



COLECCIÓN POPULAR

?

LA HISTORIA DE  
ZÁRATE-BRAZO LARGO

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

El futuro de nuestro pasado : la economía argentina  
en su segundo centenario . - 1a ed. - Buenos Aires :  
Fondo de Cultura Económica, 2010.  
173 p. ; 17x11 cm. - (Popular. Breves)

ISBN 978-950-557-835-1

1. Economía Argentina. I. Título  
CDD 330.82

---

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: 978-950-557-835-1

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> .....	
I. La Mesopotamia, una región no integrada	
II. Antecedentes del Complejo Zárate-Brazo Largo .....	
III. El proyecto oficial.....	
IV. Las empresas oferentes y las indefiniciones de la licitación .....	
V. El cambio de gobierno y la nueva orientación económica.....	
VI. Las alternativas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos .....	
VII. La solución definitiva .....	
VIII. Licitación y adjudicación.....	
IX. La construcción del Complejo.....	
<i>Conclusiones</i> .....	
<i>Anexos</i> .....	
<i>Fuentes y bibliografía</i> .....	

## 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 DE 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. Durante el mismo, 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 de 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 km<sup>2</sup> 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.<sup>1</sup> 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, doblar el poder económico de la Aduana de Buenos Aires que

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

podía, al controlar la 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.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 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

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.<sup>3</sup>

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 interna-

---

de Historia Argentina, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1987, pp. 304, 305, 311 y 312.

<sup>3</sup> 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.

mente.<sup>4</sup> “The Entre Rios Railway Company Limited”, 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.<sup>5</sup> 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,

<sup>4</sup> Recién en 1875 el ferrocarril irrumpió en la Mesopotamia, cuando una línea unió Concordia en la provincia de Entre Ríos 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.

<sup>5</sup> 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, Griselda Casal y Lorena Casella, “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 Mario López y Jorge Waddell (comps.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*, Buenos Aires, Lumiere, 2007.

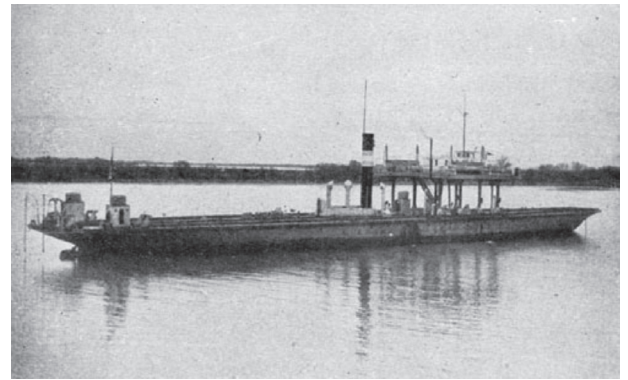
nuevas estaciones, puentes, y el remplazo de durmientes y rieles. Entre las obras más significativas se encontraban las instalaciones para la carga y descarga de vagones en los transbordadores y el desmonte de la barranca para poder acceder hasta las costas del río Paraná. Las obras comenzaron en 1907, 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 *ferrys María Parera, Carmen Avellaneda, Delfina Mitre, Dolores de Urquiza y Mercedes Lacroze*, todos construidos en astilleros ingleses. Más tarde Astarsa construyó el *Tabaré*.<sup>6</sup> 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 nom-

<sup>6</sup> Manzanares *et al.*, *op. cit.*

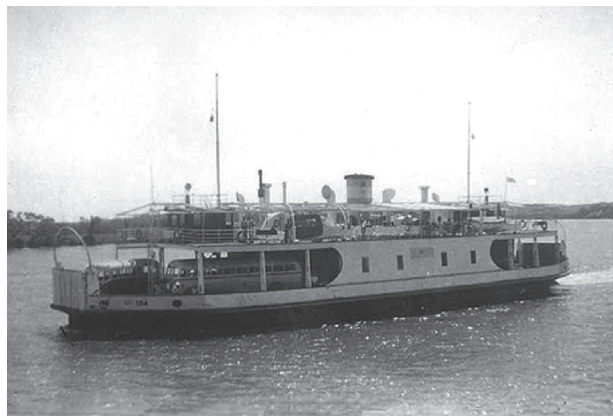
bre “Holt” (Ibicuy).<sup>7</sup> El recorrido por el río era de 106 km que podían acortarse a 80 km si se transitaba por la Zanja de Mercadal, excepto durante grandes bajantes; la duración de ese viaje en ferrobarrido oscilaba entre cuatro y diez horas según el tipo de tren y el estado de los ríos.

IMAGEN I.1. *Ferry boat Carmen Avellaneda*



<sup>7</sup> Cabe destacar que en noviembre de 1905, el entonces presidente de la empresa inglesa The Entre Ríos Railways, sir Follet Holt, impulsó la creación de un ramal desde Puerto 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 ferroporuarios.

IMAGEN 1.2. *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).<sup>8</sup> 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 km.

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

<sup>8</sup> Desde Ibicuy a 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. Trens 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 Gualeguay-

<sup>9</sup> Manzanares *et al.*, *op. cit.*

<sup>10</sup> 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.

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

chú y 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

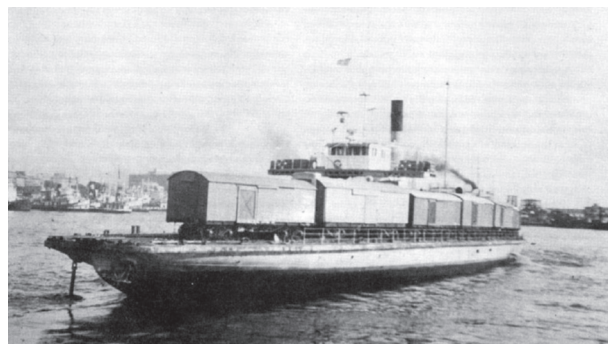
El cruce de vehículos se efectuaba por medio de balsas que manejaba la empresa Flota Fluvial y más tarde, a partir de 1967, se sumaron otras controladas por el Ejército Argentino. En efecto, al amparo del denominado “Plan Europa” elaborado por sectores castrenses para reequipar al Ejército, la agrupación 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

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

<sup>13</sup> 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 I.3. *Una de las balsas con vehículos a bordo. En este caso cruzaba el río Paraná y unía a 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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 2 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 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 constituían las principales actividades. 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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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.

región al conjunto de la economía nacional. Una serie de obras fueron pensadas en ese sentido y comenzaron a tomar forma en los mismos lugares donde tradicionalmente se habían desarrollado, mediante balsas y ferrocarriles, los cruces del río Paraná. Esa necesidad se entroncaba con el desarrollo de la obra pública que tuvo lugar durante el gobierno de la autodenominada “Revolución Argentina”, bajo la presidencia del general Juan Carlos Onganía. En efecto, el programa económico incluyó grandes obras, como la construcción de la represa hidroeléctrica El Chocón-Cerros Colorados, la central nuclear de Atucha y un Plan Vial Trienal, elaborado por la DNV y el CONADE en el transcurso de 1967. Se trataba de un proyecto ambicioso, quizás el más importante desde los años treinta. El mismo comprendía la realización de 8.000 km de nuevas carreteras y la reconstrucción de otros 4.000 km de caminos ya existentes.<sup>2</sup>

La puesta en marcha del Plan Vial Trienal, dada la magnitud de las obras, implicó muy buenas oportunidades para las empresas constructoras nacionales más grandes. Éstas tenían la capacidad de fijar precios en parte por el alto grado de concentración que presentaba la oferta, por una estructura de demanda de tipo monopsonica (hay un solo agente demandan-

<sup>2</sup> Guillermo Vitelli, “Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina”, en *El Trimestre Económico*, núm. 17, México, 1979.

te) que facilitaba la posibilidad de realizar prácticas colusorias (acuerdos entre empresas que impiden la competencia) entre funcionarios y empresarios, y también por la posibilidad de renegociar los precios pactados. Asimismo, los regímenes regulatorios podían modificarse con la intención de facilitar la renegociación de los contratos. Esas prácticas eran identificadas con lo que popularmente se denominaba en aquella época la “patria contratista”.

Una política de “compre nacional” y de fomento a la formación de empresas locales, incluso de gran escala, de construcción e ingeniería, requería en aquel entonces –como en la actualidad– de un régimen transparente que no convirtiera los incentivos en un coto de caza de rentas injustificadas. En el sector de las obras viales, Ana Castellani ha estudiado, entre otros aspectos, las prácticas de la DNV que incluían la confección de los pliegos en los cuales se especificaban las características de las obras y se fijaban los precios base para la licitación, como asimismo las normas de análisis de las ofertas presentadas, la decisión de adjudicación de las obras, el estudio y la resolución de los pedidos de impugnación del proceso de licitación presentados por las firmas que perdieron el concurso, etc.<sup>3</sup> Esta normativa debía administrarse con

<sup>3</sup> Ana Castellani, *La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina. Un análisis del ámbito confor-*

suficiente claridad y firmeza para evitar que se paralizara el poder decisorio del Estado, como sucedió efectivamente en Zárate-Brazo Largo hasta las decisiones adoptadas en el período de ciento veinte días, que es el objeto de atención central de este estudio.

Mientras se daba conclusión al túnel subfluvial que uniría Santa Fé con Paraná, el gobierno proyectó otras obras para solucionar el aislamiento mesopotámico. Un puente entre Chaco y Corrientes comenzó a construirse en 1967. Asimismo, de acuerdo a convenios nacionales realizados con Uruguay, la Mesopotamia también quedaría unida con ese país a través de los puentes Fray Bentos-Puerto Unzué y Colón-Paysandú, que comenzaron a construirse a principio de la siguiente década. No obstante, dado que la mayor parte del comercio mesopotámico era con Buenos Aires, el desafío más importante consistía en unir la ciudad de Zárate con Brazo Largo, una estación ferrocarrilera en la costa entrerriana.<sup>4</sup>

En efecto, el eje económico más importante del país se encontraba sobre el Río de la Plata y continuaba a orillas del Paraná, sobre la costa de la pro-

---

*mado en torno a la implementación del Plan Vial Trienal (1968-1970)*, San Martín, UNSAM-IDAES, col. Documentos de investigación social, núm 6, 2008.

<sup>4</sup> Significativamente, todos los emprendimientos comentados fueron concluidos antes de la inauguración del puente de Zárate-Brazo Largo en 1977.

vincia de Buenos Aires y de Santa Fe, desde la ciudad de La Plata en el sur hasta Rosario al norte, pasando por la aglomeración de la Ciudad de Buenos Aires y su puerto, y el complejo Campana-Zárate. Ese corredor sólo representa alrededor del 1% de la superficie continental del país con más del 40% de la población argentina y el 60% de la producción manufacturera total. En consecuencia, era clave establecer una comunicación carretera y ferroviaria ágil entre el sur entrerriano (y toda la Mesopotamia) y el centro mismo de ese eje urbano-industrial (y toda el área pampeana).

El tráfico carretero entre Zárate y Brazo Largo se había incrementado en los últimos años de la década de 1960 a un ritmo del 9% anual; ello era consecuencia de la mayor cantidad de vehículos automotores, pero también de la desviación de los tráficos ferroviarios hacia la carretera. No obstante, a pesar de ese aumento, sólo alcanzaba unos 500 vehículos diarios, una cifra muy por debajo de los volúmenes de cualquier ruta troncal a esa distancia de Buenos Aires.<sup>5</sup> Por su parte, el tráfico del Ferrocarril General Urquiza sobre el Paraná había decrecido en el transcurso de la década de 1960.

<sup>5</sup> Se calculaba que unos 300 autos particulares transitaban la ruta diariamente, a los que debía sumarse unos 190 camiones y 20 ómnibus.

MAPA II.1. *Conexiones realizadas, en ejecución o previstas, en la Mesopotamia (c. 1970)*



Fuente: Organización Techint, separata “Puentes y viaductos Zárate-Brazo Largo”, en *Boletín Informativo Techint*, núm. 207, julio-agosto-septiembre de 1977.

Referencias: 1) Túnel subfluvial Hernandarias de Saavedra (actualmente, Raúl Uranga-Carlos Sylvestre Begnis), inaugurado en 1969. 2) Puente General Manuel Belgrano, inaugurado en 1973. 3) Puente internacional Libertador General San Martín, inaugurado en 1976. 4) Puente internacional General José Artigas, inaugurado en 1975. 5) Puente Salto Grande, inaugurado en 1982. 6) Puente internacional Agustín P. Justo-Getúlio Vargas, inaugurado en 1945. A estos puentes deben sumarse el puente San Roque González de Santa Cruz, que une, desde 1990, la ciudad de Posadas con Encarnación, en Paraguay, y el puente Nuestra Señora del Rosario, que une las ciudades de Rosario, en Santa Fe, con Victoria, en Entre Ríos, inaugurado en 2003; aunque ambos no estaban proyectados a fines de los años sesenta.

### III. EL PROYECTO OFICIAL

LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE sobre el río Paraná que uniera Zárate con el sur de Entre Ríos era una idea antigua, que no había trascendido el impulso de algunos visionarios. En 1949, el ingeniero Juan Briano, en una publicación sobre accesos ferroviarios, planteó la integración del Sistema Ferroviario Mesopotámico con un esquema vial similar al que finalmente se construiría. Pero la preocupación cristalizó durante el gobierno radical de Arturo Illia a través de un proyecto presentado por el diputado e ingeniero entrerriano Fermín Garay. La ley fue sancionada en octubre de 1964.<sup>1</sup>

Un año después de sancionada la ley, la DNV abrió una licitación internacional para el desarrollo del proyecto del CZBL. Esa licitación fue ganada por la

<sup>1</sup> La ley 16.531, “Obras complementarias de la ruta nacional número 12”, fue publicada en el *Boletín Oficial* en enero de 1965. Garay era un antiguo militante radical, que había sido diputado a finales de la década de 1920, durante el gobierno de Yrigoyen de quien era amigo personal, y ministro de Hacienda de la provincia de Entre Ríos. Entre 1963 y 1966, se desempeñó como presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Falleció en 1974, cuando los puentes se encontraban en construcción.

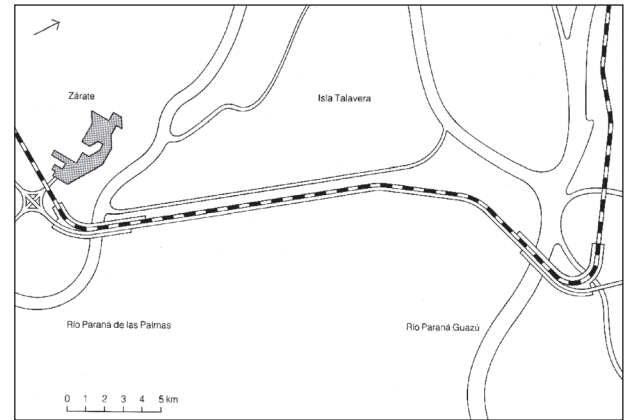
firma italiana Italconsult, cuyo proyecto quedó a cargo del ingeniero Ricardo Morandi.

El diseño definitivo de Morandi se transformó de ese modo en proyecto oficial. Los puentes mixtos carreteros-ferroviarios estarían ubicados, uno en Zárate sobre el Paraná de las Palmas, a unos 100 m aguas abajo del terreno ocupado por el frigorífico Martín Fierro; y el otro, sobre el Paraná Guazú, aproximadamente a unos 3 km aguas abajo de su confluencia con el pasaje Talavera.

Ambos puentes sobre los brazos principales del río Paraná serían de características idénticas y dejarían una altura libre para la navegación sobre la crecida máxima prevista de 44 m y una luz libre de 300 m. Los puentes debían ser contruidos con vigas metálicas reticuladas sostenidas por obenques y tener un tablero superior carretero de hormigón armado y un tablero inferior ferroviario. Se preveía también el uso de pilares de hormigón armado fundados sobre pilotes de dos metros de diámetro, con camisa prefabricada en aquellos que se instalarían en el agua.

Con base en este proyecto, la DNV estableció como prioridad la construcción de los dos grandes puentes, los viaductos carreteros, así como de 170 km de rutas; para un segundo momento quedaba la realización de los viaductos ferroviarios y las vías (aunque obviamente la estructura de ambos puentes debía contemplar el tránsito ferroviario posterior). Si bien

MAPA III.1 UBICACIÓN DE PUENTES Y VIADUCTOS



Fuente: Organización Techint, separata “Puentes y viaductos Zárate-Brazo Largo”, en *Boletín Informativo Techint*, núm. 207, julio-agosto-septiembre de 1977.

el cálculo económico indicaba que era más rentable construir un puente exclusivamente carretero, la previsión de que la estructura de los puentes permitiese el tránsito del ferrocarril en el futuro era considerada una medida precautoria “determinada por una política de gobierno con relación a la integración del transporte de la Mesopotamia”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> DNV, *Complejo Zárate-Brazo Largo, primera etapa. Pliego de bases y condiciones de la licitación pública nacional e internacional para la concesión de la obra*, Buenos Aires, DNV, 1968.

Paralelamente, las “fuerzas vivas” de las tres provincias mesopotámicas y del norte de Buenos Aires, se organizaron en pos del unánime reclamo y hacían sentir su presión para que la obra se concretase. Andrés Rivas, un empresario del transporte y promotor de la construcción de los puentes, encabezó la constitución de una Comisión Nacional Pro Integración Mesopotámica; como secretario fue designado David Della Chiessa, representante de la Sociedad Rural de Gualeguaychú, hijo de aquel pionero promotor de la conexión carretera entre Buenos Aires y Entre Ríos.

El gobierno autorizó a la DNV a incluir en el llamado a licitación del CZBL una variante para la explotación por cesión de obra pública “considerando que las condiciones de interés por esta modalidad de financiamiento se están produciendo entre los inversores particulares”.<sup>3</sup> Esa variante preveía la amortización e intereses de los capitales invertidos y la atención de los gastos de mantenimiento y de administración de la explotación mediante el cobro de una tarifa de peaje a los usuarios; de ese modo el

<sup>3</sup> Ley 17.520/67, “Convocatoria pública por peaje” y ley 17.718/68, “Pliego de condiciones para el llamado a licitación de las obras del Complejo Zárate-Brazo Largo”. Ambas leyes estaban firmadas por el ministro de Economía Adalberto Krieger Vasena y el secretario de Obras Públicas, ingeniero Bernardo Loitegui.

capital invertido en la construcción podría ser recuperado en un plazo de veinte años.

En abril de 1968, la DNV elevó el proyecto de ley para la construcción de las obras CZBL y su posterior explotación por el sistema de peaje. La obra, según se anunciaba, integraría junto con el Túnel Subfluvial Santa Fe-Paraná y el Puente Corrientes-Chaco el sistema de conexión permanente de la Mesopotamia con las otras zonas del territorio argentino.

Un mes después, los ingenieros Bernardo Loitegui y Víctor Mangonnet, secretario y subsecretario de Obras Públicas, y los generales Juan Carlos de Marchi y Tomás Caballero, presidente y vice de la EFA, convinieron, luego de analizar las condiciones del llamado, que la forma de encarar la construcción del complejo contemplaba adecuadamente las posibilidades del tránsito automotor y ferroviario, y aconsejaban licitar la obra en dos etapas.<sup>4</sup>

En consecuencia, la licitación comprendía la ejecución de los dos grandes puentes, los viaductos carreteros y la construcción de 170 km de carreteras, y se difería para una posterior etapa la realización de los viaductos ferroviarios y las vías. Por esa misma ley, el gobierno autorizó la apertura de un crédito de

<sup>4</sup> MOSP, “Cronología de las actuaciones relacionadas con la adjudicación de la concesión del Complejo Zárate- Brazo Largo”.

34.120 millones de pesos (moneda nacional), algo menos de 100 millones de dólares, para financiar la primera etapa de las obras del complejo. A la DNV le correspondía proponer los términos de la concesión y la estructura del ente encargado de la explotación.

En julio, la DNV llamó a licitación para la primera etapa. Entre las condiciones del pliego se estableció que la concesión sería subvencionada por el Estado pero se reintegrarían las sumas aportadas durante los últimos años de la concesión. La contribución del Estado a la financiación se efectuaría mediante la provisión de fondos hasta 6.500 millones de pesos, suma que sería entregada a la concesionaria durante el período de construcción y en forma proporcional a las inversiones que ésta realizase. En el lapso de 36 meses la obra debería quedar concluida.<sup>5</sup>

El Estado se reservaba la capacidad de fijar la tasa de peaje inicial que sería reajustada cada año de acuerdo con las variaciones de los índices oficiales de los costos de construcción y en la cotización de las monedas extranjeras, en las proporciones en que la moneda local y las monedas extranjeras incidiesen en el esquema financiero. Los ingresos anuales quedarían garantizados por el Estado, que también respaldaría con su garantía la emisión de obligaciones de la empresa concesionaria hasta 12.000 millones de pesos.

<sup>5</sup> DNV, *Complejo Zárate-Brazo Largo, primera etapa...*, op. cit.

A los fines de la licitación, las sociedades que se conformaran debían tener un capital no inferior a 1.500 millones de pesos. Las firmas debían presentar el presupuesto de gastos e inversiones en obra, de gastos de administración, explotación y mantenimiento, el esquema financiero, el detalle de los equipos y materiales de importación; además de presentar los plazos de ejecución y concesión. En el plano técnico, las firmas que se presentaran a la licitación debían indicar las empresas constructoras que realizarían los trabajos y sus antecedentes técnicos.

La apertura de las propuestas quedó fijada para fines de diciembre de 1968. Mientras tanto, la Secretaría de Estado de Obras Públicas solicitó a Louis Berger Inc. y a la Sociedad Argentina de Estudios SRL un examen de factibilidad del denominado CZBL. En el informe, realizado bajo la dirección de Roberto Cozzetti y concluido en octubre de ese año, se realizaban las proyecciones regionales como consecuencia de la construcción de los puentes tanto para el tráfico de cargas como para la actividad económica regional. De acuerdo con esas proyecciones la obra dinamizaría las actividades económicas de la región y podría financiarse sobre la base del cobro de peajes.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Louis Berger, *Estudio de factibilidad económica. Complejo Zárate-Brazo Largo, Borrador*, 2 vol., Buenos Aires, DNV, 1968; y *Economía general del complejo Zárate-Brazo Largo y Ruta Nacional 14*, 3 vol., Buenos Aires, DNV, 1969.

#### IV. LAS EMPRESAS OFERENTES Y LAS INDEFINICIONES DE LA LICITACIÓN

LA APERTURA DE LAS PROPUESTAS reveló la presentación de cuatro empresas: Rodovías SA, EASA, Zalargo SA y Peajes Argentinos SA; salvo esta última, ya constituida, todas eran empresas en formación, de acuerdo con los requisitos del pliego de condiciones.

Rodovías era una empresa presidida por Adolfo Mugica y controlada por la constructora alemana Hochtief AG, que había hecho el principal aporte de capital junto con Demag AG. Esta empresa obtuvo compromisos de préstamos por 20 millones de dólares de la banca alemana, bajo garantía del Estado argentino y de proveedores. También habían contribuido inicialmente financistas locales, como Promotora de Finanzas SA, bajo la presidencia de Carlos Helbling, que posibilitaba el acceso al financiamiento externo de la Corporación Financiera Internacional y de Adela Investment Company, Cía de Inversiones SA. Peajes Argentinos por su parte tenía capitales italianos, especialmente de Impresit-Sideco y de Fiat Concord. Ambas empresas con-

taban con una larga trayectoria en la construcción de obras públicas en Argentina.

Zalargo SA y EASA se habían conformado como consorcios sobre la base de empresas locales y también con el aporte de otras extranjeras. En la primera participaba el grupo Techint, a través de Cometsarsa.

CUADRO IV.1. *Ofertas presentadas en la licitación de diciembre de 1968. (en millones de pesos m/n)*

Concepto	Proy. Oficial	Rodovías	Peajes	EASA	Zalargo
Long. de puentes (m)	918/918	909/909	518/717	518/518	918/918
Long. total con viaductos carreteros (m)	5.680	4.424	5.321	5.696	5.680
Peso de las estructuras (ton)	17.442	11.817	10.498	9.635	17.442
Montos ofertados p/ puentes	-	11.437	7.743	6.855	14.233
Montos ofertados p/viaductos	-	5.825	6.440	6.858	4.265
Montos totales ofertados	-	17.262	14.183	13.713	18.498

Fuente: Elaboración propia sobre la base del “Memorandum de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transportes”, 5 de agosto de 1970.

La DNV designó una comisión para el estudio de las ofertas en enero de 1969. La evaluación de las pro-

puestas fue muy dificultosa, dadas las diferentes alternativas que presentaban las empresas oferentes y su complejidad técnica. Luego de cuatro meses, la comisión evaluadora elevó el dictamen a la DNV.

En el informe, la comisión puntualizó los diversos desajustes de las ofertas presentadas respecto a las bases y condiciones establecidas en el llamado. Todas las propuestas tenían deficiencias desde el punto de vista administrativo y, en algunos casos, infringían las bases en forma directa. Por ejemplo, Rodovías no había cotizado la ejecución del tablero ferroviario y de los terraplenes del camino de la isla Talavera. EASA y Peajes Argentinos habían previsto puentes carreteros ferroviarios cuyas longitudes eran sólo el 53% de las determinadas en el proyecto oficial y estaban por fuera de lo establecido en el pliego. Esa menor longitud y la simplificación del proyecto determinaba que los pesos de las estructuras metálicas también fuesen sensiblemente distintos respecto del proyecto oficial. De allí la diferencia entre los costos ofertados para los puentes. La propuesta de Zalargo era la más costosa, precisamente por haber adoptado el proyecto oficial; no obstante, no presentó una propuesta de servicios “orgánica y completa”, por lo que tampoco se ajustaba a las exigencias preestablecidas. Finalmente, Peajes se había presentado como sociedad anónima ya constituida y con un capital autorizado de cinco millones de pesos, lo cual contravenía las bases de la licitación.

La comisión seleccionó tres ofertas: EASA (variante II), Peajes Argentinos y Rodovías, y descartó la de Zalargo. El dictamen no fue unánime ya que los representantes del Banco Central disientían respecto a las formas de financiamiento. Con base en ese dictamen, la DNV preseleccionó dos ofertas: EASA (variante II) y la oferta básica de Peajes Argentinos.

Era evidente que el pliego de condiciones contenía algunos errores que dificultaban la evaluación. Por un lado no exigía la documentación precisa respecto a la financiación ofrecida; por otro lado, tampoco demandaba una discriminación detallada de los datos de administración y funcionamiento, impuestos y seguros. Esta situación complicaba sobremanera la posibilidad de evaluar en un pie de igualdad las ofertas. Tratando de sostener este último propósito, el secretario de Obras Públicas y Transporte, Bernardo Loitegui, se abocó a la tarea de lograr que los proponentes aclarasen el alcance y contenidos de sus ofertas.

Estas tareas y requisitos se fueron concretando, pero el cambio de secretario interrumpió las gestiones, agravadas por la mayor complejidad al reconsiderar la altura del puente sobre el río Paraná Guazú e incluir la obra ferroviaria, que no había sido licitada en diciembre de 1968. En efecto, a fines de junio, el subsecretario de Obras Públicas, ingeniero José Luxardo, convocó a una reunión de los funcionarios

de gobierno del área de transporte y de obras públicas para resolver la licitación de la concesión de la Primera Etapa del Complejo y para planificar la concesión de la Segunda Etapa contemporáneamente con la Primera. Pero al parecer no hubo acuerdo y las reuniones se sucedieron en el transcurso del mes siguiente.

El 21 de julio, los funcionarios de la DNPC, organismo competente en materia de concesiones de obra pública, presentaron un informe donde se planteaban una serie de alternativas y un cronograma para coordinar las dos etapas en la ejecución del complejo, con el propósito de lograr una habilitación simultánea de las obras carretera y ferroviaria. En un cónclave posterior, el secretario del área, ingeniero Armando Ressa, solicitó la opinión de los funcionarios sobre el camino a seguir. En su mayoría, éstos opinaron que había que continuar con el procedimiento licitatorio de la primera etapa y llamar a una licitación para la concesión de la segunda. La DNPC recomendó especialmente que la obra ferroviaria no se hiciera por adjudicación directa, para no alterar la igualdad de los proponentes y no complicar el ya de por sí difícil proceso licitatorio. No obstante, la decisión de la secretaría fue contraria a esa sugerencia.

Recién a mediados de agosto de 1969, la DNPC envió un memorándum a la DNV con un estudio comparativo de las ofertas de EASA y Peajes Argentinos se-

leccionadas por la comisión. Asimismo, envió un proyecto de resolución que establecía el orden de mérito de la licitación: Peajes Argentinos, EASA, Rodovías y Zalargo, lo que fue confirmado por la DNV el 20 de agosto.<sup>1</sup> En esa misma resolución, el organismo establecía un plazo máximo de dos meses para concluir las negociaciones y firmar el contrato.

No obstante, simultáneamente a estos hechos una de las empresas involucradas, cuyo grupo promotor (Hochtief AG) estaba construyendo algunas de las obras más importantes del país por ese entonces, cuestionó a Peajes Argentinos por su origen extranjero; esta nueva situación motivó que la SEOPT desestimase la propuesta de la comisión. La SEOPT modificó la prioridad en el orden de mérito, colocó en primer lugar a EASA y designó una nueva comisión para iniciar las tratativas del contrato de concesión, de acuerdo con lo que reclamaba la EFA: incluir las obras ferroviarias indispensables para asegurar su habilitación simultánea con las obras de carreteras.<sup>2</sup> En

<sup>1</sup> DNV, “Resolución 16.914”, 20 de agosto de 1969.

<sup>2</sup> También debían preverse modificaciones del puente sobre el Paraná Guazú en el caso de que se construyese el canal del Paraná de las Palmas; aunque esta última indicación fue luego retirada. SEOPT, “Resolución aprobando las condiciones complementarias”, 22 de agosto de 1969; SEOPT, “Resolución dejando sin efecto la directiva de modificar el puente sobre el Paraná Guazú y fijando un plazo perentorio a las negociaciones”, 22 de octubre de 1969.

rigor, se trataba de una modificación del pliego de condiciones que elevaba el costo original de la obra. Significativamente, Rodovías, y no Peajes Argentinos, impugnó esas modificaciones y los procedimientos administrativos en numerosas y agudas solicitudes. Mientras tanto, el plazo original para resolver la contratación expiró y solo a fines de noviembre la comisión negociadora presentó un informe sobre el estado de las tratativas y el cumplimiento de las condiciones complementarias establecidas.<sup>3</sup>

A un año de haberse presentado las propuestas, el gobierno no había tomado una decisión y continuaba con las negociaciones y prórrogas de los plazos establecidos. A esa altura, las alternativas de la adjudicación habían tomado estado público y la prensa ventilaba detalles de las operaciones de las empresas involucradas. La Comisión Pro Integración de la Mesopotamia se quejaba de la “burocracia capitalina” y el escaso interés por resolver un problema que los apremiaba.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> SEOPT, “Informe de la Comisión negociadora sobre el estado de las tratativas y el cumplimiento de las Condiciones Complementarias”, 26 de noviembre de 1969.

<sup>4</sup> Andrés Rivas se había reunido en mayo con Loitegui, con el propósito de manifestarle la preocupación de los centros comerciales, cámaras industriales, de los Rotary Club de Corrientes y Misiones respecto a las demoras en la adjudicación. En agosto, la comisión envió un extenso telegrama al presidente de la nación, en el que requería su personal intervención dadas las graves anomalías detectadas en la tramitación.

A fines de febrero de 1970, la SEOPT envió una nota a EASA donde informaba su disposición a auspiciar el proyecto de contrato de concesión ante el PEN en tanto la firma aumentase el capital social a una suma no inferior a 23 millones de pesos (el 6% de la inversión prevista), confirmara sus convenios financieros y presentara el proyecto de la obra ferroviaria. Estas últimas exigencias se referían específicamente a que EASA presentara los compromisos definitivos de las instituciones financieras y los presupuestos de las obras ferroviarias. Además debía establecer con precisión cuál sería la contribución del Estado en la financiación de las obras y proponer el monto de las cuotas a abonar por la EFA en concepto de derecho de paso.

Los nuevos requisitos y el devenir de un trámite tortuoso desnudaban que poco quedaba ya de la licitación original, y el procedimiento tomaba, cada vez más, la forma de una contratación directa. Algunos sectores de la prensa solicitaban la anulación de la licitación y el establecimiento de un nuevo llamado o cuestionaban las generosas concesiones que se habían otorgado. Por ejemplo, la revista especializada *Economic Survey* denunciaba la exención impositiva hasta la terminación del contrato para la empresa concesionaria, los accionistas, contratistas y subcontratistas. Esa exención era tan amplia que, según los redactores, “bastaría que las facturas del comodoro Juan José Güiraldes y de Jacobo Timmerman dejen constancia

de que corresponden a servicios prestados a EASA para que queden exentas de todo impuesto”.<sup>5</sup>

Con ironía, en esa misma nota, los editores de *Economic Survey* se referían a los nuevos requisitos de la SEOPT: “Es decir que con excepción de todo lo relativo a la financiación de los 200 millones de pesos de la obra vial, más los 190 de la obra ferroviaria, más el presupuesto, más el anteproyecto ferroviario, más el plazo de concesión, más el monto de las cuotas que debería abonar Ferrocarriles Argentinos no falta nada; dicho de otra manera, falta todo”. La publicación señalaba que EASA estaba realizando acciones dilatorias con el propósito de obtener la adjudicación conjunta de la obra vial y la ferroviaria, lo que había sido descartado por la comisión de funcionarios en los meses anteriores. Según *Economic Survey*, EASA, que sólo tenía el “membrete de empresa nacional”,

sigue consumiendo el tiempo, al que considera su mejor aliado por cuanto simultáneamente con sus presentaciones dilatorias, presiona sobre los funcionarios utilizando cuanta influencia política o periodística encuentra para urgir la realización de la obra que si no comenzó hasta ahora es porque

<sup>5</sup> “Nueva presentación dilatoria de EASA para adjudicarse las obras de Zárate-Brazo Largo”, en *Economic Survey*, 5 de mayo de 1970. El editor y periodista Jacobo Timmerman tenía, junto al comodoro Guiraldes, una consultora, Profima.

la licitación ya no es licitación, el peaje ya no es peaje y lo que es peor en cuanto las intenciones que pretendieron justificar todo esto la empresa presuntamente adjudicataria no es formalmente argentina y el valor agregado de las obras y servicios locales resulta insignificante frente al que podría lograrse en otras condiciones.<sup>6</sup>

Finalmente, abogaba por la anulación de la licitación y por la convocatoria a un nuevo llamado, con normas bien definidas, que garantizase que la obra se realizara en la forma más económica y correcta.

Ante la inminencia de la adjudicación, a estas opiniones se sumó Rodovías, que publicó nuevas solicitudes dirigidas al presidente de la nación en los principales diarios de Buenos Aires; en ellas, sus directivos pedían evitar la consumación de la adjudicación en favor de EASA. Mientras que las otras empresas al parecer se resignaban a una decisión casi tomada, el presidente de Rodovías, Adolfo Mugica, batallaba por obtener la licitación y denunciaba los avatares de los trámites; en particular, los sucesivos plazos otorgados a EASA para cumplir con los requisitos irritaban a los directivos de Rodovías. De este modo, el tema, ya decididamente instalado en la opinión pública, iba adquiriendo cada vez mayor voltaje.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Los requisitos exigidos por el gobierno a EASA fueron cumplimentados a fines de abril, luego de solicitar un nuevo plazo, lo que motivó una nueva ronda de estudios y reuniones aclaratorias con la empresa y los agentes de las entidades financieras que comprometían sus aportes en el proyecto. Éste era el tema más complejo, ya que de acuerdo con Nicolás Baring, directivo de la casa que debía financiar parte de las obras mediante la emisión de papeles en el mercado europeo, esa emisión se superpondría con la proyectada por la Tesorería Argentina; con lo cual si el banco financiaba el proyecto, los bonos de la deuda externa no podrían colocarse.<sup>7</sup>

Paralelamente al cumplimiento de los requisitos por EASA, el gobierno dio a publicidad el rechazo de los recursos interpuestos en la vía administrativa por Rodovías; las autoridades alegaban que no eran pertinentes dado que no se trataba de hechos definitivos de la administración sino preparatorios, además de señalar que esa empresa no había cumplido en su momento con las exigencias del pliego de condiciones.

Tratando de despejar la bruma de comentarios, el titular de la SEOPT declaró a la prensa que EASA había entregado los comprobantes exigidos y que la oferta en análisis contemplaba dos posibilidades: el com-

<sup>7</sup> “Zárate-Brazo Largo”, en *Confirmado*, 15 de julio de 1970.

plejo carretero, de acuerdo con el pliego inicial, y el carretero-ferroviario, cuyas condiciones aún debían ser aceptadas por la EFA. En junio, la EFA informó que la propuesta ferroviaria adicional era aceptable y los funcionarios de la secretaría se dispusieron a ajustar los detalles legales y administrativos de la redacción del contrato y del presupuesto de la obra conjunta para otorgar la concesión.<sup>8</sup>

De acuerdo con los últimos ajustes –aunque todavía sujetos a revisión– la inversión total prevista ascendía a 118.700.000 dólares, más 15.200.000 dólares por obras adicionales a cargo de la EFA. Esa inversión se solventaría a través de un subsidio estatal (a devolver en los últimos cuatro años de la concesión, sin intereses) y de la emisión de valores por parte de la concesionaria, garantizados por el Estado. Para esta última operación se preveían dos posibilidades: la colocación en el mercado del eurodólar o un financiamiento a través de un consorcio de bancos ingleses. Además, se preveía obtener créditos de proveedores en condiciones habituales y relativa facilidad.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> “Brazo Largo y Marubeni. Las dos prioridades del Ministro”, en *El Economista*, núm. 1041, 10 de julio de 1970.

<sup>9</sup> Se consideraba que, como esos créditos tenían el propósito de promover las exportaciones de los países prestatarios, existía una activa competencia entre ellos y las tasas de interés y otros costos de los créditos eran más favorables que las financiaciones puras, como las colocaciones en el mercado de eurodólares.

CUADRO IV.2. *Origen del financiamiento. Precontrato con EASA, abril de 1970 (en millones de dólares)*

<i>Concepto</i>	<i>US\$</i>	<i>US\$</i>	<i>%</i>
Recursos líquidos		59,3	51,2
Subsidio estatal	24,3		
Valores con garantía estatal colocados en el exterior	35,0		
Créditos de proveedores con garantía del Estado		49,6	42,8
Capital de la empresa		7	6
Total		115,9	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MOSP, “Nota del Ministro de Obras y Servicios Públicos al presidente de la Nación, general Roberto Levingston”, 30 de junio de 1970.

CUADRO IV.3. *Origen de los bienes y servicios (excluidas las obras a cargo de la EFA). Precontrato con EASA, abril de 1970 (en millones de dólares)*

<i>Concepto</i>	<i>US\$</i>	<i>US\$</i>	<i>%</i>
Componente importado		85,7	72,2
Importaciones directas	55,0		
Componentes importado de gastos locales	15,0		
Comisiones e intereses	15,7		
Gastos locales		33,0	27,8
Total		118,7	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MOSP, “Nota del Ministro de Obras y Servicios Públicos al presidente de la Nación, general Roberto Levingston”, 30 de junio de 1970.

Las importaciones directas estarían compuestas por las estructuras de hierro y otros elementos para la construcción del complejo. El componente importado de los gastos locales estaba integrado por equipos y otros elementos; mientras que el pago de los servicios incluía a las empresas constructoras inglesas y la asesoría técnica de la British Bridge Builders Ltd., John Howard and Co. Ltd, y de Mott, Hay and Anderson.

Finalmente, conforme al precontrato, el plazo de la concesión sería de 15 años a partir de la habilitación del complejo y EASA pagaría los créditos y subsidios del Estado a través del cobro del peaje. Las ganancias de la firma se estimaban como un porcentaje sobre el costo del proyecto, más las que pudieran surgir de la administración de la concesión de explotación. Por su parte, el Estado garantizaba niveles mínimos de ingresos anuales en concepto de peaje.

Definido el precontrato en los términos comentados, todo parecía finalmente estar resuelto en favor de la adjudicación de la obra a EASA; no obstante, los cambios políticos de ese mes modificarían nuevamente la situación.

## V. EL CAMBIO DE GOBIERNO Y LA NUEVA ORIENTACIÓN ECONÓMICA

A COMIENZOS DE JUNIO DE 1970, la Junta de Comandantes decidió relevar al general Juan Carlos Onganía. El primer presidente de la “Revolución Argentina” había propuesto tres tiempos a la acción del gobierno. Primero, ordenar y poner en marcha la economía. Segundo, mejorar la situación social. Tercero, convocar a elecciones y restablecer el gobierno constitucional.

La creciente conflictividad interna con los primeros brotes de la violencia política, la demanda del sindicalismo por el regreso del general Juan Domingo Perón y el contagio de los impulsos revolucionarios en varios países de América Latina convencieron a los responsables de la conducción de las Fuerzas Armadas de que aquella estrategia era inviable. Era indispensable acelerar la salida política y, en el trayecto, atender a los reclamos de los partidos políticos mayoritarios, y de gran parte de la opinión pública por una política económica de contenido nacional y redistributivo del ingreso. Con tales objetivos, la Junta de Comandantes designó al segundo presidente

del gobierno de facto, el general Roberto Levingston, a la sazón agregado militar de la Embajada Argentina en Washington.

En los primeros meses de 1970, en un encuentro organizado por el Centro Argentino de Compatriotas Residentes en Washington, presidido en aquel entonces por el doctor Carlos Alurralde, disertó Aldo Ferrer, miembro en ese entonces de la Nómina de Expertos de la Alianza para el Progreso. En la ocasión, el orador desplegó sus argumentos en favor de las políticas de desarrollo nacional, la transformación productiva y la industrialización, el papel fundamental de la ciencia y la tecnología, la movilización de los recursos internos como fuente fundamental de la acumulación, los objetivos sociales del desarrollo y el ejercicio efectivo de la soberanía. Se explayó también sobre la responsabilidad fundamental del Estado en el respaldo a la gestión del conocimiento y el apoyo a las empresas locales, en un sendero de “argentinización” de la economía nacional, y ubicó a las filiales de empresas transnacionales como un aporte complementario, nunca sustitutivo, de las iniciativas propias, privadas y públicas. Entre los instrumentos del desarrollo industrial y tecnológico, Ferrer destacó el “poder de compra del Estado”, citando como ejemplos, entre otros, las políticas estadounidenses y de otros países avanzados. Se trataba, en fin, de construir una estructura productiva diversificada y com-

pleja, integrada al mundo simétrica y no subordinadamente, con la expansión simultánea del mercado interno y las exportaciones. Asimismo, insistió en que, para derrotar la inflación, era preciso el crecimiento y los equilibrios macroeconómicos de la moneda, las finanzas y los pagos internacionales. Por último destacó el potencial de recursos del país para crecer con sus propios medios, abierto al mundo, en el comando de su propio destino. Años más tarde, esta propuesta se sintetizaría en la de “vivir con lo nuestro”.

Quien sería el segundo presidente del régimen militar estuvo presente en esa conferencia y, después de la misma, mantuvo una conversación con el orador, que puso de manifiesto la coincidencia en algunos de los enfoques planteados.

El conjunto de circunstancias mencionadas y el contexto, interno y externo, de la situación, contribuye a explicar por qué el presidente designado, general Levingston, propuso a Ferrer su incorporación al gabinete nacional, en el MOSP, que se efectivizó el 18 de junio. En ese entonces, esta dependencia tenía a su cargo la gestión del sector administrativo que incluía la infraestructura y otros sectores fundamentales de la economía nacional. La invitación fue aceptada para poner en práctica las ideas anunciadas, en un sendero político de compromiso del gobierno de iniciar la marcha hacia la normalización institucional.

Aquellas ideas formaban parte de una visión “nacional” del desarrollo, a cuya formación habían contribuido intelectuales de renombre, como Marcelo Diamand y Jorge A. Sábato, que serían protagonistas de varias iniciativas durante la gestión de Ferrer en el MOSP y, luego, en el Ministerio de Economía y Trabajo. Esas ideas habían ganando paulatino consenso en distintos reductos de la administración pública. Ya el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el CONADE para el período 1970-1974, criticaba la política de la administración anterior, en tanto ésta había provocado el desplazamiento de las empresas nacionales. Los objetivos referidos al sector industrial incluían la consolidación y la expansión de las empresas de capital nacional –particularmente en las ramas dinámicas–, la descentralización geográfica de la producción manufacturera, el desarrollo de las industrias de base y lograr un crecimiento sostenido de las exportaciones de origen industrial.<sup>1</sup> También desde el Banco Industrial se insistía con esa idea.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, vol. 2, Buenos Aires, 1970.

<sup>2</sup> Sobre el clima de ideas en torno a las estrategias de desarrollo a fines de los años sesenta y las orientaciones del Banco Industrial, véase Marcelo Rougier, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, caps. 2 y 4, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

En sus primeras declaraciones, el ministro señaló la necesidad de programar las inversiones públicas y privadas con el propósito de fortalecer la infraestructura de la economía; a su juicio “la empresa privada no es bastante poderosa o previsora para acometer esa tarea”.<sup>3</sup> Ciertamente, si la realización de obras estatales era importante no lo era menos la labor que podía concretarse mediante una adecuada utilización del “tremendo poder de compra que tiene el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. El empleo inteligente de ese poder de compra a través de las inversiones en obras, adquisición de equipos, etc., puede contribuir muy eficazmente al desarrollo de la industria y de la tecnología nacional”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Periscopio*, núm. 40, 23 de junio de 1970.

<sup>4</sup> “Ferrer: líneas de acción para el sector técnico”, en *Clarín*, 26 de junio de 1970. Estas ideas, apoyadas por los empresarios locales, provocaron sin embargo la renuncia de Guillermo Cano, al frente de la Secretaría de Recursos Hídricos, que señalaba la intromisión del ministro en asuntos que iban más allá de su cartera. Sus declaraciones revelan la sensación de ambigüedad respecto a quien tomaba las decisiones económicas: “No creo como Ud. que organizar el poder de compra de las secretarías de Estado y Empresas de su dependencia sea el objetivo primordial del sector gubernamental a su cargo. Muy otros son los fines de fondo para los que esos organismos fueron creados. Parecería que la orientación del poder de compra atañe más bien al ministro de Economía y la protección de la industria nacional a las secretarías de Industria y Comercio Interior”. “Aceptan la renuncia a Guillermo Cano: expresó discrepancias con Aldo Ferrer”, en *Crónica*, 11 de julio de 1970.

Para ello era necesario contar con planes operativos de mediano y largo plazo que apuntaran a aprovechar la capacidad instalada local y las posibilidades de financiación, que pudiera proveer el mercado nacional y el internacional.

La planificación tendiente a aumentar el volumen de obras permitiría a los empresarios del sector adecuar sus inversiones a la demanda probable de obras públicas a lo largo del tiempo.<sup>5</sup> En palabras del ingeniero Jorge Haiek, subsecretario del MOSP, esta planificación era decisiva para que las empresas privadas contasen con un *plateau* mínimo al que ajustar sus planes de inversión y sus posibilidades de evolución.<sup>6</sup> Esa certidumbre sería clave para garantizar el desarrollo de las empresas locales. En este sentido, la garantía de trabajos permanentes capaces de permitir economías de escala y organización se traducirían en un plazo relativamente breve en mayores exigencias de calidad y precios.

Según una publicación especializada,

<sup>5</sup> “La política de obras públicas”, en *El Cronista Comercial*, 29 de junio de 1970.

<sup>6</sup> Haiek había sido asesor del ex secretario de Industria y Comercio, Raúl Peyceré, en la confección del régimen automático de importación de bienes de capital; ese régimen igualó las condiciones bajo las que podían importar el sector público y el privado, y acentuó de ese modo las adquisiciones de manufacturas de origen nacional por parte del Estado.

aunque fuera del sitio preciso del gabinete en que hubiesen querido verlo los devotos del estructuralismo, Aldo Ferrer está igualmente en condiciones de aplicar, desde el Ministerio que le ha tocado en suerte, su concepción desarrollista de la economía; lo que, de concretarse, conduciría a que no se produjera la habitual dicotomía entre los hombres que desde el llano se pronuncian por una política y una vez en el cargo público encaran otra distinta.<sup>7</sup>

Desde el MOSP, Aldo Ferrer prontamente convocó al presidente del Centro Argentino de Ingenieros, ingeniero Alberto Costantini, y a los representantes de la Cámara de la Construcción, encabezados por el ingeniero César Polledo, para establecer un diálogo sobre los temas relacionados a esa industria y explicitar sus ideas en el área.<sup>8</sup> El ministerio pretendía acelerar el ritmo de ejecución de las grandes obras programadas y apoyar de esa manera a la industria nacional de la construcción, pero también a la productora de bienes de capital. Estas posiciones ganaron el apoyo de numerosas cámaras empresarias.

En una extensa entrevista, en julio de 1970, el ministro destacó que se contemplaba un conjunto de

<sup>7</sup> “Los proyectos ambiciosos. El motor del crecimiento”, en *Pulso*, año IV, núm. 166, 14 al 20 de julio de 1970.

<sup>8</sup> “Entrevistó al Ministro Ferrer la Cámara de la Construcción”, en *El Cronista Comercial*, 24 de junio de 1970.

proyectos de gran importancia, además del de Zárate-Brazo Largo: las construcciones de la central hidroeléctrica Salto Grande, del gasoducto del sur, de la autopista Buenos Aires-La Plata; la electrificación del ferrocarril Roca, etc. Estos programas podrían cumplirse porque el país tenía un volumen de ahorro importante (se calculaba que el ahorro era de 4.500 millones de dólares y la inversión pública de 1.500 millones de dólares), además porque existían posibilidades de aumentar la canalización de recursos financieros desde el exterior.<sup>9</sup>

El MOSP concedió prioridad a dos temas que habían tomado gran relevancia: el programa ferroviario y la licitación para la construcción del CZBL. Dada la situación previa, la resolución de ese último proyecto era extremadamente delicada. El presidente había dicho al respecto que “la decisión será justa”, frase que sólo permitía entrever lo litigiosas que habían sido las tramitaciones hasta entonces, pero no las medidas a tomar.

<sup>9</sup> “Un activo programa de inversión pública con seriedad financiera”, en *El Economista*, 31 de julio de 1970.

## VI. LAS ALTERNATIVAS DEL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

LA OBRA DE ZÁRATE-BRAZO LARGO planteaba, en un solo proyecto, las visiones alternativas del desarrollo del país y del papel del Estado. Por un lado, el enfoque ortodoxo de delegar en el mercado la asignación de los recursos y, en definitiva, la determinación de la estructura productiva y la capacidad de gestionar el conocimiento. Por el otro, el Estado desarrollista aliado de la producción y del cambio tecnológico, que orientaba el mercado hacia los fines del desarrollo nacional.<sup>1</sup> El proyecto era un ejemplo claro de aquel proverbio chino donde se señala que un problema incluye una oportunidad. El problema existía, era la necesidad de superar la parálisis administrati-

<sup>1</sup> Sobre estas ideas véanse Aldo Ferrer, “Desarrollo industrial y sector externo”, en Torcuato Di Tella y Tulio Halperin Donghi, *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1969; y Aldo Ferrer, “El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones”, en Mario Brodersohn (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1970.

va y comenzar la ejecución de una obra fundamental para la integración territorial y el desarrollo argentino; la oportunidad también, y no se la dejó pasar.

El 30 de junio de 1970, 12 días después del inicio de la gestión, el ministro remitió al presidente de la nación recomendaciones para la iniciación inmediata de las obras del Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo. El memorándum originó una serie de reuniones en el seno del PE, que tuvieron lugar en el transcurso del mes de julio.

En ese primer documento, se destacaban los problemas heredados de un trámite tortuoso y las deficiencias del precontrato a consideración del gobierno. En primer término, la licitación original no incluía las obras ferroviarias, cuyo costo era similar al del sistema vial. En segundo término, el dictamen de la comisión evaluadora estableció preferencias entre tres de las cuatro ofertas y, sólo en el dictamen de minoría, se había incluido en primer lugar a EASA. Finalmente, los plazos establecidos para el cumplimiento de las diversas condiciones requeridas habían sido prorrogados una y otra vez, lo que generó situaciones que empañaron la negociación.

Respecto a la propuesta específica, el memorándum destacaba que no era la más conveniente para los intereses públicos: de acuerdo con el pliego original y en la oferta de EASA, el capital de la empresa concesionaria ascendía sólo al 6% del monto de la

inversión requerida. La totalidad de los otros recursos serían aportados directamente por el Estado (a través del subsidio) o mediante la emisión de valores de la concesionaria y créditos de proveedores con garantía estatal. Por otra parte, el Estado garantizaba los mayores costos eventuales de la obra y los ingresos anuales del peaje. En consecuencia, no había en la propuesta riesgo empresario.

Tampoco se aprovechaba el aporte del capital nacional ni se priorizaba a las empresas locales. En efecto, a pesar de que el subsidio y los recursos financieros líquidos se originaban en el Estado o se movilizaban con sus garantías, el aporte de las empresas constructoras y la tecnología local al proyecto sólo representaba una proporción minoritaria en el conjunto de las inversiones. De hecho, los recursos de libre disponibilidad (subsidio, colocación de valores con garantía estatal y capital de la empresa) representaban el 57% de los recursos totales, pero la participación de los gastos locales en el total de las inversiones era de sólo el 28%, es decir, el componente importado sumaba más del 70%.

De acuerdo con el MOSP, en un proyecto como el de Zárate-Brazo Largo el componente importado de materiales no debía superar el 30% de las inversiones y debía ser cubierto con los créditos de proveedores. El resto de los recursos debía utilizarse para ocupar la capacidad instalada de las empresas cons-

tractoras argentinas y la tecnología disponible en el país.<sup>2</sup> En suma, en la nueva perspectiva, la prioridad era maximizar el aporte local respetando la consistencia técnica del proyecto y la estructura de financiamiento, lo que no estaba garantizado en la propuesta de EASA.

Sobre la base de este diagnóstico, se propuso, en primer lugar, desestimar las propuestas presentadas en la licitación de julio de 1968 debido a que no se ajustaban a las condiciones establecidas en el pliego. Con esta medida, se pretendía resolver definitivamente la situación que se había generado con EASA y las polémicas públicas en torno a la posibilidad de un contrato con esa firma. Esta decisión dejaba de lado todas las tramitaciones que los funcionarios públicos habían mantenido con esa empresa, durante casi un año. La desestimación de las propuestas permitía que el Estado no sólo quedase eximido de res-

<sup>2</sup> Al otorgar la concesión vinculada a una sola fuente financiera y de provisión de materiales y tecnología, se restringía la posibilidad de mejorar las ofertas aprovechando la intensa competencia existente entre proveedores de materiales y tecnología para este tipo de obra; éste era un factor que provocaba, muy probablemente, un encarecimiento de las obras. También introducía una restricción tecnológica al condicionar el proyecto al tipo de tecnología y materiales de la única fuente de abastecimiento. Por ejemplo, la decisión de usar estructuras de acero en vez de concreto como decía la propuesta oficial obedecía a la necesidad de maximizar el componente importado del Reino Unido.

ponsabilidades legales frente a las empresas que se habían presentado, sino, también, evitar ser objeto de crítica por falta de continuidad de la acción administrativa.

Ahora bien, ¿cuál era el camino a seguir una vez descartadas las propuestas de la licitación anterior? El MOSP estimó que no era conveniente convocar a las firmas que se habían presentado a un nuevo llamado a licitación porque, para ello, había que redefinir las bases financieras y establecer condiciones para la participación de empresas locales. Estas nuevas condiciones, sumadas a la complejidad propia de la concesión de la obra pública por peajes, “llevaría seguramente al proyecto a un nuevo punto muerto y a mayores dilaciones que ya son intolerables”.<sup>3</sup> Además, la nueva convocatoria reactivaría la discusión sobre la irregularidad del trámite y dejaría un flanco abierto que podía comprometer la gestión administrativa.

La alternativa que manejó el MOSP consistía en crear una sociedad anónima con mayoría estatal, que se denominaría Autopistas por Peaje SA. La propuesta preservaba la idea de la concesión de obras públicas por peaje, instrumentada a través de la ley 17.520/67, la cual contemplaba la posibilidad de uti-

<sup>3</sup> “Memorándum del Director General de Asuntos Jurídicos al ministro de Obras y Servicios Públicos”, 1º de julio de 1970.

lizar una sociedad anónima con mayoría estatal para explotar la concesión.<sup>4</sup>

En la formulación de la propuesta alternativa se consideró especialmente el carácter impostergradable de la obra; la necesidad de realizar el proyecto al menor costo posible, ampliando el área de autonomía nacional tanto desde el punto de vista de la movilización de recursos externos como de las opciones técnicas; además de lograr la máxima participación posible de las empresas privadas y las tecnologías nacionales.

El equipo del MOSP trabajó con celeridad. El 10 de julio, el ministro solicitó al administrador general de la DNV, ingeniero Roberto Agüero, un informe que señalara el tiempo que demandaría, “trabajando con toda urgencia”, preparar los pliegos para un llamado a licitación del complejo vial-ferroviario, y sobre la factibilidad de llamar a licitación por tramos o partes de la obra con el propósito de acelerar el trámite de adjudicación y de iniciación de las tareas. También recabó la opinión de la DNV respecto a la conveniencia de que ese organismo iniciase, por cuenta de la empresa adjudicataria de la obra, trabajos de pre-

<sup>4</sup> *Ibid.* La ley 17.520 establecía que las concesiones de obra pública se otorgarían mediante licitación pública, por contratación directa con entes públicos o con sociedades con capital estatal o por contratación con sociedades privadas o mixtas (art. 4).

paración que permitiesen acelerar el período de construcción.<sup>5</sup>

La DNV respondió al requerimiento tan sólo tres días después. En su nota, Agüero señalaba que el tiempo necesario para preparar los pliegos sería de veinte a treinta días y que el llamado a licitación bien podía hacerse por tramos, dividiendo las obras en función de la especialización de las empresas contratistas. En efecto, la obra vial, correspondiente a movimiento de suelos, desagües, pavimentos y trabajos complementarios, podía ser licitada de inmediato. También el director de la DNV informaba sobre la conveniencia de llamar a concurso para la designación de ingenieros consultores, colaboradores de la dirección y de la EFA para las distintas etapas de licitación, adjudicación y construcción.

Finalmente, la DNV proponía dilucidar qué empresas podrían cotizar en el llamado a licitación. En opinión de ese organismo, si se optaba por el sistema de peaje, debía limitarse el nuevo concurso a las cuatro oferentes del primer llamado, aunque eso imposibilitaba dividir la obra en partes. Si en cambio se optaba por otro sistema de financiación, debía abrirse un concurso público totalmente nuevo, en tanto se modificaban las bases iniciales de mane-

<sup>5</sup> MOSP, “Memorándum del ministro Aldo Ferrer dirigido al administrador general de la DNV”, 10 de julio de 1970.

ra fundamental. En opinión de la DNV, el sistema de peaje tenía que ser descartado, pues este sistema creaba dificultades, como ya se había verificado con la licitación realizada. Proponía en cambio un sistema de pago diferido y la emisión de títulos o bonos con ese destino específico.<sup>6</sup>

Parte de la prensa reflejó la discusión puertas adentro del gobierno y el cambio de estrategia respecto de la anterior gestión, al menos, en lo referente a obras públicas. Así lo advertía *El Cronista Comercial*: “El ministro estudia ya el lanzamiento de un paquete de licitaciones para distintos proyectos de inversión y ello lo ha determinado a revisar el estado de los expedientes en casos de tanto conflicto como el de Zárate-Brazo Largo, la licitación del Roca y Salto Grande”. Para esa publicación, Ferrer podía dejar de lado a EASA y aceptar que el Estado, a través de la DNV y la EFA, administrase la realización del puente y las obras complementarias. Pero lo más importante, según ese medio, era que la concepción del nuevo ministro difería de la del anterior en que buscaba dar participación prioritaria a la industria nacional, “sin establecer demasiadas exigencias en materia de precios”. El criterio que prevalecía era que al desarro-

<sup>6</sup> SEOP, DNV, “Memorandum del administrador general Roberto Agüero al ministro de Obras y Servicios Públicos, Aldo Ferrer”, 13 de julio de 1970.

llarse las obras crecería también la eficiencia global del proceso económico, y esto resultaba ser lo más importante.<sup>7</sup>

Por su parte, la revista *Confirmado* destacaba que la adjudicación a EASA estaba condicionada a que lograra el financiamiento necesario sin garantía oficial. La otra variante era que la DNV contratara directamente las obras, en cuyo caso, los grupos que se presentaron a la licitación original serían subcontratistas, previo concurso cerrado. De acuerdo con esta publicación, la DNV y la EFA habían sugerido conformar una empresa “al estilo Hidronor; ello es, una sociedad anónima estatal con participación accionaria privada en minoría”.<sup>8</sup>

Las reuniones del titular del MOSP con funcionarios del Ejecutivo para discutir las alternativas del proyecto incluyeron, en primer lugar, al presidente y, también, a los secretarios de los consejos nacionales de Seguridad, vicealmirante Jorge Duyós, y de Desarrollo, general Juan Guglielmelli, al secretario de Obras Públicas y Transporte, capitán de navío Recaredo Vázquez, al secretario general de la presidencia, coronel Federico Mourgliaer, y al jefe de la Casa Mili-

<sup>7</sup> “Obras públicas: la estrategia del ministro Ferrer”, en *El Cronista Comercial*, 13 de julio de 1970.

<sup>8</sup> “Zárate-Brazo Largo”, en *Confirmado*, 15 de julio de 1970.

tar, coronel Horacio Rivera.<sup>9</sup> En esas reuniones, el equipo del MOSP expuso que la ejecución de la obra por el sistema de peajes para Zárate-Brazo Largo constituía un mal antecedente para el futuro desarrollo de obras de infraestructura en el país. No obstante, sostener esa posibilidad permitía enmarcar a la nueva propuesta con lo establecido por la gestión anterior. Era entonces necesario concretar, a breve plazo, las proyecciones financieras y de rentabilidad del pliego original y cláusulas específicas sobre participación de la industria nacional.<sup>10</sup> Las tareas del MOSP, la DNV, la EFA, y el análisis en el seno del PE culminaron con una primera propuesta de crear la empresa Autopistas por Peajes SA, que incluía la estructura legal y administrativa del ente.<sup>11</sup>

En la nueva empresa, si bien se mantenía la estructura de financiamiento en lo fundamental, se establecían dos variantes principales: se emitirían bonos con desgravación impositiva (de acuerdo con la franquicia prevista en la ley 17.520 de concesión de obras públicas por peaje). Esta operación permitiría reorientar el ahorro interno hacia una obra conside-

<sup>9</sup> “Informaron sobre distintos aspectos del complejo vial Zárate-Brazo Largo”, en *La Prensa*, 15 de julio de 1970.

<sup>10</sup> “Zárate-Brazo Largo”, en *Confirmado*, 15 de julio de 1970.

<sup>11</sup> MOSP, memorándum del 20 de julio de 1970 (véase el Anexo II).

rada de alta prioridad, además de contribuir a disminuir la evasión fiscal. Por otro lado, al impulsar como objetivo fundamental el aumento de la participación nacional de las empresas constructoras y la ingeniería en la ejecución de la obra, debía disminuirse dentro de los recursos externos la proporción de créditos de proveedores y aumentar la colocación de valores en los mercados financieros del exterior.<sup>12</sup>

La creación de la nueva sociedad permitiría separar el financiamiento de la construcción de la obra. Los contratistas serían pagados al contado y los recursos movilizados directamente por el ente, lo que contribuiría a disminuir los costos de la obra y fortalecer las posibilidades de movilización de recursos internos y externos. De acuerdo con la ingeniería financiera proyectada, los bonos internos se emitirían a dos años de plazo con un interés del 8%

<sup>12</sup> *Ibid.* Dentro de los recursos externos, la proporción de crédito de proveedores debía reducirse y aumentar la de colocación de valores en los mercados financieros del exterior; esto se debía a que los primeros debían destinarse fundamentalmente a efectuar importaciones desde los países que los otorgaban, mientras que los fondos obtenidos mediante la colocación de valores eran de libre disponibilidad. Como estos últimos tenían plazos más cortos (alrededor de cinco años de amortización y con intereses del 10%, contra plazos de 10 a 12 años e intereses del 5 al 6%), el financiamiento externo se acortaba, pero, en opinión del MOSP, ése era un precio que merecía pagarse dada la posibilidad de movilizar la mano de obra, la inversión de las empresas locales y la promoción del nivel interno de la actividad económica.

anual. Autopistas por Peaje SA debía emitir una primera serie de bonos por 5 millones de pesos y sobre esta experiencia realizar nuevas emisiones. Al vencer cada serie se emitirían nuevas de modo de convertir un financiamiento de corto plazo en uno de mediano y largo plazo.

CUADRO VI.1. *Recursos y estructura del financiamiento del proyecto Autopistas por Peaje SA (en millones de dólares)*

Concepto	Según pliego (1)	%	EASA (2)	%	Autopistas por Peaje	%
Recursos internos con garantía estatal						
Subsidio	18,6	32,5	24,3	21		
Bonos (3)					10	8,6
Recursos externos con garantía estatal						
Valores	34,3	60,0	84,6	73,0	87,3	75,3
Créditos de proveedores			35,0	30,2	57,3	49,4
			49,6	42,8	30,0	25,9
Capital	4,3	7,5	7,0	6,0	18,6	16,1
Total	57,2	100,0	115,9	100,0	115,9	100,0

Fuente: elaboración propia sobre la base del MOSP, *Memorándum*, 20 de julio de 1970.

Nota: 1) Excluye los viaductos ferroviarios; 2) incluye obras ferroviarias. Adicionalmente, la EFA realizaría inversiones por 15.200.000 dólares; 3) a colocar con cargo a las franquicias del art. 5 de la ley 17.520. Alternativamente podrían emitirse acciones para integrar el capital de la empresa.

Tal como estaba estipulado en el pliego de la licitación original, en la nueva propuesta, el capital aportado por el Estado (que sustituía al subsidio) debía ser recuperado en los últimos años de la concesión. Como los recursos internos y externos a movilizar serían de corto y mediano plazo, frente a una obra que generaría ingresos en un lapso prolongado a partir de su habilitación, la brecha se resolvería mediante la renovación, a sus vencimientos, de las obligaciones que no pudiesen ser canceladas, en una operación financiera relativamente simple. La alternativa de obtener recursos externos a largo plazo por parte de organismos financieros internacionales se descartaba porque implicaría iniciar negociaciones que demorarían la ejecución de la obra más allá de lo tolerable.

Finalmente, el MOSP planteó que, si el PE aceptaba la solución propuesta, debían tomarse un conjunto de medidas simultáneas con el propósito de mostrar la firme determinación del gobierno en avanzar en la puesta en marcha de la obra. Ese conjunto de instrumentos incluía el decreto de desestimación de las propuestas, una ley que autorizaba la constitución del ente, el acta de constitución y estatutos de Autopistas por Peaje, y el contrato de concesión de obra pública por peaje entre el gobierno nacional y la nueva empresa estatal. Una vez establecidos estos pasos, en un lapso no mayor a treinta días, Autopistas por

Peaje o la DNV llamaría a licitación y los primeros tramos de la obra podrían comenzar antes de fines de ese año.

Los estatutos de Autopistas por Peaje fueron esbozados. La nueva sociedad tendría por objeto la construcción, conservación y explotación del conjunto de obras viales, ferroviarias, portuarias y urbanísticas del sistema de comunicaciones terrestres con la Mesopotamia, llamado Complejo Zárate Brazo-Largo. En la nueva empresa los entes estatales (SEOPT y DNV) debían tener en forma individual o en conjunto un número de acciones no menor al 51% del capital social (de 100 millones de pesos), para conservar el poder de decisión en las asambleas.<sup>13</sup>

También fue delineado el contrato entre el gobierno y Autopistas por Peaje. Allí se estipulaba que el presupuesto de la obra ascendía a 336 millones de pesos (unos 85 millones de dólares), de los cuales 200 millones correspondían a las obras licitadas por la DNV y 130 millones a las obras ferroviarias adicionales. Por medio del contrato propuesto, el Estado se reservaba amplias facultades de control sobre la obra, además de fijar la tasa de peaje inicial y garantizar los ingresos anuales de la concesionaria. En efecto, respecto a este último punto se estipulaba que si los in-

gresos anuales resultaran superiores a los ingresos mínimos garantizados, el 50% se destinaría a constituir un fondo de la concesionaria, parte del cual podía destinarse a dar un dividendo supletorio de hasta un 6%. El 50% remanente a disposición del Estado se utilizaría para complemento de las obras del complejo, financiar obras cuya rentabilidad estuviese demostrada o acelerar el proceso de amortización de las deudas contraídas en relación con el complejo.

<sup>13</sup> MOSP, "Acta de constitución de Autopistas por Peaje SA industrial y comercial", s/f.

## VII. LA SOLUCIÓN DEFINITIVA

HACIA FINES DE JULIO y principios de agosto de 1970, estaba próxima la decisión del gobierno de anular la licitación anterior y poner en marcha la alternativa de crear un nuevo ente de mayoría estatal. Sin embargo, la revisión del proceso indujo un cambio de criterio y, consecuentemente, de la estrategia del MOSP. En el equipo de asesores del titular del MOSP participaba un abogado de una distinguida trayectoria en derecho público y administrativo, el doctor Augusto Reinhold. Él y el ministro tenían una antigua relación de trabajo iniciada cuando este último se había desempeñado –entre 1958 y 1960– como ministro de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires, durante la gobernación de Oscar Alende.

Reinhold observó que el camino elegido implicaba crear una nueva instancia administrativa que podía duplicar tareas de la DNV y que, además de licitar y ejecutar la obra, se demandarían esfuerzos para constituir y poner en marcha el nuevo organismo. El argumento era convincente. El MOSP decidió entonces eliminar esa instancia y proponer que la DNV se

encargara directamente de la ejecución y administración del proyecto, para lo que la dotaría de los medios financieros necesarios.

Esta decisión provocó una nueva andanada de comentarios en la prensa, especialmente en los periódicos locales que reflejaban la opinión de los sectores sociales interesados en la ejecución inmediata del proyecto. Así lo manifestaba la Federación de Centros Comerciales e Industriales de Entre Ríos: el plan inicial de adjudicar las obras a una sola empresa pública había sido desechado y la escasez de información cierta mantenía la “inquietud de las fuerzas vivas de la Mesopotamia, movilizadas nuevamente para lograr realizar la obra a la mayor brevedad”.<sup>1</sup> El desánimo pareció apoderarse de la prensa entrerriana:

se puede inferir que por ahora no habrá adjudicación ni tampoco se favorecerá a una de las empresas que se presentaron a la licitación que aparecía como posible adjudicataria ¿Qué es lo que ha sucedido?... hay nuevos planes y proyectos... y ya sabemos lo que esto puede significar en orden al tiempo a transcurrir, por más que se hable de otor-

<sup>1</sup> “Inquieta al Ministro de Obras Públicas la demora en reanudar Brazo Largo”, en *Pregón*, Gualeguay, 21 de julio de 1970; “Zárate-Brazo Largo: contestación”, en *Provincia*, Concepción del Uruguay, 10 de julio de 1970.

gar la mayor rapidez a las obras. En suma, estamos regresando a algo que se parece a fojas cero.<sup>2</sup>

Estas preocupaciones eran válidas, considerando el largo trámite que había envuelto al proyecto y que ya tenía más de un lustro de duración. Pero el interrogante duró poco. El PE avaló la iniciativa del MOSP y decidió llamar a una nueva licitación sobre la base del proyecto oficial, sin variantes técnicas,<sup>3</sup> limitada a empresas que operasen en el país y, en la cual, tendrían preferencia las ofertas con la máxima participación posible del componente nacional de la obra.

Para financiar la obra, que se ejecutaría también bajo el sistema de peaje, se proponía constituir un fondo especial en la DNV; allí se volcarían los recursos originalmente previstos en la licitación y en el precontrato con EASA. El Banco Industrial se transformaría en el fideicomisario del fondo y en encargado de colocar las obligaciones del Tesoro Nacional y de

<sup>2</sup> “Brazo Largo-Zárate: ahora se elaboran nuevos proyectos”, en *La Calle*, Concepción del Uruguay, 22 de julio de 1970.

<sup>3</sup> La elección del proyecto oficial elaborado por el ingeniero Morandi tenía el propósito de evitar incógnitas técnicas que crearan nuevas complicaciones a la ejecución de la obra. Podía criticarse que esta decisión incrementaría el costo de la obra en alrededor del 10% y que tenía un excesivo componente de acero en su estructura. Sin embargo, de acuerdo con el MOSP, razones de urgencia aconsejaban licitar por el proyecto oficial, elegido en su momento por la DNV a través de un amplio concurso.

las que emitiera la DNV a medida que lo requiriese el desembolso del proyecto.<sup>4</sup> Pero el fondo también movilizaría ahorros privados internos y externos que permitiesen ejecutar la obra con la menor participación posible de recursos del tesoro. Estos recursos y las garantías del Estado no se comprometerían más allá de los que habían sido aceptados en la licitación anterior.

El ministro aclaró que esta decisión era producto de la urgencia con que debía resolverse la construcción de los puentes y no implicaba la exclusión de la concesión de obras públicas a empresas privadas en el futuro. Por el contrario, el MOSP pretendía que algunas de las grandes obras de infraestructura proyectadas fuesen ejecutadas con “efectiva movilización de recursos privados y auténtico riesgo empresario, sin el cual, las obras terminan apoyándose, en definitiva, en los recursos públicos”.<sup>5</sup>

La DNV debía ejecutar “con toda firmeza” la política trazada por el PE de movilizar al máximo el aporte de la industria, las empresas constructoras y la ingeniería nacional.<sup>6</sup> De esta forma, el complejo serviría

<sup>4</sup> El Banco Industrial se transformaba en el fideicomisario de las obligaciones que el Tesoro Nacional entregaría al fondo y de las que emitiese la DNV con garantía estatal.

<sup>5</sup> “Un activo programa de inversión pública con seriedad financiera”, en *El Economista*, 31 de julio de 1970.

<sup>6</sup> La DNV debía consultar con las jurisdicciones y reparticiones interesadas los problemas vinculados a cada una de ellas

simultáneamente para satisfacer una necesidad de infraestructura y para movilizar el poder de compra del Estado, “promoviendo la iniciativa privada y creando nuevas fuentes de trabajo para los técnicos y trabajadores argentinos”.<sup>7</sup>

Como otro rasgo original y siguiendo el mismo espíritu, el proyecto incorporaba disposiciones orientadas a elevar los niveles de bienestar de los trabajadores afectados a la obra. Considerando que en la ejecución de este tipo de proyectos se producía una importante movilización de grupos humanos, de diversa procedencia regional y con variadas pautas vitales y culturales, era necesario constituir un ámbito que evitase el impacto del desarraigo y la inadaptación. Pero, fundamentalmente se aclaraba que debía resguardarse en su “máxima integridad la dignidad humana de las personas afectadas a las obra”.<sup>8</sup> Con ese propósito se incorporaban en el proyecto disposiciones que “enriqueciendo el marco de las obligaciones básicas inherentes al sector patronal en función del vínculo laboral existente, es preciso integrar dinámicamente en el ámbito del trabajo las coorde-

(en particular, la Marina, la Secretaría de Hacienda, la EFA y las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos). También se dispuso crear una comisión asesora integrada por representantes de los intereses privados vinculados al proyecto para recoger sus opiniones.

<sup>7</sup> MOP, “Memorandum al presidente de la Nación”, s/f.

<sup>8</sup> *Ibid.*

nadas salud-capacitación-recreación bajo la forma de servicios concebidos a la medida de las necesidades de las personas involucradas”.<sup>9</sup> Específicamente, se estipulaba que el 2% del costo de la construcción (el 1% a cargo del fondo y el 1% a cargo de los contratistas) debía destinarse a obras sociales en beneficio del personal.

De acuerdo con la propuesta, las obras debían comenzar antes de finalizar el año y habilitarse a fines de 1973. En los comentarios adicionales del memorándum elevado al presidente, el ministro destacaba que debía darse una solución “urgente al proyecto que apenas representa el 2% de la inversión pública nacional y alrededor del 15% de las inversiones actuales de Vialidad”. Y agregaba: “Realmente no se justifican, económica y técnicamente, las complicaciones frente a una obra que no tiene nada de excepcional”.<sup>10</sup> Con en el mismo espíritu y en torno del debate contemporáneo sobre el complejo hidroeléctrico de El Chocón-Cerros Colorados, el ministro afirmó: “No debemos exagerar la dimensión de las obras porque achicamos al país”.

La decisión del MOSP suscitó una serie de apoyos y cuestionamientos que se tradujeron en presentaciones y gestiones, tanto por parte de las empresas

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

hasta entonces involucradas como de posibles participantes en las obras.

Los primeros cuestionamientos surgieron, sin embargo, de la propia estructura burocrática, en especial de algunos de los funcionarios que habían estado involucrados en las tramitaciones de la licitación. Por ejemplo, el director de Programación y Control creía conveniente concretar el contrato con EASA, dado que ya se estaba en el punto de tener preparado los proyectos de decretos y la ley necesarios para la adjudicación e inmediato comienzo de las obras. En su opinión no era conveniente revisar las actuaciones, y “salvo que existiese la certeza de acciones dolosas –afirmaba– el proceso debe seguir adelante y no desaprovechar más de cinco años de trabajos ininterrumpidos en su preparación”.<sup>11</sup> Otros aseguraban que la ratificación del llamado a licitación sobre la base del proyecto oficial haría que la concreción de la obra fuera mucho más costosa que con otras alternativas. El titular de la SEOPT sostuvo: “En síntesis, no creo que la obra pueda ejecutarse como se plantea según el proyecto oficial dentro del plazo previsto a un precio razonable ya que los estudios de la Se-

<sup>11</sup> “Nota del Director Nacional de Programación y Control, ingeniero Ezequiel Ogueta al Secretario de Estado de Obras Públicas y Transportes, Capitán de Navío Recaredo Vázquez”, 20 de julio de 1970.

cretaría a mi cargo son insuficientes para permitir tales afirmaciones”.<sup>12</sup>

Pero el hecho que tuvo mayor repercusión fue la prioridad establecida para las empresas locales, un eje central de la política definida por el MOSP y que sentaba un precedente importante para futuras contrataciones. El CZBL era, en la práctica, el primer caso de aplicación de la política de “compre nacional” que, poco después, se plasmaría en la ley del mismo nombre (ley 18.875).<sup>13</sup>

En este caso, las presiones se dejaron sentir desde diferentes ámbitos. El 16 de julio, antes que se presentara la propuesta inicial de conformar Autopistas por Peaje SA, Adolphe Kaufmann, directivo de Hochtief AG, señalaba en una nota elevada al subsecretario de Obras y Servicios Públicos que, por su magnitud y complejidad técnica, las obras de Zárate-Brazo Largo exigían la intervención y conducción de una empresa “que disponga de la más calificada ingeniería y conocimientos especializados, y que tenga en su haber una larga y profunda experiencia en la construcción”. Más aún, afirmaba el directivo, un conglomerado de empresas menores no podía llevar adelante exitosamente las tareas. En conse-

<sup>12</sup> “Nota dirigida por el Secretario Recaredo Vázquez al Ministerio de Obras y Servicios Públicos”, 5 de agosto de 1970.

<sup>13</sup> “Un activo programa de inversión pública con seriedad financiera”, en *El Economista*, 31 de julio de 1970.

cuencia, la sociedad concesionaria, que bien podía ser estatal, mixta o privada, debería comprometerse a contratar con una empresa constructora de jerarquía, que a su vez, asegurase la “mayor participación posible” a empresas constructoras e industriales argentinas.<sup>14</sup>

Poco después, el embajador de Alemania advertía, en una carta enviada al MOSP, la posible discriminación que sufrirían las empresas de su país al suprimir los “criterios de igualdad de condiciones aplicados hasta la fecha por el gobierno para argentinos y extranjeros”. El embajador comprendía que el gobierno fomentara determinada rama de la economía, pero, no obstante, también compartía la preocupación de una empresa alemana “que años atrás y en base al requerimiento argentino ha iniciado su actividad en este país confiando en la igualdad de condiciones y que desde entonces trabaja en colaboración con empresas e ingenieros argentinos”.<sup>15</sup>

En cambio, las cámaras de empresarios se mostraron entusiasmadas con los anuncios, y especialmente la Cámara Argentina de la Construcción destacaba las “acertadas medidas adoptadas” en el

<sup>14</sup> “Memorándum. Ref. Complejo Zárate-Brazo Largo”, 16 de julio de 1970.

<sup>15</sup> Carta del embajador de Alemania, Luitpold Werz, al Ministro de Obras y Servicios Públicos, 23 de septiembre de 1970.

ámbito del MOSP, como la de que el puente fuese realizado por empresas constructoras argentinas.<sup>16</sup> También representantes de distintos sectores sociales de la Mesopotamia, y especialmente de Entre Ríos, expresaron su total apoyo al MOSP. Éstos estaban ansiosos de que las obras se realizasen lo más pronto posible, según lo manifestó el ex diputado nacional por la Unión Cívica Radical Intransigente, Horacio Domingorena, un tesorero promotor de la integración mesopotámica y de la obra.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> “Nota de la Cámara Argentina de la Construcción al ministro de Obras y Servicios Públicos”, 2 de septiembre de 1970.

<sup>17</sup> “Zárate-Brazo Largo: prioridad”, en *Nuevo Diario*, Santa Fe, 31 de julio de 1970. Domingorena, oriundo de Gualagaychú, había sido estrecho colaborador de Andrés Rivas en la Comisión Nacional Pro Integración de la Mesopotamia.

## VIII. LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN

LA PUESTA EN PRÁCTICA de la decisión adoptada requería resolver definitivamente el esquema financiero del proyecto. La propuesta del MOSP fue crear un fondo especial con los mismos recursos que estaban previstos en el planteo anterior. El 5 de agosto, el Ministerio elevó al PE su propuesta, la cual fue tratada en una reunión de gabinete, previa aprobación del presidente. En la reunión, los comandantes en jefe de las tres Fuerzas Armadas, que eran depositarias del poder político de la nación bajo el régimen de facto, aprobaron la propuesta.<sup>1</sup>

En la misma se proponía la licitación inmediata por el proyecto oficial de los accesos y las obras sobre la isla Talavera y de los viaductos y los dos puentes. En esa licitación la obra debía adjudicarse a la mejor propuesta y encomendar, a los proponentes, la presentación de una variante, si fuera menor en el 10% a su propia cotización para el proyecto oficial. El plazo sería de 120 días para la presentación de las propuestas y de 30 días para la adjudicación. Esta solu-

<sup>1</sup> Ley 18.789, promulgada el 18 de septiembre de 1970.

ción permitía eventualmente perder sólo 30 días en relación con una licitación sin variante, ya que el proyecto definitivo de los puentes podía ser elaborado mientras se contruían los viaductos.

Como resultado de las gestiones comentadas y propuestas, el gobierno decretó la desestimación de las ofertas previas, declaró de “interés nacional” a las obras del complejo y creó el Fondo Especial Zárate-Brazo Largo, destinado a solventar las inversiones y gastos que demandasen los estudios, proyectos, dirección, inspección, construcción, mantenimiento y explotación de las obras que formaban parte de los tramos I y II previstos.

Los recursos se integrarían específicamente con un crédito de 341.200.000 pesos a favor de la DNV, las asignaciones que el gobierno nacional o los de las provincias destinasen, el producido de las tasas de peajes y el producido de la venta o negociación de los títulos, bonos y valores que se emitiesen para financiar las obras del sistema. Por el mismo decreto, el PE podía emitir obligaciones representativas de la contribución del gobierno nacional hasta 65 millones de pesos, además de permitirle avalar las obligaciones de la DNV por 276 millones de pesos.

El costo de las obras sería amortizado mediante el cobro de un derecho de peaje, abonado por los usuarios durante quince años. Una vez finalizado ese plazo, el PEN determinaría la forma de adminis-

tración y explotación de las obras. Por su parte la DNV convendría con la EFA las formas de financiamiento de las obras ferroviarias complementarias y las tasas de peaje correspondientes al transporte ferrocarrilero.

También fue creada, en jurisdicción de la DNV, una Comisión Asesora del Complejo Ferrovial Zárate-Brazo Largo, que sería presidida por el administrador general de esa dirección e integrada por representantes de los intereses privados vinculados a las obras. Las funciones y la composición quedaban sujetas a las decisiones del MOSP a través de la SEOPT.

En una conferencia de prensa, el 19 de agosto, el ministro y el director de la DNV anunciaron el llamado a dos licitaciones. La primera se realizaría el 15 de octubre y la segunda el 15 de diciembre.

La ventaja para las empresas argentinas que se presentaran a la licitación era evidente. Estas firmas obtendrían el 5% de preferencia por el solo hecho de ser nacionales. Para obtener esa ventaja debían cumplir con algunas condiciones: haber sido creadas o autorizadas a funcionar de conformidad con las leyes argentinas, estar inscriptas en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas, acreditar haber ejecutado obras en el país, y acreditar que el 80% del conjunto de directores técnicos y directivos tuviesen domicilio permanente en Argentina. También, para obtener la calificación de empresa nacio-

nal, la declaración jurada debía incluir un compromiso de no subcontratación directa con empresas extranjeras por más del 25% del monto total de la obra. Las empresas extranjeras quedaban marginadas sólo en el caso de no haberse radicado previamente en el país.

Entre los propósitos de las normas complementarias se estipulaba llevar al máximo las compras a nivel local. Un artículo en el pliego adicional establecía que, a efectos de calcular el precio ganador, los componentes importados serían sobrecargados el 15%, de modo que la oferta con más componentes adquiridos en Argentina tendrían una ventaja adicional.

Conforme a los estudios técnicos realizados, se estimaba que los ingresos de peaje en el curso de unos 15 años permitirían pagar las obligaciones a emitirse para financiar la construcción de la obra. El pago del peaje sería el 40% superior al pago del cruce en balsas, pero se entendía que la velocidad y agilidad del sistema constituirían un aliciente para los usuarios.<sup>2</sup>

La prensa nuevamente destacó las medidas aunque algunos sectores aún descreían poder llegar a resultados concretos en lo inmediato, a juzgar por la

<sup>2</sup> “La anexión de la Mesopotamia”, en *Primera Plana*, núm. 399, 22 de septiembre de 1970.

experiencia pasada. Por ejemplo, se señalaba que más allá de las buenas intenciones era necesario no caer en improvisaciones, siempre riesgosas.<sup>3</sup> *La Nación* rescataba la decisión, básicamente porque se había interrumpido un proceso viciado de irregularidades e imprevisiones:

Admitidos los vicios del concurso comenzar el proceso desde el principio hubiera significado una nueva postergación de las obras. Se hacía recomendable, pues, adoptar un criterio distinto para encarar los trabajos, y el procedimiento escogido por las autoridades permite llamar ya a licitación e iniciar las tareas antes de finalizar el año, si las previsiones oficiales no resultan otra vez frustradas.<sup>4</sup>

No obstante, ese diario señalaba que el plan era ambicioso y que requería una adecuada organización de los trabajos. También destacaba que el sistema de financiamiento elegido por el MOSP resultaba idóneo para una obra que no dejaría ingresos hasta su total terminación y que otorgaría al capital invertido un retorno lento. Señalaba *La Nación*:

<sup>3</sup> “Desestiman propuestas para Zárate-Brazo Largo”, en *Clarín*, 20 de agosto de 1970; “Zárate-Brazo Largo. Nuevas licitaciones”, en *El Cronista Comercial*, 20 de agosto de 1970.

<sup>4</sup> “Reactivación de la Mesopotamia. Zárate-Brazo Largo lo hará Vialidad”, en *La Nación*, 20 de agosto de 1970.

La emisión de bonos en el exterior es un recurso financiero conveniente [...]; es del caso recordar los vaivenes del mercado internacional de capitales y los inconvenientes con que suele enfrentarse la Tesorería para obtener, de esas mismas fuentes, recursos en condiciones satisfactorias. Lo que de todos modos se obtenga constituirá un aporte de divisas líquido a la economía y evitará recurrir al mercado interno de capitales, donde sería necesario competir no sólo con otros sectores de la economía, sino con el propio Estado que coloca sus bonos en una plaza de proporciones limitadas.<sup>5</sup>

No obstante, los editorialistas lamentaban que la obra fuese finalmente encarada por el Estado, dado que el sector privado había manifestado su interés pero el trámite de licitación había impedido que se concrete.<sup>6</sup>

Desde una perspectiva distinta surgieron otras objeciones.

¿A cuento de qué viene ahora esta fiebre del estatismo formal? ¿En virtud de qué análisis se llega a la conclusión de que el Estado debe hacer el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo a través de Vialidad

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

Nacional habiendo empresas privadas dispuestas a realizar las obras y a financiarlas? Si los trámites de adjudicación merecen dudas que se tomen los arbitrios que corresponden y que se juzgue penalmente a los culpables. Pero nada justifica que el Estado continúe endeudándose cuando la actividad privada cuenta con capacidad financiera y técnica para hacer las obras... La intervención del Estado tiene un sentido nacional y revolucionario cuando crea las condiciones propicias para integrar su estructura productiva, cuando protege la producción nacional con altas barreras aduaneras, cuando a través del impuesto y del crédito alienta la inversión en los rubros prioritarios del desarrollo; cuando a través de la política de ingreso vigoriza el mercado interno.<sup>7</sup>

No obstante estos comentarios críticos, otros sectores indicaban la fuerte apuesta a las empresas locales y que la licitación del CZBL fuese el “primer caso de defensa de la industria nacional”. César Polledo, titular de la Cámara Argentina de la Construcción, rescató la decisión política y el hecho de no aceptar la presión “extraña al interés nacional” en las alternativas en torno a la realización de las obras.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> “La fiebre del estatismo”, en *Resultado*, 26 de agosto de 1970.

<sup>8</sup> “Un aplauso para dos licitaciones”, en *Síntesis de la Industria*, 9 de septiembre de 1970.

*El Cronista Comercial* señaló también que “el ministro Aldo Ferrer y su equipo deben haber querido evidenciar de inmediato el por qué doctrinario de haber aceptado la función pública y lo han hecho con definiciones tan claras como inusuales”.<sup>9</sup> Por su parte, *Competencia* manifestaba que Ferrer “había preferido dejar hablar a los hechos [...] el pliego de condiciones para la licitación de Zárate-Brazo Largo fue la avanzada de su pensamiento sobre la capacidad de compra del Estado”.<sup>10</sup>

Mientras tanto, a la espera de la concreción del llamado a licitación, una comitiva encabezada por el ministro se reunía con los gobernadores de Entre Ríos, brigadier Ricardo Favre; de Corrientes, Adolfo Navajas Artaza, y de Misiones, brigadier Ángel Rossi, para combinar la puesta a punto del complejo con la pavimentación de la ruta 14 y de esa manera completar la integración mesopotámica.<sup>11</sup>

La primera licitación se llevó a cabo como estaba prevista el 15 de octubre, sobre una base de 32 millones de pesos y reveló el interés de las empresas argentinas en la obra. Se presentaron siete ofertas:

<i>Empresas ofertantes</i>	<i>Millones de pesos</i>
Chacofi SA	28,6
Gardebled Hnos. SA y Marengo SA	33,8
Welbers e Insúa SA	33,9
Cía. de Construcciones Civiles SA, Geopé Cía, Ingeniero Polledo SA y SA Cía. de Construcciones J. Aragón Ltda.	34,4
Bacigalupi y De Stéfano SA	35,7
Conevial SA	39,8
Construcciones Meijide SA	39,8

Fuente: “Brazo Largo: en una semana se adjudicarían las primeras obras”, 16 de octubre de 1970.

El 16 de octubre, 24 horas después de abiertas las propuestas, el director de la DNV informó al ministro cuál era la empresa ganadora y, al día siguiente, se firmó el contrato de adjudicación con Chacofi SA, presidida por el ingeniero Jorge Tonconogy, sin objeción alguna de las otras empresas concursantes.

La celeridad en la resolución era un hecho inédito en el ámbito del MOSP y probablemente en el de toda la administración nacional, en obras de gran dimensión.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> “Primer caso de defensa de la industria nacional”, en *El Cronista Comercial*, 26 de agosto 1970.

<sup>10</sup> “Obras públicas. Dime a quién compras y te diré quién eres”, en *Competencia*, núm. 83, 4 de septiembre de 1970.

<sup>11</sup> “Se concretará la interconexión mesopotámica con el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo”, en *Campo*, 18 de septiembre de 1970.

<sup>12</sup> Para ese entonces también se había adjudicado la construcción del puente Colón-Paysandú a un consorcio argentino-uruguayo integrado por Empresa Argentina de Cemento Armado SA, Zarazaga y Degregori, ambas empresas argentinas, y Ademar Soler SA, uruguayo. La obra sería financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En ese momento, el titular del MOSP se desempeñaba interinamente en la cartera de Economía y Trabajo, vacante por la renuncia del doctor Carlos Moyano Llerena. Pocos días después, la designación fue formalizada y terminó la gestión de Ferrer en el MOSP.

El 15 de diciembre tuvo lugar la apertura de la licitación del segundo tramo de las obras del complejo, que incluía la construcción de los grandes puentes con un presupuesto de 300 millones de pesos y un plazo de 36 meses para la construcción. Se presentaron en esta oportunidad seis oferentes: Gardebled Hnos. SA, Bacigalupi y De Stefano, Ingeniero Carlos Bacigalupi y Marengo SA; Christian y Nielsen EACA, Brave, Tontana y Nicastro; Conevial SA, Odisa SA, Industria Argentina de la Construcción y Urbania SA; Polledo SA, Compañía de Construcciones José Aragon, Compañía de Construcciones Crivelli y GEOPE SA; Impresit Sideco, Construcciones Meijide; y Techint SA y Horacio A. Albano Construcciones. Los dos últimos consorcios también presentaron ofertas alternativas por montos menores.<sup>13</sup>

Tan sólo una semana después, la DNV suscribió el contrato con Techint-Albano por poco más de 358 millones de pesos (alrededor de 90 millones de dólares). Estuvieron presentes Roberto Agüero, de la DNV,

<sup>13</sup> “Zárate-Brazo Largo: se abrió una licitación”, en *El Cronista Comercial*, 16 de diciembre de 1970.

CUADRO VIII.1. *Empresas oferentes en la licitación para la construcción de los puentes y cotización (en millones de pesos)*

<i>Empresa / Consorcio</i>	<i>Cotización puente I</i>	<i>Cotización puente II</i>
Gardebled Hnos. SA, Bacigalupi y De Stefano, Ingeniero Carlos Bacigalupi y Marengo SA	233	275
Christian y Nielsen EACA, Brave, Tontana y Nicastro	224	267,5
Conevial SA, Odisa SA, Industria Argentina de la Cosntrucción y Urbania SA	215	244,7
Polledo SA, Compañía de Construcciones J. Aragón, Compañía de Construcciones Crivelli y geope SA	237	No cotizó
Impresit Sideco, Construcciones Meijide	206	236
Techint SA y Horacio A. Albano Construcciones	194,6	196,5

Fuente: “Zárate-Brazo Largo: se abrió una licitación”, en 16 de diciembre de 1970. Nota: puente I: sobre el Paraná de las Palmas; puente II: sobre el Paraná Guazú

Andrés Vaccheli y Humberto Rosa, de Techint, y Horacio Albano. El nuevo ministro de Obras y Servicios Públicos, que sucedió a Ferrer, destacó en la ocasión

que la actividad de los funcionarios se cumplió con “el nivel de dinamismo y eficacia que exige la nueva etapa del proceso revolucionario”.<sup>14</sup>

Para la licitación, Techint había organizado una nueva sociedad, con funcionamiento autónomo respecto de las empresas asociadas al grupo. Se trataba de una organización ad hoc, Cía. Técnica Internacional SA, que, unida a Horacio Albano Ingeniería y Construcciones SA, se presentó como oferente. La nueva empresa se denominó Techint-Albano Puentes y Viaductos Zárate-Brazo Largo y tenía como objeto exclusivo la administración de las obras contratadas. Techint participaba con el 65% del capital y Albano con el 35% restante.

La gerencia de ingeniería civil de Techint tuvo a su cargo el desarrollo de los proyectos, con la asistencia de Fabrizio de Miranda, de Milán, y el asesoramiento del ingeniero Fritz Leonhardt, de Stuttgart. La oferta incluyó una variante propia en el diseño de los puentes oficiales que se apartaba del proyecto oficial. El tablero ferroviario se construiría al mismo nivel que las calzadas carreteras y no por debajo, como indicaba el proyecto de Morandi. La alternati-

<sup>14</sup> “Zárate-Brazo Largo: se firmaron contratos para construir puentes”, en *El Cronista Comercial*, 22 de diciembre de 1970; “Vinculación con la Mesopotamia. Se construirá en 36 meses el complejo Zárate-Brazo Largo”, en *La Nación*, 22 de diciembre de 1970.

va motivó una serie de estudios que dilataron brevemente la resolución hasta mayo de 1971, momento en que se adjudicó de manera definitiva a la empresa la realización del proyecto y la ejecución de las obras. El monto del contrato de la DNV con Techint-Albano fue ajustado y se estableció en 570 millones de pesos (138 millones de dólares).

La alternativa propuesta por Techint, respecto al proyecto oficial, evitaba el cruce entre el ferrocarril y la carretera en los viaductos de acceso; ello suponía una mejora funcional del complejo debido a la menor pendiente admisible por el ferrocarril y una menor longitud, y, por lo tanto, menores costos de los viaductos de acceso.<sup>15</sup>

El sistema estructural adoptado para los puentes principales fue el de una viga continua suspendida de cables anclados en el extremo superior de una pila de hormigón armado, a 70 metros por encima del tablero; un esquema de puente estático que había sido adoptado en base a anteriores experiencias en puentes carreteros sobre el Rin en Alemania.

Posteriormente, la SEOPT adjudicó el tramo ferroviario, el fin del viaducto margen izquierda del Para-

<sup>15</sup> La gran altura de los puentes sobre el río exigía la ejecución de accesos de gran longitud; para el tráfico carretero serían de 6,5 km, mientras que, por la menor pendiente admisible para el ferrocarril, los ferroviarios se establecieron en 10 km.

na Guazú, la ejecución de diez puentes de hormigón pretensado y la construcción de la Estación Parana-cito a Christiani y Nielsen, Cía. Argentina de Construcciones SA.

CUADRO VIII.2. *Datos generales del proyecto Techint-Albano*

Obras	Conceptos	Especificaciones
Viaductos	Ferrovianos Carreteros Supreestructuras Luces	10 km, simple vía 6,5 km, de 4 trochas Vigas de hormigón pretensado 65 m
Puentes	Cantidad Luces Altura puentes Altura pilas Superestructuras	2 110 + 330 + 110 = 550 metros 50 m 120 m Tablero metálico

Fuente: Techint-Albano, *Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Organización Techint, 1983.

## IX. LA CONSTRUCCIÓN DEL COMPLEJO

LAS OBRAS LICITADAS EN DOS ETAPAS diferentes eran parte de un mismo complejo y las adjudicatarias concibieron su tarea como una unidad y no como dos obras que se desarrollaban contemporáneamente.

Chacofi quedó entonces encargada de realizar los tramos de las rutas 9 y 12 hasta el fin del viaducto en la margen izquierda del Paraná Guazú; también realizaría la ejecución de terraplenes, pavimento y puentes menores, de acuerdo con el proyecto oficial. No eran obras de gran dificultad técnica y tuvieron comienzo inmediato en los últimos meses de 1970. Al momento de la inauguración de las obras, el presidente Levingston señaló:

Queremos realizar una revolución cada vez más acelerada, pero jalonada por hechos concretos. La revolución tiene como objetivo fundamental el desarrollo acelerado del país para conquistar el bienestar de sus habitantes. Esta obra simboliza lo que el gobierno ha proyectado como medio de producir cada vez más la capitalización del país. Ya

que si no lo logramos, será sólo una ficción el desarrollo con justicia y con sentido nacional.<sup>1</sup>

El principal problema para Chacofi se presentó con la realización del terraplén ferroviario en la isla Talavera, dada la debilidad del terreno de apoyo y las continuas crecientes; pero ello se resolvió con la realización de muros de contención paralelos al terraplén.

Las obras de Techint comenzaron un año después, en octubre de 1971. Dadas las características especiales de la construcción fue necesario un período previo durante el cual sólo se desarrollaron tareas de preparación, tales como la instalación de obradores y el equipamiento de ingeniería.

El comité de dirección de la obra principal estuvo compuesto por el vicepresidente de Techint, ingeniero Andrea Bacchelli, y por el ingeniero Horacio Albano. Durante el estudio del presupuesto y en la puesta en marcha de las obras civiles, el comité contó con la asistencia de Ingeniero Lodigiani SpA, de Milán, y el asesoramiento del profesor Ricardo Morandi, quien había hecho el diseño oficial. También se realizaron distintos ensayos (en túnel de vientos y anclaje de cables) que se llevaron a cabo en laboratorios ingleses y alemanes.

<sup>1</sup> “Inauguración de las obras del Complejo vial-ferroviario Zárate-Brazo Largo”, en Ministerio de Economía y Trabajo, *Información Económica de la Argentina*, núm. 35, noviembre de 1970.

Las tareas partieron de la margen derecha del Paraná de las Palmas hasta llegar a la margen izquierda del Paraná Guazú; ello supuso un avance gradual que permitió una notable evolución de los rendimientos en las etapas sucesivas de la construcción.

En la zona de operaciones se instalaron cinco obradores, uno principal, en un predio de 20 ha cercano a Zárate, y otras cuatro bases operativas, ubicadas en cada margen de los ríos Paraná de las Palmas y Paraná Guazú.

La construcción demandó el movimiento de tres millones de m<sup>3</sup> de suelos para el relleno y dragado que requerían obradores y muelles, y para la ejecución de terraplenes y pavimentos. Numerosos equipos especiales fueron utilizados, algunos fabricados por primera vez en el país.

En el período de máxima superposición de tareas, trabajaron simultáneamente 2.500 operarios, a los que debe sumarse otros tantos vinculados a los proveedores. Durante el segundo semestre de 1973, se inició el montaje de las estructuras metálicas del puente sobre el Paraná de las Palmas. Para ese entonces el avance físico de la obra había alcanzado el 40%.<sup>2</sup> Un año después las obras habían alcanzado el 60%, pero se registraban algunos retrasos. Los re-

<sup>2</sup> *Construcciones*, Revista de la Cámara Argentina de la Construcción, núm. 239, enero-febrero de 1973.

CUADRO IX.1. *Volúmenes de obra*

<i>Concepto</i>	<i>Volúmenes</i>
Hormigón armado	500.000 m <sup>3</sup>
Acero para hormigón	50.000 t
Pilotes	55.000 m
Rellenos para obradores	1.500.000 m
Vigas pretensadas carreteras y ferroviarias	1.000 u
Estructura metálica y cables para puentes	12.000 t
Camisas metálicas para pilotes en agua	10.000 t

Fuente: Techint-Albano, *Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Organización Techint, 1983.

CUADRO IX.2. *Dotación de personal*

<i>Concepto</i>	<i>Máximo previsto</i>
Dirección Buenos Aires	50
Ingeniería Buenos Aires	50
Dirección y administración de obra	200
Operarios	2.200
Total obra	2.500
Estimación operarios proveedores	2.500
Total	5.000

Fuente: Techint-Albano, *Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Organización Techint, 1983.

IMAGEN IX.1. *Construcción del puente sobre el río Paraná de las Palmas*



trastos relativos más importantes se produjeron en la provisión de la estructura metálica, cables y vigas pretensadas. Tampoco contribuía la situación política e institucional del país, agravada por la crisis económica que arrastró al conjunto de las actividades productivas en 1975, durante el gobierno de Isabel Martínez de Perón. Si bien la declinación fue mayor en el caso de la construcción de pequeñas obras –dado que el gobierno precisamente trató de sostener el ritmo de actividad en los grandes proyectos como el CZBL, los puentes sobre el río Uruguay inaugurados en diciembre de ese año, los complejos hidroeléctricos de Futaleufú, de Cerros

Colorados, y algunas instalaciones para gas y petróleo–, la crisis fiscal afectó el dinamismo de la construcción.<sup>3</sup>

A mediados de 1976, el montaje de la estructura metálica del puente sobre el Paraná de las Palmas ya estaba concluido.<sup>4</sup>

En mayo de 1977, se labró entre la DNV y el consorcio Techint-Albano el acta de recepción provisional del puente sobre el río Paraná de las Palmas (denominado Bartolomé Mitre) y sus viaductos de acceso, con lo que quedó concluida la obra correspondiente al primero de los dos cruces. Un mes después, se completó la estructura metálica del puente Justo José de Urquiza sobre el Paraná Guazú, que vinculaba físicamente por primera vez la provincia de Buenos Aires con la de Entre Ríos y el resto de la Mesopotamia. Sólo restaban tareas de pavimentación y terminación que finalizaron en noviembre de 1977. La parte caminera del complejo fue inaugurada el 14 de diciembre de 1977.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Respecto a las circunstancias específicas en las que se desarrolló la economía argentina en esos años, véase Marcelo Rougier y Martín Fiszbein, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006.

<sup>4</sup> *Carreteras*, Revista de la Asociación Argentina de Carrteras, núm. 79, julio-septiembre de 1976.

<sup>5</sup> Organización Techint, *Boletín Techint*, núm. 207, julio-agosto de 1977.

IMAGEN IX.2. Momento de la unión del tablero metálico del puente sobre el río Paraná



Fuente: <http://www.zarateinforma.com.ar>.

Nota: Es una tradición en la industria de la construcción que, cuando se termina el montaje, se coloque una rama para que el jefe pague un asado para todos. Por la magnitud de la obra y con buena dosis de humor se subió un árbol, que puede observarse a la derecha de la fotografía.

Finalmente, la superestructura ferroviaria quedó concluida en agosto de 1978. Habían transcurrido 81 meses desde el inicio de la construcción. El 29 de septiembre de ese año marcó un hito en la historia ferroviaria local cuando arribó al puente Paraná de las Plamas el tren especial que había partido dos horas antes de Federico Lacroze con autoridades y periodistas para inaugurar el tramo ferroviario de 63 km tendido a través del Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo. De este modo se cerraba el ciclo histórico de la incomunicación con la Mesopotamia.

IMAGEN IX.3. *Vista del puente Justo José de Urquiza sobre el río Paraná Guazú*



IMAGEN IX.4. *Vista del ferrocarril rumbo a la ciudad de Zárate*



Tal como fue previsto por el MOSP al decidir la estrategia de ejecución del Complejo, la obra significó un importante impulso para el desarrollo de las empresas locales, para la movilización de las capacidades productivas y tecnológicas, y para la formación de profesionales y técnicos argentinos.

La empresa Techint-Albano ejecutó, de acuerdo con lo estipulado en el pliego de licitación y el contrato, una política de compras y suministros que tendió a reducir al máximo las adquisiciones del exterior. Esa política promovió el desarrollo de

nuevas tecnologías y líneas de producción en la industria local; particularmente la construcción de diversos prototipos que dieron origen a nuevos materiales y equipos como pretensados de vigas, apoyos elásticos para puentes, equipos hidráulicos especiales, bulones de alta resistencia, aceros especiales, etcétera.

Numerosos proveedores tuvieron a su cargo la producción de equipos e insumos que demandaba el consorcio constructor, más allá de las empresas vinculadas al grupo Techint que, como Cometarsa, tuvo a su cargo la fabricación de las estructuras metálicas de los puentes. Astarsa y Tamet también proveyeron parte de esas estructuras; Frame, apoyos de neoprene; Somisa, Gurmendi y Santa Rosa, aceros y aceros especiales; Loma Negra, cemento; Mellor, fabricación de bielas; Pirelli, conductores eléctricos; Acrow, encofrados; Alba, pinturas; entre otros aportes de firmas locales.

En consecuencia, el componente importado de la obra, uno de los elementos que se pretendió reducir con las medidas adoptadas por el MOSP en 1970, resultó significativamente menor al que caracterizaba a las obras públicas hasta ese momento. Se estimó que el componente importado de las obras por todo concepto ascendió a sólo el 7% del valor contractual, frente al 72% previsto si la obra se hubiera ejecutado conforme a la licitación original.

En el exterior se compraron, por ejemplo, aceros de alta resistencia a British Steel en Inglaterra, a Rheinstahl en Alemania, y cables a Stahlton en Suiza.<sup>6</sup>

CUADRO IX.3. *Origen de los equipos y obradores*

<i>Concepto</i>	<i>Origen</i>	<i>Monto US\$</i>
<i>Equipo importado</i>		10.000.000
Grúas	Estados Unidos- Francia-Italia	
Prefabricación de vigas	Italia	
Plantas dosificadoras de hormigón	Italia	
Propulsores de navegación	Alemania	
Equipos para el movimiento de suelos	Estados Unidos	
Perforación	Italia-Estados Unidos	
<i>Equipo nacional</i>		12.000.000
Obradores e instalación de equipos		8.000.000
Total		30.000.000

Fuente: Techint-Albano, *Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Organización Techint, 1983.

<sup>6</sup> Techint-Albano, *Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, 1983, pp. 8 y 9.

CUADRO IX.4. *Componente importada para obras  
(total 9 millones de dólares)*

<i>Concepto</i>	<i>Empresa</i>	<i>País</i>
Materiales	British Steel Co.	Inglaterra
Acero para puentes y camisas pilotes	GHH/ Reinstahl	Alemania
Cables	Stahlton	Suiza
Servicios de consultoría		
Consultoría técnica de construcción	Imp. Lodigiani	Italia
Consultores proyecto puentes	Prof. Leonhardt Prof. De Miranda	Alemania Italia
Consultor proyecto viaductos	Prof. Morandi	Italia
Ensayo de puentes en túnel de viento	Atkins	Inglaterra
Ensayo del modelo completo de puentes	ISMES	Italia
Ensayo de anclaje de cables para puentes	Institut FUR y Modellstatik	Alemania

Fuente: Techint-Albano, *Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Organización Techint, 1983.

Otro aspecto a destacar de la obra se relaciona con la cuestión social y la integración de los trabajadores, cuestiones consideradas por el MOSP y que se constituyeron en una referencia obligada en las sucesivas

grandes obras públicas realizadas en el país. En efecto, tal como estaba previsto, la empresa adjudicataria debía destinar un porcentaje del presupuesto al desarrollo de obras destinadas a mejorar la calidad de vida del personal y su familia.

Cumpliendo esta condición establecida en la licitación, la empresa desarrolló una amplia obra social tendiente a integrar a los trabajadores. Construyó dos centros de recreación, impulsó la capacitación de los trabajadores ofreciendo cursos de educación primaria y otros, promovió la asistencia médica integral y la vacunación masiva, etc. Entre otros factores, a los que debe agregarse la política salarial empresarial, la obra social de la empresa posibilitó el desarrollo de la construcción con muy pocos conflictos, lo que contrastaba con la situación de gran conflictividad social y gremial que prevalecía en el país.

Desde otra perspectiva, el CZBL ha tenido enorme impacto y trascendencia en el desarrollo de la actividad económica de la Mesopotamia tal como estaba previsto.

A ello se suma la significación de los puentes para la integración económica con Brasil y Uruguay, en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur). De los poco más de trescientos vehículos diarios que cruzaban el río a través del sistema de balsas, tras la inauguración de los puentes esa cifra se había elevado a más de 3.000 y, luego de la conformación del

Mercosur, más de 6.000 vehículos utilizaban esa carretera diariamente. El CZBL es actualmente la más transitada de las troncales del país, en la cual, el tránsito de camiones provenientes de Brasil y de las mismas provincias mesopotámicas, adquirió gran relevancia, con porcentajes superiores al 25% del total.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> DNV, *Estimaciones del Tránsito Medio Diario Anual en la Red Nacional de Caminos*, varios años.

## CONCLUSIONES

EL CASO DEL CZBL PRESENTA las dos caras del Estado argentino. Por un lado, el Estado impotente, atrapado en las redes de la burocracia y en los intereses particulares, incapaz de decidir, de impulsar el desarrollo y de defender el interés nacional. Pese a la ley de octubre de 1964 que decidió la realización de la obra y a la licitación de julio de 1968 para ejecutarla, hacia junio de 1970 ese Estado se encontraba paralizado en una situación sin salida.

Por el otro lado, revela la cara del Estado desarrollista que, en un período de cuatro meses, exactamente entre el 16 de junio y el 18 de octubre de 1970, resolvió el problema, y con la firma del primer contrato puso de hecho en marcha la construcción del complejo antes de fines de ese año, en el marco de una estrategia de impulso al trabajo, la empresa y la tecnología argentinas. Ese Estado reveló la capacidad del país de ejercer efectivamente su soberanía, arbitrar y decidir por encima de los intereses privados en pugna y de las influencias externas, movilizar los medios financieros internos y externos necesarios para desplegar el potencial de recursos disponibles

en un proceso de integración de la cadena de valor y protección de los intereses de los trabajadores afectados al proyecto.

Las causas del Estado impotente son bien conocidas: la inestabilidad institucional, el desorden macroeconómico y la debilidad de la densidad nacional. La ausencia de un consenso básico sobre el proyecto de país y la estrategia de desarrollo y, consecuentemente, de una concertación de sectores sociales para sustentar la formación de una economía avanzada, integrada y abierta, provocaron el carácter pendular de la política económica del Estado argentino y, en varios períodos, su impotencia manifiesta, por ejemplo, en el caso del CZBL. En otros períodos sucedieron cosas aun peores, como la venta indiscriminada del patrimonio nacional, el desmantelamiento de buena parte del acervo industrial y tecnológico acumulado, y la destrucción del poder de decisión del país.

¿Cuáles son las condiciones necesarias de un Estado desarrollista? Precisamente aquellas que están en las antípodas de las que sancionan su impotencia. Esas condiciones se verificaron en varios momentos de la historia argentina y fueron el origen de muchos logros alcanzados. Sin embargo, no consiguieron consolidarse y poner en marcha, a largo plazo, procesos ininterrumpidos de acumulación, que son la esencia misma del desarrollo económico.

Los Estados desarrollistas son aquellos que fomentan perspectivas empresariales de largo plazo, así, aumentan los incentivos para que las empresas participen en inversiones transformadoras y disminuyen los riesgos propios de esas inversiones. Peter Evans ha señalado que para que un Estado sea eficaz deben resultar evidentes la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios de instrumentarlo, y su puesta en marcha exige establecer estrechas conexiones con el capital privado.

En este sentido una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante.<sup>1</sup>

Un Estado enraizado en la sociedad más que aislado. El concepto de “autonomía enraizada” ha sido utili-

<sup>1</sup> Peter Evans, “El estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996, p. 536. Éste parece haber sido el caso de muchos países del sudeste asiático.

zado precisamente para destacar aquellas situaciones en las cuales los burócratas estatales pueden mantener lazos estrechos con las empresas y los empresarios, y a la vez desplegar políticas en forma autónoma. Esa particular relación es clave para la eficacia del Estado en el logro del desarrollo económico, aun cuando las alternativas se desenvuelvan, como en este caso, en el marco de gobiernos de facto.<sup>2</sup>

Esta circunstancia se dio en el período en el cual se resolvió el intríngulis del CZBL ¿Qué circunstancias se verificaron entonces? Existía un régimen de facto, el segundo tramo del gobierno de la llamada “Revolución Argentina”. El poder político de la nación descansaba en la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas, la cual delegaba la conducción del PE en un jefe militar. En tal escenario, existían dos protagonistas en la toma de decisiones vinculadas al proyecto de Zárate-Brazo Largo, es decir, el presidente y la junta. Y existía un tercer protagonista necesario: el funcionario responsable de diseñar la estrategia de ejecución de la obra y de ponerla en práctica, o sea, el ministro de Obras y Servicios Públicos.

En junio de 1970, el nuevo presidente y la junta estaban decididamente interesados en resolver el

<sup>2</sup> Una revisión de la literatura que focaliza en las relaciones entre empresarios y Estado puede encontrarse en Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider (comps.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

problema para acreditar la eficacia de la gestión del gobierno, lo cual era particularmente necesario después del relevo del general Onganía y dado el cuadro de situación del país. A su vez, el tercer protagonista, el ministro que se hizo cargo de sus funciones el 18 de junio, debía demostrar que las ideas del desarrollo nacional eran operativas y viables. En ese breve período de cuatro meses existió una coincidencia absoluta de motivaciones en los tres protagonistas principales. En todo tiempo y lugar, la convergencia de motivaciones de los principales protagonistas de un proceso es esencial para su éxito y, en términos generales, para la viabilidad del Estado desarrollista.

Otros factores contribuyeron al éxito. Desde el primer momento, el diseño de la estrategia para el complejo se ubicó en el marco de una serie de medidas, dentro de la esfera de competencia del MOSP, en la misma línea de visión del desarrollo. En primer lugar, la política de compras públicas, formalizada en diciembre de 1970 con la sanción de la ley 18.875, llamada de “compre nacional”. Lo mismo sucedió con el financiamiento, para el cual se movilizaron recursos internos y externos con el mismo espíritu que, poco después, se plasmaría en la creación del Banco Nacional de Desarrollo y el Fondo de Participación en el Desarrollo Nacional.

En junio de 1970, no sólo estaba pendiente la resolución de las obras de Zárate-Brazo Largo; lo esta-

ban también el inicio de las obras de las represas de Salto Grande y Yacyretá, igualmente enredadas en la maraña burocrática. En ambos casos se tomaron, en el mismo período, decisiones que movilizaron la resolución de las obras. Respecto del complejo El Chocón-Cerros Colorados, cuya administración estaba en Buenos Aires a la vera del puerto, se resolvió su traslado a su asiento natural del Comahue, con la intención de que se constituyera en la base de una gran corporación de fomento regional. También, en la misma época, se aprobó el programa de modernización de la red ferroviaria, dándole el carácter de un programa ferroviario-industrial, por su impacto en la producción local de locomotoras y otros equipamientos. En resumen, el hecho de que la tramitación de Zárate-Brazo Largo tuviera lugar dentro de una estrategia amplia del desarrollo de la infraestructura, la industria y la tecnología, contribuyó a movilizar apoyos que facilitaron la resolución de los problemas pendientes como se verificó en el caso de este complejo ferroviario.

También fue decisiva la claridad de los términos de las dos licitaciones para los caminos de acceso y los puentes. Fue tan así, que 24 horas después de abiertos los sobres de las licitaciones del 15 de octubre y del 15 de diciembre de 1970, la DNV anunció los ganadores sin que se presentara una sola objeción de los otros concursantes. El Estado argentino demos-

traba así la competencia de sus cuadros profesionales, cuando los objetivos y la estrategia son claros y consistentes con la defensa del interés nacional. En tales condiciones, como lo reveló la experiencia, no había intereses particulares, internos o extranjeros, capaces de bloquear la capacidad decisoria de las políticas públicas.

La convergencia de los tres principales protagonistas del proceso de Zárate-Brazo Largo que tuvo lugar en aquellos cuatro meses, entre mediados de junio y octubre de 1970, comenzó a diluirse por las tensiones crecientes en el país, la disputa interna de las Fuerzas Armadas que llevó al relevo del general Levingston en abril de 1971 y el pase del titular del MOSP al Ministerio de Economía y Trabajo, en el cual, el problema no era sólo ejecutar las obras sino lidiar con la inflación, el precio de la carne, la situación macroeconómica y el avance incontenible de la protesta social. Pero, cuando terminó la gestión de Ferrer en el MOPS y se agudizaban los problemas al interior del gobierno, el CZBL ya estaba en marcha en el marco de las políticas de compra nacional. Esa batalla por el desarrollo estaba ganada, aunque no necesariamente la guerra, como lamentablemente se comprobaría en los años siguientes.

## ANEXOS

LEY 17.718

Buenos Aires, 25 de abril de 1968

Al Excelentísimo señor Presidente de la Nación:

Tengo el honor de elevar a V. E. el presente proyecto de ley que prevé la apertura de un crédito legal a favor de la Dirección Nacional de Vialidad, para la construcción de obras que forman parte del sistema de Comunicación Terrestre con la Mesopotamia, Complejo Zárate-Brazo Largo, entre las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, y su posterior explotación por el sistema de peaje. Revisten manifiesta importancia estas obras de cruce por el río Paraná en la zona de Zárate-Brazo Largo, que integrarán junto con el Túnel Subfluvial Santa Fe-Paraná y el puente Corrientes-Chaco, el sistema de conexión permanente de la Mesopotamia con las otras zonas del territorio argentino.

Dentro de las obras que componen este Complejo se ha contemplado otorgar prioridad a la ejecu-

ción de los dos grandes puentes, los viaductos carreteros, así como también a la construcción de 170 km de carreteras difiriendo para una posterior etapa la realización de los viaductos ferroviarios y vías, con la salvedad de que en el dimensionamiento estructural de ambos puentes se ha previsto el posterior tránsito ferroviario.

Al mismo tiempo se autoriza a la Dirección Nacional de Vialidad a incluir en el llamado de licitación del Complejo una variante para la explotación por concesión de obra pública considerando que las condiciones de interés por esta modalidad de financiamiento se están produciendo entre los inversores particulares.

Si bien un cálculo económico indica la mayor rentabilidad de un puente exclusivamente carretero, la previsión de que la estructura de los grandes puentes permita el tránsito ferroviario futuro se considera una medida precautoria determinada por una política de gobierno con relación a la integración del transporte de la Mesopotamia.

Resulta factible prever la amortización e intereses de los capitales invertidos y la atención de los gastos de mantenimiento y de administración de la explotación mediante el cobro de una tarifa de peaje a los usuarios, por cuanto el capital invertido en la construcción podrá ser recuperado en un plazo de 20 años.

Las razones expuestas me inducen a someter a consideración de V. E. el proyecto de ley adjunto.

Dios guarde a V.E.

Bernardo J. Loitegui – Adalber Krieger Vasena

## LEY 17.718

Buenos Aires, 25 de abril de 1968

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina,

El Presidente de la Nación Argentina, sanciona y promulga con fuerza de Ley:

Art. 1° - Autorízase a favor de la Dirección Nacional de Vialidad la apertura de un crédito de treinta y cuatro mil ciento veinte millones trescientos mil pesos moneda nacional (m\$.n. 34,120.300.000), para la financiación de la construcción de obra que forman parte del Sistema de Comunicación Terrestre con la Mesopotamia, Complejo Zárate-Brazo Largo, que unirá las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, emplazado según proyecto oficial de la expresada Dirección Nacional, y que comprenderá en una primera etapa la ejecución de los dos Grandes Puentes –previendo sus estructuras en el futuro tránsito ferroviario–, los Viaductos Carreteros y la construcción de 170 km de carreteras.

Art. 2° - El Poder Ejecutivo podrá recurrir a los medios financieros que estime más convenientes a efectos de atender las erogaciones que origine el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 3° - El importe dictado en el Artículo 1°, que ha sido determinado sobre la base del presupuesto oficial preparado por la Dirección Nacional de Vialidad, será entregado a dicha repartición en partidas anuales y en la medida que las disposiciones del Tesoro lo permitan y la marcha de la obra lo requiera, para lo cual esa Dirección Nacional incluirá en su plan anual de Trabajos Públicos la correspondiente partida.

Art. 4° - El costo de la obra será amortizado mediante el cobro de un derecho de peaje que deberán abonar los usuarios del Complejo, durante un plazo de 20 años, una vez librado al servicio público.

Art. 5° - La tarifa que oportunamente proponga la Dirección Nacional de Vialidad para su aprobación por la Secretaría de Estado de Obras Públicas seguirá los lineamientos establecidos por la Ley 17.520 y deberá cumplir con sus exigencias.

Art. 6° - La Dirección Nacional de Vialidad queda autorizada a incluir en la licitación que realice variantes de concesión de obras públicas de acuerdo con la Ley 17.520. Estas variantes tendrán prioridad de adjudicación sobre las propuestas tradicionales de construcción.

Asimismo propondrá a la Secretaría de Estado de Obras Públicas los términos de la concesión y la estructura del ente que se encargue de la explotación.

Art.7° - Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y pase al Ministe-

rio de Economía y Trabajo (Secretaría de Estado de Obras Públicas) a sus efectos.

Juan Carlos Onganía – Adalbert Krieger Vasena

MEMORÁNDUM

*Ministerio de Obras y Servicios Públicos*

Buenos Aires, 30 de Junio de 1970

Al excelentísimo señor presidente de la Nación:

La situación actual del trámite para la ejecución del Complejo Zárate-Brazo Largo se concreta en un anteproyecto de contrato entre la SECRETARÍA DE ESTADO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE y una de las firmas oferentes a la licitación para la ejecución del Complejo bajo el régimen de la Ley 17.520, de construcción de obras públicas por peaje.

En la evaluación de la situación actual y en la formulación de una propuesta alternativa se han tenido en cuenta los siguientes puntos principales:

El carácter impostergable de la obra y la necesidad de iniciar de inmediato su ejecución. En esto está en juego no sólo una obra de alta prioridad económica, sino también la imagen del Gobierno Nacional ante la opinión pública;

La necesidad de realizar el proyecto al menor costo posible ampliando el área de autonomía nacional tanto desde el punto de vista de la movili-

zación de recursos externos como de las opciones técnicas.

Lograr la máxima participación posible en la ejecución del complejo de las empresas privadas y las tecnologías nacionales compatibles con los requisitos técnicos de la obra y la estructura del financiamiento.

Acompaño un memorando en el cual se analizan las principales características financieras del proyecto, se evalúa la propuesta actualmente en consideración y se formula una solución alternativa. En ese memorando se hace referencia solamente a los aspectos salientes de la cuestión. Se adjunta, además, como Anexo I un memorando elaborado en este Ministerio que resume las tratativas realizadas hasta la fecha en torno del proyecto.

Sugiero al Señor Presidente la necesidad de convocar a la brevedad una reunión del Consejo Nacional de desarrollo para analizar el tema y, cuando V.E. lo estime oportuno, tomar las decisiones necesarias para poner en marcha esta obra de tanta significación para el desarrollo de la Mesopotamia y el conjunto de la economía nacional.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

Doctor Aldo Ferrer

### *Principales características financieras del proyecto<sup>1</sup>*

1. *Inversiones del proyecto.* La inversión total del complejo vial-ferroviario asciende, según costos estimados al 30/4/70 a US\$ 118,7 millones. A este costo debe agregarse US\$ 15,2 millones de obras adicionales a cargo de Ferrocarriles Argentinos. El total de las inversiones asciende, por lo tanto, a US\$ 133,9 millones. Si el proyecto se limita al complejo vial las inversiones ascienden a alrededor de US\$ 60 millones.

2. *Origen de los bienes y servicios.* Excluyendo las obras a cargo de Ferrocarriles Argentinos, el origen de los bienes y servicios necesarios para la ejecución del proyecto se distribuye de la siguiente manera:

	<i>Millones de US\$</i>	<i>Millones de US\$</i>	<i>%</i>
Componente importado		85,7	72,2
Importaciones directas	55,0		
Componentes importado de gastos locales	15,0		
Comisiones e intereses	15,7		
Gastos locales		33,0	27,8
Total		118,7	100,0

<sup>1</sup> Algunos de los valores señalados en el texto están sujetos a una negociación entre la empresa y la Comisión Oficial encargada de la gestión.

Las importaciones directas están compuestas por las estructuras de hierro y otros elementos para la construcción del complejo y el pago de los servicios de las empresas constructoras inglesas Howard and Co. Ltd.; Mott, Hay and Anderson. El componente importado de los gastos locales está integrado por equipos y otros elementos (la cifra de US\$ 15 millones es una estimación conservadora sujeta a revisión) usados en la construcción.

3. *Financiamiento*. Los recursos financieros para la ejecución del proyecto tienen el siguiente origen:

	<i>Millones de US\$</i>	<i>Millones de US\$</i>	<i>%</i>
Recursos líquidos		59,3	51,2
Subsidio estatal	24,3		
Valores con garantía estatal colocados en el exterior	35,0		
Créditos de proveedores con garantía del Estado		49,6	42,8
Capital de la empresa		7	6
Total		115,9	100,0

El subsidio del Estado sería devuelto en los últimos cuatro años de la concesión sin intereses. Para la financiación sobre la base de valores de la concesionaria garantizados por el Estado argentino se prevén dos posibilidades: su colocación en el mercado del eurodólar o un financiamiento por un

consorcio de bancos ingleses. En el caso de la variante de colocaciones en el mercado del eurodólar según la propuesta de Baring Brothers, el margen (Spreads) sobre la tasa interbancaria en Londres es del 2%. Las proyecciones financieras se han efectuado estimando el interés de esta financiación al 11% anual.

El crédito de proveedores se realiza en las condiciones habituales para este tipo de operaciones. Como tales créditos tienen el propósito de promover las exportaciones de los países que los otorgan existe una activa competencia entre ellos y la tasa de intereses y otros costos de crédito son más favorables que en las financiaciones puras tipo colocaciones de eurodólares.

El capital de la concesionaria representa el 6% de las inversiones totales del proyecto.

4. *Términos de la concesión*. Conforme al precontrato de concesión el plazo de la misma sería de 15 años desde la habilitación del complejo. La concesionaria pagará los créditos y el subsidio del Estado a través del cobro del peaje. Sus ganancias se estiman como un porcentaje sobre el costo del proyecto más las que puedan surgir a la administración de la concesión de explotación (art. 53 inc. a y art. 56 del precontrato). El Estado garantiza niveles mínimos de ingresos anuales en concepto de peaje.

## 5. *Evaluación crítica de la propuesta actual*

El proyecto de contrato a consideración del Poder Ejecutivo constituye la culminación de un largo proceso de tramitaciones en torno de la licitación original que ha dado lugar a una polémica intensa. Desde su origen el trámite tiene las siguientes debilidades: primero, que la licitación original no incluía las obras ferroviarias cuyo costo es aproximadamente similar al del sistema vial; segundo, que el dictamen de la Comisión establecida originalmente para evaluar las propuestas en su dictamen de mayoría no estableció preferencias entre tres de las cuatro propuestas y sólo en el dictamen de minoría se incluyó en primer lugar a una de las empresas; tercero, que los plazos establecidos a esa empresa para cumplimentar diversas condiciones, particularmente las financieras, fueron prorrogados en varias ocasiones, generando situaciones ambiguas en torno de la negociación.

Además de estos aspectos, lo fundamental es evaluar si la propuesta es la más conveniente para los intereses públicos. Sobre esta cuestión deben formularse los siguientes puntos:

a) El capital de la empresa en consideración representa alrededor del 6% del costo total del proyecto. En la práctica, la empresa está actuando como intermediario entre el Estado y un conjunto

de empresas y entidades financieras, en este caso británicas, en un proyecto totalmente garantizado por el Estado argentino, tanto en cuanto a los recursos movilizados para la ejecución del proyecto como de los ingresos que el mismo genere. No hay en la propuesta analizada riesgo empresario y tampoco puede decirse que constituya una propuesta que maximice el aporte de capital y tecnología argentinos.

b) A pesar de que el subsidio y los recursos financieros líquidos se originan en el Estado argentino o se movilizan con sus garantías, el aporte de las empresas constructoras y la tecnología local al proyecto sólo representa una proporción minoritaria de las inversiones totales. En efecto, los recursos de libre disponibilidad (subsidio, colocación de valores con garantía estatal y capital de la empresa) representan el 57% de los recursos totales, pero la participación de los gastos locales en el total de las inversiones sólo alcanza al 28%. El componente importado alcanza al 72 por ciento.

En un proyecto de esta naturaleza puede estimarse que el componente importado de materiales y tecnologías necesarios para asegurar la ejecución técnicamente adecuada del proyecto no debería superar el 30% de las inversiones totales y debería cubrirse con los créditos de proveedores. El resto de los recursos debería utilizarse para ocupar la capacidad instalada

de las empresas constructoras argentinas y la tecnología disponible del país.

En resumen, debería maximizarse el aporte local respetando la consistencia técnica del proyecto y la estructura del financiamiento. La propuesta analizada no satisface esta condición.

c) Al otorgar la concesión vinculada a una sola fuente financiera y de provisión de materiales y tecnología, se restringe la posibilidad de mejorar las ofertas aprovechando la intensa competencia existente en proveedores de materiales y tecnología para este tipo de obras. Este factor constituye muy probablemente un elemento de encarecimiento del costo de las obras.

d) Según parece, y esto debe comprobarse técnicamente, el factor anterior introduce también una restricción tecnológica al tener que adecuar el proyecto al tipo de tecnología y materiales de la única fuente de abastecimiento. Por ejemplo, parece que la decisión de usar estructuras de acero en vez de concreto obedece a la necesidad de maximizar el componente importado del Reino Unido.

e) La ejecución por el sistema de peajes y de concesión de una obra de esta dimensión con las características de la propuesta considerada constituye un antecedente inconveniente para el futuro de este sistema de desarrollo de obras de infraestructura en nuestro país.

## *6. Alternativa para la ejecución inmediata del Proyecto*

Las consideraciones anteriores deben encuadrarse en la primera prioridad relativa del proyecto que es el inicio inmediato de su ejecución. Esto indica la inconveniencia de volver al punto de partida abriendo una nueva licitación lo cual implicaría una mayor pérdida de tiempo y una imagen negativa sobre la capacidad del gobierno de ejecutar con rapidez y decisión las obras prioritarias. Por las razones apuntadas antes, también resulta inconveniente adjudicar el proyecto en la forma propuesta y consumir el trámite ya avanzado y materializado con el proyecto de contrato entre una firma y la Secretaría de Estados de Obras Públicas y Transporte. En consecuencia, propongo al Señor Presidente el siguiente curso alternativo de acción que permitiría ejecutar rápidamente el proyecto y defender los intereses del Estado y de las empresas privadas y la tecnología nacional:

a) Constituir bajo el régimen de la Ley 17.318 de sociedades anónimas con mayoría estatal, una empresa de este tipo que sería la concesionaria para la ejecución del proyecto y su administración bajo el régimen de peajes una vez habilitado el complejo. Integraría el Directorio la Dirección Nacional de Vialidad y Ferrocarriles Argentinos, por el sector público, y por el sector privado, representantes de

quienes hayan participado en la formación del capital de la firma.

b) Los recursos de la empresa serían los mismos que se utilizarían en el precontrato actualmente en consideración, es decir el subsidio gubernamental más los valores que serían negociados en el mercado internacional. Para movilizar el aporte del sector privado se emitirían acciones preferidas que podrían ser integradas por los particulares con cargo a desgravaciones impositivas especiales como las establecidas, por ejemplo para el proyecto de la planta de aluminio establecido por COPEDESMEI.

c) La empresa contaría, como en el caso del precontrato en consideración, con todas las garantías necesarias para movilizar los créditos de proveedores y otros créditos a obtener en el país y en el exterior.

d) Una vez constituida la empresa se firmaría entre ella y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos un contrato de concesión para lo cual será un importante elemento de juicio lo actuado hasta ahora.

La empresa debería quedar constituida en breve plazo y al anunciarse la decisión, el Gobierno Nacional debería fijar una fecha fija para la habilitación del complejo que no debería superar los 36 meses previstos en la licitación original. Debería anunciarse, por ejemplo, que el complejo quedará habilitado antes del 30 de junio de 1973 y debería darse instrucciones a Vialidad Nacional y Ferrocarriles Argentinos que co-

mienzen por cuenta y orden de la empresa a constituir los primeros trabajos de ejecución del proyecto.

La variante propuesta satisface los requisitos planteados, esto es, inicio inmediato de la ejecución del proyecto, defensa de los intereses del Estado y máximo apoyo a las empresas privadas y a la tecnología nacional. De este modo, todo lo actuado adquirirá sentido en el contexto de la nueva solución y no se echará por la borda todo lo realizado hasta ahora.

Se están tomando los primeros pasos para avanzar los aspectos legales de la constitución de la empresa sujeto a la decisión final del Poder Ejecutivo.

NOTA AL PODER EJECUTIVO QUE ACOMPAÑA  
AL PROYECTO DE LEY 18.789

Buenos Aires, 18 de setiembre de 1970

Excelentísimo señor presidente de la Nación:

La desestimación de las propuestas presentadas a la licitación que oportunamente efectuara la Dirección Nacional de Vialidad para la realización y explotación bajo el régimen de la Ley N° 17.520 (XXVII-C, 2813) del Complejo Zárate-Brazo Largo y la impostergable urgencia de poner en marcha la ejecución de esa obra de primera prioridad para la integración de la Mesopotamia con el resto del país imponen la necesidad de decidir a la brevedad el encuadre jurídico dentro del cual se ejecutará y administrará el citado Complejo vial-ferroviario.

Simultáneamente, resulta conveniente utilizar el sistema de ejecución, administración y explotación de obras públicas mediante el cobro de tarifas o peajes, del cual cabe esperar una positiva contribución en la movilización de recursos privados, internos y externos, para el desarrollo de obras fundamentales de la infraestructura económica del país.

Atendiendo a las razones de urgencia invocadas, el proyecto de ley adjunto establece la constitución del Fondo Especial Zárate-Brazo Largo a ser admi-

nistrado por la Dirección Nacional de Vialidad con el propósito de canalizar los recursos necesarios para la ejecución del proyecto. A los efectos de dotar al manejo del Fondo de la capacidad de maniobra necesaria para alcanzar los fines que persigue, se autoriza a la Dirección Nacional Vialidad a efectuar las operaciones financieras necesarias. Además, con el propósito de fortalecer la capacidad de movilización de los recursos incorporados en el Fondo, se establece que el Banco Industrial de la República Argentina actuará como fideicomisario de las obligaciones que el Tesoro Nacional entregará al Fondo, y otorgará los avales correspondientes.

El proyecto de ley adjunto prevé que el Fondo movilizará ahorros privados internos y externos que permitan ejecutar la obra con la menor participación posible de recursos del Tesoro. Estos recursos y las garantías del Estado no se comprometerán, en la solución de la propuesta, más allá de lo que había sido aceptado en la licitación convocada oportunamente por la Dirección Nacional de Vialidad para la ejecución y explotación de las obras de referencia.

No implica esta decisión la exclusión de la concesión de obras públicas a empresas privadas en el futuro. Por el contrario, se arbitrarán las medidas necesarias para que algunas de las grandes obras de infraestructura actualmente proyectadas puedan ser ejecutadas por el sector privado con efectiva movili-

zación de recursos privados y con un auténtico riesgo empresario, sin el cual, las obras terminan apoyándose, en definitiva, en los recursos públicos.

Debe agregarse que la Dirección Nacional de Vialidad ejecutará con toda firmeza la política trazada por el Poder Ejecutivo Nacional de movilizar al máximo el aporte a la industria, las empresas constructoras y la ingeniería nacionales.

El Complejo Zárate-Brazo Largo servirá simultáneamente, por lo tanto, para satisfacer una necesidad de la infraestructura y para movilizar el poder de compra del Estado promoviendo la iniciativa privada y creando nuevas fuentes de trabajo para los técnicos y trabajadores argentinos.

Conviene recordar, por otra parte, que el complejo Zárate-Brazo Largo es una obra integrada vial-ferroviaria y la Dirección Nacional de Vialidad deberá ejecutar y habilitar simultáneamente las instalaciones que permitan la integración de los sistemas vial y ferroviario de la Mesopotamia con el resto del país. Se estima que el plazo máximo de ejecución de las obras será 36 meses desde su inicio

En otro orden de ideas debe agregarse que el proyecto incorpora disposiciones orientadas a elevar los niveles de bienestar de los trabajadores afectados a la obra.

En la construcción de obras públicas, la movilización de grupos humanos de diversa procedencia

regional y con variadas pautas vitales y culturales constituye un fenómeno que debe ser previsto, a fin de evitar el negativo impacto del desarraigo y la inadaptación.

Esa previsión debe extenderse desde la integración del grupo funcional hasta la adecuación de mecanismos asistenciales que procure la instauración de un hábitat ampliamente apto para el pleno cumplimiento de los fines perseguidos, pero fundamentalmente para resguardar en su máxima integridad la dignidad humana de las personas afectadas a la obra.

Con este propósito en el proyecto adjunto se incorporan disposiciones que, enriqueciendo el marco de obligaciones básicas que competen al sector patronal en función del vínculo laboral existente, integre dinámicamente en el ámbito de trabajo las coordinadas salud-capacitación-recreación bajo la forma de servicios concebidos a la medida de las necesidades de la personas involucradas.

Cabe reiterar, por último, la impostergable urgencia de iniciar a la brevedad las obras del Complejo y su habilitación en los plazos mínimos previstos. La obra, con ser importante, representa sólo alrededor del 2% de la inversión pública que se realiza actualmente y no más del 15% de las inversiones a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad. No se justifican, por lo tanto, mayores demoras en una obra para cuya

realización tanto el país como la repartición encargada de su ejecución están ampliamente capacitados.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

Carlos M. J. Moyano Llerena – Francisco G.  
Manrique – Aldo Ferrer – Enrique E. Folcini –  
Recaredo E. Vázquez

LEY 18.789

*Fondo Especial Zárate-Brazo Largo –  
Creación – Recursos*

*Sanción y promulgación: 18 de septiembre de 1970*

Publicación: B.O. 21/IX/1970

Art. 1 – Créase el Fondo Especial Zárate-Brazo Largo, destinado a solventar las inversiones y gastos que demanden los estudios, proyectos, dirección, inspección, construcción, mantenimiento y explotación de las obras que forman parte de los tramos I y II del proyecto oficial del Sistema de Comunicación Terrestre con la Mesopotamia, Complejo Zárate-Brazo Largo, según proyecto oficial de la Dirección Nacional de Vialidad.

Art. 2 – Los recursos del Fondo se integrarán con:

- a. el producido de la colocación de obligaciones o títulos y la obtención de créditos en el país o en el extranjero;
- b. el producido de las tasas de peaje que se establezcan;
- c. las asignaciones y/o subvenciones que los gobiernos de provincias o municipalidades destinen con ese objeto;

- d. las contribuciones del gobierno nacional, que se fijan en los planes de inversión;
- e. el producido de las obligaciones que por la presente ley se autoriza a emitir a la Dirección Nacional de Vialidad dentro del régimen previsto en el art. 5 de la Ley 17.520 (xxxii-c, 2813).

Art. 3 – La Dirección Nacional de Vialidad administrará y contabilizará en forma independiente los ingresos y egresos del Fondo a que se refiere la presente ley.

Art. 4 – Autorízase al Banco Industrial de la República Argentina a otorgar aval a las obligaciones que se emitan de conformidad con lo previsto en el inc. a) del art. 2 y hasta un máximo de \$ 276.203.000.

Este importe podrá ser incrementado por las variaciones de costos y adicionales experimentados desde el presupuesto de las obras que dieron origen al crédito previsto en la Ley 17.718 (xxxvii-b, 1829) y las que se registren durante el período de construcción de las obras indicadas en el art. 1 de la presente ley.

Art. 5 – Autorízase al Poder Ejecutivo para emitir obligaciones representativas de la contribución del gobierno nacional a que se refiere el apartado d) del art. 2 y hasta un monto de \$ 65.000.000. El Banco Industrial de la República Argentina actuará como fideicomisario a los efectos de la negociación de las obligaciones mencionadas.

Art. 6 – La Dirección Nacional de Vialidad convendrá con Ferrocarriles Argentinos la forma, tiempo y financiamiento de la parte complementaria de obras ferroviarias adicionales a las contenidas en los tramos I y II del proyecto oficial.

Art. 7 – El costo de las obras será amortizado mediante el cobro de un derecho de peaje que abonarán los usuarios durante 15 años, una vez liberadas al servicio público.

Art. 8 – La Dirección Nacional de Vialidad propondrá para su aprobación a la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte, las sumas de peaje a percibirse por la utilización de las obras del Complejo, las que tendrán en cuenta el costo total de las mismas, el interés que devengarán los capitales invertidos y los gastos de mantenimiento y explotación. La citada Dirección convendrá con Ferrocarriles Argentinos, ad referendum de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte, las tasas de peaje correspondientes al transporte ferroviario.

Art. 9 – A los fines contemplados en el art. 11 de la Ley 15.273 (xx-a, 171) declárase a las obras del Complejo, de interés nacional.

Art. 10 – Se destinará el 2% del costo de las inversiones del proyecto a proporcionar al personal que trabaje en la obra, beneficios sociales adicionales particularmente orientados al mejoramiento de la salud, recreación y capacitación profesional. De ese

porcentaje el 1% será con cargo al Fondo y el 1% con cargo a los contratistas que resulten adjudicatarios de las obras. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos en consulta con el Ministerio de Bienestar Social reglamentará el uso y forma de administración de los recursos destinados al mencionado fin.

Art. 11 – La Dirección Nacional de Vialidad consultará con las entidades del sector público vinculadas al proyecto, los aspectos de su ejecución en que cada una de ellas tenga intereses específicos que deben ser atendidos.

Art. 12 – Créase en jurisdicción de la Dirección Nacional de Vialidad la Comisión Asesora Honoraria del Complejo Vial Ferroviario Zárate-Brazo Largo, que será presidida por el administrador general de dicha Dirección e integrada por representantes de los intereses privados vinculados a la obra. La composición y las funciones de dicha Comisión serán reglamentados por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos a través de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte.

Art. 13 – Transcurridos 15 años desde la habilitación del Complejo, el Poder Ejecutivo nacional determinará la forma de administración y explotación de las obras objeto de la presente ley.

Art. 14 – En oportunidad de aplicarse las disposiciones de los arts. 2, 4, 5 y 6, el Ministerio de Economía y Trabajo y los organismos de su jurisdicción

tomarán la intervención que les compete a cuyo efecto quedan facultados a otorgar las autorizaciones y avales pertinentes.

Art. 15 – Comuníquese, etc.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES

#### *Repositorios*

Archivo personal del doctor Aldo Ferrer

Archivo del Centro de Estudios Nacionales, Biblioteca Nacional

Biblioteca del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Biblioteca de la Secretaría de Transporte

Biblioteca de Techint SA

#### *Publicaciones periódicas*

##### *Diarios*

*Clarín*

*El Cronista Comercial*

*La Calle*

*La Nación*

*La Prensa*

*La Razón*  
*Nuevo Diario*  
*Pregón*

*Revistas*

*Boletín Techint*  
*Campo*  
*Carreteras*  
*Competencia*  
*Confirmado*  
*Construcciones*  
*Economic Survey*  
*El Economista*  
*El Expreso*  
*Extra*  
*Información Económica de la Argentina*  
*Mercado*  
*Periscopio*  
*Primera Plana*  
*Pulso*  
*Resultado*  
*Siete Días*  
*Síntesis de la Industria*

*Documentos oficiales y otros*

- BERGER, Louis, *Estudio de factibilidad económica. Complejo Zárate-Brazo Largo*, 2 vol., mimeo, Buenos Aires, DNV, 1968.
- , *Economía general del complejo Zárate-Brazo Largo y Ruta Nacional 14*, 3 vol., mimeo, Buenos Aires, DNV, 1969.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD, *Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo. Grandes Puentes y Viaductos*, mimeo, DNV, Buenos Aires, s/f.
- , *Complejo Vial Ferroviario Zárate-Brazo Largo*, DNV, Buenos Aires, 1977.
- , *Complejo Zárate-Brazo Largo. Primera Etapa. Pliego de Bases y Condiciones*, DNV, Buenos Aires, 1968.
- , *Estimaciones del Tránsito Medio Diario Anual en la Red Nacional de Caminos*, varios años.
- , memorándums e informes.
- LEYES NACIONALES, 16.531/64; 17.520/67; 17.718/68; 18.789/70; 18.875/70
- MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, memorándums y otros documentos internos.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, Buenos Aires, 1970.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE OBRAS PÚBLICAS, memorándums e informes.

TECHINT-ALBANO, *Complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo*, Buenos Aires, Organización Techint, 1983.

### Entrevistas

Entrevista a Roberto Levingston, julio de 2009.

### BIBLIOGRAFÍA

- BAGLITOTO, Eduardo y Roberto Sammartino, “La inestabilidad aerodinámica en los puentes de grandes luces. Investigación en los puentes Zárate-Brazo Largo”, *XVI Jornadas Sudamericanas de Ingeniería Estructural*, Buenos Aires, abril de 1974.
- Brown, Jonathan, *Historia socioeconómica de la Argentina. 1776-1860*, Buenos Aires, Instituto Di Tella-Siglo XXI, 2002.
- BRUSCHI, Silvestro, “Foundations of ZBL Bridges”, *International Association for Bridge and Structural Engineering, Tenth Congress*, Tokio, 1976.
- CASTELLANI, Ana, *La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina. Un análisis del ámbito conformado en torno a la implementación del Plan Vial Trienal (1968-1970)*, San Martín, UNSAM-IDAES, col. Documentos de investigación social, núm 6, 2008.
- EVANS, Peter, “El estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996.
- FERRER, Aldo, “Desarrollo industrial y sector externo”, en Torcuato Di Tella y Tulio Halperin Donghi, *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1969.
- , “El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones”, en Mario Brodersohn (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Del Instituto, 1970.
- FERRER, Aldo (con la colaboración de Marcelo Rougier), *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- GILBERT, Jorge, *Los puertos entrerrianos del Río Uruguay, 1910-1930*, Separata del V Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1987.
- LÓPEZ, Mario y Jorge Waddell (comps.), *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*, Buenos Aires, Lumiere, 2007.
- MANZANARES, Domingo, Griselda Casal y Lorena Casella, “100 años del Ferrocarril Urquiza”, en *III Jornadas de Historiadores y Cronistas Barriales*, Rosario, 17 y 18 de octubre de 2008.

- MAXFIELD, Sylvia y Ben Ross Schneider (comps.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.
- MINO, Luis, *Para conocernos*, vol. II, Santa Fe, ed. del autor, 1999.
- ROUGIER, Marcelo, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- ROUGIER, Marcelo y Martín Fiszbein, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006.
- VITELLI, Guillermo, "Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina", en *El Trimestre Económico*, núm. 17, México, 1979.