



La acción de Obras Sanitarias de la Nación en Mendoza: infraestructura y saneamiento entre acuerdos y conflictos (1918-1928)

Natalia Luis^(*) y Cecilia Raffa^(**)

Resumen

En este artículo nos proponemos analizar la gestión de Obras Sanitarias de la Nación en Mendoza durante el periodo de gobernaciones leucistas, haciendo hincapié en el vínculo Nación- Provincia. Nos interesa indagar en un período signado por fuertes conexiones iniciales entre esas escalas y por momentos de ruptura marcada por las intervenciones federales que se suscitaron en Mendoza. Pero que además está atravesado por la creciente profesionalización de los equipos estatales. Específicamente abordaremos la vinculación entre autoridades provinciales y nacionales en relación con la propuesta y ejecución de políticas públicas de ampliación y mejoramiento de las redes de servicios sanitarios. El trabajo observará acciones conjuntas, el rol de los vecinos, la visibilidad de agentes claves en las negociaciones, así como las formas de resolver conflictos o llegar a acuerdos. Las fuentes sobre las que nos apoyamos son la prensa local, documentos oficiales editados por el Ejecutivo provincial, documentación gráfica de la repartición nacional y diarios de sesiones legislativas.

Palabras clave: Infraestructura sanitaria; Nación; Provincia; Mendoza.

The action of Obras Sanitarias de la Nación in Mendoza: infrastructure and sanitation between agreements and conflicts (1918-1928)

Abstract

In this article, we intend to analyze the management of Obras Sanitarias de la Nación in Mendoza during the period of Leucist governments, emphasizing the Nation-Province link. We are interested in investigating a period marked by strong initial connections between these scales and by moments of rupture marked by the federal interventions that arose in Mendoza. But it is also affected by the growing professionalization of state teams. Specifically, we will address the link between provincial and national authorities in relation to the proposal and execution of public policies for the expansion and improvement of health service networks. The work will observe joint actions, the role of neighbors, the visibility of key agents in the negotiations, as well as ways to resolve conflicts or reach agreements. The sources on which we rely are the local press, official documents published by the Provincial Executive, graphic documentation of the national distribution and newspapers of legislative sessions.

Key words: Sanitary infrastructure; Nation; Province; Mendoza.

^(*) Doctora en Historia (Universidad Nacional de Cuyo). Becaria posdoctoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Miembro del equipo Historia y Conservación Patrimonial en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, Argentina. Email: nluis@mendoza-conicet.gob.ar ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5745-907X>

^(**) Arquitecta (Universidad de Mendoza), Magister en Arte Latinoamericano y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Cuyo). Investigadora Independiente (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Argentina. Email: craffa@mendoza-conicet.gob.ar ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5109-2679>



La acción de Obras Sanitarias de la Nación en Mendoza: infraestructura y saneamiento entre acuerdos y conflictos (1918-1928)

Introducción

El agua es un recurso escaso, ordenador del poblamiento y la urbanización y su administración es determinante para la organización de cualquier territorio y particularmente lo es en Mendoza, provincia semiárida emplazada al Oeste de Argentina. Desde el periodo hispánico las autoridades regularon su uso a través de distintas disposiciones y reglamentos que se transformaron en antecedentes para la sanción de la Ley de Aguas (1884), cuyos principios fueron consagrados luego en la Constitución Provincial de 1916. Esa Carta Magna, determinó que la concesión del agua se realizara mediante una ley específica; se estableció que el derecho de riego pertenece al predio y no pueden venderse separadamente; que los regantes participarían en el manejo del agua mediante la elección de autoridades de canales que conformarían las inspecciones de cauces; que las grandes obras hidráulicas debían ser aprobadas por la Legislatura; y por último, fue creado un organismo especializado con autonomía, estabilidad política y autarquía financiera, la Dirección General de Irrigación (Ortega, 2021).

La importancia de la base hídrica puede observarse también, en el desarrollo urbano. La ciudad adoptó desde principios del siglo XVI un patrón de crecimiento -por bandas y escalonado- que le impuso el sistema de aprovisionamiento del agua. Aún después del terremoto de 1861, con la construcción de la Ciudad Nueva y la reconstrucción de la antigua, Mendoza no abandonó esta norma tan esencial a su existencia. La emergente espacial de ese proceso fue la progresiva transformación de las acequias-madres en calles principales, hasta bien entrado el siglo XX y la consolidación del sistema “ciudad oasis”¹ en el que las acequias urbanas tuvieron, hasta la organización de las formas modernas de alimentación y evacuación del agua por medio de cañerías, un rol fundamental al constituirse simultáneamente en proveedora y evacuadora del líquido elemento (Ponte y Cirvini, 1998, p.11).

Si bien la construcción de la infraestructura necesaria para organizar las redes de distribución de este servicio básico y su administración, quedó en diversas ciudades europeas y americanas bajo el dominio municipal a fines del S. XIX, ante los inconvenientes de su manejo por parte de privados (Solveiro, 2014, p.129), en Argentina, el proceso fue diferente. El mismo consistió en sacar de la órbita provincial o municipal el manejo de los sistemas sanitarios, para construir una red de servicios federalizados en la segunda década del siglo XX, sistema que funcionó hasta avanzado ese siglo, cuando los mismos volvieron a provincializarse.

En este marco, este trabajo es un avance inicial sobre la gestión del sistema sanitario en Mendoza a partir de la acción de Obras Sanitarias de la Nación (en adelante, OSN) durante el periodo de los gobiernos lenicistas (1918-1928), la que transcurre a poco de que el control de los servicios de agua potable y cloacas se tornara federal. Nos interesa indagar en el vínculo entre las escalas nacional y provincial, en un período inicialmente signado por fuertes conexiones políticas entre Mendoza y la Nación, pero que terminó redefiniéndose por una serie de rupturas marcadas por las intervenciones federales que se suscitaron en la provincia. Y que además está atravesado por la creciente profesionalización de los equipos estatales. Específicamente analizaremos el rol de las autoridades provinciales y nacionales en relación con la propuesta y ejecución de políticas públicas de ampliación y mejoramiento de las redes de servicios sanitarios. El trabajo observará acciones conjuntas, el papel de los vecinos, la visibilidad de agentes claves, así como los conflictos y/o acuerdos logrados. Entendemos que, particularmente en este período, la ejecución por momentos errante de obra pública vinculada al sanitarismo puede deberse tanto al contexto político signado por rupturas del orden constitucional, como a la centralización del servicio por parte de Nación, lo que limitaba las posibilidades de planificación y acción desde la escala provincial que era la que efectivamente tenía conocimiento y dominio del territorio donde las obras se ejecutaban.

¹ El sistema ciudad oasis, se constituyó a partir de la coordinación de tres factores: edificación, forestación y sistema de riego, representados en los elementos: fachada/árbol/acequia. Ese sistema permitió transformar un área semiárida en un lugar de condiciones ambientales para desarrollar la vida (Raffa y Henríquez, 2021, p.113 y ss.).

Estudios anteriores se refieren a la extensión de los servicios de agua potable y red cloacal en Mendoza. Entre ellos se pueden mencionar los aportes de Cirvini y Ponte (1998), quienes han analizado la importancia de las acequias y las obras hidráulicas en Mendoza, ocupándose de las primeras obras de provisión de agua potable. En la misma tónica, Raffa (2007) ha indagado sobre las condiciones sanitarias de la ciudad de Mendoza a fines del siglo XIX centrándose en las obras de salubridad implementadas durante la intendencia de Luis Lagomaggiore.

Por su parte, Ponte (1987) desde la perspectiva de la historia cultural urbana, se refiere a las propuestas y primeras ejecuciones de obras de saneamiento en la capital mendocina; además, ha relatado la historia de la capital provincial a partir del sistema hídrico, entendiendo que el agua impuso sus condiciones y sus consecuencias sobre la forma y la estructura urbana, describiendo las primeras obras en relación con la red de agua potable (Ponte, 2006). Richard Jorba (2011) avanzó sobre las condiciones de vida y salud de los sectores populares durante el período leoninista y menciona, sin profundizar, las gestiones provinciales ante el gobierno nacional para que OSN ampliara la red de agua potable y construyera la red cloacal en Mendoza. Por último, Luis (2020) ha indagado en la extensión de los servicios sanitarios de agua potable y red cloacal en Mendoza durante el mismo período, haciendo hincapié en la gestión provincial. A nivel nacional, entre otros, destaca el aporte de Regalsky (2009; 2010), quien profundiza sobre la formación de OSN y analiza el pasaje de la institución, de un organismo ocupado de lo local (saneamiento de la ciudad de Buenos Aires), a otro de alcance nacional, y su transformación en un ente autárquico dentro del Ministerio de Obras Públicas. Solveira (2014), por su parte, analiza las dificultades que enfrentó la ciudad de Córdoba en su intento por establecer los servicios de aguas corrientes y de saneamiento, y las polémicas suscitadas en torno a las modalidades de gestión.

Resta avanzar, para el caso de Mendoza, en el estudio de la relación entre el Estado Nacional y el Estado Provincial en los proyectos y ejecuciones de obras públicas vinculadas a salubridad, así como en la identificación del rol de los agentes que participaron en los procesos de negociación/ ejecución de obras; aspectos que pretendemos comenzar a abordar. Las fuentes sobre las que nos apoyamos son la prensa local, documentos oficiales editados por el Ejecutivo provincial y la repartición nacional y diarios de sesiones legislativas.

Las obras sanitarias durante el leoninismo: metodología, acuerdos y conflictos

Durante el ciclo leoninista (1918-1928), hubo tres gobernaciones y cuatro intervenciones federales, lo que generó escasa continuidad de las propuestas políticas en marcha. Las gobernaciones, todas interrumpidas por el gobierno nacional, estuvieron encabezadas por José Néstor Leoninas (1918- 1920), Carlos W. Leoninas (1922-1924), y por Alejandro Orfila (1926-1928). A la inestabilidad política, se sumó la inestabilidad económica que conllevó a que muchos de los planes ideados por los dirigentes leoninistas no pudieran concretarse o se retrasara su ejecución.² Nos referimos a proyectos vinculados a la vivienda social, a la vialidad, a la arquitectura hospitalaria, entre otros.

Obras Sanitarias de la Nación, por su parte, tuvo cuatro presidentes distintos en el ciclo que abordamos, ellos fueron: Francisco Wright —octubre 1918- mayo 1919—, Marcial Candioti — mayo 1919- noviembre 1924—, Máximo Paz, en carácter de interino —noviembre 1924- febrero 1925— y Pablo Nogués —enero 1925- octubre 1928— (Tartarini, 2007, p. 51). La estructura técnica de esta agencia, constaba hacia 1918 de una serie de inspectores generales y jefes de sección —de agua, cloacas, entre otros— y se había dividido en distritos a las provincias —salvo Buenos Aires—, a cuyo cargo estaba un jefe. Mendoza, San Juan y San Luis constituían un distrito a cargo por entonces del ingeniero Ludovico Ivanissevich. A medida que avanzó la década del '20, el organigrama institucional se fue complejizando conforme se extendían los servicios en el territorio nacional. Así en 1923 se dividió el país en diferentes secciones, Mendoza formó parte de la División zona Cuyo junto a San Luis y San Juan, a cargo nuevamente de Ivanissevich hasta 1926. En 1927 este agente fue reemplazado por el ingeniero Luis Valencón. Además, desde la administración central, se designó a un ingeniero a cargo de

² Se alternaron épocas de auge a las que siguieron crisis financiera. Al respecto: Barrio (2014 y 2018).

algunos distritos de provincias (probablemente los más poblados) y territorios nacionales, lo que supuso que en algunos casos se duplicara la representación del organismo en las provincias. Para la Sección Mendoza (que abarcaba Capital y la zona urbana de Godoy Cruz y Guaymallén), se designó al ingeniero Jorge Bacigalupi entre 1926 y 1927 (OSN, Memorias del Directorio 1918-1931); y a José María Speroni en 1928 (Orfila, 1928, p. 24).

Los servicios de salubridad en Mendoza, dependieron desde fines del siglo XIX de la jurisdicción provincial, pero en 1900 se transfirieron las obras sanitarias al Estado Nacional (Ley N° 3.967), otorgando competencia nacional a la Comisión de Obras de Salubridad, convertida luego en la Dirección General de Obras de Salubridad, dependiente del Ministerio del Interior. Si bien la gestión dependió de la provincia, hasta la efectivización del traspaso en 1906,³ Mendoza acudió a la Nación para los proyectos y la ejecución de obras sanitarias. Los primeros trabajos sistemáticos en torno a la provisión de agua potable se hicieron bajo la asistencia técnica del Departamento de Ingenieros Civiles de la Nación en 1876. Luego intervino un especialista, el ingeniero sueco Carlos Nystromer, enviado también por el Ejecutivo nacional, quien realizó un estudio para dotar a Mendoza de agua corriente, proyecto se concretó varias décadas después (Cirvini, 1989, p. 127-129). La escala municipal también fue protagonista en aquel momento: en la capital provincial bajo la intendencia de Luis Lagomaggiore —1884-1888—, se amplió el servicio de agua corriente llegando a 300 conexiones domiciliarias (Raffa, 2007, p. 16).

Fue en 1912, cuando se creó Obras Sanitarias de la Nación (Ley N° 8889), que comenzaron a centralizarse en un solo organismo de alcance nacional el diseño, planificación y ejecución de las obras de agua potable y saneamiento en la mayor parte de las jurisdicciones del país.⁴

Mendoza: metodología de acción

A partir de entonces, el procedimiento consistió en el pedido a la máxima autoridad del organismo, por la extensión o construcción de determinada red por parte de las autoridades provinciales y/o municipales, y la posterior firma de convenios entre el representante local que correspondiere y el director de OSN. En éstos se explicitaban las características de la prestación y el tendido específico que abarcaría la red. Los planos de construcción y ampliación de las redes eran efectuados por personal técnico de OSN considerando datos estadísticos de población y crecimiento estimado de la urbanización, lo que le daba un marco técnico-científico a la ejecución de obras. Para el caso de Mendoza, los convenios eran ratificados mediante proyectos de ley en la legislatura provincial. Además de legalizarlos, se preveía declarar de utilidad pública y sujetos a expropiación los terrenos necesarios para las obras proyectadas o afectadas por servidumbres, y se establecía que el pago de los gastos que se originaran sería adjudicado a Rentas Generales de la Provincia, con imputación a la misma. Se definía, además, que la construcción y explotación de las obras, así como la percepción de la renta que produjeran estarían a cargo de Obras Sanitarias de la Nación, hasta que la Provincia (o el departamento o villa) finalizara el pago de los trabajos, momento en el cual las obras pasarían a manos de la provincia para su explotación.

Los contratos se hacían considerando la Ley n° 10998,⁵ que autorizaba al presidente de OSN a suscribir estos compromisos en representación del Poder Ejecutivo Nacional y, por otro lado, mediante decretos de los gobiernos provinciales se facultaba a determinados agentes para que en representación de éstos, firmaran el convenio respectivo. Para la construcción de las obras se llamaba a concurso público y la empresa ganadora se hacía cargo de los materiales y edificación

³ Desde ese año y hasta 1980, la provisión de agua potable y cloacas estuvo bajo el fuero del Estado Nacional.

⁴ En algunas jurisdicciones los servicios no fueron transferidos a OSN y dependieron de la gestión municipal (como en Maipú, en Mendoza). En otras provincias hubo prestación a su vez de empresas privadas, como en el caso de la ciudad de Rosario. Ver: Lanciotti y Regalsky, 2014.

⁵ Esta ley fue promulgada durante la gestión de Marcial Candiotti, graduado como ingeniero civil en la Universidad de Buenos Aires y doctorado en Ciencias Físico Matemáticas. Ocupó diversos cargos en la gestión pública en la provincia de Santa Fe, donde llegó a ser ministro de Hacienda, Justicia y Obras Públicas en 1906, y Diputado Nacional en 1908. En 1914 el presidente Victorino de la Plaza lo nombró presidente de Obras Sanitarias de la Nación, cargo que desempeñó por diez años (Agua y Saneamientos Argentinos, 2013).

de las redes. Las convocatorias eran anunciadas en la prensa, así como el resultado de las licitaciones.

Las cañerías propias de las conexiones domiciliarias se dividían en dos secciones: la parte exterior, comprendida entre la cloaca colectora o el caño de distribución de agua y el muro del edificio, o el punto más próximo a ésta y la parte interior, que comenzaba en el punto de enlace con el exterior, y comprendía todas las obras que debieran ejecutarse dentro de las propiedades. La ejecución de la primera, estaba a cargo de OSN, en tanto los propietarios estaban obligados a construir las conexiones interiores en los plazos que estipulara OSN, respetando el reglamento que para esa clase de obras aprobara el Poder Ejecutivo Nacional, y bajo la dirección y supervisión del personal que designara OSN. Además, debían abonar una cuota para cubrir los gastos en concepto de administración e inspección durante el período de realización de sus obras y a limpiar, cegar o desinfectar y cubrir debidamente todo sumidero, pozo de agua, o de cualquier género que sea que existiera.

Se estipulaba también, que el servicio de agua y cloacas fuera obligatorio para todo inmueble habitable, ubicado dentro del área donde se hubieran instalado cañerías de distribución de agua y cloacas colectoras (Luis, 2020).⁶

Prensa, vecinos, política e infraestructura

Mendoza, al igual que otras provincias argentinas, tuvo un importante crecimiento poblacional entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX. El incremento de la edificación como consecuencia de ese fenómeno alimentado por la llegada de inmigrantes y los movimientos migratorios hacia los distintos centros urbanos de la provincia, pero particularmente a la capital, hizo sentir con mayor intensidad la deficiencia del sistema sanitario, particularmente por falta de infraestructura, pese a los avances que pudieron existir en la materia. El flujo poblacional comenzó en la década de 1870 y fue paulatinamente en aumento, elevándose de manera significativa a partir de la llegada del ferrocarril. Diez años después de ese hecho, la provincia había casi duplicado su población (Paredes, 2004, p. 220). En 1924, Mendoza tenía 347.736 habitantes y al finalizar el período de gestiones leoninistas en 1928, un total de 401.024 habitantes.⁷

En este contexto, la prensa aludía permanentemente a la necesidad de extender el servicio de agua potable y el establecimiento de desagüe cloacal para mejorar la salubridad de la provincia. Se publicaban en los periódicos las solicitudes de vecinos, que aún sin estar organizados en asociaciones o uniones vecinales,⁸ fueron actores fundamentales en la acción de peticionar, ya que en numerosos casos traccionaban la ejecución de las obras, dirigiéndose a las autoridades para que realizaran las gestiones pertinentes. Luego de elevadas, las peticiones eran atendidas por dirigentes provinciales —legisladores o representantes del Ejecutivo—, que eran quienes vehiculizaban la extensión del servicio:

Un numeroso núcleo de vecinos con residencia en la parte sudoeste de esta capital, en el radio comprendido por las calles Coronel Rodríguez a Paso de los Andes y de Colón a Observatorio, se ha dirigido a la administración de las Obras Sanitarias de la Nación, solicitando la ampliación de la red de cañerías de aguas corrientes, hasta el punto de referencia.⁹

Del mismo modo, *La Palabra*¹⁰ se refería a la solicitud de los vecinos del departamento de Rivadavia, quienes se habían dirigido al diputado nacional Carlos Gallego Moyano pidiéndole que se ocupara de las aguas corrientes en aquel departamento. Años después la prensa seguía publicando las solicitudes de los vecinos del departamento de San Carlos, por ejemplo, quienes

⁶ Diario de Sesiones Cámara de Diputados, Mendoza, 20 de abril de 1922.

⁷ Dirección General de Estadísticas, *Anuarios 1924-1928*.

⁸ No hemos detectado peticiones a través de organizaciones vecinales, entendemos que aunque puedan haber existido, las demandas vecinales a las que nos referimos, se daban desde agrupamientos espontáneos de vecinos. Las mismas han sido detectadas a través de la prensa escrita, como fuente primaria.

⁹ *Los Andes*, Mendoza, 22/4/1922.

¹⁰ *La Palabra*, Mendoza, 28/03/1921.

habían petitionado a la municipalidad que realizara las gestiones pertinentes para proveer de agua potable al municipio.¹¹

Los dirigentes manifestaban también preocupación e interés por extender el servicio de agua potable y red cloacal tanto en la capital como en el resto de los departamentos. Durante el ciclo lencinista, más allá del discurso y las propuestas, efectivamente se sancionaron cinco proyectos de ley sobre extensión de los servicios de salubridad. Por un lado, se propuso ampliar el servicio de agua potable y establecer cloacas en la capital y, por otro, extender el servicio de la primera hacia los departamentos dando respuesta a esa necesidad urbano-sanitaria, como se detalla a continuación.

Para la ciudad de Mendoza, se reglamentaron dos leyes, una en 1922 y en 1927 la segunda. Ya en 1918, OSN había presentado un proyecto de ampliación del servicio, pero se retrasó la firma del convenio respectivo, pese a que se habían terminado los estudios referentes a verificar estas obras, y el Poder Ejecutivo había aprobado en noviembre de ese mismo año el proyecto confeccionado por OSN y encargado en este caso a un diputado para que gestionara la resolución respectiva, que no se efectivizó.¹² Al respecto, el organismo responsabilizaba a la provincia por el atraso, ya que, como encargada de suscribir el contrato a través de un representante, no había realizado la gestión correspondiente. Ese requisito, aludía OSN, suponía que no podía avanzarse en ningún trabajo que signifique el principio de ejecución de las obras, pese a tener ya la asignación de fondos aprobada en el presupuesto de 1921.¹³ Este atraso, marca tempranamente en nuestro ciclo de estudio las dificultades en el accionar conjunto de las escalas nacional y provincial para la ejecución de infraestructura, ya sea por la dilación de plazos, ya sea por la falta de acción de los sujetos intermediarios que formaban parte del engranaje del sistema de petionar/conceder.

Por su lado, la Ley n° 773 sancionada en 1922,¹⁴ durante la gestión de gobierno de Carlos W. Lencinas, avaló el convenio por el cual el gobierno de la Nación se comprometía a ejecutar la obra de construcción de cloacas colectoras, ampliación del servicio de aguas corrientes y aprovechamiento de energía eléctrica en la ciudad de Mendoza. Un año después, en noviembre de 1923, se realizó el acto inaugural del inicio de las obras sanitarias en la Capital. En él, Carlos W. Lencinas expresaba:

(...) toca en suerte a mi gobierno presidir este acto (...) nuestra capital habrá de incorporar a breve plazo la obra pública de mayor importancia en el organismo moderno, ya que ella constituye la más sólida garantía para la salud y la vida de la población. (Suárez, 1924, pp. 427-430).

En el mismo acto, el ingeniero Candiotti, por entonces a cargo de OSN, decía: (...) en este país al poco tiempo todo nos resulta chico (...) es por eso que ahora se ha estudiado y calculado el proyecto (...) que podrá abastecer a una población de cerca de 250000 habitantes a 300 litros por día por habitante (Suárez, 1924, p. 433).

Candiotti aclaraba que para realizar los cálculos se habían basado en las cifras de los censos de 1895 y de 1914, y en las características del crecimiento de la ciudad. Así se mostraba cómo los datos estadísticos eran una herramienta básica para planificar y ejecutar políticas públicas, y cómo nación y provincia podían trabajar mancomunadamente en la mejora de las condiciones sanitarias de la población. En 1923, la Dirección de Estadísticas registró por única vez en la década de 1920 la cantidad de litros de agua consumida por habitante en la Capital, estimada en 158 litros por día.¹⁵

¹¹ *Los Andes*, Mendoza, 10/12/1927.

¹² Diario de Sesiones Cámara de Diputados, Mendoza, 22 de marzo de 1922.

¹³ Obras Sanitarias de la Nación (OSN), *Memoria del Directorio 1921*, p. 281.

¹⁴ El proyecto fue tratado y aprobado en primer lugar en la Cámara de Diputados el día 22 de marzo de 1922, y posteriormente pasó a ser revisado por la Cámara de Senadores, quien le otorgó aprobación definitiva al día 20 de abril del mismo año (Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores, 1922).

¹⁵ Dirección General de Estadísticas, *Anuario 1923*.

El servicio de agua potable se fue extendiendo también hacia los diferentes departamentos de Mendoza.¹⁶ Estas propuestas formaban parte del proyecto general de los gobiernos lenicistas que buscaban medidas tendientes a extender la infraestructura básica de servicios no sólo en la Capital, sino en las poblaciones de menor tamaño. De hecho, es posible observar este fenómeno de igual forma en otros asuntos relativos a la salud, como la construcción de centros asistenciales (Luis, 2019). En su discurso pre-electoral, José N. Lencinas prometía fomentar obras de salubridad pública:

Los hombres de ese funesto régimen de cincuenta años (...) jamás se ocuparon de cuidar a ese pueblo a quien tanto han deprimido. Para ellos la salubridad pública fue siempre un asunto secundario y cuando iniciaron algo a ese respecto, como lo sucedido con los célebres pozos sépticos resultó un verdadero desastre en la verdadera acepción de la palabra. Hay, pues verdadera urgencia en llegar a solucionar este punto que es de capital importancia para la vida y la salud de nuestros habitantes. Tiene que ser la principal preocupación de todo gobernante que ame a su pueblo y desee que Mendoza sea la primera capital de provincia argentina en llenar ese claro, que tantas vidas está costando (Nieto Riesco, 1926, pp. 251-252).

Con Leopoldo Suárez como Ministro de Obras Públicas de la provincia, el gobierno local firmó en 1923 un convenio con OSN para extender el servicio hacia San Rafael, Rivadavia, Junín y San Martín —Ley N° 813— y en 1924, a Tunuyán —Ley N° 870—. ¹⁷ En 1926, la legislatura aprobó otro contrato para dotar de agua potable al departamento General Alvear y Pueblo Luna —Ley N° 887—. Del mismo modo, aunque sin exigir ratificación legislativa del documento, en 1925 se había aprobado el convenio para ampliar el servicio a Las Heras. La falta de aprobación de las Cámaras, se produjo cuando OSN informó al Ministerio de Obras Públicas de la provincia no ser requisito indispensable para la ejecución de las obras la aprobación legislativa del expresado convenio, un aviso que desestimó el procedimiento establecido en el fuero provincial, pero que probablemente haya servido a los fines políticos locales para vehicular la obra con mayor rapidez.¹⁸ Pese a la indicación, desde el Poder Ejecutivo provincial se continuaron los procesos de ratificación a través de las Cámaras para otros proyectos, procedimiento que entendemos, ralentizó la ejecución de las obras. De hecho, a pesar de las propuestas y convenios con OSN, durante el periodo analizado se extendió efectivamente el servicio al departamento de Guaymallén, cuyas conexiones domiciliarias fueron libradas al servicio público en diciembre de 1922¹⁹ y a San Rafael y Tunuyán en 1928.²⁰

Algo similar ocurrió en Capital, donde más allá de los avances formales, a mediados de la década de 1920, continuaba el problema de la escasez de agua potable. La prensa denunciaba la insuficiencia en ciertas zonas. Los Andes, por ejemplo, expresaba que este problema se debía principalmente al surgimiento de nuevos barrios que carecían de servicio en la zona del Oeste: "...la única de que disponen es la que circula por las acequias, turbia y saturada de residuos, lo que crea un molesto estado de cosas para ese denso núcleo de población, porque además de no ser permanente, es inapta para el consumo".²¹

En 1927, para dar respuesta al crecimiento urbano y a las necesidades sanitarias el Poder Ejecutivo provincial presentó un nuevo proyecto y se aprobó otro convenio mediante el cual se

¹⁶ A principios de siglo, se había prolongado a Luján (1908-1919), Godoy Cruz (en 1917 se terminaron las obras) y a Maipú en 1918, con aporte de fondos nacionales y municipales (Nieto Riesco, 1926, p. 273).

¹⁷ Suárez, uno de los pocos funcionarios que acompañó todo el ciclo del radicalismo lenicista en la provincia (1918-1928). Se desempeñó como superintendente General de Irrigación, ministro de Industrias y Obras Públicas (Julio de 1919 a enero de 1920 y 1922-1924), e inventor de la Dirección General de Escuelas. Durante su gestión en el ministerio se construyeron obras de irrigación y se ideó la construcción de una nueva usina hidroeléctrica sobre el río Mendoza en Cacheuta, en acuerdo con la ley de concesión n° 824, y una línea aérea para la conducción de la energía eléctrica desde la usina principal hasta la ciudad de Mendoza, y desde la usina hasta el kilómetro 40, donde estaría la represa, y las termas de Cacheuta (Rodríguez Vázquez y Barrio, 2016).

¹⁸ En 1924 se había realizado el convenio para otorgar agua potable a Las Heras, y el 11 de julio de 1924 se había remitido a la Cámara de Senadores. El Poder Ejecutivo lo ratificó en febrero de 1926 y dispuso el retiro del expediente de la Legislatura.

¹⁹ OSN, *Memoria del Directorio 1922*, p. 259.

²⁰ OSN, *Memoria del Directorio 1928-1931*. Entonces, a mediados de la década del '20 OSN había extendido el servicio sólo a dos departamentos aledaños a la Capital: Godoy Cruz y Guaymallén.

²¹ *Los Andes*, Mendoza, 17/06/1924.

preveía dotar de agua potable del Río Blanco y afluentes a la ciudad de Mendoza —Ley N° 931—. Además, estipulaba declarar de utilidad pública la totalidad del caudal del Río o Arroyo Blanco para asegurar la conservación y pureza del agua. En el mismo proyecto se establecía que la Provincia cedería una manzana de terreno a la Nación a fin de que pudiera establecer sus instalaciones administrativas —Ley N° 932—. Para concretarlo se aprobó un Decreto en junio de 1918, ratificado mediante la Ley N° 285. Ahora bien, el traspaso de la propiedad era temporario, ya que OSN emitiría bonos con los cuales pagarían a la empresa constructora, y una vez que esos bonos, pagados por los contribuyentes en retribución de los servicios que obtuvieran, se hubieran amortizado, el gobierno de la Nación se comprometía a devolver la propiedad a la Provincia. La construcción del edificio se retrasó debido a la intervención federal de 1928, siendo finalmente inaugurado en 1931.

Imagen 1



Edificio de la administración de OSN en Mendoza. Fuente: OSN, Memoria del Directorio 1937:347.

Acuerdos y conflictos

Al ímpetu inicial por la ejecución de obras sanitarias que estamos describiendo, se contraponen, como también hemos relatado, una serie de conflictos y demoras. Los principales están relacionados al orden político-partidario. Por un lado, se pudo observar que durante las etapas de intervención federal las obras se vieron frenadas, tal como ocurrió con otras obras públicas proyectadas durante ese tiempo. De hecho, en múltiples oportunidades fueron los municipios o la misma provincia, los que se hicieron cargo de cubrir la falta de provisión de agua potable. Así lo demuestran crónicas periodísticas al referenciar que la Intendencia Municipal, haciéndose eco de las justas peticiones de los vecinos de los barrios del Oeste de la Capital Mendocina, había distribuido agua potable mediante el servicio de tanques para el uso domiciliario, mientras se establecía el esperado servicio domiciliario.²² O las notas de agradecimiento al Ejecutivo provincial por el empeño puesto para la instalación de una cañería de agua potable sobre la calle Colón de Ciudad, por ejemplo.²³ Simultáneamente, la prensa denunciaba a la Dirección de Obras Sanitarias de la Nación, diciendo que no se ocupaba de Mendoza:

El gobierno nacional continuamente invierte grandes cantidades de dinero en la construcción de diversas obras públicas, en el interior del país. Esa preocupación no es equitativa, en cuanto varias provincias, especialmente Mendoza, no perciben los beneficios del poder federal (...). En cuanto a las obras de carácter público,

²² *Los Andes*, Mendoza, 5/7/1928.

²³ *Los Andes*, Mendoza, 20/9/1924.

puede decirse que su carencia es absoluta y origina serios trastornos, como ocurre con los servicios sanitarios, especialmente el del agua potable; constituyendo ello un problema que reclama impostergable solución.²⁴

Si bien el presidente Marcelo Torcuato Alvear —1922-1928— había pactado con los lencinistas —como con otras tendencias anti yrigoyenistas provinciales—, las obras públicas nacionales a efectuar en Mendoza no constituían una prioridad, según lo reflejado en la prensa. Con anterioridad a la elección de Alvear, ya se vislumbraba en el partido radical una división a nivel nacional, repercutiendo también en las provincias.

Por un lado, se encontraba el grupo encabezado por Yrigoyen —yrigoyenistas/personalistas—, y por otro el grupo dirigido por Alvear —alvearistas / anti-yrigoyenistas/ antipersonalistas—. De hecho, si bien en abril de 1927 se constituyó la Convención Nacional de la UCR Antipersonalista, esta escisión comenzó a manifestarse aún antes de que el radicalismo triunfara en las elecciones presidenciales de 1916. Alrededor de Alvear se agruparon los sectores antipersonalistas del partido radical que trataban de instrumentar una fuerza oficialista para conservar los resortes del poder. Decían interpretar los mandatos del fundador del radicalismo, Leandro N. Alem, mandatos que su heredero político había desvirtuado. Buscaban propiciar un radicalismo institucional y liberal que exaltara el individualismo democrático en abierta oposición al liderazgo de quién, al evitar una postura programática clara y firme, había convertido al radicalismo en un movimiento regenerador de carácter populista que apelaba más a los sentimientos que a la razón. La escisión era el resultado de un largo proceso de enfrentamiento y lucha por el poder en el interior del partido, proceso durante el cual operaron distintas variables: discurso ideológico, participación en la dirección del partido, relaciones entre comités provinciales y organismos partidarios de conducción nacional, ambiciones personales, entre otras (Piñeiro, 2007).

Existieron, además, conflictos derivados de la escasa articulación entre las autoridades de OSN y los dirigentes políticos de Mendoza. Un momento de tensión en el vínculo nación- provincia se vivió a fines de 1926, cuando el entonces ministro de Obras Públicas de Mendoza, José Aguilar, le enviara al director de OSN, una carta a raíz de la imprecisión con que se desarrollaban las obras relacionadas al sistema de agua potable en Mendoza. En la misiva se hacía referencia a las dudas del gobierno provincial respecto a que efectivamente OSN estuviera realizando lo necesario para paliar la escasez de agua en la ciudad. Además, se refería a la calidad del agua del Río Blanco —afluente con que la Nación proyectaba servir ciertas áreas de la provincia— y a la necesidad de ampliar el radio de provisión de agua de lo ya proyectado, entre otros.

El cargo de director de Obras Sanitarias de la Nación era ocupado entonces por el ingeniero Pablo Nogués,²⁵ quien respondió la carta de Aguilar, y defendió la gestión de la repartición que dirigía en relación con los trabajos efectuados en la provincia diciendo que ya se habían efectuado los depósitos de agua para paliar la escasez de líquido potable en la capital provincial,²⁶ y que como demostración de la buena predisposición de la institución nacional con el gobierno provincial, había ordenado se preparara un proyecto “de máxima” para la ampliación de las obras de provisión de agua del Río Mendoza.²⁷

Efectivamente, el intendente de Capital había solicitado a OSN con anterioridad al reclamo provincial, la construcción de los depósitos de agua antes mencionados para paliar la escasez.²⁸ Del mismo modo, el municipio capitalino, había dispuesto el reparto de agua en barrios, mediante un servicio de tanques apropiados al uso para los domicilios que no tuvieran conexión domiciliaria, o se hallaran lejos de los surtidores públicos.²⁹ Este entrecruce muestra cómo, al

²⁴ *Los Andes*, Mendoza, 8/11/1926.

²⁵ Fue ingeniero y dirigió varias reparticiones y empresas públicas de Argentina en la primera mitad del siglo XX. Ocupó varios cargos entre los que destaca particularmente su actuación en la Dirección General de Ferrocarriles, donde trabajó desde 1911 hasta 1918, y posteriormente desde 1932 hasta su muerte. En 1924 el presidente Marcelo T. de Alvear lo nombró al frente de la Dirección General de Obras Sanitarias de la Nación, donde trabajó hasta la finalización del mandato presidencial en 1928 (Salerno, 2020).

²⁶ Los nuevos depósitos aumentaron la capacidad de las reservas de 12000 a 34000 metros cúbicos, poniéndolo a cubierto de las contingencias que puedan ocurrir en el conducto principal (OSN, *Memoria del Directorio 1927*, p. 409).

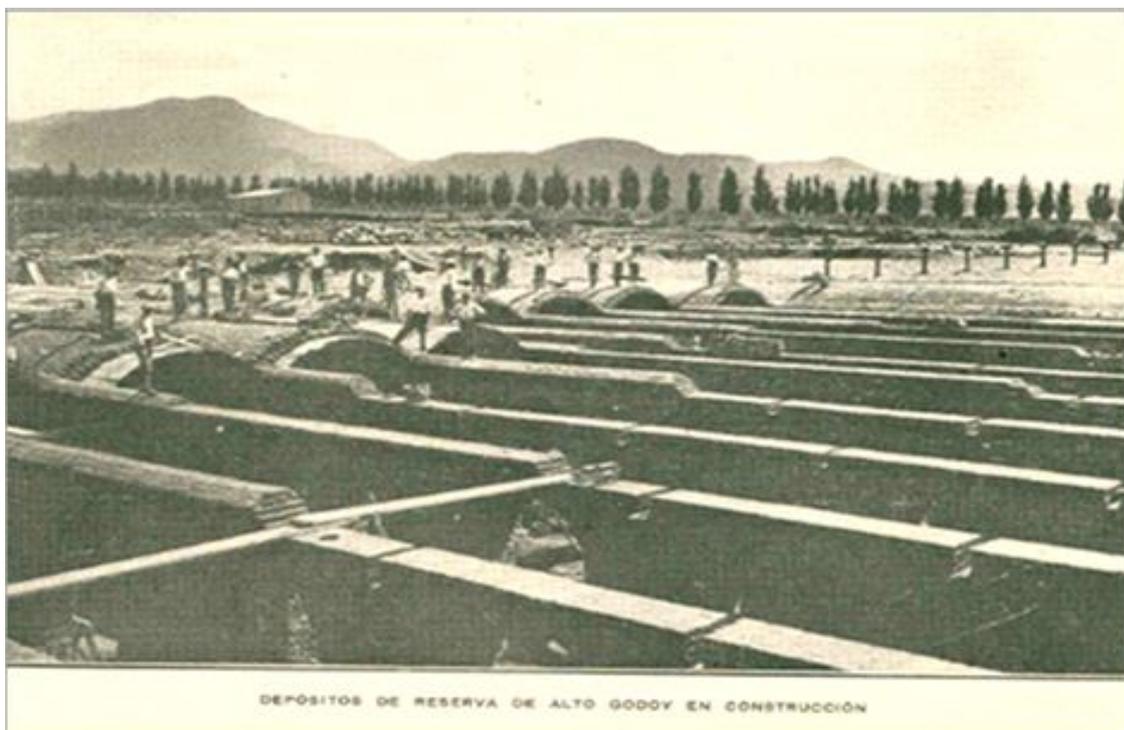
²⁷ *Los Andes*, Mendoza, 17/2/1927.

²⁸ *Los Andes*, Mendoza, 6/11/1926.

²⁹ *La Palabra*, Mendoza, 5/7/1928.

tratarse de un recurso indispensable, distintas escalas de gobierno accionaban para impulsar u obtener la concreción de obras, un procedimiento que, aunque formalmente establecido, desplazaba a la provincia del centro de las negociaciones y podía ocasionar duplicación de demandas. Así en esta trama, dos extremos resultaron fundamentales: el municipio por su acción directa frente a los vecinos y a OSN, y el Ministerio de Hacienda de la Nación, a través del organismo nacional, al otorgar los fondos necesarios para la ejecución de las obras de mediana complejidad como los depósitos.³⁰

Imagen 2



Nuevos depósitos de reserva en Alto Godoy, 1927. Fuente: OSN, Memoria del Directorio 1927.

Al igual que el gobierno provincial, la prensa criticaba la gestión de OSN en relación con la construcción de la red cloacal, señalando la incoherencia de haber proyectado la red sin contar con el líquido necesario para desagüe, requisito indispensable: “esto lo sabía el directorio de Obras Sanitarias y sus dependencias técnicas, puesto que conocen las penurias que la ciudad de Mendoza sufre por lo exiguo de la dotación de su agua corriente”.³¹

Sobre esto, la dirigencia de OSN respondía a través del mismo medio, volviendo a responsabilizar al Ejecutivo provincial de los retrasos y de la ineficacia de las obras sanitarias por no cumplir con su parte en los acuerdos.³² Se indicaba, que el retraso en la ampliación del servicio de líquido potable en capital se debía a los funcionarios provinciales no habían realizado las gestiones pertinentes para declarar de utilidad pública la totalidad del caudal del Río Blanco, solicitada por la institución en julio de 1924.³³ Señalaban que si bien los dirigentes mendocinos se quejaban de la escasez, estos habían aceptado previamente el proyecto, es decir, no habían objetado los planos de ampliación para la zona de capital aledaña a la calle Colón y a ciertas regiones de departamentos circunvecinos. Por lo cual, toda urbanización posterior al proyecto, tendría que ser objeto de gestiones separadas.

No obstante, la explicación desde OSN, el principal periódico mendocino marcaba que las autoridades de ese organismo vinculadas a la sección Mendoza habían realizado múltiples reclamos de fondos que no habían sido atendidos, por lo cual entendía que había llegado la

³⁰ *Los Andes*, Mendoza, 14/12/1926.

³¹ *Los Andes*, Mendoza, 18/12/1926.

³² *Los Andes*, Mendoza, 17/02/1927.

³³ OSN, *Memoria del Directorio 1926*, p. 379.

hora que “el gobierno de la provincia interponga una reclamación enérgica ante las autoridades nacionales”.³⁴ Además de continuar refiriéndose a la escasez de agua potable en la Capital, la prensa criticaba la propuesta de OSN de realizar un acueducto mediante la perforación de la montaña y la construcción de un túnel de más de quince kilómetros en el cual se instalaría un caño que se serviría de las aguas del Río Blanco. Se alegaba que esa obra implicaría mucho tiempo de ejecución —se calculaban 10 años— y un presupuesto mucho mayor al que se había estipulado, con el consecuente perjuicio económico para la provincia. Ante esta situación, se proponía entonces dejar de lado la obra proyectada, y se postulaba que el procedimiento más viable, más económico y rápido sería la colocación de un caño supletorio que, conectado con las fuentes del Río Blanco, “promueva el aumento de la provisión de agua potable y resuelva, bien que transitoriamente, el gravísimo problema”.³⁵

La construcción del túnel proyectado desde la Nación se fue dilatando tanto por el alto costo que la obra demandaba, como por el fracaso de las licitaciones. Fue entonces cuando el Poder Ejecutivo provincial comenzó a acelerar las acciones necesarias para comenzar la obra del Río Blanco:³⁶ Desde la provincia se declaró de utilidad pública la totalidad del caudal del río y se sancionó la ley ratificando el mencionado proyecto de extensión en diciembre de 1927.³⁷ No obstante, la obra no se efectivizó en ese tiempo, ya que luego de sancionada la ley y aprobando el convenio respectivo, la provincia sufrió una intervención federal por dos años, como antesala al golpe de Estado de 1930.³⁸ De esta manera, la escasa articulación entre el ente nacional y las autoridades de Mendoza, sumado a la inestabilidad política y las dificultades financieras propias del periodo generó retraso en la ejecución de las obras sanitarias, con lo cual deducimos que la responsabilidad sobre la deficiencia del servicio estuvo repartida. De hecho, la misma prensa terminó indicando que “responsabilizar a los poderes públicos”, aludiendo que la escasez de agua potable permanecería “en ese estado mientras el gobierno y Obras Sanitarias permanezcan en esa postura de indiferencia”.³⁹

Un año después, en 1928, los cruces se trasladaron al servicio cloacal. El director de Salubridad de la provincia, Juan Antonio Orfila,⁴⁰ le dirigió una carta al ingeniero jefe de OSN sección Mendoza, José M. Speroni, para pedirle un informe sobre el estado de la red cloacal. Speroni contestó que había elevado la consulta a la "superioridad de Buenos Aires (...) a los efectos de evacuar algunos de los datos solicitados". Asimismo, aclaraba que en unos días recibiría una "respuesta directa" (Orfila, 1928, p. 24).

Entonces, nuevamente Nogués respondió al gobierno provincial y comunicó que en julio de 1927 se habían contabilizado 710 cloacas domiciliarias conectadas con la red, sobre un total de 5000 planificadas. A la consulta sobre si el agua suministrada alcanzaba para el buen funcionamiento de las colectoras, el funcionario indicó que las instalaciones habían llegado al límite de su capacidad, razón por la cual el abastecimiento se efectuaba con ciertas restricciones, habiéndose suspendido las prolongaciones de cañerías de la red distribuidora de líquido para desagüe. El ingeniero explicaba, además que, por el mismo motivo, la limpieza de las colectoras se realizaba mediante el uso de los canales Jarillal y Tajamar. En este ida y vuelta, observamos cómo en la interacción nación-provincia en torno a las obras sanitarias, participaban el directorio de OSN, por un lado; y el Ministerio de Obras Públicas provincial, por el otro; especialmente a través de la Dirección Provincial de Salubridad, repartición encargada del mejoramiento del estado sanitario provincial.

³⁴ *Los Andes*, Mendoza, 7/11/1926.

³⁵ *Los Andes*, Mendoza, 23/11/1927.

³⁶ En la Memoria de gobierno se referían específicamente a las gestiones del gobernador y del ministro de Obras Públicas ante el Directorio de OSN (notas, cartas, entrevistas) para solicitarle que acelerara los trámites necesarios (Aguilar, 1928, p. 158).

³⁷ Mendoza ya se proveía de agua del Río Blanco, pero mediante el convenio se pretendía ampliar la provisión de líquido. Había un conducto principal de 54 km que bajaba desde el Río Blanco en Potrerillos hasta los depósitos de reserva y distribución instalados en Alto Godoy (OSN, *Memorias 1918*, pp.182-183).

³⁸ En 1937 OSN presentó un mapa de ampliación desde el Río Blanco mediante el acueducto proyectado, por lo que consideramos que la obra recién fue inaugurada durante los años 40, ya que se calculaba que los trabajos abarcarían un plazo mínimo de 3 años de ejecución.

³⁹ *Los Andes*, Mendoza, 21/1/1927.

⁴⁰ Orfila fue médico radiólogo que tuvo mucha incidencia en las políticas de salud provinciales, estuvo a cargo del primer Servicio de Radiología de la provincia, encabezó la Dirección de Salubridad de Mendoza y propuso un plan de reformas sanitarias entre las que destaca la reforma de la ley sanitaria de 1927 (Ley n° 926) (Luis y Cirvini, 2021).

El pedido de datos de Orfila, y la respuesta de Nogués muestra la falta de control y conocimiento de la provincia sobre los servicios sanitarios que se ofrecían en su territorio y el centralismo de esa información por parte del ente nacional. Tal como marca Solveiro (2014) para el caso de Córdoba, en vez de cooperar con los gobiernos locales para la realización de las obras en lo financiero o lo técnico, pero sin construirlas ni administrarlas, lo que hizo el Estado Nacional fue intervenir a través de un organismo federal en la construcción y operación de los sistemas sanitarios, desplazando a las municipalidades y las provincias en la prestación de los servicios urbanos de agua potable y cloacas. Probablemente esto haya ocurrido porque se trataba de un recurso fundamental para la vida (y por ende era un tema político ineludible), lo cierto es que, las esferas provincial y municipal también constituían parte del poder político y, como ya marcamos, eran las que poseían el mayor grado de conocimiento y contacto con las realidades sanitarias en el territorio. Posiblemente estas escalas de gestión pudieron haber administrado el recurso a partir del manejo de fondos derivados desde la Nación.

En relación con esto, la prensa denunciaba justamente que la dirigencia de OSN no atendía las necesidades reales de la población mendocina. Por ejemplo, en ocasión del proyecto de construcción del acueducto Los Andes interpretaba que el gobernador Alejandro Orfila, al decir que “el gobierno de la nación no ha prestado ni presta la atención necesaria a este factor de vida”, aludía circunstancialmente a “la carencia de valor práctico de dicho proyecto y reconoce que la población, entre tanto, se halla expuesto a los múltiples peligros que se derivan de la falta de agua potable”.⁴¹

Simultáneamente, la prensa criticaba la gestión de OSN en relación con el corte del suministro de agua potable a los usuarios que no abonaban el servicio. Se acusaba a la entidad de estar más interesada en el rédito económico que en perseguir el bien público, ya que se trataba de un recurso esencial para la vida y para la salud de la población. Esta crítica surgió a partir de que OSN suspendiera el suministro de agua corriente en el departamento de Tunuyán porque los beneficiarios del servicio no habían pagado la tarifa correspondiente a su prestación. La prensa acusaba al organismo de proceder como una empresa privada que ponía en vigencia medios coercitivos y la suspensión del suministro general, hasta tanto los vecinos acataran el plan tarifario.⁴² Lo cierto es que OSN, tenía comprometida buena parte de sus recursos financieros en la ejecución del plan de saneamiento para la capital nacional. Esto suponía desarrollar en unos pocos años una inversión superior a la realizada en el distrito a lo largo de varios decenios, e implicaba la disminución de recursos para las provincias, que finalmente no resultaron del todo afectadas (Regalsky, 2010, p. 468), pero hacía necesario, entendemos, que el sistema de recaudación de fondos de los contribuyentes, funcionara.

Ejecución de obras: logros y dificultades

Otro aspecto importante a considerar en este análisis, es el derivado del retraso en la ejecución de las obras proyectadas, ya fuera por cambio de dirigentes provinciales producto de las intervenciones federales o demoras administrativas. Observamos que no siempre el tiempo de la política —proyectos, sanción de leyes de extensión del servicio, etc.— fue, y es, igual al tiempo de las obras públicas. En relación a esto la prensa denunciaba la obsolescencia de proyectos, como en el caso de la red en Guaymallén, que habiéndose pensado un lustro atrás, eran insuficientes por el aumento de la población, hecho que obligaría a aumentar el presupuesto de gastos e instalación.⁴³ Algo similar, ocurrió con el proyecto de ampliación de la dotación de agua potable en Capital, que comenzó a gestarse en 1918, pero al finalizar el periodo de gestiones lencinistas solo se habían efectuado trabajos parciales, entre los que estaban la construcción de nuevos depósitos de agua, a los que hemos aludido, pero sin la ejecución de las obras de infraestructuras mayores.

En el vínculo nación-provincia que abordamos, resulta particular que teniendo desde 1917 un representante de OSN en la región de Cuyo, el ingeniero Ludovico Ivanishevich, como jefe distrital, el mismo no tuviera un papel relevante a la hora de tomar decisiones. Entendemos que

⁴¹ *Los Andes*, Mendoza, 9/6/1927.

⁴² *Los Andes*, Mendoza, 13/7/1928.

⁴³ *Los Andes*, Mendoza, 30/12/1927.

tanto Ivanissevich, como sus sucesores —recordemos el papel de Speroni como mensajero entre Orfila y Nogués— cumplieron un rol de mediación, y de contralor de las obras realizadas desde la Nación y que las negociaciones de ampliación y mejora se hicieran entre los extremos interesados, como fue posible advertir en la prensa local y en la Memoria de la Dirección de Salubridad. Era la estructura del personal superior de OSN, particularmente el Directorio,⁴⁴ y también la cúpula de la Sección Técnica, la que manejaba la mayor información sobre el suministro en general y no las dependencias distritales a pesar de la complejización del organigrama institucional y de la vinculación de algunos de ellos por largos períodos con la gestión de la repartición nacional en la provincia.

Tal es el caso de Ivanissevich, como mencionamos, el primer representante de OSN en la provincia que aparece en la prensa cumpliendo particularmente el rol de responsable técnico en la ejecución de las obras. Vinculado a Mendoza desde 1910, este ingeniero civil, fue jefe del Distrito Mendoza, San Juan y San Luis en 1917, jefe de la División Cuyo en 1922 e Inspector General de la Sección Comercial a partir de 1925-26;⁴⁵ para luego ocupar el cargo de Inspector General dentro de la Dirección Técnica de la repartición hasta 1930, al menos (Regalsky, 2010, p. 475). Resultó ser el funcionario nacional que mayor interrelación tuvo con la gestión lencinista. Durante su jefatura, se concretaron las obras de ampliación de provisión de agua potable en Capital y en los departamentos circunvecinos y se comenzó la construcción de la red cloacal. Además, fue el momento en que se firmaron los convenios de provisión de agua para los departamentos de San Rafael, San Martín, Junín, Rivadavia, y Tunuyán. Al mismo tiempo dirigió las obras realizadas en San Juan y Jáchal.⁴⁶

Ahora bien, más allá de los agentes y entendiendo a partir de nuestro análisis, que eran las escalas institucionales que tenían real peso en las decisiones, sobre los resultados concretos de la interacción nación-provincia, podemos decir que en el caso del servicio de cloacas, los trabajos que comenzaron a fines de 1923, arrojaron hacia 1926, 170 conexiones domiciliarias, y en julio de 1927 se contabilizaron 710 conexiones domiciliarias conectadas con la red, sobre un total de aproximadamente 5000 planificadas.⁴⁷ En 1926 se habían construido un total de 118.454, 20 metros de cañerías de desagüe cloacal.⁴⁸

Para el caso del servicio de agua potable sabemos que en 1914 había 3981 conexiones domiciliarias de las cuales 3791 correspondían a la zona de la Capital y 190 a Godoy Cruz, estos datos fueron los últimos tomados por la Dirección de Estadísticas de la provincia de Mendoza,⁴⁹ que no vuelve a tomar este parámetro para incluir en sus estadísticas hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX, cuando vuelve a provincializarse el servicio.

Por datos incorporados en las Memorias del Directorio de OSN, conocemos que al comenzar el periodo de gestiones lencinistas en 1918 había un total de 4468 de las cuales 3902 correspondían a Capital y 566 a Godoy Cruz. Hacia 1925 el número total de instalaciones en Mendoza Capital ascendía a 4802, con 623 medidores instalados, sirviendo a unos 57500 habitantes,⁵⁰ lo que supone una total de tan solo 1000 instalaciones ejecutadas en once años. En 1925, el servicio llegó a cubrir un promedio del 81, 47 % de la población de la ciudad de Mendoza.⁵¹ Para el caso de Godoy Cruz, otro de los departamentos que conformaron el Gran Mendoza, habían 1125 instalaciones domiciliarias, con 83 medidores, un 90% más de

⁴⁴ Desde los tiempos de la primera Comisión provincial, los cargos principales de la repartición nacional fueron el de Presidente (que encabezaba una Comisión Directiva integrada por entre 6 y 8 vocales) y el de Ingeniero Jefe, titular ejecutivo de la sección técnica, secundado por otros dos ingenieros con rango de inspectores generales, que conducían la oficina de explotación y la de cloacas domiciliarias y construcciones, respectivamente (Regalsky y Salerno, 2009).

⁴⁵ En 1925 y por un corto plazo ocupó el cargo de Superintendente General de Irrigación en Mendoza (Ortega, en prensa).

⁴⁶ De acuerdo a Regalsky (2010), Ivanissevich fue uno de los técnicos cuya carrera más rápidamente se consolidó como parte de la techno-burocracia de OSN. Fue nombrado para inaugurar la cátedra de Ingeniería Sanitaria en la UBA (1937), y fue contratado por el gobierno de Bolivia para proyectar la provisión de agua a la ciudad de La Paz (1930). En 1940 fue nuevamente contratado por el gobierno de Mendoza para dirigir la modernización de las obras de riego y en 1941 fue presidente del Primer Congreso Argentino del Agua, entre otras actividades (*Ciencia y Técnica*, 1957, p. 99).

⁴⁷ *Los Andes*, Mendoza, 10/8/1928.

⁴⁸ OSN, *Memoria del Directorio 1926*. El sistema utilizado para el desagüe cloacal hasta entonces, y que continuó por mucho tiempo, eran pozos de profundidad y diámetro variables, revestidos con mamposterías de ladrillos o palomar, o simplemente cubiertos con una bóveda. La duración de esta era menor a veinte años, con lo cual las casas antiguas contaban con 5 o 6 pozos colmados, constituyendo un riesgo sanitario (Suárez, 1924).

⁴⁹ Dirección General de Estadísticas, *Anuario 1914*.

⁵⁰ OSN, *Memoria del Directorio*, 1925, pp. 313-314.

⁵¹ De un total de 70.500 habitantes, eran servidos 57500.

instalaciones que las informadas once años antes. Un año después ya se habían tendido 213.826 metros de cañerías de agua potable en toda la provincia.⁵²

En 1928 el número total de conexiones de OSN a nivel provincial llegó a 8.017, habiendo arribado ese año el servicio a los departamentos de San Rafael, con 831 conexiones y a Tunuyán con 117.⁵³ Los datos demuestran que en el caso de la provisión de agua potable la extensión de los servicios fue lenta, probablemente afectada por las múltiples razones que hemos expuesto en el trabajo, pero principalmente por el retraso en la ejecución de las obras debido a la desarticulación de las acciones necesarias entre el ente nacional y las autoridades provinciales.

Cuadro 1



Conexiones domiciliarias en Capital. Fuente: OSN, Memorias del Directorio 1918-1931.

Consideraciones preliminares y agenda de trabajo

La dicotómica relación nación- provincia durante la década de 1920, se dio respecto del servicio de saneamiento en el marco de un proceso político que dificultó las relaciones estables y la continuidad en las obras, varias de las cuales, al llegar a ejecutarse, quedaron inmediatamente obsoletas. En ese vínculo operaron tanto aspectos políticos —intervenciones federales, recambio constante de autoridades—, la complejización de los organigramas de gobierno provincial, que suponía mayores injerencias, pero también mayor necesidad de coordinación, así como el propio proceso de conformación de OSN como parte de un “Estado empresario” que se iría fortaleciendo al promediar el siglo. A esto podemos sumar la inestabilidad que pudo suponer la pérdida de control de un recurso vital para el Estado mendocino, tanto en el orden fáctico, ya que seguía siendo el principal destinatario de los reclamos por efecto de la cercanía al problema; como en términos simbólicos, por la pérdida de capital político que suponía que la ejecución de las obras públicas vinculadas al agua, no estuviera en sus manos.

Si bien los principales responsables del servicio sanitario eran nación y provincia, en la trama de acciones aparecieron otros actores: la participación de los municipios fue del mismo modo relevante a la hora de acordar la extensión o construcción de los servicios y sobre todo de la ejecución de soluciones parciales (como el reparto de agua en los barrios) para paliar la escasez del líquido potable. Al ras del suelo, los vecinos, fueron indispensables en la “marcación” de lo que efectivamente se necesitaba. Entre todos, la prensa funcionó como un eficiente canal tanto de solicitudes y reclamos, como de reconocimiento de los trabajos efectuados. Esta multiplicidad de actores al tiempo que complejizaba el proceso, podía o bien vehicular con mayor eficacia la ejecución de obras, o bien retrasarlas por las dificultades de coordinación o

⁵² OSN, *Memoria del Directorio 1926*.

⁵³ OSN, *Memoria del Directorio 1928-1931*.

comunicación entre las partes. Esto, aunque entendemos, que las responsabilidades sobre la deficiencia de los servicios estuvieron divididas entre nación y provincia, que eran quienes concentraban las posibilidades reales en la concreción material de las políticas de Estado que propugnaban.

El debate sobre el tipo de gestión de las obras a cargo de OSN, tanto en su construcción como en su explotación, fue permanente. El organismo que tomó desde inicios del siglo XX la iniciativa de la formación de equipos técnicos especializados y fue punta de lanza en la imposición de controles de calidad sobre ciertos materiales como el cemento y el hormigón armado (Silvestri, 2004), operó desde la capital nacional, con limitado conocimiento del resto del país. Es notable que pese a la clara organización técnico-administrativa que logró OSN en relativamente poco tiempo, la representatividad en las provincias, particularmente en Mendoza, no tuviera un peso preponderante en el espacio social, tal como indicamos, en relación con el papel que cumplía el jefe distrital. Esto lo marcamos entendiendo, además, que en todo el proceso analizado, las acciones del Estado están apoyadas en profesionales y técnicos que realizaron tareas técnicas (cálculos, relevamientos, etc.) para la correcta ejecución de las obras sanitarias: se utilizaron conocimientos estadísticos y de ingeniería para proyectar y ejecutar esas obras públicas.

El desarrollo que hemos realizado, supone la apertura de interrogantes que resultan necesarios para completar un abordaje más amplio del ciclo haciendo hincapié en la relación nación-provincia, entre ellos: ¿cuál era la conformación del equipo técnico-administrativo que operaba en la provincia más allá del jefe distrital? ¿Fue sumando atribuciones y poder de decisión la gestión local de OSN, más allá de lo meramente técnico? Y para los períodos políticos subsiguientes ¿Se modificó la dinámica de funcionamiento nación-provincia con la radicación de la sede de OSN en Mendoza?

Bibliografía

- Agua y Saneamientos Argentinos S.A (Ed.). (2013). *La Ingeniería Sanitaria en Argentina* Buenos Aires: Lazos de Agua Ediciones - Editoriales AYSA.
- Barrio, P. y Rodríguez Vázquez, F. (2016). Instituciones, saberes y expertos para un Estado provincial: Leopoldo Suárez, de agrónomo a funcionario itinerante del leninismo, Mendoza, 1918-1930. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Tercera serie, (44), 78-107. Recuperado en: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/boletin/article/view/6850/6065>
- Barrio, P. (2014) Regulación e intervención estatal en tiempos turbulentos. El caso de la vitivinicultura mendocina entre 1918 y 1923. En: F. Rodríguez Vázquez et al., *De la regulación a la intervención en tiempos de cambio. Las prácticas y vínculos estatales en la provincia de Mendoza, 1916-1970*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Barrio, P. (2018). Finanzas públicas y vitivinicultura durante el leninismo. Mendoza 1923-1928. *Folia Histórica del Nordeste* (31), 1-26. Recuperado en: <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/2906/0>
- Cirvini, S. (1989). El ambiente urbano en Mendoza a fines del siglo XIX. La higiene social como herramienta del proyecto utópico del orden. En: M. Rodríguez Lapuente y H. Cerutti Guldberg (Comps.). *Arturo Roig. Filósofo e historia de las ideas*. Guadalajara: Universidad de México, 107-143.
- Cirvini, S. y Manzini, L. (2010). Las casas de la Constructora Andina. Vanguardia arquitectónica del primer Centenario de Mayo. *Revista de Historia Americana y Argentina* (45), 135-175. Recuperado en: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8097/12-cirvini-rhaya.pdf
- Luis, N. (2019). *La alpargata en el espacio público. Los efectos de la política leninista en el espacio público mendocino* (Tesis de doctorado), Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Mendoza, Argentina.
- Luis, N. (2020). Agua potable y red cloacal. La extensión de los servicios sanitarios en Mendoza durante las gobernaciones leninistas (1918-1928). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 55 (1), 115-153. Recuperado en: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/revihistoriargenyame/article/view/3477/2483>
- Luis, N. y Cirvini, S. (2021). Políticas sanitarias durante el Leninismo (1918-1928). El proyecto de Hospital de niños de Mendoza. *Revista de Historia de América* (160), 207-239. Recuperado en: <https://revistasipgh.org/index.php/rehiam/article/view/487>
- Ortega, L. (2021). De “juez de aguas” a la cuantificación del recurso: transformaciones en la gestión del Departamento General de Irrigación (Mendoza, 1932-1943). *DAAPGE* (36). Recuperado en: <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.36.e0011>
- Paredes, A. (2004). Los inmigrantes en Mendoza. En: A. Roig, A. et al. *Mendoza a través de su historia*. Mendoza: Caviar Bleu, 209-244.
- Piñeiro, E. (2007). *Los radicales antipersonalistas. Historia de una disidencia. 1916-1943* (Tesis de Doctorado). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Recuperado en: <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/901>
- Ponte, R. (1987) *Mendoza, aquella ciudad de barro. Historia de una ciudad andina desde el siglo XVI hasta nuestros días*. Mendoza: Municipalidad de la Capital.

La acción de Obras Sanitarias de la Nación en Mendoza: infraestructura y saneamiento entre acuerdos y conflictos (1918-1928)

- Ponte, R. (1999) *La fragilidad de la memoria. Representaciones, prensa y poder de una ciudad latinoamericana en tiempos del modernismo. Mendoza, 1885/1910*. Mendoza: Fundación Cricyt.
- Ponte, R. (2005). *De los caciques del agua a la Mendoza de las acequias. cinco siglos de historia de acequias. zanjones y molinos*. Mendoza: INCIHUSA-CONICET.
- Ponte, R. y Cirvini, S. (1998) *Mendoza, donde las acequias encauzan la historia. Obras hidráulicas coloniales y la cultura del agua*. Mendoza: Departamento General de Irrigación.
- Raffa, C. (2007) El imaginario sanitario en Mendoza a fines del siglo XIX: Obras salubridad durante la intendencia de Luis Lagomaggiore higiene (1884-1888). *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* (2) XI, 173-200. Recuperado en: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/169>
- Raffa, C. y Henríquez, L. (2021) Intervención urbana y patrimonio. Miradas críticas sobre el espacio público mendocino, Argentina. En: C. Egea Jiménez, et al. (Coords.) *Resignificación de los espacios públicos en Latinoamérica. Prácticas de renovación urbana para reflexionar y debatir*. Granada: Editorial Universidad de Granada, 107-124.
- Regalsky, A. (2010) De Buenos Aires a las provincias. La Formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930. *Desarrollo Económico*, 50(199), 455-483. Recuperado en: <https://www.jstor.org/stable/41219128>
- Regalsky, A. y Salerno, E. (2009). El Estado empresario y la formación de élites tecno-burocráticas en la Argentina: una comparación de los casos de Ferrocarriles del Estado y Obras Sanitarias de la Nación, 1900-1930. Ponencia presentada en la Segunda Jornada de Historia de Industria y los servicios, FCE- UBA, Buenos Aires. Recuperado en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/23245>
- Richard Jorba, R. (2011). Los gobiernos radicales de los Lencinas en Mendoza. Salud pública y vivienda popular, 1918-1924. Rupturas y continuidades con el orden conservador. *Avances del Cesor* (9), 31-62. Recuperado en: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/12661>
- Rodríguez Vázquez, F. y Barrio, P. (2020) Entre la expertise y la sociabilidad: los aportes de los técnicos extranjeros a una agroindustria regional (Mendoza, Argentina) (1880-1924). *Quinto Sol* 24 (2), 1-19. Recuperado en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/quintosol/article/view/4054/4962>
- Salerno, E. (2020). Los Ferrocarriles del Estado durante la década del 30: una aproximación a la gestión de Nogués. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional* 7 (2). Recuperado en: <https://cdsa.academica.org/000-108/965.pdf>
- Silvestri, G. (2004): Arquitectura sanitaria; Obras Sanitarias de la Nación; Obras de Saneamiento; Higienismo. En: F. Liernur y F. Aliata (dirs) *Diccionario de arquitectura en la Argentina: estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*. Buenos Aires: Clarín, 6 vol. Recuperado en: <http://www.iaa.fadu.uba.ar/omp/index.php/iaa/catalog/book/diccarqarg>
- Solveira, B. (2014). Agua y saneamiento en la ciudad de Córdoba (Argentina) (1880-1935). *TST*, (26), 128-160. Recuperado en: https://www.tstrevista.com/tstpdf/tst_26/articulo26_06.pdf
- Tartarini, J. (2007). *Obras Sanitarias de la Nación 1912-1950. Origen y apogeo de la primera empresa estatal de saneamiento*, Buenos Aires: OSN.

Fuentes

- Diario de Sesiones Cámara de Senadores. Sesión correspondiente al día 22 de abril de 1922. (Caja 1891), Biblioteca de la legislatura de Mendoza.
- Diario de Sesiones Cámara de Diputados, sesión correspondiente al día 20 de abril de 1922 (Caja 476), y sesión correspondiente al día 21 de diciembre de 1927 (Caja 479), Archivo de la Cámara de Diputados de Mendoza.
- Obras Sanitarias de la Nación. *Memorias del Directorio*, 1918, 1919, 1921. Buenos Aires: Casa de Moneda.
- Obras Sanitarias de la Nación. *Memorias del Directorio*, 1922, 1923, 1925, 1926, 1927, 1928-1931. Buenos Aires: Imprenta OSN.
- Nieto Riesco, J. (1926). *José Néstor Lencinas. Jefe de Estado*. Mendoza: Talleres Gráficos Argentinos I.J. Rosso
- Suárez, Leopoldo. (1924). *Memoria presentada a la honorable legislatura de Mendoza por el ministro de industrias y obras públicas Ingeniero Leopoldo Suárez. Año 1922-1923*. Mendoza: Imprenta Oficial
- Aguilar, José (1928). *Memoria presentada a la honorable legislatura de Mendoza por el ministro de industrias y obras públicas Ingeniero José E. Aguilar. Año 1926-1927*. Buenos Aires: Coni.
- Dirección General de Estadísticas, *Anuarios*, 1914, 1923, 1924, 1927-1929. Buenos Aires: Talleres S. A. Casa Jacobo Peuser, LTDA.
- Los Andes*, Mendoza.
- La Palabra*, Mendoza.
- Revista Ciencia y Técnica*, Mendoza.
- Revista La Semana*, Mendoza.

Recepción: 15/02/2022
Evaluado: 16/04/2022
Versión Final: 29/04/2022