

Serie Breves

ALDO FERRER Y
MARCELO ROUGIER

LA HISTORIA DE
ZÁRATE-BRAZO
LARGO

Las dos caras
del Estado argentino



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición, 2010

Ferrer, Aldo

La historia de Zárate-Brazo Largo : las dos caras del Estado argentino / Aldo Ferrer y Marcelo Rougier. - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2010. 160 p. ; 17x11 cm. - (Popular)

ISBN 978-950-557-854-2

I. Historia Económica Argentina. I. Rougier, Marcelo
II. Título
CDD 330.982

Diseño de tapa: Juan Balaguer

D.R. © 2010, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires, Argentina
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Av. Picacho Ajusto 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-950-557-854-2

Comentarios y sugerencias:
editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ÍNDICE

<i>Siglas utilizadas</i>	9
<i>Prefacio</i>	11
I. <i>La Mesopotamia, una región no integrada</i>	13
II. <i>Antecedentes del Complejo Zárate-Brazo Largo</i>	27
III. <i>El proyecto oficial</i>	33
IV. <i>Las empresas oferentes y las indefiniciones de la licitación</i>	41
V. <i>El cambio de gobierno y la nueva orientación económica</i>	55
VI. <i>Las alternativas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos</i>	63
VII. <i>La solución definitiva</i>	79
VIII. <i>Licitación y adjudicación</i>	89
IX. <i>La construcción del complejo</i>	103
<i>Conclusiones</i>	117
<i>Anexos</i>	125
<i>Fuentes y bibliografía</i>	153

SIGLAS UTILIZADAS

CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CZBL	Complejo Zárate-Brazo Largo
DNPC	Dirección Nacional de Programación y Control
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
EFA	Empresa Ferrocarriles Argentinos
MOSP	Ministerio de Obras y Servicios Públicos
PBI	Producto Bruto Interno
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
SEOPT	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte

PREFACIO

EL COMPLEJO FERROVIAL ZÁRATE-BRAZO LARGO es la obra de infraestructura de su tipo más importante del país. Atraviesa el delta bonaerense y el entrerriano, integra la Mesopotamia al territorio nacional y constituye el principal enlace terrestre entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la República Argentina.

Este libro relata la historia de la concepción y realización del complejo y, principalmente, los acontecimientos ocurridos en el período de cuatro meses abarcado entre el 16 de junio y el 18 de octubre de 1970. En ese lapso, la administración nacional tuvo que resolver un interminable intríngulis que había paralizado la capacidad decisoria del Estado y la realización del proyecto.

La experiencia que se relata es de particular interés en estos tiempos, cuando el Estado reaparece, en Argentina y en el mundo, como un protagonista fundamental de la marcha de la economía y del desarrollo.

En este escenario, conviene observar el comportamiento histórico del Estado argentino. El estudio de casos muestra que, en una trayectoria insatisfactoria de largo plazo, sin embargo, tuvieron lugar de-

cisiones que revelaron la capacidad del sector público de movilizar los recursos disponibles e impulsar el desarrollo nacional. Uno de esos casos es el proceso de licitación, adjudicación y puesta en marcha de las obras del Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo, durante aquellos 120 días transcurridos entre mediados de junio y octubre de 1970.

La obra es emblemática porque incluye las dos caras del Estado argentino. Por un lado, el Estado atrapado en el embrollo administrativo, las sospechas y los intereses privados en juego. Por el otro, el Estado con capacidad de tomar decisiones transparentes y ejecutivas en el marco de políticas de desarrollo nacional.

Convencidos de la utilidad de este tipo de estudios, un historiador y un economista –que fue protagonista de los hechos que se relatan– presentan a la benevolencia del lector la siguiente historia. Los autores agradecen a Andrés Lajer Barón por su colaboración en la investigación que dio lugar a este trabajo. Agradecen también al Grupo Techint, depositario de los archivos de la ejecución de los puentes del complejo, por el acceso a los documentos disponibles.

Aldo Ferrer y Marcelo Rougier, marzo de 2010.

I. LA MESOPOTAMIA, UNA REGIÓN NO INTEGRADA

LA REGIÓN MESOPOTÁMICA COMPRENDE las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones. El territorio abarca unos 200.000 km² cercados por dos ríos caudalosos: en el este por el Uruguay, que es a su vez límite internacional, y en el oeste por el Paraná, que separa a la región del resto del país.

Desde los tiempos de la Colonia, la naturaleza había sellado el destino de la Mesopotamia como región escasamente integrada al conjunto de los territorios españoles y del Virreinato del Río de la Plata. Notablemente menos rica que las zonas del Noroeste y de Cuyo, incorporadas al núcleo comercial y productivo del Alto Perú, la región se vio afectada por la guerra civil que sucedió a la Independencia. Sólo comenzó a cobrar significación décadas después de la implantación del comercio libre, como productora de cueros y otros pocos rubros ganaderos para el mercado internacional; pero la zona norte de la Mesopotamia, el noreste del país, continuó en el atraso y en la decadencia que siguió a la desintegración de la economía jesuítica.

De todos modos, las provincias del litoral gozaron en la primera mitad del siglo XIX de cierta prosperidad, al igual que Buenos Aires, por ser más eficiente el transporte fluvial –a través de barcos con cascos de madera y propulsión a vela– en las vías navegables que las carreteras surcadas por bueyes, mulas y carretas. El cultivo del trigo se había desarrollado en Entre Ríos, donde chacareros y comerciantes de Gualeguay y Paraná colocaban, en naves de cabotaje, cargamentos de harina con destino a Buenos Aires. Corrientes, por su parte, también avanzó en la exportación de cueros secos, despachados desde el puerto fluvial de Goya, a unos 1.200 km del mercado porteño río arriba por el Paraná.¹ Pero fue gracias a su aporte ganadero que las cuchillas entrerrianas se constituyeron en una pieza clave durante el proceso de organización nacional. Incluso Paraná, la capital de la provincia de Entre Ríos, fue cabeza de los primeros gobiernos constitucionales después de Caseros; pero el gobierno allí constituido no pudo, aun sumando a los pueblos del interior y habiendo celebrado tratados de libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay con potencias extranjeras, doblegar el poder económico de la Aduana de Buenos Aires que podía, al controlar la

¹ Jonathan Brown, *Historia socioeconómica de la Argentina. 1776-1860*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI, 2002, p. 364.

boca de la Cuenca del Plata, dañar el comercio de la región. La derrota de ese proyecto también fue, en parte, resultado del aislamiento que la naturaleza había impuesto a los pueblos mesopotámicos.

Para ese entonces, comenzaron a establecerse los primeros inmigrantes y se organizaban incipientes colonias agrícolas y puertos sobre el río Uruguay; algunas otras cobraban vida también cerca del Paraná. Las obras portuarias, la construcción de canales de navegación y el dragado y balizamiento del río compartido con la República Oriental del Uruguay ubicaron a los puertos de Colón, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú entre los más importantes del país, después de los de Buenos Aires, Rosario y San Nicolás. Algunos de esos puertos entrerrianos permitían incluso el embarque de productos en buques de mayor calado que se dirigían a ultramar.²

² La actividad portuaria sobre el río Uruguay estuvo de algún modo condicionada por los ciclos de la demanda internacional. Así, el puerto de Concordia alcanzó importancia durante el siglo XIX con la exportación de la industria saladeril y de lana sucia. La expansión de la actividad frigorífica y cerealera a fines de esa centuria permitió el desarrollo de los puertos de Colón y Concepción del Uruguay. Por su parte, Gualeguaychú no tuvo condiciones de infraestructura para operar con buques de gran calado y permaneció como un puerto de cabotaje menor. Jorge Gilbert, *Los puertos entrerrianos del Río Uruguay, 1910-30*, Separata del Quinto Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1987, pp. 304, 305, 311 y 312.

En el sur mesopotámico, los inviernos suaves y las abundantes lluvias permitieron una actividad agrícola ganadera semejante a la que cobraba bríos en las otras provincias litorales. En la costa vecina del Paraná, los ríos eran clave para la subsistencia de los colonos, cuyos productos se comercializaban en Buenos Aires y también fundamentales para canalizar la exportación de los productos ganaderos en expansión.³

Paralelamente, en la década de 1860, la red ferroviaria comenzó a expandirse integrando físicamente el territorio nacional, sobre todo en función de las necesidades exportadoras centradas en los puertos de Buenos Aires y de Rosario, en la costa occidental del río Paraná. Pero el copioso entramado de líneas férreas no pudo sortear la valla que la naturaleza había creado y apenas incorporó algunos puertos y ciudades de la zona mesopotámica. La región no sólo permaneció aislada del resto del país, sino que también persistió ajena al *boom* ferroviario y, en gran medida, incomunicada internamente.⁴ “The Entre Rios Railway Company Limi-

³ Sobre este proceso inserto en una perspectiva más amplia véase Aldo Ferrer (con la colaboración de Marcelo Rougier), *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, 4ª ed., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008; especialmente la segunda parte.

⁴ Recién en 1875 el ferrocarril irrumpió en la Mesopotamia, cuando una línea unió Concordia en la provincia de Entre Ríos

”, más conocido por el nombre de Ferrocarril de Entre Ríos, fue transferido a la provincia a fines del siglo XIX y a comienzos de la centuria siguiente estableció un convenio con el Ferrocarril Central de Buenos Aires, que llegaba a Zárate con uno de sus ramales.⁵ Esa ciudad bonaerense estaba ubicada a orillas del Paraná de las Palmas, uno de los brazos principales del río Paraná en su desembocadura, en forma de delta, en el Río de la Plata.

El proyecto de comunicación entre las dos líneas ferroviarias necesitaba de la construcción de barcos transbordadores o ferrobarridos (*ferry boats*), muelles, nuevas estaciones, puentes, y el reemplazo de durmientes y rieles. Entre las obras más significativas se

con Monte Caseros en la provincia de Corrientes. Una década más tarde, el Ferrocarril Central Entrerriano unió Paraná con Concepción del Uruguay, ambas en Entre Ríos.

⁵ En sus orígenes la conexión Buenos Aires-Zárate se realizaba a través de un ramal Tranway Rural (iniciado en 1888 con tracción a sangre), propiedad de la familia Lacroze; más tarde se llamó Ferrocarril Rural de la Provincia de Buenos Aires y en 1906 se transformó en el Ferrocarril Central de Buenos Aires, nombre que mantuvo hasta 1949 cuando fue incorporado al Ferrocarril General Justo José de Urquiza (Domingo Manzanares *et al.*, “100 años del Ferrocarril Urquiza”, en III Jornadas de Historiadores y Cronistas Barriales, Rosario, 17 y 18 de octubre de 2008). Un detalle de la expansión del ferrocarril en la Mesopotamia puede consultarse en Mario López y Jorge Waddell (comps.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*, Buenos Aires, Lumiere, 2007.

encontraban las instalaciones para la carga y descarga de vagones en los transbordadores y el desmonte de la barranca para poder acceder hasta las costas del río Paraná. Las obras comenzaron en 1907, año en que llegó el *ferry* *Lucía Carbó*, construido en el puerto de Glasgow, Escocia, con capacidad para transportar 12 coches o 22 vagones. Al *Lucía Carbó* se sumaron posteriormente los *ferries* *María Parera*, *Carmen Avellaneda*, *Delfina Mitre*, *Dolores de Urquiza* y *Mercedes Lacroze*, todos construidos en astilleros ingleses. Más tarde Astarsa construyó el *Tabaré*.⁶ Los servicios de encomiendas, de cargas y de hacienda, así como el de pasajeros, comenzaron a realizarse a partir del año siguiente.

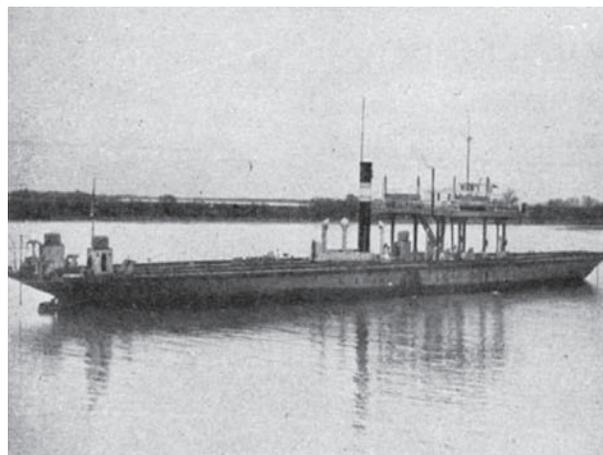
Los *ferry boats* permitían eludir el obstáculo natural representado por los ríos Paraná de las Palmas, Paraná Guazú y Paraná Pavón. Luego de sortear la isla Talavera (perteneciente a la provincia de Buenos Aires), el *ferry* unía la ciudad de Zárate con el puerto de Ibicuy en Entre Ríos, ubicado sobre el río Paraná Pavón, que se transforma en el Paraná Guazú, el otro brazo principal al este. El atracadero de Zárate recibía el nombre de Zárate Bajo, mientras que el que se encontraba ubicado en Entre Ríos recibió el nombre de Holt (Ibicuy).⁷

⁶ Domingo Manzanares *et al.*, *op. cit.*

⁷ Cabe destacar que, en noviembre de 1905, el entonces presidente de la empresa inglesa The Entre Rios Railway, sir Follet Holt, impulsó la creación de un ramal desde Puerto

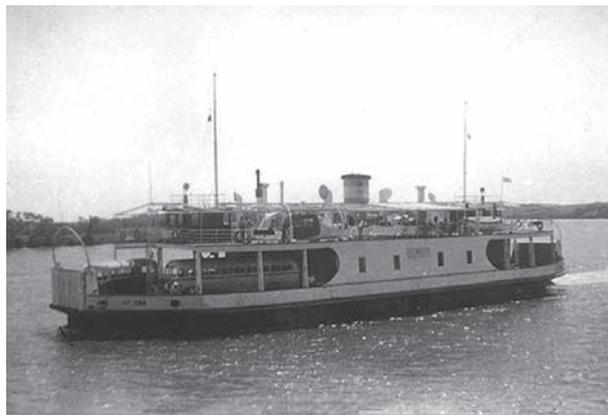
El recorrido por el río era de 106 km que podían acortarse a 80 km si se transitaba por la Zanja de Mercadal, excepto durante grandes bajantes; la duración de ese viaje en ferropuerto oscilaba entre cuatro y diez horas según el tipo de tren y el estado de los ríos.

IMAGEN I.1. Ferry boat Carmen Avellaneda



Ruiz y Gualeguaychú hasta el puerto de Ibicuy, donde los convoyes ferroviarios serían embarcados en balsas por el río Paraná hasta Zárate y Buenos Aires. Para ello se fundó en 1906 una estación con el nombre de "Holt", en honor a su precursor, y poco después tuvo lugar la fundación del pueblo de Ibicuy, originariamente para asiento de los trabajadores ferropuertos.

IMAGEN I.2. Ferry boat Mercedes Lacroze



El tráfico se realizaba por medio de dos líneas de ferrocarriles que unían Ibicuy con Zárate (carga y pasajeros) y con el puerto de Buenos Aires (carga solamente).⁸ Desde la terminal de Zárate, la línea principal arribaba hasta la estación Federico Lacroze en la ciudad de Buenos Aires, tras un recorrido de casi 100 kilómetros.

Este medio de comunicación y transporte promovió un importante progreso en el pueblo de Zárate,

⁸ Desde Ibicuy hasta Buenos Aires el recorrido era de unos 200 km por el río Paraná Guazú y el Río de la Plata, solamente con carga. Cumplían este servicio los ferrocarriles *Carmen Avellaneda*, *Delfina Mitre* y *Dolores de Urquiza*, cada uno con capacidad para 19 coches o 36 vagones.

que, poco después, adquirió el rango de ciudad y quedó unido a la Mesopotamia. Trenes completos de hacienda llegaban desde los campos entrerrianos para abastecer a los pujantes frigoríficos de la zona, lo que trajo por consiguiente un creciente progreso y un aumento poblacional en toda la región.⁹ En la segunda década del siglo xx, los ferrocarriles mesopotámicos cubrían ya unas cuantas ciudades de Entre Ríos y sus puertos, de Corrientes e incluso llegaban a Posadas, en el territorio de Misiones, desde donde podían unirse con los ferrocarriles del Paraguay.¹⁰ Con el nuevo sistema de comunicación, el ferrocarril absorbió gran parte de la producción que antes salía y entraba por vía fluvial, y provocó la merma de la actividad de los viejos puertos entrerrianos ubicados sobre el río Uruguay.¹¹

Los ferrocarriles constituyeron, durante tres décadas, el único medio de comunicación directa entre Buenos Aires y Entre Ríos. En 1935, David Della Chiesa, un activo vecino de la ciudad de Gualeguaychú y

⁹ Domingo Manzanares *et al.*, *op. cit.*

¹⁰ Entre la provincia de Misiones y la República de Paraguay, el cruce del *ferry* se realizaba entre Posadas y Pacú-Cuá. El sistema fue inaugurado en septiembre de 1913. Un año antes el Ferrocarril Central Noreste Argentino empalmó con el puerto de Concepción del Uruguay y permitió canalizar al tráfico de ultramar los productos de la región.

¹¹ Ministerio de Hacienda, *Memoria 1911 y 1912*, citada por Jorge Gilbert, *op. cit.*, p. 309.

promotor de consorcios destinados a construir caminos en el sur entrerriano, realizó una cruzada hasta Buenos Aires y se entrevistó con el presidente Agustín P. Justo y con el ministro de Obras Públicas, Manuel Alvarado: “Queremos los puentes”, habría reclamado en forma categórica en esa oportunidad.¹² Dos años más tarde, en mayo de 1937, el diputado Juan Morrogh Bernard, otro pionero de los caminos en Entre Ríos, consiguió la implementación de un sistema de balsas para el cruce de vehículos entre el puerto de Zárate y el de Constanza en Entre Ríos, que unía la ruta nacional 12, por una travesía que duraba entre tres y cuatro horas.¹³

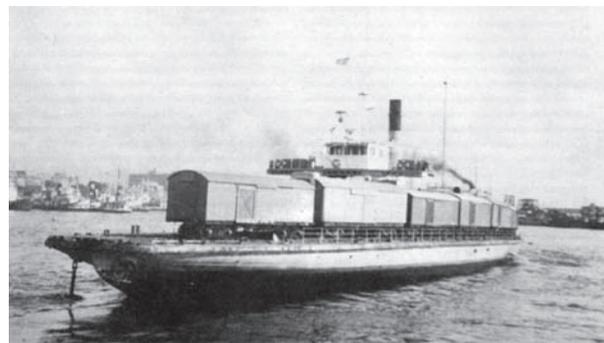
El cruce de vehículos se efectuaba por medio de balsas que manejaba la empresa Flota Fluvial y más tarde, a partir de 1967, se sumaron otras controladas por el Ejército Argentino. En efecto, al amparo del denominado “Plan Europa” elaborado por sectores castrenses para reequipar al Ejército, la agrupación de Ingenieros Anfibios 601, con asiento en Santo Tomé, instaló sus balsas de transporte al lado de las ya existentes. Al igual que las cuatro balsas regenteadas

¹² “La anexión de la Mesopotamia”, en *Primera Plana*, núm. 399, 22 de septiembre de 1970.

¹³ La numeración de las rutas nacionales fue realizada por la DNV por vez primera en 1935. La ruta nacional 12 unía, a través de caminos de ripio o tierra, las tres ciudades capitales de las provincias mesopotámicas, pero tenía un recorrido muy diferente y más largo que el actual.

por la Flota Fluvial del Estado, las tripuladas por los ingenieros prestaban un servicio público y comercial en una especie de competencia intraestatal. Las balsas militares, construidas en los Astilleros de Río Santiago, eran más eficaces y constituían una fuente de ingresos para el sector. Ambos servicios efectuaban el cruce entre Zárate y la isla Talavera, y luego de que los vehículos recorrieran 25 km de camino de ripio, lo hacían entre ésta y Brazo Largo en Entre Ríos.

IMAGEN 1.3. *Una de las balsas con vehículos a bordo. En este caso cruzaba el río Paraná y unía las ciudades litoraleñas de Santa Fe y Paraná*



Pese a este progreso, prácticamente no hubo otras modificaciones ni avances en las comunicaciones, y la situación de profundo aislamiento que sufría la

región se mantuvo inalterable hasta avanzada la segunda mitad del siglo xx.¹⁴ Para ese entonces el tránsito terrestre con la Mesopotamia sólo se realizaba mediante líneas de balsas en muy pocos puntos del río Paraná: entre Resistencia, en la provincia del Chaco, y la ciudad de Corrientes; entre las ciudades de Santa Fe y Paraná; y entre Zárate y Brazo Largo, en Entre Ríos, que, como señalamos, incluía un ferrocarril.¹⁵

La Mesopotamia no sólo era una región incomunicada por la carencia de uniones a través del río Paraná, sino también por la deficiencia de la red ferroviaria y caminera en su interior. Ese aislamiento y esas carencias impactaban necesariamente en su actividad económica y en la dinámica poblacional, caracterizada por un proceso de constante emigración hacia los centros urbanos del litoral pampeano, al menos hasta comienzos de la década de 1960.

¹⁴ Significativamente, la falta de caminos adecuados y la carencia de una buena conexión terrestre con Buenos Aires había impulsado un mayor uso de la aeronavegación, pero ésta se desarrollaba en gran medida en rutas antieconómicas.

¹⁵ El servicio de balsas entre Santa Fe y Paraná fue el primero en establecerse, en 1928. En 1955, se instaló una balsa a maroma que permitía reducir sensiblemente el tiempo de cruce; pero el sistema de cadenas no soportaba la corriente del río Colastiné y días enteros el tráfico quedaba inmovilizado entre ambas orillas. Véase al respecto Luis Mino, *Para conocernos*, vol. II, cap. 11, Santa Fe, ed. del autor, 1999.

Entre 1958 y 1966, la Mesopotamia contribuyó con el 4% del PBI de Argentina, en tanto tenía el 8% del total nacional de población, con casi dos millones de habitantes. El ingreso per cápita de la región era menos de la mitad del ingreso medio del país. En ese mismo período, la tasa de crecimiento anual acumulado para Argentina fue del 2,3%, mientras que la región mesopotámica no registró crecimiento alguno. El rezago era aun mucho más notable para las provincias de Corrientes y Misiones, que participaban con menos del 50% del producto de la región.

Las principales actividades continuaban siendo las agrícolas y ganaderas, sobre todo en Entre Ríos y Corrientes, donde se destacaba la producción de trigo, maíz, sorgo y especialmente arroz; también la ganadería ovina y bovina tenía desarrollo en esas provincias, aunque con un rendimiento menor al de la región pampeana. En Misiones, la producción forestal, de yerba mate, té y tung constituía la principal actividad. La producción de citrus tenía lugar prácticamente en toda la región.

Las industrias sólo contribuían con el 11% del producto regional, muy por debajo de los guarismos nacionales. Además, en la estructura del sector manufacturero, era notoria la falta de industrias dinámicas: la automotriz, la de productos químicos o la metalurgia no habían tenido despegue en la región y su presencia era insignificante o nula.

Los planes de desarrollo elaborados por los organismos nacionales de comienzos de los años sesenta preveían un mayor crecimiento de la Mesopotamia para los años siguientes; para ello proponían impulsar actividades específicas como la industria frigorífica y de aceites comestibles, la producción de cítricos e incluso la de celulosa y papel. Pero era indudable que el aislamiento de la Mesopotamia respecto del resto del país, por la falta de puentes o túneles que cruzaran el río Paraná, había contribuido a que su desarrollo económico fuese bajo y sus potencialidades productivas limitadas. La construcción de obras que vinculasen de manera permanente la región permitiría eliminar las restricciones que la naturaleza había impuesto al desarrollo.

II. ANTECEDENTES DEL COMPLEJO ZÁRATE-BRAZO LARGO

UNO DE LOS FACTORES QUE LIMITÓ los esfuerzos de integración de la Mesopotamia respondía a la lógica militar, cuya hipótesis de conflicto con Brasil desalentaba la construcción de puentes que pudiesen ser utilizados para el transporte de tropas enemigas. Sólo un puente carretero ferroviario, inaugurado en 1945 y denominado oficialmente Puente Internacional Agustín P. Justo-Getúlio Vargas, unía las localidades de Paso de los Libres, en la provincia argentina de Corrientes, y Uruguayana, en el estado brasileño de Río Grande del Sur; pero ninguno unía la Mesopotamia con el resto del país. La necesidad de resolver el atraso económico, integrar esa región al mercado interno y favorecer el intercambio comercial con los países vecinos fue diluyendo aquella visión geopolítica.¹

A mediados de la década de 1960, se instaló con fuerza la necesidad de integrar de manera definitiva la

¹ Muchas veces, la presión por resolver el problema había devenido de las propias provincias mesopotámicas y en especial de Entre Ríos, pero las iniciativas se encontraban con la resistencia del gobierno nacional.