acordada a los antiguos combatientes que tienen cargas de familia si ellos llenan las condiciones requeridas, y enseguida, en el Art. siguiente:
 - "A) - A los ciudadanos de los Estados Unidos y a los extranjeros que han declarado su intención de hacerse ciudadanos

"de los Estados Unidos y que residan efectivamente en
"la sub-división administrativa donde se harán los tra-
"bajos.

"B) - A los ciudadanos de los Estados Unidos y a los ex-
"trangeros que hayan declarado su intención de hacerse
"ciudadanos de los Estados Unidos y que residan efecti-
"vamente en el territorio o en el distrito donde los tra-
"bajos serán ejecutados. Estas reglas de prioridad no se-
"rán observadas siempre donde la mano de obra puede ser en-
"contrada y es calificada por los trabajos a ejecutar.

"5e - Que se hará uso del máximo de trabajo humano en
"lugar de las máquinas, mientras que esto sea practica-
"ble y compatible con una rama economía y con el interés
"público."

Este artículo es fundamental porque establece la reducción de la jornada de trabajo por una parte, es decir, la cantidad máxima de horas de trabajo y por otra la limitación dentro de lo posible del uso de máquinas.

Estos dos puntos son en estos momentos objeto de amplia discusión:

"Art. 207 - A) - En vista de apresurar la ejecución de los
"trabajos públicos previstos por la presente Ley y acudir
"en ayuda financiera de las personas que han asumido fren-
"te a los Estados Unidos la obligación contractual de eje-
"cutar esos trabajos, el Presidente está autorizado a apro-
"bar por intermedio del Administrador o de todo otro órgano
"que él designara o creara la cesión por dichas personas

"(con el consentimiento escrito de la sanción o de
"cauciones garantiendo la ejecución de la cláusula pe-
"nal en conocimiento con el contrato) a un Banco nacio-
"nacio o a un Banco del Estado de su crédito o de una
"parte de su crédito con respecto a los Estados Unidos
"resultante del contrato; esta cesión así aprobada será
"válida para todos los efectos, no obstante las disposi-
"ciones de los artículos 3737 y 3477 de los estatutos
"revisados modificados.

"B) - Los fondos recibidos por un contratista con carác-
"ter de adelanto de esta cesión, son declarados como fon-
"dos en garantía entre las manos de ese contratista, des-
"tinados a ser utilizados en primer lugar para el pago de
"los sub contratistas, arquitectos, ingenieros, capata-
"ces u obreros, guardianes del material trabajando para
"la ejecución del proyecto, para el pago de primas de se-
"guros, contra la cláusula penal, y las primas de seguro
"contratadas en conexión con los trabajos durante la cons-
"trucción.

"Un contratista o todo funcionario, director o agente del
"contratista que utilice estos fondos o tolere la utiliza-
"ción, con otros fines y se niega a pagar una deuda o una
"prima así mencionada, será culpable de delito y será mul-
"tado con 1.000 dolares al máximo o con prisión de 1 año
"al máximo o con las dos cosas a la vez.

"C) - Ninguna disposición del presente artículo podrá ser
"interpretada como confiriendo al cesionario la obligación

"de velar por la utilización regular de los fondos adelantados por él en cambio de la sesión"

Este Art. 207 ha tenido por objeto facilitar a los grandes y pequeños empresarios la rápida financiación de las obras a ejecutarse y, por consiguiente, la iniciación inmediata de las mismas.

Con ese criterio, todo el que tuviera un contrato del Estado para construir obras públicas, tendría automáticamente financiada la ejecución de dicha obra, mediante la cesión de su contrato a favor de alguna institución de crédito oficial que le debe adelantar una suma garantida con ese contrato, para iniciar los trabajos.

No hay duda que esa cláusula es importante y fundamental para hacer intervenir en la ejecución de los trabajos públicos la mayor cantidad posible de personal.

Esto es lo que se ha hecho en los Estados Unidos con respecto a obras públicas. No tenemos los datos completos acerca del resultado de estas medidas; sin embargo, han de haber tenido ya alguna repercusión para solucionar el problema de la desocupación.

La financiación de un plan de trabajos públicos semejante ha sido objeto en los Estados Unidos de un estudio completo que analizaremos en el punto "H" de este estudio.

LOS REMEDIOS CONTRA LA DESOCUPACION

Se practican en el mundo dos formas para aliviar la desocupación.
Elas son:

a) - El seguro para los desocupados.

b) - La ejecución de obras públicas para crear trabajo.

El segundo es la forma improductiva y la que es menos aconsejable. Sin embargo, es un principio de ayuda que debe aceptarse como transitoria, mientras se buscan soluciones permanentes.

La ejecución de obras públicas es una forma productiva, por cuanto "crea" trabajo. Me ocuparé de esta solución, por creer que es la más aplicable y realizable entre nosotros.

----- I -----

LA MEJOR SOLUCION - EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS

Indudablemente la solución que es más lógica, es la ejecución de obras públicas. Pero esto que parece sencillo, no lo es, por cuanto significa una serie de problemas, legales y financieros, de difícil solución.

En épocas de desocupación la paralización de las actividades es general, salvo raras excepciones. Es necesario dar entonces un impulso a éstas, la industria de la construcción, por sus múltiples vinculaciones con las otras industrias, es la que puesta en movimiento reanimaría entre nosotros parte del organismo económico.

El problema de la "desocupación" que se nos presenta ahora, debe servir de lección para el futuro. En otros países se ha tratado de que existía una compensación entre la ejecución de obras públicas por el Estado y la industria de la construcción privada. En el año 1926, la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra, adoptó la siguiente resolución: "la ejecución de las obras públicas siguiendo un ritmo compensador del de las fluctuaciones de la industria privada."

Se quiere decir con ello, que el Estado aplaze o postergue la ejecución de obras públicas que no sean de urgencia inmediata para los periodos de depresión económica. Este es fundamental para un "plan previsor" de obras públicas.

Si hacemos la historia de cómo se ha procedido entre nosotros en esta materia, se ve que nada de esto se ha tenido en cuenta. En el periodo de más actividad en las construcciones privadas, el gobierno, ya sea en el orden nacional, provincial o municipal

emprendió la ejecución de una cantidad enorme de obras. No se pensó en el error que se cometía, error que tuvo esta otra grave consecuencia : hipertrofió las industrias afines a la construcción, que se vieron solicitadas de inmediato a producir en gran escala. Ahora, en un período de depresión, o de semidepresión, esas industrias están "equipadas y herramentadas" en forma antieconómicas y anticientíficas. Agréguese a este hecho la caída de los precios y la falta de mercado para los productos y se tendrán las causas del desastre económico de ciertas industrias.

Ese "error", que fué un error de simultaneidad, al hacer coincidir la actividad industrial del Estado con la actividad industrial privada, deberá evitarse en el futuro, sino las consecuencias será aún más graves que las que sufrimos actualmente.

Para seguir un método dividiremos el problema de la ejecución de las obras públicas en dos fases; a) la faz legal; b) la faz económica.

a) Legislación de obras públicas con miras a solucionar el problema de la desocupación.- En la mayoría de los países de Europa se ha dictado una legislación con esos fines.

La legislación así establecida se basaba en dos principios directrices:

1ª - El aplazamiento de la ejecución de obras públicas, reservándolas para los períodos de crisis.

2ª - En los períodos de crisis, anticipar la ejecución de obras públicas que se realizarán en el futuro.

Haré un resumen de las distintas legislaciones, tomando cada país.

ALEMANIA.- Desde 1904, el Ministerio de Comercio de Prusia, recomendaba a las dependencias del gobierno, la elaboración de un plan para los pedidos de materiales.

En 1927, la comisión económica del Consejo Económico Federal, estudió el problema de una manera sistemática.

En 1928, el Consejo Económico aprobó por unanimidad una resolución con respecto a la organización previsora de obras públicas.

En 1930, el ministro del Trabajo recomendaba tener en cuenta las fluctuaciones económicas para iniciar trabajos públicos.

INGLATERRA.- En 1909, existía en este país la "Royal Commission on the Poor Law". Esta comisión recomendaba reservar los trabajos públicos para cuando no hubiera o hubiera pocos trabajos privados. Esto recomendaba la mayoría de la comisión. La minoría proponía "reservar cuando menos 4 millones de libras esterlinas" para ejecutar un plan decenal de obras públicas, por medio de un empréstito cuyo servicio se haría con esos fondos.

Inglaterra es uno de los pocos países que ha adoptado leyes para una ejecución previsora de obras públicas.

La "Development and Road Fund Act" de 1909, dice en su primer artículo:

"Ante la recomendación de los comisarios de fomento
"nombrados en virtud de la presente ley, puede el
"Tesoro conceder a los servicios del gobierno, o por
"condueto de dichos servicios, a una autoridad pública,
"es, universidad, colegio, escuela o institución, o a
"una institución, o a una asociación de personas, o a
"una sociedad de fines no lucrativos, anticipos en for

"ma de subvenciones o de préstamos, para alguno de

"los fines siguientes:

"a) Ayuda a la agricultura y a las industrias rurales;

"b) Trabajos de silvicultura;

"c) Desbroce y drenaje de tierras;

"d) Mejoramiento general de los transportes rurales;

"e) Construcción y mejoramiento de puertos;

"f) Construcción y mejoramiento de las vías de navegación interior;

"g) Fomento y mejoramiento de las pesquerías y para cualquier otro objeto de índole propia a favorecer el desarrollo económico del Reino Unido".

El Art. 18 expresa claramente el espíritu de la ley, dice:

"Al aprobar o hacer los anticipos necesarios para la ejecución de todo trabajo considerado por la presente ley, y que implique el empleo de una mano de obra numerosa, se tendrá en cuenta, en tanto sea razonable posible, la situación general y las perspectivas de empleo".

Esta ley debía ser cumplida por medio de una comisión de fomento; en 1914 se quiso poner en práctica, reservando sumas de dinero para los años de depresión, pero la guerra europea impidió su realización.

Fueron presentados al Parlamento británico, en los años 1925 y 1926, proyectos laboristas que contemplaban la situación de los desocupados y elaboraban un plan financiero para obras públicas. Estos proyectos fueron rechazados.

Posteriormente, en 1928 y 1929, se hicieron esfuerzos para crear un "fondo de fomento" para la ejecución de obras públicas en los periodos de depresión (conferencia Melchett-Turner).

Todos estos esfuerzos tendían "a asegurar ocupación a los trabajadores, especialmente en periodos de depresión".

. ESTADOS UNIDOS. - Se hicieron en este país esfuerzos para conseguir una legislación que diera una organización previzora de las obras públicas.

Estos esfuerzos se tradujeron en proyectos de ley, que resumidos son los siguientes:

En 1921, el senador Kenyon, proponiendo que "el gobierno federal ejerza una influencia estabilizadora durante los periodos de depresión y de sobreactividad industrial, emprendiendo o aplazando en consecuencia la ejecución de obras públicas".

En 1923 y en 1925, se presentaron proyectos análogos. En 1928, el senador Jones, presentó una proposición concreta, pidiendo "se arbitrasen recursos que se tendrían en reserva en épocas de prosperidad, para estabilizar la industria y el empleo durante los periodos de paro y de depresión industrial".

Este proyecto fué muy discutido y se llegó a sumar voluntades para establecer en principio una organización de obras públicas a largo plazo.

Colaboraron en este Mr. Coolidge, Presidente en aquél entonces, el secretario del tesoro Mellon, y el entonces secretario de comercio Hoover.

Sin embargo el Congreso de los Estados Unidos rechazó estos pro-

yectos. Recién en 1930 votó una ley, que disponía se emplearan fondos para que en los periodos de depresión se iniciaran obras públicas. Estos fondos serian hasta 150 millones de dólares.

Aparte de esta legislación federal, en numerosos Estados de la Unión se ha estudiado el problema; en 31 Estados, Mr. Griffenhagen ha resumido las siguientes conclusiones:

- "Veintidos Estados se abstienen de esta legislación
- "previsora de obras públicas.
- "Tres han tratado de adaptar en cierta medida las
- "obras públicas a la situación económica. De una de
- "las contestaciones resulta que la construcción se
- "desarrolla naturalmente en periodos de crisis, porque
- "entonces se obtienen los rendimientos en condiciones
- "ventajosas.
- "Dos Estados han adoptado una política de organización
- "previsora, aunque ésta no sea objeto de ninguna regl-
- "mentación oficial, ni se haya instituido ningún fondo
- "de reserva. Uno de estos dos Estados es el de Massa-
- "chusetts, cuyas estadísticas demuestran que el volumen
- "de las obras ha variado en razón inversa de la prospe-
- "ridad económica. Este Estado posee servicios bien
- "organizados, un órgano financiero central, sanos méto-
- "dos presupuestarios y un Poder Ejecutivo enterado.
- "Tres Estados: Pennsylvania, California y Wisconsin, po-
- "seen una legislación en la materia, pero según parece
- "las contestaciones de los funcionarios de cada uno de

"dichos Estados, dejan traducir una nota de excep-
"tivo.

"El Estado de Pensylvania declaró que el crédito inicial
"de 40,000 dolares, abierto en 1927, se gastó, sin que
"se haya intentado ningún otro esfuerzo. Según el gober-
"nador del Estado de Wisconsin, "las autoridades reali-
"zaron un esfuerzo teórico para fomentar allí la construc-
"ción durante los períodos de paro! pero las obras
"de construcción se efectúan según los programas precisos
"autorizados cada dos años por el Parlamento".

Añade el gobernador que "a juicio de ciertas personas, la aplica-
"ción efectiva de la ley estaría subordinada a la elaboración de un
"programa de finanzas y de construcción que abarcara varios años".

"He aquí, de otra parte, la práctica que siguen en este
"orden de ideas diez y nueve ciudades importantes:

"Ocho no hacen nada,

"Dos se esfuerzan por asegurar ocupación a los parados
"en invierno,

"Cuatro fomentan las obras de construcción en períodos
"de depresión, pero no las restringen deliberadamente
"en épocas de sobreactividad,

"Cinco declaran que se adaptan a las condiciones econó-
"micas y citan en apoyo de sus palabras las medidas que
"adoptaron durante la depresión reciente".

FRANCIA. - Desde el año 1897 este país se ocupó en tomar medidas
para regular metódicamente la ejecución de obras públicas. En
1908, por iniciativa del entonces ministro del Trabajo, Vigiani,

se creaba una "comisión encargada de estudiar las medidas que deberían adoptarse para atenuar el paro resultante de las crisis económicas periódicas". En los fundamentos de la creación de esta comisión se decía; "la comisión habría de investigar sobre todo si no sería posible distribuir las obras ejecutadas por las administraciones públicas o por cuenta de las mismas, de modo que vieran a compensar en cierta medida, en momentos de crisis, los déficits que estas últimas producen en los trabajos particulares".

En 1927, se dispuso que el Consejo Nacional Económico elaborara un plan de obras para iniciarse cuando se agravara la crisis.

La cuestión de aliviar la desocupación mediante la ejecución de obras públicas, ha sido tratada en la Conferencia Económica Mundial de Londres (Julio 1933).

El Presidente de los Estados Unidos, Roosevelt, presentó a dicha conferencia, un vasto plan de obras públicas para solucionar el problema de la desocupación en su país.

Este plan fué apoyado por la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra, pero no por el ministro de Comercio de Inglaterra, que expresó, que para el Imperio Británico, no es posible, en la actualidad, emprender un plan de obras públicas, semejante al propuesto por Roosevelt. Dijo el ministro de Comercio: "Esa es una cuestión que deberá decidirla cada nación por sí misma. Nosotros no podemos tomar parte en una proyecto así, y si se nos pidiera dinero contestaríamos negativamente. En los últimos años hemos gastado más de cien millones de libras esterlinas, dando trabajo directa o indirectamente a unas 400.000 personas. El experimento

nos ha resultado excesivamente costoso y no pensamos repetirlo. Nuestros programas para reducir la desocupación con ingentes inversiones de dinero no podrá repetirse".

Se propuso también, en la Conferencia Económica Mundial, que los países con capitales disponibles, los enviaran a países más pobres, para que con esos recursos, éstos emprendieran obras públicas productivas, que pudieran en movimiento el mecanismo económico paralizado.

El problema que se planteó con esta proposición, es el complejo y difícil de la estabilidad monetaria, que es previo a todo problema de inversión de capitales en otros países.

Los resultados de la Conferencia Económica Mundial, en el asunto de un plan de obras públicas internacionales, para contribuir a disminuir la desocupación, no fueron los que se esperaban.

Discutióse el problema sin llegar a una solución.

Estas son, en líneas generales, las iniciativas y proyectos que se han formulado y tratado en el mundo en estos últimos tiempos.

Los resultados prácticos a que se ha llegado, son de importancia relativa, frente al problema de la desocupación que se ha agudizado en algunos casos y en otros ha permanecido estacionario.

Sin embargo, para los países de gran adelanto industrial, de larga existencia como tales, el problema es diferente al de los países nuevos, donde todo está por hacerse.

Para nosotros, es factible un plan de obras públicas, financiado con los recursos del presupuesto de la Nación, y con los provenientes de algunas medidas, que deberán ser tomadas antes que las cir-

circunstancias económicas las impongan.

Esas medidas son: la moratoria externa por un plazo de 3 ó 5 años, lo que permitirá, -con las enormes sumas que importa,- emprender un vasto plan de obras públicas necesarias.

La conversión de la deuda interna, es decir, la disminución del tipo de interés al 4% por ejemplo, de todos los títulos del Estado, nacionales, provinciales y municipales, permitiría obtener recursos suficientes.

Con esos recursos, será posible emprender la ejecución de gran cantidad de obras públicas.

----- X -----

Se reduce el plan de obras públicas a un problema únicamente económico; su faz técnica es de fácil solución.

No será conveniente para los intereses de la Nación, proceder como se ha procedido hasta ahora. Proyectada una obra pública, se emitirán títulos para su financiación. Esos títulos podrán ser entregados al contratista, caso más desfavorable para los intereses del poder público, por el tipo de colocación, o podrán ser negociados por el Estado.

En esta última forma se recarga el presupuesto de la Nación con nuevos servicios financieros, lo que no es posible, pues ya con los actuales hay déficit y dificultad para pagarlos.

No queda, dentro de las soluciones posibles, sino una, que es la moratoria externa. Luego la conversión de la deuda interna.

Con los recursos así obtenidos, la ejecución de las numerosas obras públicas que reclama el país, será fácil y permitirá desarrollar la industria de la construcción y todas las industrias afines a ella, ocupando gran cantidad de mano de obra, que actualmente está paralizada, y que constituyen los "desocupados".

Supuesto financiado un plan de obras públicas, el proyecto general del mismo debería incluir algunas condiciones de importancia, no, relativas a la necesidad de tal o cual obra, sino a la ejecución de las mismas, para que el propósito principal que se busca no sea la virtud; es decir, ocupar el mayor número de brazos.

Debe establecerse, que en la ejecución de un camino, por ejemplo, o en un tipo de obra, donde los medios mecánicos han desplazado casi totalmente la mano de obra, no podrán usarse. Restrin-

gir el empleo de máquinas, donde su uso no sea absolutamente indispensable. Esta restricción es difícil establecer, pero no imposible. Con ello, se ganaría mucho en cuanto al fin que se busca.

En segundo término, ha de considerarse la duración de la jornada de trabajo. Debe establecerse por ley un límite máximo de duración del trabajo, por ejemplo, 40 horas semanales. De este modo se conseguiría emplear mayor número de hombres.

Estas dos restricciones a la libertad individual de comerciar, -porque la construcción es una forma del comercio-, no tendrá ningún inconveniente, ni puede ser objetada. Todo lo contrario, serán beneficiosas para la colectividad.

----- X -----

Asegurar la financiación de las obras, mediante el pago en efectivo, a los contratistas, para evitar el encarecimiento que significa el pago en títulos; asegurar el empleo limitado de máquinas; establecer una jornada máxima de trabajo, no mayor de 40 horas semanales, y ejecutar obras públicas necesarias y útiles, y sobre todo de bajo costo, permitirá, sino eliminar la desocupación, disminuirla en gran parte. Este es el plan de conjunto que deberá seguirse.

----- X -----

Entre nosotros, se ha creído que con la sanción de la Ley 11.658, Nacional de Vialidad, se resolvería rápidamente, en parte, el problema de la desocupación, por la cantidad de obras que se iniciarían inmediatamente de puesta en vigor dicha ley.

No puede exigirse, en el breve tiempo que se ha dispuesto, una mayor actividad que la desplegada por la Dirección Nacional de Vialidad.

El estudio de proyectos, para hacerse bien, necesita un mínimum de tiempo, y la Ley, así como su decreto reglamentario, no han contemplado la forma de simplificar el trámite administrativo, para darle la suficiente elasticidad y adaptación, para iniciar y ejecutar obras con rapidez. El mecanismo de la ley, es pesado, y no ha sido hecho con el criterio, de emergencia con que se ha encarado el problema en los Estados Unidos.

Un estudio de la Ley de Vialidad, y su reglamentación, permitirán mejorarlas, en el sentido de hacer de ellas; instrumentos aptos, para crear trabajo con rapidez. Pero siempre dentro de las condiciones de control y exactitud, en lo que se refiere a la inversión de los dineros públicos.

Esas modificaciones, a la Ley 11.658, y su reglamentación, son de forma y no de fondo, pero en este caso la forma es de importancia capital.

Dentro del complejo trámite administrativo, caben grandes mejoras, que sin amenguar en nada el control de las inversiones, las simplifican y hacen más eficientes.

LAS FINANZAS DE UN PAIS Y LOS
PLANES DE OBRAS PUBLICAS.

Dentro de los gastos que un país realiza los que se destinan a obras públicas, son casi siempre sumas considerables que gravitan en forma a veces determinante en el presupuesto de la Nación y en el estado financiero de la misma, de modo que no basta contemplar el aspecto técnico de las obras que se ejecutarán, sino que es necesario, a más de haberlas financiado en forma que haga rápida y económica su construcción, saber cual es la influencia que esas erogaciones tendrán en el estado financiero del país.

Hasta hace poco, en países como el nuestro, de crédito casi ilimitado en el exterior, no habría sido un problema el obtener empréstitos y destinar parte de ellos a obras públicas. En las épocas en que el estado del prosperidad del mundo era evidente, no existía la preocupación de saber cómo se procedería en el caso de que fallaran los recursos previstos para hacer el servicio financiero de los empréstitos que con tanta facilidad se conseguía.

De este modo fué fácil hacer obras públicas; no existía la preocupación de saber cómo se servirían esos empréstitos, por cuanto en aquel momento las rentas alcanzaban para todos esos gastos y así ocurrió para la Nación y para muchas de las principales provincias que contrataron un número de empréstitos destinados cada uno de ellos a ejecutar una obra pública determinada que gravitaría enormemente en el presupuesto de la Nación y de cada uno de esos estados particulares.

El ejemplo típico de ello es la Provincia de Buenos Aires que contrató un sinnúmero de empréstitos emitiendo una cantidad enorme de títulos cuyos servicios insumen casi la mitad de su presupuesto general de gastos.

Las obras públicas que se hicieron con esos empréstitos en un caso con el producido de la venta de los títulos de los mismos, en otro siguiendo la norma vieja de entregar esos títulos directamente a los contratistas, se terminaron casi en su totalidad, pero el problema se presentó y, actualmente, existe en forma grave, cuando por causas exteriores a nuestro país debido a la actual situación económica del mundo, no existieron ni existen las rentas de la Nación como existían en épocas que con toda imprevisión se contrataron esos empréstitos y nos encontramos así frente a la situación de hecho de no poder servir a los intereses ni a la amortización de los mismos.

Es indispensable tener presente que muchos de esos empréstitos no son internos, sino externos y en monedas extranjeras.

Actualmente con la desvalorización de nuestro signo monetario, el servicio financiero de esos títulos insume cantidades de pesos moneda nacional mucho mayores que en la época que fueron contratados, y como con esos títulos se pagaron obras públicas, calculando sus servicios con un tipo de moneda determinado, hoy habiéndose encarecido ese servicio por la depreciación de nuestra moneda, tenemos evidentemente un aumento de coste en el precio de la obra pública para la cual se emitieron.

Con eso se ha aumentado en forma evidente el costo de la obra

pública y ese aumento es en general muy difícil de establecer, pero es un aumento y considerable.

Con respecto a los títulos emitidos en el interior del país se ha reducido últimamente el servicio financiero de los mismos con la conversión de ellos a un tipo de interés más bajo; pero esto no es suficiente, por cuanto el tipo de cotización actual de muchos títulos de la Nación y de las Provincias, ha sido y es muy bajo; de modo que la colocación de nuevos títulos no puede hacerse porque encarecería el costo de las obras debido a esta razón.

Puede decirse que no ha habido un criterio determinado y permanente, aún en un sentido relativo, para manejar la emisión de empréstitos y la colocación de títulos para trabajos públicos.

No ha existido el criterio previsor y prudente de considerar que las situaciones de prosperidad no son, desgraciadamente, permanentes y que deben compensarse los excesos de ingresos en el Estado con la falta de ellos en los momentos de depresión económica como la actual. Se necesita un criterio permanente en el tiempo para tener en cuenta estos factores que son fundamentales y que deben ser estudiados, no para un año, sino para varios años.

Entre nosotros no se siguió ni se sigue todavía un criterio fijo para determinar con precisión cómo se ha de proceder para ejecutar obras públicas.

Antes del año 1920, el gobierno que teníamos en aquel momento había cometido el grave error financiero de pagar muchas obras públicas con dinero en efectivo sacado de la tesorería de la Nación, sin que ese dinero proviniera de empréstitos o de la negociación

de títulos.

Se violaba en esta forma una disposición clara y terminante en esta materia que establese que las obras públicas no han de ser pagadas con dinero en efectivo procedente de rentas generales, sino con el producido de la venta de títulos o de la negociación de empréstitos a un plazo de tiempo mucho más largo para que esa obra pública sea pagada por más de una generación.

El Gobierno Provisional trató de corregir ese grave error, pero no lo hizo o lo hizo en forma incompleta.

El error que se comete que es de fondo y no de forma solamente, es el de asignar en el presupuesto de todos los años partidas o sumas globales para proseguir la ejecución de tal o cual obra, siendo esas sumas anualmente asentadas muy inferiores al presupuesto total de la obra y se olvida que prolongando en esa forma la ejecución de una obra -ejemplos tenemos en el país de muchas- se encarece enormemente su costo puesto que es indispensable calcular los intereses de las sumas que fraccionadas se van entregando y que prolongan en esa forma la duración de la obra por muchos años, y en otros casos se proyectó la ejecución de una obra pública y se autorizó para ejecutarla la emisión de un empréstito, sin saber o sin establecer a priori si ese empréstito podrá ser servido financieramente con los recursos que actualmente cuenta la Nación.

Por eso se ha criticado tanto esta forma de proceder. El diario La Prensa en un editorial de fecha Octubre 10 de 1933 decía con toda razón:

"Se autoriza la emisión de empréstitos a ahorro continuo
"porque así las obras no demandan gasto, según se ha oi-
"do decir en el Congreso y al año siguiente se incluye
"en el presupuesto ordinario un servicio del 7% sobre el
"valor nominal de los empréstitos emitidos, cosa que du-
"raría 33 años.

"Si la inclusión de este servicio se hiciera como norma
"inflexible conjuntamente con la autorización del emprés-
"tito, es seguro que se morigeraría automáticamente el abu-
"so y el orden reemplazaría al caos".

Para poder proceder en nuestro país con un criterio exacto en el futuro, será indispensable establecer lo siguiente:

- 1ª - Cuantas obras se han iniciado y no se han terminado.
- 2ª - Cuales son las nuevas obras que se van a ejecutar y cuál va a ser su costo y en qué tiempo se va a terminar.
- 3ª - Qué criterio ha de seguirse para elegir primero la ejecución de una obra que la ejecución de otra, es decir, fijar el orden de la prelación con que se han de ejecutar las obras.

De este modo será posible establecer la financiación de las mismas y conocer con toda exactitud su coste.

El otro aspecto fundamental es la ejecución de obras productivas que permitan obtener de ellas beneficios inmediatos. No basta hacer obras públicas sino es necesario no hacer obras públicas inútiles.

En nuestro país se ha procedido en ese sentido, con un criterio que a veces no puede llamarse ni siquiera erróneo; sino sencilla-

mente sin ninguna previsión ni plan.

Así se han invertido millones de pesos en la línea a Huaitiquina de los Ferrocarriles del Estado, así se han abandonado en el territorio del Chubut rieles para 930 kilómetros de vía, durmientes para 290 kilómetros, 74 locomotoras y 470 coches y vagones que cuestan de 8 a 12 millones de pesos.

De este modo se han despilfarrado dineros públicos, indudablemente con el propósito de hacer obras públicas, pero estas se concibieron y se planearon en forma tal absurda que las que se realizaron no conducen a ninguna parte como el ferrocarril primeramente mencionado y no llegan a realizarse y quedan a media realización como en el segundo caso mencionado.

De modo pues, que la ejecución de las obras públicas no puede hacerse solamente en base a estudios y proyectos que sean técnicamente perfectos, sino que un plan de obras públicas al hacerse debe contemplar todos los aspectos económicos del conjunto de problemas que significa la ejecución de una obra pública y su importancia e influencia en una zona determinada del país.

Nuestro sistema del presupuesto de la Nación asignando partidas anuales debe, lógicamente, derogarse; abandonarse por completo y las obras públicas que sean necesario ejecutar deben realizarse con recursos que permitan una financiación propia para esas obras. Un ejemplo de ello es la Ley Nacional de Vialidad 11.658 que permite una financiación perfecta de la Ley.

Debe buscarse en todos los casos la posibilidad de conseguir una financiación de la Ley que autorice una determinada obra pública

y si ello no es posible, en todos los casos ha de buscarse que sea factible, de modo que las obras públicas a ejecutarse sin esos recursos especiales que permiten la financiación propia de las obras mismas, sean las menos y graviten en forma relativa sobre el presupuesto de la Nación.

La tendencia en estos últimos tiempos ha sido en nuestro país de hacer planes frondosísimos de obras públicas.

Se tenderían ferrocarriles en todo el territorio, se harían obras de irrigación, edificios, canales, etc., y se ha olvidado aquel principio fundamental de que las obras públicas se hacen cuando ellas están justificadas; es decir, cuando están llamadas a prestar algún servicio y no puede hacerse un principio general el de que las obras públicas construidas por la Nación han de ser obras públicas de fomento.

En casos particulares, los Ferrocarriles del Estado por ejemplo, pueden ser ferrocarriles de fomento, pero siempre con un criterio restringido.

Antes de ejecutar esas obras públicas o simultáneamente con su ejecución, ha de desarrollarse en el país la suficiente población y con ella las suficientes actividades como para justificar una obra pública.

De ahí que el problema de la ejecución de obras públicas sea un problema derivado del estado general del país y el estado general del país ha de mejorarse poblándolo, tal como Alberdi entendía que "Gobernar es poblar".

Posiblemente se consiga hacer las obras públicas planeadas, pero

ellas sino se acompañan con otra serie de medidas han de dar resultados completamente contrarios a los que se buscan, puesto que lejos de aumentar la riqueza y la prosperidad de la Nación contribuyen con cargas a veces formidables para servir los intereses y amortizaciones de los empréstitos con que fueren hechos, si son empréstitos internos o aumentar nuestra deuda externa si son externos.

No puede desvincularse el estado financiero del país con la ejecución de obras públicas y lo extraordinario en estos casos es que cuando el estado financiero es menos floreciente, se piense en hacer el mayor número posible de obras públicas sin tomar otra serie de medidas que faciliten la ejecución de ese plan.

Esas medidas de orden general, han de ser en primer término el aumento de la densidad de población del país; la subdivisión de la tierra y con ello el aumento de todas las actividades del país.

Este año no ha entrado un sólo inmigrante al país, lo que quiere decir que en el mejor de los casos estamos estacionados en materia de población. Las grandes distancias que hay que salvar, los centros de población alejados unos de otros en forma tal que para ir de uno a otro es necesario atravesar zonas completamente desiertas, hacen que las obras públicas que en él se realizan sean de un costo mayor que si la densidad de población fuera más elevada y estuviera más uniformemente repartida por lo menos en una gran parte el territorio.

La financiación de las obras públicas que se ha propuesto en nuestro país utilizando los fondos provenientes de los empréstitos del desbloqueo, puede ser interesante en este caso, pero no debemos ol-

vidar que esos fondos deberán ser devueltos y que encarecen el costo de las obras puesto que los intereses que deben calcularse sobre las mismas deben ser los mismos que los intereses que se pagan por dichos fondos.

El plan de obras públicas destinaba 156 millones de pesos para ejecutarlas. Esos 156 millones no se sabe a ciencia cierta de donde se obtendrán; parte de ellos provienen de leyes especiales de fácil recaudación, pero otros provienen de la negociación de títulos, cosa, como hemos visto, bien problemática en estos momentos.

De todo esto se desprende que una política basada en la ejecución de obras públicas ha de ser sumamente prudente para evitar en lo posible perturbaciones gravísimas en el régimen financiero de la Nación.

En los Estados Unidos, el plan de reconstrucción nacional para la ejecución de obras públicas ha tratado de obtener los fondos necesarios para poder ejecutar esas obras públicas y, para ello, ha creado una serie de recursos que son interesantes analizar.

Según el art. 220 de la ley del 16 de Junio 1933, se abría a los fines de la presente ley, un crédito de 3,300,000,000 de dolares, imputable a todos los fondos de la tesorería que no han recibido otro destino.

El Presidente está autorizado a disponer hasta 100,000,000 de dolares o una parte de esta suma que él considere necesaria para hacer frente a los gastos de la aplicación de la ley de adaptación agrícola y para todos los fines, poderes y funciones conferidas en el porvenir por la Administración del Crédito Agrícola.

El Art. 210 de la misma ley establece que "el Secretario de las

161

"finanzas está autorizado a contratar empréstitos cada vez
"que el lo juzgue oportuno, conforme a la ley modificada
"sobre el segundo empréstito de la Libertad, las cantida-
"des necesarias para hacer frente a los gastos autoriza-
"dos por la presente ley y para reembolso de obligaciones
"emitidas antes aplicando este artículo, y a emitir a este
"efecto obligaciones periódicas reconociendo todos los bo-
"nos del tesoro de los Estados Unidos.

"Para cada ejercicio fiscal a partir del ejercicio fiscal
"de 1934, será imputado (para ser acreditado a los fondos
"de amortización acumulativa prevista por el artículo 6º
"de la ley sobre el empréstito de la Victoria y de la Li-
"bertad), sobre los fondos de la tesorería que no hayan
"recibido otra imputación o crédito igual al 2½% del mon-
"to total de los gastos imputados sobre los créditos abier-
"tos o autorizados por la presente ley y determinados por
"el Secretario de finanzas.

Los artículos 211 y 219 de esta ley, crean una serie de nuevos
impuestos para poder financiarlos. Estos impuestos son los siguien-
tes:

Art. 211 - A) Se aumenta del 1% al 1½% en el art. 617 de
"la ley de finanzas de 1932.

"B) A partir del día siguiente de la promulgación de la
"presente ley, el art. 617 C-2 de la ley antes citada se-
"rá modificado por la agregación al fin, de la frase si-
"guiente: "El nombre benzol en el sentido del presente
"artículo no comprende solamente el benzol vendido para

"ser utilizado como combustible para la propulsión de
"automóviles, canoas a motor, o aeroplanos y también en
"la producción de este combustible".

"Art. 212 - A los artículos 4^o y 5^o de la Ley de Finan-
"zas de 1932, la cifra 1934 se reemplaza cada vez por la
"cifra 1935. Al art. 761 de dicha ley, las palabras 1^o
"de Julio 1932 son reemplazadas por las palabras 1^o de
"Julio de 1933 y 1934."

El artículo 213 establece una serie de impuestos sobre los di-
videndos de las sociedades anónimas, impuestos sobre las empresas
cuya sede principal no está aún en los Estados Unidos y las pena-
lidades consiguientes para quienes eludan el pago de estos impues-
tos.

El artículo 214 habla de los impuestos interiores y de la sobre-
tasa.

El artículo 215 establece una escala de impuestos para todas
las sociedades que efectúen transacciones comerciales en los Esta-
dos Unidos, exceptuando algunas disposiciones de sociedades como
ser: sociedades de seguros y algunas sociedades extranjeras que
ya habían sido materia de impuestos en virtud de otras leyes.

El artículo 216 establece un nuevo impuesto sobre los beneficios
suplementarios de todas las sociedades igual al 5% de su benefi-
cio cuando ellos alcancen al 2 $\frac{1}{2}$ % del valor declarado y ratificado
de su capital en acciones.

El artículo 217 establece los términos y las fechas en que han
de empezar a aplicarse estos impuestos y el artículo 219 es un ar-

titulo de menor importancia.

Con estos recursos creados por leyes de emergencia, se ha creído en los Estados Unidos solucionar en parte la financiación de las obras públicas.

No deben interpretarse estas medidas como medidas aisladas, sino que, por el contrario, ellas forman parte del plan de conjunto que se ha trazado el gobierno de los Estados Unidos al establecer esa serie de Leyes conocidas con el nombre de N.Y.R.A.

Los resultados de estas medidas no pueden todavía apreciarse. Como es de imaginarse, son muchas y muy diferentes las opiniones que sobre ellas existen, pero no hay duda de que se han planeado y se tratan de realizar dentro de un plan orgánico y con la mayor rapidez y previsión posible para conseguir una verdadera reconstrucción económica del país.

----- X -----

164

¿ CUAL HA DE SER EL CRITERIO, CONQUE SE DEBE
CONFECCIONAR UN PLAN DE TRABAJOS PUBLICOS ?

A nuestro juicio, cabe uno solo, el técnico-económico, con prescindencia absoluta de toda influencia legal o política.

Decimos legal, porque dentro del régimen federal de gobierno, las provincias, y dentro de ellas la autonomía municipal, permiten legalmente, la ejecución de muchas obras públicas, que a veces se superponen, o son superfluas. Y como no hay una dirección central de obras públicas, debido precisamente a esas razones legales, se produce un verdadero "desperdicio".

Cabe el criterio de la "racionalización" en el más amplio sentido de la palabra.

La complejidad de la técnica, la multiplicidad cada vez mayor de la economía, hacen indispensable la racionalización de las obras públicas, desde el proyecto de las mismas hasta su terminación.

Y en materia de obras públicas, ejecutadas bajo el sistema de concesiones, con el fin de ser utilizadas para servicios públicos, es indispensable evitar el "desperdicio", que se produce por ejemplo, con la superposición de obras para un mismo fin, hechas por distintos concesionarios, obras que son pagadas en última instancia por el país.

Quizás esta parte del problema, es el más interesante, y el que exige un estudio más detallado.

Con respecto a la forma de coordinar las obras públicas que se ejecutan en el país por los distintos poderes, queda como solu-

ción factible, la de reducir a un mínimo las atribuciones de las provincias y municipalidades, delegando todo el poder en la Nación. Salvo aquellas obras, que por su naturaleza específica, deben ser ejecutadas por municipalidades, por ejemplo, pavimentos, todas las otras han de ser ejecutadas por la Nación, por intermedio de sus reparticiones autónomas. Y entre esas entidades debe haber la más amplia coordinación, para que se proceda con criterio técnico y lógico.

Un consejo formado por representantes de esas entidades y otras personas capaces, sería el ideal para racionalizar las "obras públicas".

Este Consejo a su vez, debe estar estrechamente vinculado al Ministerio de Hacienda, para conocer con exactitud los recursos con que se puede contar, para la ejecución y proyectos de obras públicas.

Se buscaría de obtener así una colaboración íntima, y no dejar que cada repartición ó poder, sea este provincial ó municipal, proceda por cuenta propia, contrayendo obligaciones financieras, que son a veces de gran importancia para toda la Nación.

Podría objetarse, que esto significa de hecho la limitación y la abolición de nuestro sistema federal de gobierno. Puede que así sea; pero es indispensable hacerlo, para evitar males mayores, y la continuación del actual estado de cosas, que es un desorden completo.

Hemos hecho un estudio muy breve de los múltiples aspectos que comprende la ejecución de las obras públicas; nos hemos detenido solamente en aquellos que están más de actualidad y que corresponden a la realidad presente.

Por ello hemos tratado sumariamente aquellos puntos que pueden encontrarse en la literatura y en los trabajos de ingeniería y de derecho que corresponden a esta materia.

El problema que se presenta a un país como el nuestro para implantar la ejecución de un plan de obras públicas, es complejo y no puede improvisarse ni hacerse con toda la rapidez necesaria porque carecemos primero de una ley de obras públicas que sea un instrumento legal apto para ello y segundo porque el problema económico de la financiación de dichas obras públicas no está resuelto.

Exige este asunto un estudio legal que dé al Poder Ejecutivo el instrumento necesario; es decir, una nueva ley de obras públicas para poder proceder con la urgencia del caso dentro de la legalidad y necesitamos también un estudio financiero completo de la situación del país para saber en qué forma gravitarán esas sumas invertidas en obras públicas sobre su estructura económica.

En una palabra, es necesario racionalizar la ejecución de las obras públicas en su doble aspecto legal y económico.

Además, debemos relacionar a la ejecución de las obras públicas una serie de problemas que se vinculan directamente con ellas y con los aspectos más diversos y variados de la economía de un país.

Estos problemas son: los salarios, la jornada de trabajo, dis-

tribución de las obras públicas en el territorio, el criterio productivo o improductivo de esas obras públicas, el empleo en mayor o menor escala de elementos mecánicos para ejecutarlas y, como resultante de todo esto, el costo de las mismas.

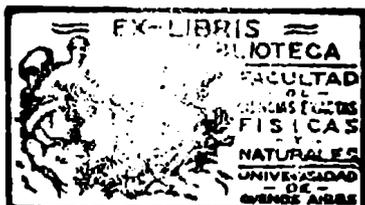
El problema así planteado es de difícil solución, pero preparando los elementos necesarios para conocerlo primero, será posible la solución del mismo.

De acuerdo con las ideas que sustentáramos en distintas oportunidades y escritos y que sustentamos ahora con más convicción que antes, creemos que la ejecución de obras públicas debe encararse, -para resolverla en forma general-, con un criterio racionalizado, y para ejecutarlas directamente; es decir realizarlas, deberán aplicarse con todo rigor y método las normas de organización científica del trabajo.

Sólo así será posible cumplir con el aspecto económico de la ejecución de las obras públicas, y ellas no serán una carga para la Nación sino un real beneficio.

Con 168 pags.

----- X -----



Emilio Salsmann
1934

168

26 SEPT. 1935