

HISTORIA DEL AGUA

por Walter Mendez

«Lo que embellece al desierto es que en alguna parte esconde un pozo de agua»

Antoine de Saint Exupéry

Introducción

Ser sanitarista no es un trabajo, es una opción de vida, es un compromiso con uno mismo y con nuestra comunidad, en especial con las generaciones venideras. El sanitarista trabaja en el presente proyectando al futuro.

Pero... ¿Qué entendemos por “*Ser Sanitarista*”?

Para responder a esta pregunta debemos entender que es el saneamiento. Dando respuesta a este interrogante, podemos interpretar al saneamiento como un conjunto de métodos y técnicas para el abordaje de la salud pública, manteniendo una estrecha relación con las Cuatro Pe

- Protección
- Prevención
- Promoción
- Previsión

La **protección** y **prevención** de la salud adquieren su papel preponderante cuando ésta no ésta en riesgo. La **promoción** de la salud eje central de las políticas públicas, entendiendo esto como una inversión y no como un gasto. Y por último la **previsión** tanto a corto, como mediano y largo plazo con el fin de planificar medidas, y generar políticas públicas requeridas para trabajar en favor de la salud de la población, tomando la delicada situación del saneamiento como un arte de vanguardia.

Para entender la labor de los sanitaristas es menester conocer el pasado, como bien lo interpretó Cervantes, “*la historia es émula del tiempo*”, y sus enseñanzas forjan la semblanza de los responsables de garantizar el saneamiento adecuado para el bienestar y seguridad del pueblo.

El presente documento abordará la evolución del saneamiento en el área Metropolitana de Buenos Aires. En función de las experiencias que tomaremos como eje central,

procederemos a analizar que nos cuenta la historia, y así entender cuáles son los paradigmas que están en lucha hegemónica actualmente.

Las bases angulares de la presentación estarán dadas por una reseña histórica, las primeras obras de saneamiento, de dónde venimos, cómo fue evolucionando el sector,

las experiencias que tomamos de la historia y la evolución desde el paradigma tradicional a un paradigma óptimo pensado para el pueblo y por el pueblo.

Historia del Agua

El acceso al agua en el mundo nace como una respuesta tanto a necesidades biológicas, como sociales de las urbes que se fueron conformando en los orígenes de las civilizaciones, sea cual fuera su inicio, o ubicación en el globo terráqueo.

Previo a percibir la necesidad de potabilizar el agua, las primeras obras de ingeniería en este rubro se realizaban a simple hecho de conducir el agua desde sus afluentes hasta los centros más poblados donde se lo requiriese. Los primeros alcantarillados para conducir agua a poblados datan del año 3750 A.C. en Nippur (Sumeria).

Tres siglos y medio más tarde, precisamente en el año 1804 en Escocia¹, se realizó un primer intento para potabilizar el agua. Fue en aquella ocasión, en la ciudad de Paisley donde se construyó el primer sistema de suministro de agua potable, logrando en un período de tres años, abastecer a la propia ciudad y transportar agua filtrada hasta la ciudad de Glasgow.

Durante todo el S XIX, con la fuerte migración poblacional desde el campo hacia las ciudades, la necesidad de contar con agua segura y desagües cloacales tomó mayor fuerza, incorporándose el concepto de saneamiento en la agenda de las elites gobernantes.

A partir de la segunda Revolución Industrial y con la aparición de la máquina de vapor en Holanda e Inglaterra, el éxodo de campesinos a las ciudades superó las capacidades de contención e infraestructura de la época, instancia en que las políticas públicas en torno al saneamiento adquirieron carácter prioritario.

El saneamiento en el Río de la Plata tuvo un nacimiento tardío, comenzando su planificación y obras muchos años después de que los españoles se asentaran en tierras americanas.

El Perú constituía el centro estratégico del imperio español, ya que en sus puertos se abastecía la flota de galeones imperiales, mientras que el Río de la Plata solo adquirió relativa importancia al establecerse como eje comercial del contrabando americano,

¹ <https://www.lenntech.es/procesos/desinfeccion/historia/historia-tratamiento-agua-potable>.

sacando del continente la plata extraída en las minas de Potosí, evadiendo los controles aduaneros e impositivos para el comercio exterior impuestos por el imperio español.

La situación del continente sudamericano, y especialmente la del puerto del Río de la Plata, comenzó a cambiar cuando el Rey Carlos III, de la familia de los Borbones asume el trono en el año 1759, sucediendo a Fernando VI.

España tenía la necesidad de generar un sistema más efectivo de administración y supervisión en sus colonias de América, con el fin de incrementar la recaudación

impositiva de productos provenientes de la minería, los campos y de todo tipo de industria extractiva de la región, y garantizarse que dicha recaudación llegase a sus arcas.

El Rey Carlos III prosiguió con la gestión llevada a cabo por Fernando VI, proyectando convertir a las colonias americanas en un incremento importante de riqueza para su reino. Con esa finalidad se culminó la reorganización de la administración americana para hacerla más eficaz y para reforzar el Estado allí².

Como consecuencia de las decisiones estratégicas de Carlos III, se crearon dos nuevos virreinos, restándole poderío al Virreinato del Perú. Por un lado, y con una proximidad estratégica al de Perú, se creó el virreinato de Nueva Granada, con capital en Bogotá, mientras que, con fines de garantizar salidas comerciales desde otro punto estratégico en el continente, vio su luz el Virreinato del Río de la Plata, con capital en Buenos Aires.

Con la instauración de los nuevos virreinos se finalizó con la venta o entrega por compromisos a criollos (descendientes de españoles nacidos en América) y en su lugar se nombraron funcionarios llegados del viejo continente, que respondían directamente a la corona de España.

Explotando la imagen positiva que tenía el militar Pedro Antonio de Cevallos Cortés y Calderón entre los Borbones que habitaban el continente americano y quienes residían en España, el Rey Carlos III lo nombra Virrey del Virreinato del Río de la Plata, encomendándole dos funciones prioritarias. (*Virrey a título personal: 15 de octubre de 1777 - 12 de junio de 1778*)

Pensando en la infraestructura comercial, el Imperio español necesitaba hacer que las vías sean navegables para poder comercializar y sacar los productos de América del sur al Río de la Plata, encarando con ello grandes obras hídricas que facilitasen la navegación comercial.

En el mismo eje de acción, y en apoyo a la navegación, debía habilitar los puertos para que comiencen a operar en parte los galeones que hasta ese momento operaban desde el Virreinato de Perú comienzan a operar desde el Río de la Plata, y con ese fin

² Carlos III y la España de la Ilustración – Edit. Alianza (2005). Domínguez Ortiz, 2005, pp. 324-356

establecer cuatro puertos muy conocidos para los rioplatenses. En la rivera oriental del Río de la Plata, los puertos de Montevideo y Colonia del Sacramento, mientras que del lado argentino los puertos de Ensenada de Barragán y Buenos Aires.

Previo a la creación del Virreinato del Río de la Plata, en el año 1685 se produjo la primera epidemia de sarampión que azotó a la Ciudad de Buenos Aires. Para entonces la ciudad estaba atravesada por arroyos y no contaba con obras de saneamiento ni

higienización, por lo que el área urbana se convertía en un verdadero caldo de cultivo para propagación de epidemias, alimañas e infecciones.

Con los antecedentes epidemiológicos de la región, y previendo un crecimiento exponencial de la población, entre las principales medidas adoptadas luego de la creación del Virreinato del Río de la Plata, y con el fin de evitar mayor propagación de enfermedades, se prohibió el tránsito a sangre por las calles céntricas de la ciudad, se trazaron las primeras calzadas y desagües, y se procedió a multar a quienes arrojasen aguas servidas a la vía pública y a los aguateros que recogiesen agua en lugares no habilitados.

El paisaje urbano cambió su fisonomía con el adoquinado, minimizando las inundaciones y evitando que desechos fisiológicos y basura en general se acumulasen en las calles de la ciudad.

Luego de los intentos fallidos por parte de las tropas enviadas por la corona inglesa de invadir la región, un espíritu patriótico generó una vuelta de hoja en la historia. La consigna de autodefensa fue aceptada e incorporada en la psiquis de los ciudadanos, y acompañaba el espíritu de liberación el hecho de que el Rey Fernando II había sido detenido por Napoleón en España.

Un primer Gobierno Patrio gestado en el seno de la Revolución de Mayo de 1810, y la posterior Declaración de la Independencia el 9 de julio de 1816 gestaban las bases para un crecimiento mayor de la región, y con ello, los compromisos de garantizar un saneamiento acorde a las necesidades de la época.

Pocos años después de firmada la independencia de la República, en 1821, con la junta de representantes del Gobierno de Buenos Aires se dio lugar a las políticas de estado relacionadas a la necesidad de generar obras de saneamiento, y en 1822 las autoridades dictaron una Ley que impulsase la planificación e instalación de un sistema de agua potable para la Ciudad de Buenos Aires.

Entre los distintos fundamentos que dieron origen a la ley promulgada en el año 1822, tomo gran importancia la primera contaminación registrada del agua del Río de la Plata un año antes, en 1821.

Pese a su carácter de Ley, y a ser una necesidad latente y creciente, la partida presupuestaria destinada a la potencial obra hídrica pionera en la ciudad, se prorrogó en forma indefinida.

La primera obra de infraestructura hídrica finalizada en la Ciudad de Buenos Aires fue encomendada al arquitecto Carlos Pellegrino en el año 1829. Aquella obra consistía en una toma y canalización de agua desde un dique, conduciéndola hacia tres fuentes ubicadas en la Plaza de Mayo donde por decantación se hacían filtrados. De los grifos de aquellas fuentes, los aguateros tomaban y distribuían el agua por la ciudad.

Dos nuevas epidemias asolan la ciudad, entre los años 1852 y 1858, bajo ese flagelo fallece a causa del cólera el vicepresidente Marcos Paz en ejercicio de la Presidencia mientras el Presidente Bartolomé Mitre se encontraba comandando las tropas del norte en la llamada “Guerra de la Triple Alianza”.

El Presidente Bartolomé Mitre retoma la presidencia de la nación, y comprende en base a la realidad percibida, que son necesarias las obras de infraestructuras para agua y saneamiento en las áreas urbanas.

Como resultado del período de epidemias, la ciudad vio perecer catorce mil personas. La población de Buenos Aires era de alrededor de 177 mil personas, lo que implicaba que el 8 % de la población había fallecido por un brote de fiebre amarilla. Este lamentable desenlace alimentó aún más la relación entre la salud y el saneamiento con el abastecimiento de los servicios esenciales del agua potable y desagües cloacales.

Haciendo un paralelismo con el presente, y entendiendo la verdadera magnitud de la tragedia, estaríamos lamentando hoy en día la pérdida de 350.000 personas sólo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Para aquellos años el tema del saneamiento estaba presente en la agenda de la mayoría de los gobiernos, teniendo un alcance internacional. Se conformaron congresos que comenzaban a trabajar el tema de higiene y salubridad, y se empezaron a ordenar sobre el final de su presidencia, obras para el saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires. Una de las obras destacadas de la época, fue la encomendada al ingeniero Irlandés John Coghlan, quien construyó el Establecimiento Recoleta, inaugurado en 1868.

En diciembre de 1870 llega desde Inglaterra al país el ingeniero hidráulico John Frederick La Trobe Bateman.

A fines de los años ´70, el Gobierno del entonces Presidente de la Nación Domingo Faustino Sarmiento le encarga a Bateman un proyecto completo de provisión de agua, desagües cloacales y pluviales y la ampliación del empedrado de la ciudad, proyecto que se conoció como “Obras del Radio Antiguo”. El proyecto encomendado a Bateman comenzó a construirse en el año 1874, y proyectaba proveer de agua a cuatrocientas mil personas.

El presidente Sarmiento concebía la necesidad de construir infraestructura para poder generar las condiciones de vida necesaria de una gran urbe como la que se veía que iba a ser Buenos Aires.

En 1887, durante el gobierno de Miguel Juárez Celman, la prestación del servicio fue privatizada mediante la concesión a una empresa de origen británica denominada

Buenos Aires Water Supply. Este hecho generó una fuerte oposición, cuyo principal interlocutor fue Aristóbulo del Valle, sosteniendo que los caños importados desde el reino unido podían perfectamente fabricarse en la Argentina.

A fin de la década, a raíz de la crisis económica de 1890, el contrato con la Buenos Aires Water Supply fue rescindido.

Sobre fines de siglo el presidente Luis Saenz Peña encuentra una población de 800 mil habitantes. Más de veinticinco años transcurrieron desde las Obras del Radio Antiguo y ya había sobre fines de siglo la necesidad de atender y generar mayor infraestructura para el saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires.

En el año 1892, Estado Nacional asume como propia la responsabilidad, planificación y administración de todos los aspectos concernientes al saneamiento urbano. En el mismo año se promulga la Ley N° 2729, creándose la Comisión de Obras de Salubridad, dedicada a proyectar y construir las obras de saneamiento, tanto de agua potable como desagües cloacales en la ciudad de Buenos Aires.

Sobre principios del S XX, el presidente José Figueroa Alcorta establece el primer antecedente sólido sobre la generación de un “plan nacional de saneamiento”. Por este compromiso, visión y acto de gestión, es que se podría mencionar a Figueroa Alcorta como el padre de lo que hoy es la Agencia de Planificación (APLA). Su labor se puede enmarcar como el primer antecedente histórico de un plan de saneamiento integral ajustado a las necesidades de la población de la época.

Sucediendo a Figueroa Alcorta, asume la presidencia Roque Saenz Peña, hijo de Luis Saenz Peña, de quien hereda no sólo el apellido, sino también la misma visión e interés por el saneamiento.

En el marco del primer Plan Nacional de saneamiento, se promulga en el año 1909 la Ley N° 8.889 que da origen a la creación, el 18 de julio de 1912 de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), cargando desde su acta fundacional dos objetivos centrales:

1. Expandir los servicios de agua potable y desagües cloacales en toda la Capital Federal;
2. Y complementariamente con un espíritu federal y solidario, prestar el apoyo técnico, económico y operativo a todas las ciudades del interior del país que necesitaban contar con obras de esa envergadura.

Podemos establecer que Argentina era un país de avanzada en este aspecto, contando ya para principios de siglo catorce ciudades con suministro de agua potable y cuatro ciudades con desagües cloacales.

Con estos ejes directrices, la empresa Obras Sanitarias de la Nación comienza a expandirse fuertemente, apoyada por una visión desarrollista de todos estos presidentes comprometidos con la salud y el saneamiento de los argentinos.

Habiendo alcanzado ya para 1910 la provisión de agua potable a catorce capitales y a cuatro de ellas también sistemas de desagües cloacales, el Gobierno Nacional amplió sus objetivos en la materia, proyectando suministrar un mínimo de 500 litros de agua potable por habitante, contando con la posibilidad de ampliar los servicios debido a una

cuestión de geología de los suelos. Las pendientes que tenía la Ciudad de Buenos Aires daba la posibilidad que por gravedad se pudiesen construir cloacas, pluviales, y a su vez, paralelamente con los recursos que se podrían ahorrar por esta facilidad que daba el terreno, invertir en la provisión de agua.

Unos años después, ya a mitad del siglo XX, el gobierno de facto de Pedro Ramírez dictó un decreto por el cual se transformó jurídicamente la empresa Obras Sanitarias de la Nación en Administración de Obras Sanitarias de la Nación, manteniendo la misma nomenclatura como nombre identificador de la empresa: “*Administración General de Obras Sanitarias de la Nación*”.

Para la década del '40, asume la presidencia de la Nación Argentina el Gral. Juan Domingo Perón. Durante su mandato dicta la Ley Nacional N°13.577, entendida como la ley orgánica de la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación. En dicha Ley se contempla el estudio, el proyecto, la construcción, la renovación, la ampliación y explotación de obras de provisión de agua potable y saneamiento urbano en la Capital Federal y en las ciudades y pueblos de la República Argentina, así como también la explotación y la utilización de agua subterránea.

En efecto el Gral. Perón tomó la visión que traían los presidentes Sáenz Peña (padre e hijo), y las enaltecía potenciando todas las políticas de crecimiento y de generación de infraestructura para que el pueblo tenga los servicios que debía y necesitaba tener. En ese período Obras Sanitarias de la Nación se constituía como referente líder en todo América Latina en materia de potabilización y saneamiento.

En el año 1955 se produce un golpe de estado denominado Revolución Libertadora, comenzando un proceso de estancamiento, de retroceso operativo, y de destrucción de todo lo que la Nación Argentina había podido construir desde hacía más de un siglo, inclusive mientras el mundo estaba asolado por múltiples guerras.

Los años posteriores al '55 padecieron una falta de financiamiento considerable. Los niveles de expansión eran muy bajos, sosteniendo la relación que “a falta de presupuesto, corresponde un deterioro y estancamiento de la expansión”. Este período se caracterizó por una ausencia completa del mantenimiento preventivo, y también del predictivo porque había una casi nula reposición de elementos.

La imposibilidad de ejecutar programas de mantenimiento predictivos se veía vislumbrada en los momentos en los que se encontraban las fallas y no había materiales ni presupuesto para repararlas. Esto generó un impacto negativo en operaciones y mantenimiento del servicio en general.

El deterioro del suministro del servicio y la expansión del mismo continuó hasta el año 1973 con el triunfo electoral del gobierno justicialista. Durante ese gobierno de carácter democrático se creó un plan trienal de acción donde el saneamiento tenía un rol fundamental.

Durante el tercer gobierno del General Perón se criticó fuertemente el vaciamiento de la empresa OSN. El gobierno que sucedió a Perón desde el año 1976 sostenía que la salida mejor perfilada era la provincialización. Lo que expresaban públicamente era que había un escenario donde las empresas eran deficitarias. Lamentablemente siempre el escenario fue el mismo, se desinvierte, se desinflan las empresas, y se las muestra como deficitarias, y por consiguiente se propone su provincialización y con ello todas las obras de saneamiento en la República Argentina.

Con la medida de provincialización, la empresa Obras Sanitarias de la Nación quedó relegada a tan sólo catorce municipios del conurbano bonaerense y a la Capital Federal. El resto de las provincias crean administraciones provinciales de saneamiento, generando un desmembramiento de esa exitosa red de saneamiento que hasta los años '50 constituía un emblema de liderazgo tanto a nivel latinoamericano como a nivel mundial.

Las políticas públicas implementadas en la década de los '80 no modificaron mucho el rumbo tomado a fines de los '70. Durante diez años se continuó sin priorizar las tarifas, y sin generar inversiones del estado tanto en el área de cobertura de OSN, como en las en el interior del país, pese a la creciente demanda del servicio. Resultaba muy evidente la necesidad de satisfacer esa demanda sobre un servicio esencial como es el agua potable, pero esa necesidad no podía ser cubierta del todo sin un plan efectivo de inversión.

Este estado de situación generó que la calidad del servicio de provisión de agua bajó notablemente, al igual que la expansión y mantenimiento de los desagües cloacales, llegándose a derivar efluentes sin tratar debido a la sobrecarga de plantas depuradoras y la no construcción de nuevas plantas.

En este escenario de desinversión asume la presidencia el Dr. Carlos Saúl Menem, quien llega al sillón de Rivadavia encabezando una boleta justicialista, pero con una política de corte liberal.

Desde la óptica del Dr. Menem las empresas de servicios estatales no funcionaban, necesitaban una fuerte inversión en estructura y tecnología, por lo que se generó un proceso de privatizaciones.

En esta nueva ola liberal del país se firma el Decreto N° 2.074, por el cual se creó la Comisión Técnica de Privatización de Obras Sanitarias de la Nación a la que se le encarga organizar el proceso de privatización de la empresa.

La privatización de la empresa prestadora de servicios de saneamiento no fue un hecho aislado, sino que en paralelo otras empresas estatales como SEGBA, Entel, Ferrocarriles, etc., padecieron la misma suerte que OSN. El objetivo central consistía en

entregar a administraciones privadas empresas deficitarias, que no prestaban servicios adecuados, y con ello generar ingresos económicos para el estado en una economía en bancarrota.

La empresa Aguas Argentinas SA gana la concesión con una propuesta de reducción tarifaria con un índice de 0,261 y un compromiso de inversión de 4.100 millones de dólares en 30 años. En abril de 1993 se celebra el Contrato de Concesión entre el Estado Nacional y Agua Argentina SA.

En el caso particular sobre la privatización de OSN, no se registró pago alguno por la empresa, debido a que no hubo transferencia de activos, hecho que favoreció al proceso de reestatización de la empresa en el año 2006.

La empresa Aguas Argentinas SA aportó al proceso de saneamiento tecnología del primer mundo, sumó procedimientos técnicos al repertorio de saneamiento, y se constituyó como una empresa privada orientada realmente a la generación de capital por sobre las necesidades sociales.

La falencia de la flamante empresa se vio afectada al no saber, o no querer dar respuesta a los sectores vulnerables de nuestra sociedad que en realidad eran los que más necesitaban el servicio. Se registró escasa o nula inversión en los estratos sociales que resultaban no económicamente rentables.

Entre los intentos especulativos de Aguas Argentinas, se puede mencionar las fuertes negociaciones por encontrar alternativas a la construcción de la planta de líquidos cloacales de Berazategui, ya que era muy costosa. En todo momento buscaban alternativas para reducir los niveles de inversión, renegociar la inversión comprometida en el año 93 de 4.100 millones de dólares y buscar negociaciones más convenientes para sus intereses.

Entre todos estos aspectos, resalta el no dar cumplimiento al plan de nitratos para reducir los niveles que debían dar en la concesión, siendo este el detonador que llevo al gobierno del Dr. Néstor Kirchner a querer cambiar la realidad y disponer a la empresa al servicio del pueblo argentino. Así fue que en año 2006 por Ley N° 26.100 se crea la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), conformada por un 90% del capital nacional y 10 % programa de propiedad participada.

Huellas de la historia

Del análisis histórico se desprenden múltiples variables de análisis.

La Argentina está viviendo un nuevo escenario de reconstrucción hegemónica mundial. Es un país comprometido que ha asumido como propias las metas dictadas por la ONU, como los objetivos del milenio. Para cumplir con estos debe detenerse y empezar a ver qué es lo que nos enseñó la historia.

Lo indiscutible es que sin tarifa y sin recursos que garanticen el correcto funcionamiento de los sistemas de agua y desagües cloacales, no se puede alcanzar las metas

planeadas. Si no tenemos los recursos mínimos para operar, el servicio no puede garantizar su máximo rinde.

Sabemos que la tendencia a la implementación de modelos integrales de gestión brinda buenos resultados. La historia nos demostró desde la gestión de presidentes como José Figueroa Alcorta, Luis y Roque Saenz Peña y Juan Domingo Perón, como es posible implementar políticas de estado hídricas, garantizando una expansión de servicios de agua potable y alcantarillado en toda la Argentina, desde un espíritu federal y solidario. El compromiso es poder trabajar para los que más necesitan sabiendo que, los que más necesitan son los que menos tienen.

El desmembramiento y la regionalización de los servicios trae aparejado muchas más desventajas que beneficios, más allá de que no fue planteado como una posible solución. Este desmembramiento nunca dio beneficios en unidades de servicios como en las de agua y saneamiento que son servicios esenciales.

La privatización de este esencial servicio nunca arrojó buenos resultados, y como ejemplo concreto, contamos con los intentos fallidos de la mano de la empresa Buenos Aires Supply Water, y más recientemente la gestión de Aguas Argentinas SA que no se orientó a los sectores sociales más vulnerables.

Concluyendo es menester referir a dos cuestiones centrales.

Desde las enseñanzas de Figueroa Alcorta, los Saenz Peña y Perón, rescatamos que la planificación resulta central. Si un gobierno no planifica nunca sabrá qué camino seguir, ni cuándo o donde habrá llegado.

Por otro lado, algo que es más de sentido común que lo que nos enseñe la historia, es que la participación de todos es fundamental, solo certificamos sostenibilidad política garantizando la participación integral persiguiendo como objetivo central, la universalización del servicio.



Lic. WALTER MENDEZ
Presidente del Ente Regulador de Agua y Saneamiento