



**realidad  
económica**

Nº 328 • AÑO 48

16 de noviembre al 1º de diciembre de 2019

ISSN 0325-1926

Páginas 89 a 120

---

ECONOMÍAS REGIONALES

## Políticas públicas para la navegación, el transporte y la energía. Entre Ríos durante el primer peronismo

---

José Antonio Mateo\*

\* Doctor en Historia de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Estudios Sociales (INES-CONICET). Profesor ordinario de Historia Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), La Rioja 6, E3100AOB, Paraná, Entre Ríos, Argentina. [jamateo@fceco.uner.edu.ar](mailto:jamateo@fceco.uner.edu.ar)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: junio de 2019

ACEPTACIÓN: agosto de 2019



## Resumen

La logística de transporte para un país agrario y la generación de energía ahorradora de petróleo en consonancia con un modelo económico productivista son problemáticas de larga data en Argentina. La Mesopotamia tuvo un lugar destacado en ambas. Surcada por las dos autopistas naturales más importantes del país –los ríos Paraná y Uruguay– pero desconectada del resto del territorio por su característica insular; con una densa historia portuaria desde la organización nacional –por tal condición de aislamiento– pero con ríos cada vez menos navegados; con caudales hidráulicos de poderoso potencial energético pero cuyos rápidos comparte con los vecinos Paraguay y Uruguay, cada problema requirió de políticas públicas sustantivas para ser resuelto o atenuado. Las hipótesis de intervención se dirimieron, durante el primer peronismo, entre construir puentes o mejorar el sistema de balsas; entre dragar más profundo o cambiar el concepto de raíz apostando a los convoyes de barcazas; entre la energía nuclear, la energía térmica o la energía hidroeléctrica. En este trabajo, nos ocupamos de tres obras e iniciativas que afectaron a la Mesopotamia, en general, y a la provincia de Entre Ríos, en particular: el acortamiento del recorrido de las balsas que unían a Santa Fe y Buenos Aires con esa provincia, la introducción del transporte fluvial como alternativa a los dragados, y la utilización de los rápidos del Río Uruguay como generadores de energía hidroeléctrica. Paliativa la primera, profundas las otras, su análisis histórico permite una reflexión y un debate que aún se sostienen.

**Palabras clave:** Peronismo – Mesopotamia – Transporte – Navegación fluvial - Energía hidroeléctrica

## Abstract

### The first peronismo and the Mesopotamian rivers

Transport logistics in an agrarian country and the generation of energy saving oil during productive economic models are problems of long standing in Argentina. The Argentine Mesopotamia had a prominent place in both problems. Flanked by the two most important natural highways of Argentina (the rivers Paraná and Uruguay) but disconnected from the rest of the country by its insulate characteristic; with a dense harbor history from the National Organization, by such condition of isolation, but with rivers less and less navigated; with hydraulic flows with a powerful energy potential but whose rapids shared with Paraguay and Uruguay, these challenges required substantive public policies to solve or mitigate them. The intervention hypotheses were determined during the first Perón's government between building bridges or improving the system of rafts, between dredging deeper or changing the concept of root by betting on the convoys of barges and among the nuclear energy, thermal energy or hydroelectric energy. In this work we dealt with three works and initiatives that affected in particular the Entre Ríos province and Mesopotamia in general: the shortening of the journey of the rafts that united the provinces of Santa Fe and Buenos Aires with that province, the introduction of river transport as an alternative to dredging and the use of the rapids of the Uruguay River as generators of hydroelectric energy. Palliative the first, profound the others, its historical analysis allows for a reflection and a debate that is still sustained.

**Keywords:** Peronismo - Mesopotamia - Transport - River navigation - Hydroelectric energy

## Introducción

**E**n 1947 fue inaugurado el puente ferroautomotor “Agustín P. Justo-Getulio Vargas” que une desde hace más de 70 años a la localidad de Paso de los Libres, en Argentina, con Uruguaiana, en Brasil. Fue la primera conexión material de la Mesopotamia argentina con el continente y la única hasta la inauguración del túnel subfluvial entre las ciudades de Santa Fe y Paraná, veintidós años después. Si bien esta política de conexión material no fue continuada en los hechos por el peronismo más allá de proyectos, los ríos mesopotámicos no dejaron de estar en la consideración de los planes quinquenales y de medidas concretas llevadas adelante por ese gobierno.

En este trabajo nos ocupamos de tres obras o iniciativas que afectaron a Entre Ríos, en particular, y a la Mesopotamia, en general: el acortamiento del recorrido de las balsas que unían a Santa Fe y Buenos Aires con esa provincia, la introducción del transporte de trenes de empuje con demanda de calados inferiores al progreso de la arquitectura naval de posguerra, y la utilización de los rápidos del Río Uruguay como generadores de energía hidroeléctrica. Si bien la primera era un paliativo posible y coyuntural, la conexión material no fue ajena al pensamiento del peronismo. Más profundos fueron los pasos dados hacia la generación de energía hidroeléctrica o los inicios de la navegación fluvial mediante barcazas.

## Algunos antecedentes

Los ríos mesopotámicos, sobre todo el Paraná, fueron vías navegables prehistóricas y de acceso en los procesos de conquista y colonización de los países que hoy integran la Cuenca del Plata. El comercio de la yerba mate del Paraguay (Garavaglia, 1983) en la estructura que tomó la economía colonial tuvo al Paraná como protagonista al punto de designarse a Santa Fe como “puerto preciso” (Wentzel, 1988) en el acarreo de esa y otras mercancías con destino a todo el espacio econó-

mico colonial (Sempat Assadourian, 1982). Tras los acontecimientos que derivaron en la independencia y la orientación agraria del Litoral –que reemplazó a la minería como principal producto exportable–, la aduana de Buenos Aires se transformó en un eslabón débil para el financiamiento del Estado en construcción. Fue así que bloquear ese puerto se constituyó en una práctica recurrente por lusitanos primero, por franceses luego, y por franceses e ingleses después. La intención de aquellos por establecer relaciones comerciales directas entre Gran Bretaña y Francia con las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, sin pasar por Buenos Aires, provocó el épico suceso conocido como la “Vuelta de Obligado”, en 1845. En 1849 fue levantado el bloqueo anglofrancés por convenios firmados con sendos países, los cuales reconocieron que la navegación del Paraná estaba regida como río interior por Buenos Aires, y que la del Río Uruguay también estaba en esa condición pero en común con la Banda Oriental (Alonso & Peña, 2012).

Con la caída del gobierno rosista el conflicto entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires tuvo al Paraná también como epicentro de los enfrentamientos navales. En agosto de 1852 el vencedor de Caseros decretó la libertad de navegación de los ríos, la cual sería incorporada al texto constitucional de 1853 (artículo 26). Precisamente Juan Bautista Alberdi escribía en sus *Bases*:

“Pero los ríos que no se navegan son como si no existieran. Hacerlos del dominio exclusivo de nuestras banderas indigentes y pobres es como tenerlos sin navegación. Para que ellos cumplan el destino que han recibido de Dios, poblando el interior del continente, es necesario entregarlos a la ley de los mares, es decir, a la libertad absoluta.” (Alberdi, 1979, p. 68).

La historiografía revisionista argumenta que esa libertad impedía el desarrollo de la marina de cabotaje, hacía perder a la Argentina el derecho aduanero a las mercaderías en tránsito para Paraguay y Bolivia, impedía que los productos nacionales alcanzaran los mercados de Paraguay y Matto Grosso, y favorecía el contrabando (Rosa, 1939, p. 68). Tanto la Confederación como el Estado de Buenos Aires aplicaron esta norma en tratados bilaterales con Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Bolivia, Paraguay, Brasil e incluso con Chile.

El acuerdo con Brasil le permitió a este país el bloqueo de los puertos de Paraguay a inicios de la impopular (entonces y ahora) Guerra contra el Paraguay. Un acuerdo al que la Argentina adhirió en mayo de 1865. El pacto secreto entre Brasil y Argentina dictaminaba que “derrocado que sea el actual gobierno del Paraguay, los aliados procederían a hacer los arreglos con la autoridad constituida, para asegurar la libre navegación de los ríos Paraná y Paraguay” (González Climent & González Climent, 1972, pp. 162-163 T. III), lo que era un problema para Brasil, pero no para Argentina. La guerra para este último país tuvo, sin embargo, su rédito económico en el cabotaje fluvial para el abasto de las tropas de la Triple Alianza (Chiaramonte, 1971, p. 29).

Finalizada la guerra, las hipótesis de conflicto imaginadas por los comandos militares en Brasil y en Argentina se centraron en un probable enfrentamiento entre ambas naciones. La política argentina, en este contexto, sacrificó de hecho a la región mesopotámica como tapón protector ante posibles tensiones fronterizas, lo que limitó el progreso de los proyectos nacionales para la conexión material (Sánchez Gijón, 1990, p. 107). A tales límites se refería institucional y retrospectivamente, por ejemplo, la Bolsa de Comercio de Córdoba:

“Entre Ríos ha sido víctima del aislamiento junto a Corrientes y Misiones ya que, debido a las hipótesis de conflicto, eran la porción de territorio que podía perderse si Brasil nos invadía. Durante muchos años no existieron obras de infraestructura que la unieran con el resto del país. Con una concepción inspirada en la teoría de la seguridad nacional, desde el gobierno de Buenos Aires no se aprobaban los proyectos de puentes hacia Santa Fe y Buenos Aires.” (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2004).

Durante décadas, el Río Paraná, obstáculo para la economía, tenía condiciones virtuosas para la defensa nacional. El puente ferroautomotor Paso de los Libres-Uruguaiana, como corolario de aquellas hipótesis, se inauguró con sendos cuarteles militares a ambos extremos. Como agentes profesionales, las Fuerzas Armadas no concordaban con la ejecución de obras de conexión por los motivos expuestos pero, como agentes políticos, su subordinación al poder económico y la concepción expresada por la Doctrina de Seguridad Nacional llevaron no solo a aceptar la finali-

zación del túnel subfluvial –dejando de lado la política de defensa relativa a la línea del Paraná–, sino a impulsar un ambicioso plan de obras públicas que descentralizó la construcción y dio lugar al surgimiento de lo que posteriormente se denominó la “patria contratista” (Castellani, 2002, p. 47).

Durante la Segunda Guerra Mundial esas hipótesis de conflicto se agudizaron, en especial a causa de las presiones de los Estados Unidos sobre Brasil ante la neutralidad de Argentina (Moniz Bandeira, 2004). También reaparecieron las dificultades de bodega para las exportaciones argentinas que habían ocurrido durante la Gran Guerra. Fue así que el gobierno de Ramón Castillo creó la Flota Mercante del Estado con la adquisición de dieciséis buques italianos, cuatro daneses (frigoríficos), tres alemanes y tres franceses, a los que sumó un par más aportados por la Marina de Guerra (Fava, 1957, p. 21). El gobierno surgido tras el golpe de Estado nacionalista de 1943 profundizó esta iniciativa.

El 9 de septiembre de 1944 se publicaba en el Boletín Oficial la creación del Consejo Nacional de Posguerra (CNP), “un verdadero gabinete en las sombras, produciendo decretos, emitiendo comunicados de prensa a la comunidad, dando señales a la industria y al comercio, y generando medidas antiinflacionarias” (De la Vega, 2017). El catalán José Figuerola fue designado su secretario general, y su función fue planificar la política del país al finalizar la guerra en Europa. El Consejo intentó potenciar la producción agrícola e industrial y establecer qué industrias necesitaban el apoyo estatal. A instancias del CNP, en mayo de 1944 el gobierno revolucionario había afectado al transporte fluvial a varias embarcaciones menores y había hecho un plan de construcción de barcazas en el país. Con este material un tanto precario comenzó a actuar la Administración General del Transporte Fluvial (ATF), creada en mayo de 1945.

Al llegar Juan Domingo Perón a la presidencia, nombró a Figuerola a cargo de la Secretaría de Técnica de la Presidencia de la Nación (Simonetti, 2009), un cargo con rango ministerial desde el que el secretario se encargaba de coordinar tanto a los distintos ministerios como a las organizaciones relacionadas con el gobierno. Figuerola fue el autor del Plan de gobierno 1947-1951, conocido como Primer Plan Quinquenal. Su finalidad era obtener datos acerca de las necesidades de la Argen-

tina, valorar la capacidad de las diversas industrias y establecer una estrategia de desarrollo. Intentaba crear zonas industriales por todo el país para alcanzar una modernización equilibrada territorialmente. Para ello, era necesario construir nuevas vías de comunicación y de transporte de energía. Fue entonces que el Gobierno envió a varios técnicos al exterior para aprender sobre el sistema de tren de barcasas de empuje con remolcador y la ATF comenzó una ambiciosa construcción de barcasas, motonaves de carga, remolcadores, etc., en el exterior y en astilleros argentinos.

Otra iniciativa en materia de transporte fluvial derivada del Plan fue la creación de la Flota Argentina de Navegación Fluvial (FANF), sobre la cual recayó la gestión de la nutrida flota de unidades menores afectadas al tráfico fluvial que integraban el consorcio Doderó (ex Mihanovich) cuando fuera adquirido por el Estado, en 1949. Sus embarcaciones eran ideales para el tráfico al que estaban asignados y su elenco abarcaba prácticamente todas las especialidades: barcos de pasajeros, barcos mixtos con una limitada capacidad de pasaje, remolcadores de río y puerto, chatas, barcasas, pontones, cargueros autopropulsados, etc. Durante algunos años, la FANF construyó nuevos buques y radió de servicio los muy antiguos y obsoletos. En 1958, el Gobierno decidió unir la FANF y la ATF para formar la Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino (EFFEA) (Anuario del Instituto de Estudios de la Marina Mercante, 1961), que funcionó hasta que la ley 23.696, de 1989 – conocida como Ley de Reforma del Estado– estableciera su desarticulación (Frassa & Russo, 2012).

Finalmente, para el problema de la generación de energía para la industria, entre usinas térmicas y atómicas (Mateo, 2015) hubo espacio planificador para las iniciativas del tipo hidroeléctrico, aunque su implantación se efectuara –por motivos mayormente políticos– muchas décadas después.

En lo que sigue veremos cómo hipótesis de conflicto, necesidades para el desarrollo y recursos disponibles se conjugaron en el marco de algunas de las políticas públicas del peronismo que afectaron a la provincia de Entre Ríos.



## Las políticas públicas y el análisis histórico

A nuestro criterio, la definición más completa y exacta de la complejidad que implica el concepto de “políticas públicas” es la enunciación operativa de Peter Knoepfel y colaboradores (Knoepfel, Larrue, Varonne, & Hinojosa Dieck, 2007, p. 12), sostenida por Joan Subirats y colaboradores (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 36). Estos autores la definen como “una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”.

En tal sentido, e invirtiendo el orden, resolver de manera puntual un problema “políticamente definido como colectivo” implica que éste ingrese a la agenda pública, lo que sería el primer obstáculo a salvar por tal política. El recorrido para que esto ocurra nos lleva al juego que se da en esta arena entre “actores, públicos y ocasionalmente privados” afectados directa o indirectamente (es decir, beneficiados o perjudicados) por la problemática o la manera de resolverla. Los mismos, para incidir en esta etapa, movilizan recursos, utilizan nexos institucionales (*lobby*) y aglutinan intereses para promover, frenar o disipar los alcances de la política conformando lo que Paul Sabatier ha denominado (1988, p. 130) *advocacy coalition* (coaliciones de incidencia)<sup>1</sup>.

El planteo formal en que el problema colectivo ingresado como tal va definiendo la manera en que éste intentará ser resuelto se denomina “hipótesis de intervención”, e implica las “decisiones o de acciones” que se tomarán en un futuro mediano o inmediato por parte de los gobiernos. Las coaliciones actúan también en esta fase, por lo que la solución resultante suele denominarse un *second best*, es decir “el segundo mejor”, no el ideal (Meny & Thoenig, 1992, p. 208). Esto si la problemática no ingresa en procesos de incubación interna (demora en su tratamiento, lo que se llama popularmente “cajoneo”) o de dilución (olvido o disolución).

---

<sup>1</sup> Es la definición que, a mi criterio, es más operativa. También se las ha traducido como “coaliciones de causa” o “coaliciones promotoras”.



Es así que se llega a la fase de implantación de la política, en la cual las coaliciones tampoco descansan, y la favorecen o la entorpecen. Sucede que la arena en la que se disputan las políticas públicas no es pacífica ya que en todas ellas hay beneficiados y perjudicados.

Los tipos de Estado, tales como dictaduras, democracias ampliadas y restringidas (con mayorías parlamentarias o no del partido de gobierno o de la oposición) influyen en el accionar de estas coaliciones. Pero ni siquiera las dictaduras más autócratas quedan excluidas de estos procesos, ya que los apoyos económicos y políticos de aquellas (cámaras profesionales y empresariales, conglomerados económicos y financieros, etc.) se expresan y/o actúan a favor, en contra, o intentan darle forma a tal o cual política.

Finalmente, la política que se aplica (o no) es la resultante de este proceso. Los analistas *ex post* dentro de las ciencias sociales en general evalúan a esta política contrastando metas y resultados obtenidos sin ocuparse regularmente de sus condiciones de producción y de la brecha entre el modelo ideal y el efectivamente aplicado<sup>2</sup>.

En este trabajo pretendemos partir de la definición política del problema público realizada en ámbitos del transporte hidroviario, la conexión de la Mesopotamia argentina y la producción de energía, y a partir de allí evaluar las hipótesis de intervención elegidas por el primer peronismo y su implementación durante los llamados planes quinquenales.

### **La conectividad de la Mesopotamia: hipótesis de intervención e implantación.**

“Cooperarán igualmente las tropas del Ejército, como lo están haciendo actualmente, en el tendido de líneas telegráficas y telefónicas que han de servir para cercar, de cierta manera, las poblaciones que actualmente viven aisladas en las lejanías

---

<sup>2</sup> Suele ocurrir también que se interprete como política pública aquello que “hace el gobierno”. Sin embargo, no todo lo que hace un gobierno son políticas públicas ni es el gobierno el único actor en su armado, aunque siempre tiene una actuación destacada en ellas.

de la Patagonia o en ciertas partes de la Mesopotamia.” (Presidencia de la Nación, 1946, p. 253).

Hay procesos de políticas públicas cuya duración suele sorprender. Entre ellas, las de infraestructura, cuyas historias se pueden remontar a varias décadas atrás de su inauguración. Para el caso mesopotámico, o específicamente entrerriano, los ejemplos se suceden en la totalidad de sus mayores obras de infraestructura. Es el caso del túnel subfluvial (Mateo & Camarda, 2018) o de la represa de Salto Grande (Mateo, Camarda, & Rodríguez, 2018) por citar solo dos ejemplos, pero esto se puede ampliar incluso al complejo ferro-automotor de Zárate-Brazo Largo (Ferrer & Rougier, 2010), a los puentes que unen a la provincia mesopotámica con la República Oriental del Uruguay, o al último gran emprendimiento: el puente Rosario-Victoria. La mención al Ejército en el diagnóstico del aislamiento tanto de la Patagonia como de la Mesopotamia no es casual. Se trata de dos territorios afectados por las hipótesis de conflicto de la época (con Chile, la Patagonia; y con Brasil, la Mesopotamia).

En efecto, en 1947 fue inaugurado el puente que constituyó el primer vínculo material entre la Mesopotamia y el resto del continente. Sin embargo, la primera conexión con el resto del territorio argentino demoró más de dos décadas, hasta la inauguración del túnel subfluvial, a finales de 1969. A partir de entonces, y en apenas una década, un puente unía a las ciudades de Barranqueras (Chaco) y Corrientes, otro a las de Zárate (Buenos Aires) y Brazo Largo (Entre Ríos), y dos puentes y el coronamiento de la represa de Salto Grande con una vía ferro-automotora vencían el obstáculo del Río Uruguay entre la Argentina y la República Oriental del Uruguay.

Hasta llegar a las instancias en que pudieron ponerse en la agenda pública estas grandes obras de infraestructura pasaron, como hemos dicho, muchos años (ver, por ejemplo, Mateo & Camarda, 2017). Y al cabo de dos dictaduras y una ventana democrática todas estas obras fueron concluidas. Sin embargo, entre la desconexión total y la conexión material hubo una instancia en la que el desarrollo caminero recurrió a unir a la Mesopotamia utilizando lanchas, *ferry boats*, vapores y balsas. A estas últimas nos vamos a referir, como antecedentes del túnel subfluvial

y el complejo Zárate-Brazo Largo, ya que fortalecieron una corriente de flujo para generar las condiciones que impulsaron sendas grandes obras.

La primera balsa autopropulsada entre Santa Fe y Paraná comenzó a funcionar a comienzos 1929, y para su labor ya habían sido construidos los embarcaderos correspondientes en ambas márgenes del Paraná. El funcionamiento estaba fuertemente reglado: no se admitían en ella cargas peligrosas y sus horarios se ajustaban a la conexión con los servicios ferroviarios de Santa Fe y Entre Ríos. Santa Fe era la cabecera del Ferrocarril Central Norte Argentino, el cual conectaba una amplia red que recorría el centro y el norte del país (Salerno, 2011, p. 45). Realizaba dos cruces diarios los días hábiles (uno por la mañana y otro por la tarde) y tres (sumando uno al mediodía) los domingos y feriados. De acuerdo con un artículo en *El Orden*, el servicio público de esta balsa, brindado por el Ministerio de Obras Públicas, era acompañado por tres salidas diarias del vapor Sarita I y la lancha Sarita II, de gestión privada, todos los días de la semana (1929, febrero 28). La balsa partía del puerto de Santa Fe, se internaba en el Río de Acevedo, cruzaba el Paraná y desembarcaba en el Puerto Nuevo de la ciudad homónima. El viaje duraba entre una hora cuarenta y dos horas.

Por su parte, el servicio de balsas entre Zárate, en la provincia de Buenos Aires (en el partido llamado temporalmente José Felix Uriburu), y Puerto Constanza, en la de Entre Ríos, comenzó a prestarse desde mayo de 1937, con un reglamento análogo. La Balsa "9 BA" del Ministerio de Obras Públicas salía todos los días, en viajes de ida y vuelta, y cubría un trayecto de 42 kilómetros. Partía del puerto de Zárate, cruzaba el Río Paraná, se internaba en el canal Irigoyen, tomaba por el Río Talavera, para llegar finalmente al Puerto Constanza a través del Paraná Guazú. Según *Enlace Crítico*, el trayecto diario duraba cuatro horas y, si se salía a las 9.30 de Zárate en viaje redondo, se regresaba en el día a las 16 (2018, noviembre 30).

Un tercer aspecto lo constituye el ferrocarril, cuya traza en Entre Ríos ya estaba prácticamente constituida hacia el primer tercio del siglo XX. La particularidad de esta red la daba su trocha estándar de 1,435 metros, a diferencia de la trocha ancha (1,676 metros) utilizada mayormente en el resto de Argentina y la trocha angosta (1 metro) de Brasil, con los consiguientes problemas de conectividad (Álvarez,

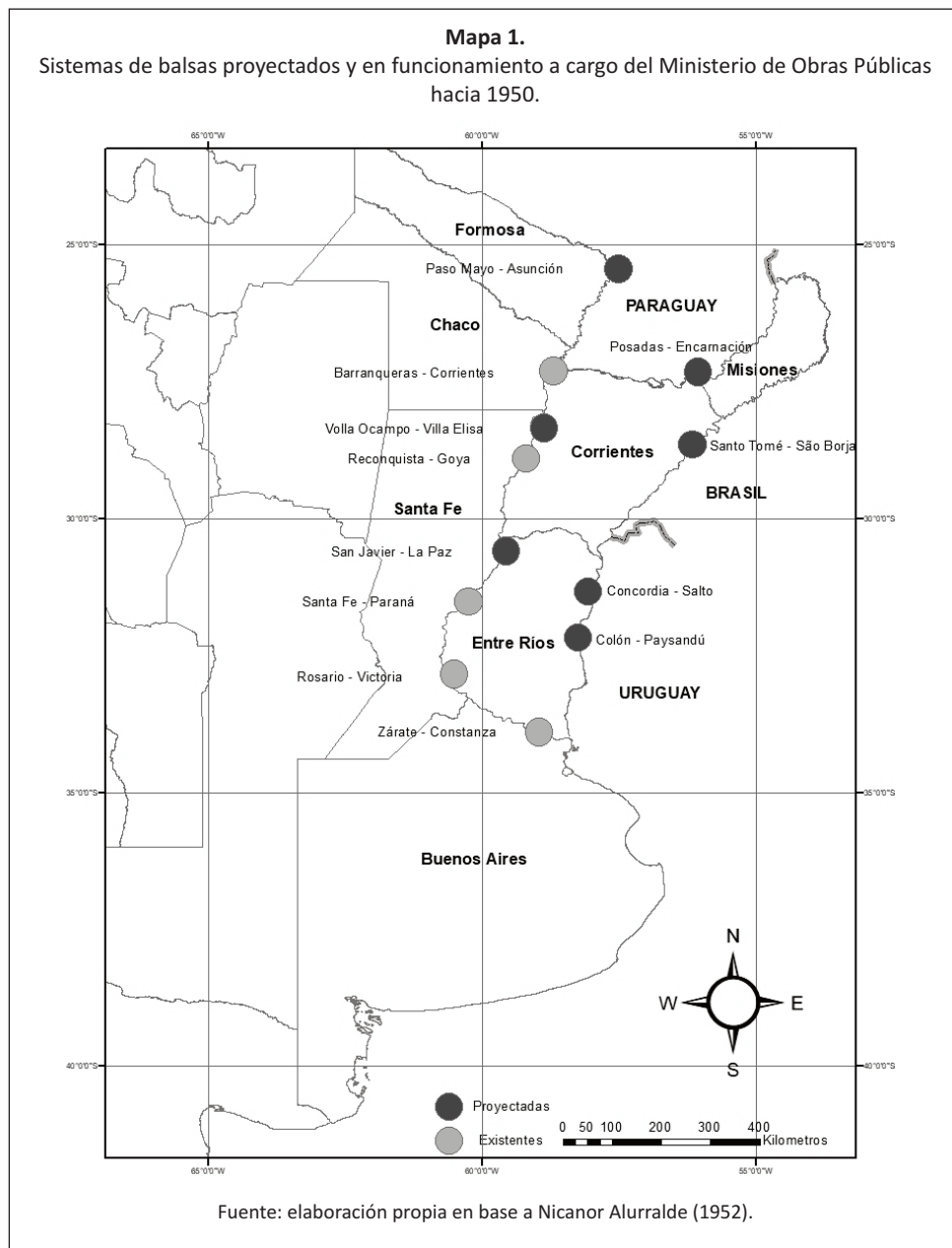
1957) probablemente ligados también a las hipótesis de conflicto. El 15 de marzo de 1908 el Ferrocarril de Entre Ríos y el Central Buenos Aires que habían firmado un convenio de tráfico común inauguraron la conexión con *ferry boats* entre los embarcaderos de Puerto Ibicuy (Entre Ríos) y Zárate (Buenos Aires). En 1929 el recorrido se extendió desde Ibicuy hasta Dock Sud, en Buenos Aires. Esta forma de conexión ferro-automotora funcionó hasta 1978 (Cusmai, 2014)<sup>3</sup>.

### Las políticas: el acortamiento del recorrido de las balsas

Los servicios de balsas y *ferry boats* aliviaron el aislamiento mesopotámico para Entre Ríos, pero la competencia entre sistemas de transporte –donde el carretero fue desplazando al ferrocarril (Gómez & Tchordonkian, 2014, p. 71) y éste a la navegación de cabotaje, hacia mediados del siglo pasado– operó como un cuello de botella para las balsas que comenzaron a no dar abasto. Si bien las opciones de una conexión material durante los planes quinquenales del peronismo no fueron descartados e incluso, a partir de 1954, se contempló la opción de túneles subfluviales (De Marco (h), 2016, p. 67 y pass.), las acciones concretas fueron orientadas al mejoramiento de los sistemas de balsas.

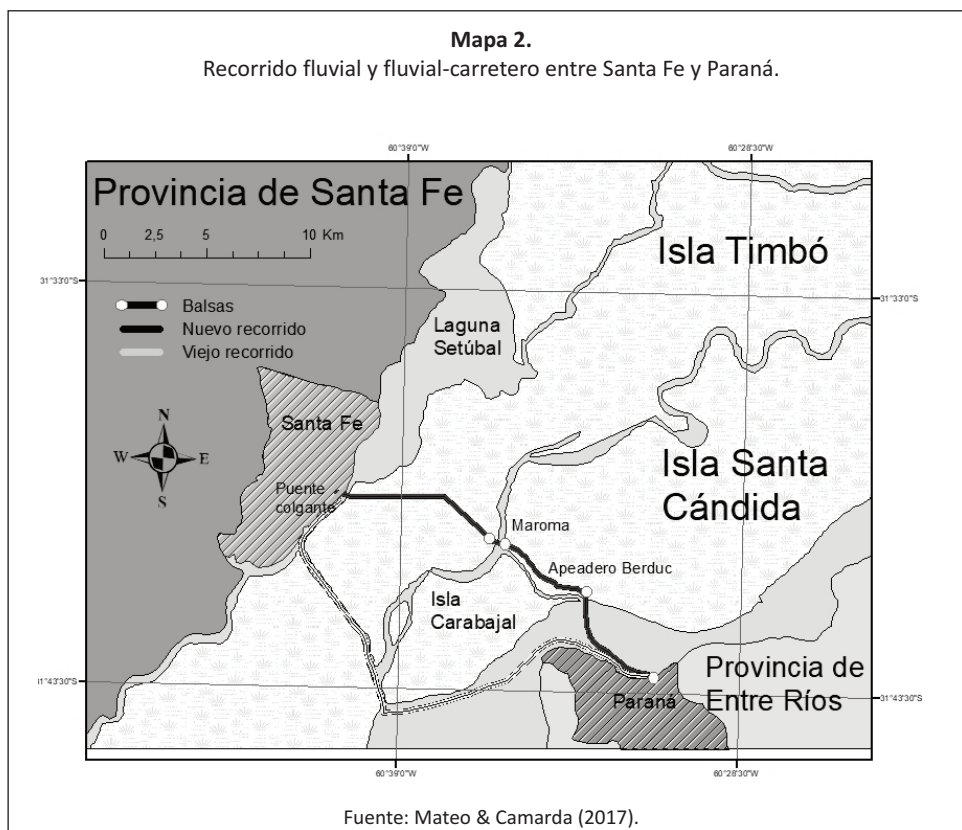
Como se puede observar en el **mapa 1**, existían cinco servicios de balsas para conectar al resto del país con la Mesopotamia, tres de los cuales unían a la provincia de Entre Ríos (dos con la de Santa Fe y una con la de Buenos Aires que se sumaba al *ferry boat*), la cuarta a Corrientes (Goya) y Santa Fe (Reconquista), y la quinta a Chaco con Corrientes. A su vez, existían en proyecto dos más dentro del territorio nacional y cinco internacionales: una con el Paraguay, otras dos con Brasil y otras dos con Uruguay. Hoy casi todas ellas (salvo Paso Mayo-Asunción, San Javier-La Paz, Reconquista-Goya y Villa Ocampo-Villa Elisa) son puentes, coronamientos de represas y el túnel subfluvial que une Santa Fe con Paraná.

<sup>3</sup> Un servicio similar unió a las ciudades de Posadas (Misiones) y Encarnación (Paraguay), entre 1913 y 1990.



## El cruce Santa Fe-Paraná

En el caso de Entre Ríos, los cruces Santa Fe-Paraná, y Zárate-Puerto Constanza eran pasos lentos para camiones que provocaban largas colas. Para el primero, se optó por favorecer un cruce que limitara al mínimo la etapa fluvial. En el **mapa 2** podemos ver el recorrido anterior y el posterior. ¿En qué consistía el nuevo diseño? Su objetivo era doble: acelerar las comunicaciones entre las dos ciudades, por un lado, y, por otro y vinculado a él, permitir que una mayor cantidad de vehículos pudieran realizar el cruce en balsa. En 1928 había sido inaugurado el puente colgante que une a la ciudad de Santa Fe con la Isla Timbó, lo que permitió el acceso al viejo puerto de Colastiné sobre el río homónimo. Entre esta terminal y la Isla Santa Cán-



didada se instaló una “balsa a maroma” o “balsa a cadena” diseñada por el ingeniero José María Courreges. Se trataba de una balsa que atracaba en dos taludes, que permitía trasladar a cuatro vehículos y cruzaba el Colastiné en cinco minutos. Este trayecto fue cubierto con un puente inaugurado en 1967 y luego por otro habilitado en 2010.

Seguía un camino hasta el atracadero de una balsa automóvil sobre el Paraná, entre la isla Santa Cándida (apostadero Berduc) y la ciudad de Paraná –que siguió funcionando hasta 2003, año en que se inauguró el puente Rosario-Victoria ya que el túnel no permitía el paso de sustancias peligrosas–, a la que se sumaba una balsa del Ejército.

Los viajes se redujeron a veinte minutos y la cantidad de trayectos a veinte de ida y veinte de vuelta cada día (**tabla 1**). El peso más importante del trayecto fue trasladado a los vehículos, que hacían la mayor parte por una carpeta asfáltica sobre las islas (AAC, 1954, p. 23). Esta solución –que funcionó hasta la inauguración del túnel subfluvial–, sin dar completa resolución a la oleada de vehículos que crecientemente se acumulaba en ambas márgenes para realizar el cruce, indudablemente mejoró el flujo entre ambas provincias.

### El cruce Zárate-Puerto Constanza

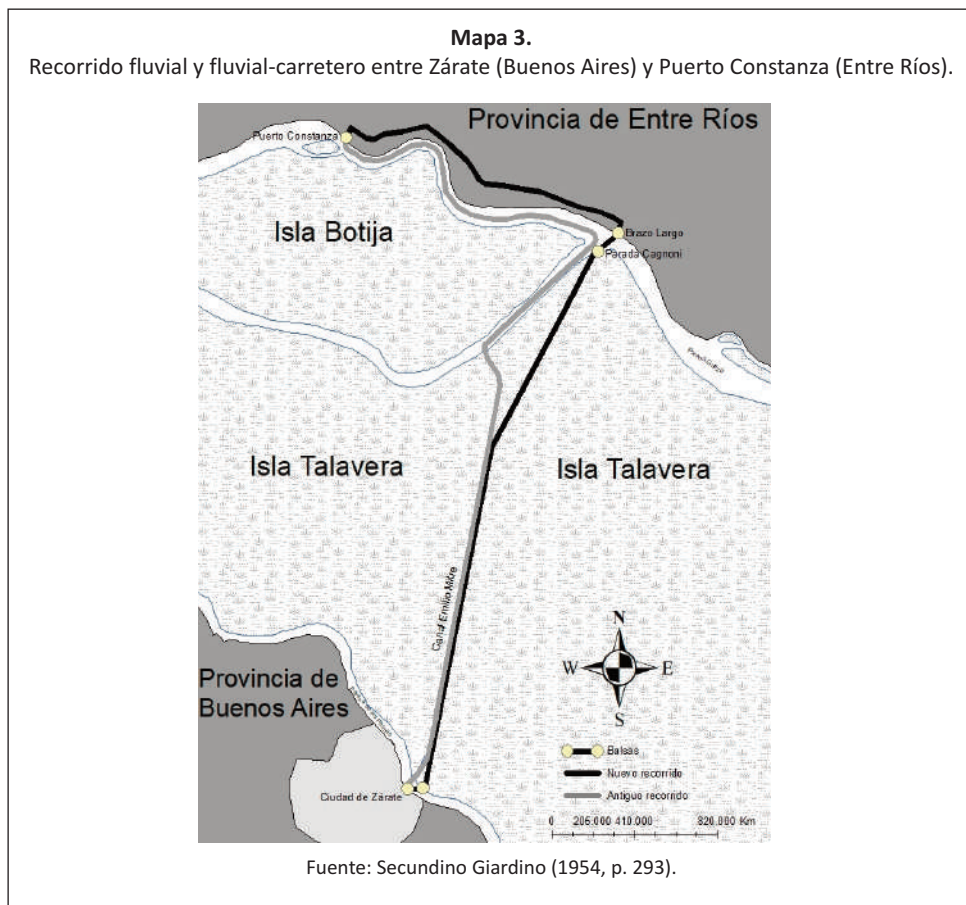
La solución adoptada para este cruce fue similar, aunque de mayor envergadura. Las obras estuvieron a cargo de la Administración General de Vialidad Nacional en colaboración con la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables. La Ruta 12, que une la Capital Federal con la Mesopotamia argentina, estaba interrumpida entre Zárate y Puerto Constanza por el Río Paraná, que en ese lugar

**Tabla 1.**  
Horarios de la balsa automóvil desde apostadero Berduc a Paraná, en 1955.

| Salidas | Horarios |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|---------|----------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|         | 5.00     | 6.30 | 7.00 | 8.00 | 8.30 | 9.30  | 10.00 | 11.00 | 11.30 | 13.00 | 14.30 | 16.00 | 17.00 | 17.30 | 18.30 | 19.00 | 20.00 | 20.30 | 21.30 | 23.30 |
| Paraná  | 5.00     | 6.30 | 7.00 | 8.00 | 8.30 | 9.30  | 10.00 | 11.00 | 11.30 | 13.00 | 14.30 | 16.00 | 17.00 | 17.30 | 18.30 | 19.00 | 20.00 | 20.30 | 21.30 | 23.30 |
| Berduc  | 5.45     | 7.15 | 7.45 | 8.45 | 9.15 | 10.15 | 10.45 | 11.45 | 12.15 | 13.45 | 15.15 | 16.45 | 17.45 | 18.15 | 19.15 | 19.45 | 20.45 | 21.15 | 22.15 | 0.15  |

Fuente: Diario El Litoral (1955, 17 de diciembre)





presenta dos brazos principales: el Paraná de las Palmas y el Paraná Guazú. Entre ellos se extendía una zona de delta inundable durante las crecientes.

Antes de la obra, la capacidad de esas balsas, su número y horarios originaba – en determinados días y horas– una congestión de tránsito que obligaba a los vehículos a demorar el cruce desde varias horas hasta días, en espera de turno. El estudio de la problemática por parte de las instituciones mencionadas concluyó, al igual que en el caso anterior, que una obra caminera a través de las islas sería la mejor solución para mejorar los servicios de comunicación vial. Tal obra reduciría

el tránsito por balsa limitándolo únicamente al cruce de los brazos Paraná Guazú y Paraná de las Palmas.

El nuevo recorrido consistía en un cruce en balsa de 600 metros del Río Paraná de las Palmas hasta el atracadero, frente a Zárate. Luego, un camino de 24,6 kilómetros desde allí hasta el desembarcadero ubicado en la confluencia del Río Pasaje Talavera y Paraná Guazú. Allí, un cruce de 1500 metros del Río Paraná Guazú en balsa automóvil. Un tramo de 14,4 kilómetros desde el atracadero del Paraná Guazú (arroyo Brazo Largo) hasta Puerto Constanza –empalmado con la Ruta 12 de ese momento– finalizaba el trayecto. El tiempo previsto para recorrer esta nueva vía de vinculación fluvial-terrestre para la totalidad del tramo (41 kilómetros) era ahora de una hora y media, incluidos los embarques y desembarcos de las balsas, en lugar de las cuatro horas anteriores, lo que multiplicó por diez el tránsito de vehículos. Las características técnicas de la obra –que, como se logra ver en el **mapa 3**, fue un fuerte antecedente para el actual Puente Mitre– pueden consultarse en Secundino Giardino (1954).

## La navegación fluvial

“En materia de trabajos públicos y transportes, el Plan de Acción del gobierno para el quinquenio 1947-1951 se orienta a integrar, ampliar y dotar al país de los elementos básicos para extender al máximo las redes de transportes tanto en lo que se refiere a las obras viales, como a los ferrocarriles y transportes fluviales.” (Presidencia de la Nación, 1946, p. 351).

Un segundo aspecto a considerar fue la utilización de los grandes ríos para la navegación y transporte de mercancías. Y el Paraná atravesaba las zonas más fértiles y entonces más pobladas del país (Lázzaro, 1992; Ortiz, 1943)<sup>4</sup>.

Los ríos habían comenzado a retraer la navegación desde principios del siglo XX. Esa retracción se debió a diversas causas. Podemos señalar al escaso desarrollo

---

<sup>4</sup> Una cuarta parte de la población nacional sin considerar el aporte de la provincia de Buenos Aires, según el censo de 1947.

comercial e industrial del país hasta la aparición del ferrocarril. Luego, cuando ese desarrollo comercial comenzó a incrementarse, fue debida en parte a la acción negativa a la vez que progresista de los ferrocarriles, cuyos intereses veían que los ríos podían constituirse en formidables competidores. La mitad del siglo pasado encontraba al país con un escaso progreso de sus vías de comunicación, a pesar del elevado desarrollo de la red ferroviaria y los avances en la red caminera. La arquitectura naval que requería cada vez mayores calados a las vías navegables y renovada logística a los puertos (Konvitz, 1994) postergaba a este sistema de transporte en relación a la carretera y a la ferrovía.

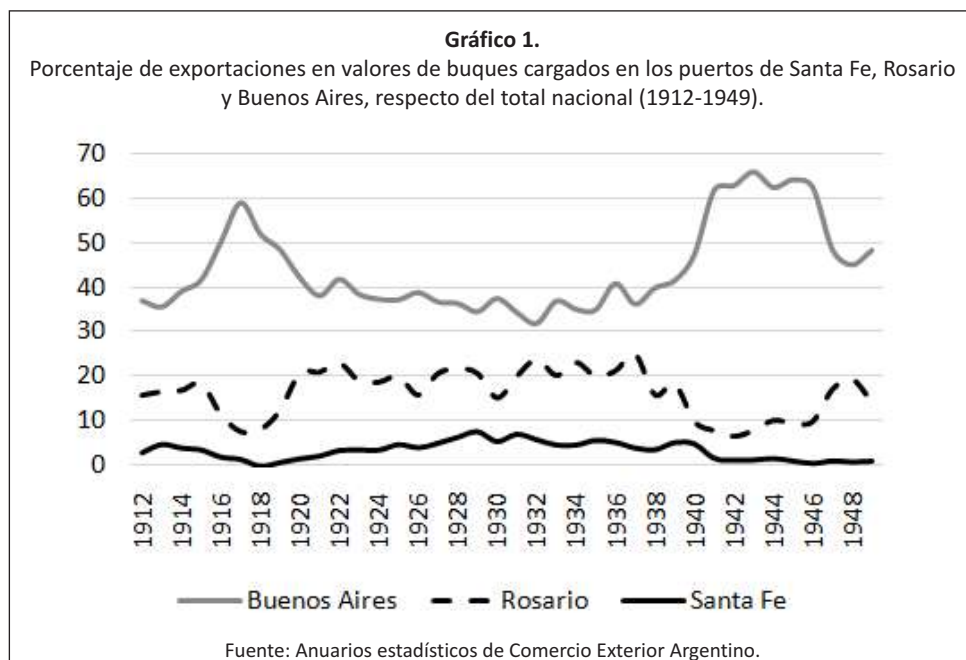
Las condiciones topográficas e hidráulicas del Paraná dificultaban (y siguen dificultando) la integral utilización del río para la navegación. Concretamente, por la existencia de grandes zonas bajas a lo largo del mismo. Estas zonas de poco calado interponían una verdadera barrera entre el curso principal navegable y las zonas altas, donde se desarrollaba toda la actividad comercial e industrial. Los avances en la tecnología del dragado y su combinación con el refulado permitieron mitigar esta dificultad. En Concepción del Uruguay, Corrientes, Paraná y Rosario se construyeron obras portuarias económicas, como los embarcaderos flotantes y pontones de hormigón armado, y se comenzaron a utilizar dragas a succión con cortador, chatas barreras, balsas automóviles, barcazas, remolcadores de empuje, diques flotantes, draga de cangilones, etc. (Poggi, 1960). Fueron realizadas obras de vinculación con el cauce principal del Río Paraná de los puertos de Reconquista, Puerto Ocampo, Puerto Piracúa, Piracuacito y Barranqueras, al norte; y Puerto Ruiz (Gualeduaychú) e Ibicuy, al sur.

La profundidad de 22,6 pies al cero (sancionada por ley en 1902) se mantenía hasta Rosario, pero después disminuía hasta 21 pies; teóricamente, porque era muy dificultoso mantener ese calado en el tramo Rosario-Santa Fe debido a la existencia de algunos pasos que se embancaban. Así, Rosario dejaba de ser verdaderamente un puerto de ultramar ya que era muy difícil mantenerlo permanentemente en tales condiciones.

La problemática de las profundidades naturales y artificiales del río estaba, naturalmente, vinculada en forma estrecha con el calado de los barcos que podían

navegarlo. En efecto, los cargueros de 6.000 a 10.000 toneladas de registro bruto (TRB) de capacidad útil –habitual en los *bulk carriers* de ultramar de la época, desde la Gran Guerra hasta mediados del siglo pasado– habían observado un aumento de alrededor de 3 pies en el calado, lo que equivalía para los ríos mesopotámicos a una disminución equivalente en su profundidad. La progresista Ley 4170, de 1902 –que fijaba las profundidades mínimas del Río Paraná de 21 pies a Rosario, de 19 pies de Rosario a Paraná, y de 10 pies a Corrientes– era obsoleta. El problema se agravaba al norte de Rosario, donde el dragado no podía ganarle la carrera a la arquitectura naval. Esto implicaba recurrir al transporte a lo largo del río, empleando barcos de menor calado y efectuando el trasbordo de los productos.

El puerto de Rosario de aguas más profundas (22 pies) y el de Santa Fe (que teóricamente debía tener 21 pies pero que en la realidad solo contaba con 14 o 15) –a 600 kilómetros de Buenos Aires– nos muestran, con el estudio de sus aduanas, el fenómeno general que se estaba operando en el Río Paraná en lo que respecta al tráfico de ultramar. En efecto, en el **gráfico 1** hemos comparado los valores adu-



aneros de los tres puertos –Buenos Aires, Rosario y Santa Fe– en porcentaje del total nacional entre 1912 y 1949. Allí puede verse que, durante los períodos de guerras, los puertos de Rosario y Santa Fe perdieron relativamente su tráfico con respecto al de Buenos Aires, debido a que en tiempos bélicos los barcos mercantes debían ser utilizados al máximo y no podían perder los cinco o diez días que se necesitan para ir y volver a Rosario y Santa Fe. Finalizada la Primera Guerra Mundial, los tres puertos recobraron su posición relativa en cuanto al tráfico de ultramar, pero durante la Segunda Guerra Mundial se volvió a producir el mismo fenómeno. Finalizada ésta, Buenos Aires y Rosario volvieron a la normalidad, lo que no ocurrió con Santa Fe. La causa principal de ese desplazamiento del tráfico de ultramar hacia Rosario y Buenos Aires fue la construcción de la red caminera de tránsito permanente, que de 1935 a 1939 adquirió su máximo desarrollo en las zonas de influencia de esos puertos. Los cargadores llevaban su carga a los puertos que más les convenían pero ya no ocurría lo que antes cuando, estando únicamente Rosario y Santa Fe servidos por vías ferroviarias, los productores de la zona tenían que llevar sus productos allí donde convergía el tren.

En resumen, la nueva red caminera hizo que jugasen más libremente en la distribución de las cargas de esos dos puertos sus propias ventajas y desventajas. Y venció en la lucha económica el de Rosario que, además de tener la ventaja de su mayor proximidad al mar, tenía la de sus mayores profundidades y mejores instalaciones. Esa nueva situación caminera alteró y seguirá alterando cada vez con mayor intensidad la distribución de las cargas entre los distintos puertos en el futuro.

Constatada esta situación, como registra *El Orden*, el Ministerio de Obras Públicas de la Nación creó, en 1944, la Flota Fluvial del Estado (1944, 28 de abril) “empleando el sistema revolucionario” que en Mississippi y Ohio (Estados Unidos) estaba en uso desde hacía medio siglo: “remolque por empuje en el que, mediante embarcaciones de poco calado que forman verdaderos convoyes cuya capacidad de carga es de varios miles de toneladas, empujados por remolcadores de 1.000 a 2.000 caballos de potencia, con una tripulación de menos de 10 hombres, (se) pueden transportar las cargas económicamente y sin requerir dragados” (Alurralde, 1952, p. 271).

Un problema adicional de la utilización de este sistema para los productos de ultramar fue que el mismo requería del trasbordo de barcasas a barcos de ultramar, y viceversa. Para realizarlos, se emplearon trasbordadores flotantes de cereales, carbón y mercaderías generales en tramos resguardados del Río Paraná, de forma completamente económica y sin que fuera indispensable utilizar el puerto de Buenos Aires.

El Gobierno, a través de los Ministerios de Obras Públicas y de Marina, emprendió la construcción de barcasas de 600 y 1.000 toneladas de capacidad en los astilleros propios, ubicados en la Isla Demarchi, en La Boca, y en otros astilleros fluviales como los de Tigre, Paraná, Concepción del Uruguay, Rosario y Corrientes con el colateral impulso de la industria metalmecánica en esas zonas. De acuerdo con un artículo de *El Orden*, las barcasas eran inicialmente de madera, las de metal comenzaron a construirse hacia 1950 en los astilleros Cartena de Rosario. Según esta publicación, los remolcadores se adquirían en Estados Unidos y en Italia, pero la escasez de materiales y mano de obra especializada demoraban su puesta en marcha. Los ríos Uruguay, Paraguay y Paraná comenzaron a ser surcados por convoyes de ocho a doce barcasas en formaciones de hasta tres de frente por cuatro de fondo. La complementación entre este sistema y el ferrocarril permitía ampliar la zona de influencia a las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba, Salta, Jujuy, La Rioja y Catamarca (1955, 27 de febrero).

La estiba de los cereales y oleaginosas se realizaba, en principio, en bolsas. Cuando se pasó al granel, solo en 1952 (año de la gran sequía) las barcasas de la ATF transportaron alrededor de un millón de toneladas, pero el 85% de este tonelaje era de carácter nacional y no de ultramar debido a la escasez de barcasas y de remolcadores, y también de transbordadores flotantes (Alurralde, 1952, p. 271).

Hacia 1959, este tipo de transporte fluvial servía en líneas troncales a los puertos de Zárate, Concepción del Uruguay y a los puertos del Paraná entre Buenos Aires y Corrientes. Una tercera línea hacía el recorrido entre Corrientes y Asunción, formada por las barcasas petroleras que iban desde San Lorenzo a Corrientes. Incluso la, por entonces, recientemente creada EFFEА realizó ensayos de transporte

con convoyes de empuje por el Alto Paraguay hasta Corumbá, Brasil, punto extremo hasta el que era posible llegar con embarcaciones grandes, según registra *El Litoral* (1959, 3 de enero). En cuanto a la cantidad de puertos, los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas consideraban que los existentes eran suficientes y hasta excedentarios (por el desarrollo creciente de la red de caminos pavimentados) y que había que fortalecer algunos con mejoras en su logística y con ampliaciones. Sí advertían la necesidad de construir un puerto en el Río Paraná a la altura de San Javier, provincia de Santa Fe, frente a La Paz, Entre Ríos. Este puerto no llegó a realizarse y la EFFEPA, como hemos visto, fue progresivamente desmantelada hasta desaparecer<sup>5</sup>.

### La generación hidroeléctrica

“La tala desaprensiva de bosques centenarios, el empleo de cereales y oleaginosos como combustibles de emergencia, han involucrado una destrucción de riqueza, de valores reales, que debe sumarse al simultáneo despilfarro de la potencia energética de nuestros ríos, prácticamente tan ociosos hoy como en tiempos de Juan de Garay.” (Presidencia de la Nación, 1946, p. 342)

Como en todo modelo económico productivista, la cuestión energética fue medular. En el primer gobierno de Perón, ante el impacto negativo que representaba la dependencia externa de los hidrocarburos, comenzaron a elaborarse diversos estudios preliminares sobre potenciales aprovechamientos hidroeléctricos. En el denominado Primer Plan Quinquenal se incluía el Plan Nacional de Electrificación, que implicaba estudios, construcciones e instalaciones en la totalidad de las provincias y territorios nacionales y aspiraba a llevar la potencia hidroeléctrica instalada de 45 megavatios (MW) a cerca de 1.400 en un plazo mínimo de quince años (1947-1961). Si bien YPF resistió como empresa estatal al golpe de Estado de 1930 y la generación de petróleo en Argentina se expandió durante esa década –más que se duplicó en relación a 1939 (Ferrerres, 2005, p. 321)–, la producción local no se hallaba preparada para enfrentar la crisis energética desatada durante la Segunda

<sup>5</sup> En la actualidad, este tipo de transporte ha renacido con diferentes iniciativas en Chaco y Entre Ríos y con el reciente proyecto de la “Hidrografía continental” (Bereciartúa, 2018).



Guerra Mundial. Como ya había ocurrido en 1914-1918, el carbón comenzó a escasear, pero esta vez cayeron las importaciones de petróleo: de 2,1 millones de metros cúbicos, en 1939, a 429.000, en 1943 (Solberg, 1986, p. 242). El consumo también se había incrementado dado que los ferrocarriles y los buques comenzaron a reconvertirse a combustible líquido (Mateo, 2018). Por añadidura, se habían difundido las usinas eléctricas a fuel oil, y muy fuertemente la industria automotriz. Durante la Segunda Guerra Mundial, la producción, si bien creció un 22,9% (de 2.959.000 metros cúbicos, en 1939, a 3.638.000, en 1945), en términos reales significó un estancamiento que la industria local de maquinarias y equipos petrolíferos no podían superar. Terminada la guerra, las exportaciones tradicionales tuvieron una importante recuperación y se retornó a una suerte de normalidad. La primavera duró apenas hasta 1949 (Rougier, 2012, p. 109 y pass.), cuando el Plan Marshall, del que Argentina no participaba, la desplazó de muchos de sus mercados tradicionales. Ese mismo año, una reforma constitucional –anulada por el gobierno de facto de 1955– declaraba a los recursos minerales propiedad inalienable de la Nación y dotaba al Estado de jurisdicción sobre todas las concesiones petroleras.

La política energética del primer peronismo fue afectada por factores tanto exógenos como endógenos. El petróleo no fue priorizado por entonces y de hecho estuvo excluido del Primer Plan Quinquenal, quizás por pensarse que la energía atómica lo reemplazaría a corto plazo, como se desprende de los intentos gubernamentales de esos años, idea que acompañó a Perón hasta el final de sus días (Garin, 2014, p. 100). Sin embargo, el Gobierno tenía otra idea acerca de la generación de energía hidroeléctrica.

Los proyectos para utilizar los rápidos del Río Uruguay para la generación de energía eléctrica ahorradora de petróleo datan de finales del siglo XIX (Mateo et al., 2018), y estos revivieron en los planes quinquenales del peronismo.

“En este plan de realizaciones se destacan los aprovechamientos hidroeléctricos proyectados en las zonas Oeste y del Litoral, ya que entre los correspondientes a esta última figuran el Salto Grande sobre el río Uruguay y el aprovechamiento de los saltos del Apipé, en el Alto Paraná, y entre los correspondientes a la primera de dichas zonas figuran el aprovechamiento de los ríos San Juan y Mendoza, ríos en

posibilidades hidroeléctricas, y emplazados totalmente dentro de nuestras fronteras." (Presidencia de la Nación, 1946, pp. 343–344, el subrayado es nuestro)".

La aclaración de que los ríos San Juan y Mendoza estaban totalmente dentro de las fronteras no era menor, dado que los mayores proyectos (Salto Grande y Yacyretá-Apipé) implicaban acuerdos binacionales que serían demorados por la dilación en los convenios con la República Oriental del Uruguay (Mateo et al., 2018), en el primer caso, y con la República del Paraguay, en el segundo. No obstante, los estos también fueron impulsados:

"Serán estudiados asimismo los sistemas hidráulicos internacionales con vistas a la producción de energía hidroeléctrica en los ríos del sistema litoral y ríos y lagos cordilleranos. Esta acción será coordinada con los países limítrofes mediante los correspondientes convenios. Los trabajos estarán a cargo de Agua y Energía Eléctrica (E.N.D.E.)." (Presidencia de la Nación, 1953, p. 261).

Entre 1947 y 1955 fueron inauguradas seis centrales hidroeléctricas, como detalla la **tabla 2**, con un destaque para "El Nihuil I", la de mayor potencia hasta la puesta en marcha de "Cabra Corral", sobre el Río Salado de Salta, en 1973.

**Tabla 2.**  
Centrales hidroeléctricas finalizadas entre 1947 y 1955.

| Central                | Potencia (MW) | Año de inauguración | Provincia | Río         |
|------------------------|---------------|---------------------|-----------|-------------|
| El Nihuil I            | 72,0          | 1947                | Mendoza   | Río Atuel   |
| Escaba                 | 24,0          | 1948                | Tucumán   | Río Marapa  |
| General San Martín     | 6,48          | 1950                | Mendoza   | Río Mendoza |
| La Florida             | 2,4           | 1953                | San Luis  | Río Quinto  |
| Ingeniero Cassaffousth | 16,2          | 1954                | Córdoba   | Río Tercero |
| Fitz Simon (Embalse)   | 10,5          | 1955                | Córdoba   | Río Tercero |

Fuente: Mateo et al. (2018).

**Tabla 3.**  
Centrales hidroeléctricas iniciadas durante el peronismo y finalizadas entre 1956 y 1959.

| Central           | Potencia (MW) | Año de inauguración | Provincia | Río               |
|-------------------|---------------|---------------------|-----------|-------------------|
| Cipolletti        | 5,4           | 1956                | Río Negro | Río Neuquén       |
| Los Molinos I     | 52            | 1957                | Córdoba   | Río Segundo       |
| Los Molinos II    | 4,5           | 1958                | Córdoba   | Río Segundo       |
| Central San Roque | 24            | 1959                | Córdoba   | Río Primero       |
| La Viña           | 16            | 1959                | Córdoba   | Río de los Sauces |

Fuente: Mateo et al. (2018).

Cinco centrales más, en construcción durante el período anterior, fueron finalizadas entre 1956 y 1959.

Como puede apreciarse, la provincia de Córdoba fue la más beneficiada por este tipo de obras, aunque de dimensiones pequeñas salvo por el Dique San Roque. La potencia total aportada por estas centrales alcanzó los 233,48 MW (131,58 MW, las primeras; y 101,9 MW, las segundas). Yacyretá, con su potencia final de 3100 MW, y Salto Grande, con sus 1890 MW, a pesar de no ser proyectadas inicialmente con esa generación y de que ésta es compartida con los países vecinos, muestran la ambición y envergadura de esas obras.

¿Por qué no se construyeron ambas por entonces? Cada una de ellas tuvo un derrotero particular. En el caso de la obra binacional con el Paraguay, el tratado de límites (Tratado Irigoyen-Machaín) data de 1876, tras la Guerra de la Triple Alianza, y el artículo 1 establece que las islas Apipé y Cerrito pertenecen a la Argentina, y la isla Yacyretá al Paraguay. El método utilizado fue el de línea media de los ríos Paraná y Paraguay. No obstante, quedaron algunos puntos a ser definidos por fallo arbitral, sometiéndose ambas partes al laudo del presidente de los Estados Unidos, aunque la zona en la que se implementaría la obra estaba exenta de conflicto. En aquel país, el 1 de febrero de 1926 se firmó el Protocolo argentino-paraguayo rel-

ativo a la utilización de los Saltos de Apipé, pero la demarcación final de los límites no se ejecutó hasta medio siglo después (1989).

En 1950 se efectuaron los estudios de relevamiento hidrográficos, las nivelaciones de precisión del Río Paraná y el levantamiento topográfico de la zona, con las dificultades que en aquel entonces representaba la implementación de un sistema de transmisión de energía de alta tensión a grandes distancias. Pero no fue hasta enero de 1958, durante el gobierno provisional, que se concretó el convenio entre la República Argentina y la del Paraguay para el estudio del aprovechamiento del río a la altura de las islas Yacyretá y Apipé. El mismo estableció la creación de la Comisión Mixta Técnica argentino-paraguaya que tendría a su cargo la realización del mencionado estudio, entre cuyos objetivos se encontraban el desarrollo del potencial hidroeléctrico del Río Paraná en la vecindad de las Islas Yacyretá y Apipé, la mejora de la navegación en el área de Yacyretá (con esclusas) en el Río Paraná, y el establecimiento de una interconexión vial a través de una carretera internacional que uniría Argentina y Paraguay.

En 1960 se constituyó dicha Comisión y se aprobó el Plan General de Estudios Preliminares. Sin embargo, el gobierno de Arturo Frondizi frenó la evolución de las investigaciones por considerar prioritarios únicamente aquellos proyectos que eran solo nacionales. Fue recién durante la tercera presidencia de Perón que se firmó el Tratado de Yacyretá (3 de diciembre de 1973) en Asunción, Paraguay, por el cual los Estados se comprometían a emprender en común la obra, que fuera calificada como “el monumento a la corrupción” por otro ex presidente peronista, y cuya última turbina fue puesta en funcionamiento por un tercer presidente de ese espacio político.

Para el caso de Salto Grande, la resolución del problema de límites fue más tardía y éste –entre otros– fue un elemento de dilución. Un conflicto fronterizo desatado en 1936 movilizó a las Cancillerías a resolverlo mediante un acuerdo político para realizar estudios de límites, manteniendo el *statu quo* hasta que estos dieran resultados. Sobre el final, casi como agregado, se adhirió el artículo 5 que llamaba a designar una Comisión Técnica Mixta que realizara los estudios para el aprovechamiento del ecosistema lótico del Río Uruguay. Vinieron, luego, los años

de la Segunda Guerra Mundial y el alineamiento rápido con los aliados de Uruguay y la militancia por la neutralidad de Argentina (Moniz Bandeira, 2004) incrementaron la desconfianza uruguaya que se manifestó en un virtual cese de relaciones. Finalizada la guerra y con el triunfo del peronismo en Argentina, el tema de Salto Grande fue incluido en el plan de gobierno –al igual que Yacyretá–, como vimos. El 30 de diciembre de 1946 fue firmado entre las Cancillerías de sendos países un nuevo convenio que daba cumplimiento al artículo 5, el cual establecía que los usos del río serían con fines domésticos y sanitarios, navegación, producción de energía y riego. Asimismo, contemplaba invitar al gobierno del Brasil a una conferencia que tendría por objeto considerar la navegación del Río Uruguay y el régimen fluvial. El convenio y el protocolo adicional fueron ratificados por el Parlamento argentino en 1948, no así por el uruguayo. Las difíciles relaciones entre el peronismo y los gobiernos uruguayos, sobre todo con el Partido Colorado, demoraron la ratificación. Tras el golpe militar que derrocó al peronismo una nueva ventana se abrió para las negociaciones. Las necesidades de energía se hacían cada vez más notorias lo que llevaría en pocos años a redefinir la política petrolera argentina (Mateo, 2015). Entre 1955 y 1956, la localidad correntina de Monte Caseros sufrió apagones totales y desde el Rotary Club de esa ciudad el proyecto de Salto Grande fue sacado de su incubación. Del lado uruguayo, los gobiernos subnacionales afirmaban que la obra se demoraba por “motivaciones de política rioplatense” (Poenitz, Pezzarini, Casal Lafón, Césio, & Fernández Moyano, 1992, p. 23) y comenzaron a presionar sobre la Junta Departamental de Salto. Los ediles sumaron al Centro Comercial e Industrial de Salto, e impulsaron una inmediata movilización popular mediante un Comité Popular pro Represa de Salto Grande con sede en Salto.

Sin embargo, Argentina y Uruguay no contaban con tratados de límites y las posiciones enfrentadas diferían en el criterio para establecerlos<sup>6</sup>. La presión para comenzar Salto Grande apuró el tratado que fue firmado el 7 de abril de 1961. El mismo dividió el Río Uruguay con “una línea de carácter mixto” (Mena Segarra,

---

<sup>6</sup> Argentina históricamente había esgrimido que éste pasaba por la línea de vaguada o thalweg, asimilable a las “altas cumbres” del tratado de límites con Chile; mientras que Uruguay argumentaba que ésta pasaba más cerca de las costas uruguayas ya que sostenía que el límite debía ser el centro del río.

1969, p. 46). La obra también tomó impulso en la tercera presidencia de Perón y fue finalizada en tiempo récord (Mateo et al., 2018).

## Conclusiones

¿Construir puentes o mejorar el sistema de balsas? ¿Dragar más profundo o cambiar el concepto apostando a los convoyes de barcazas? ¿Energía nuclear, energía térmica o energía hidroeléctrica? Éstas fueron algunas de las disyuntivas que se presentaron en los tiempos de los planes quinquenales del primer peronismo y más allá de ese entonces.

Tanto la conexión de la Mesopotamia como los costos y la logística del transporte y la producción de energía fueron problemas de la agenda pública impulsada por Perón. Para cada uno de ellos, en la jerga de las políticas públicas que hemos adoptado, se elaboró una hipótesis de intervención y se avanzó, con sus más y sus menos, en su implantación.

Para el caso mesopotámico, la idea de una conexión material sobre el Río Paraná sobrevoló como hipótesis e incluso en forma de proyectos, pero en los hechos se optó por un mejoramiento de los tiempos de conexión a partir de una articulación entre carreteras sobre las islas y balsas estatales. Esto mejoró la velocidad de los trayectos, aunque sin resolver el problema en su totalidad.

En tanto, la creación de la ATF y la FANF –que como FANF funcionaron hasta finales de siglo pasado– dio el puntapié inicial a la construcción de barcazas e incluso de remolcadores para utilizarlos en trenes, con las mejoras y beneficios que ello implicaba en la logística. Sin embargo, con la caída del gobierno peronista, en 1955, el carretero volvió a ocupar el lugar de privilegio entre los sistemas de transporte.

Finalmente, y a pesar de la conocida preferencia de Perón por la energía nuclear, comenzaron las negociaciones para construir la primera represa hidroeléctrica binacional del país. Ésta contenía en su proyecto una vinculación ferro-carretera en su coronamiento con la República Oriental del Uruguay, hoy existente pero no utilizada, y una esclusa de navegación para barcazas que espera su concesión.

Tres problemas, tres soluciones, en el marco de las políticas públicas del peronismo clásico que sirven para pensar el desarrollo de infraestructuras sustantivas más allá de los tiempos y los espacios en que fueron concebidas.

## Bibliografía

AAC. (1954). Se Construye un Camino que Reducirá a 20 Minutos la Comunicación entre Santa Fe y Paraná. *Noticias camineras*, I(3), 23.

Alurralde, N. (1952). El Río Paraná como vía de navegación y las vinculaciones a través del mismo. *La Ingeniería*, LVI(926), 255-278.

Álvarez, M. J. (1957). Un problema argentino: Las comunicaciones con la Mesopotamia. *Carreteras*, III(10), 17-23.

Bereciartúa, P. J. (2018). Hidrovía continental. *La Ingeniería*, 1131, 46-50.

Cusmai, C. (2014). *Aquellos Queridos Ferrys. Historia de los Ferrobarcos del río Paraná*. Zárate: Galatea Ediciones.

De Marco (h), M. Á. (2016). *El túnel subfluvial. Federalismo y desarrollo*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Ferrer, A., & Rougier, M. (2010). *La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ferreres, O. (2005). *Dos Siglos de Economía Argentina 1810 - 2004*. Buenos Aires: Norte Y Sur.

Garin, A. J. (2014). *El último Perón 40 años después*. Buenos Aires: Editorial Dunker.



- Giardino, S. (1954). Vinculación vial entre Zárate (Provincia de Buenos Aires) y Puerto Constanza (Provincia de Entre Ríos). *La Ingeniería, LVIII*(948), 293-297.
- Gómez, T., & Tchordonkian, S. (2014). *Redes viales y ferroviarias en las décadas del treinta y del cuarenta*. (No. 40). Buenos Aires.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varonne, F., & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política, 3*, 6-20.
- Konvitz, J. W. (1994). The Crises of Atlantic Port Cities 1880 to 1920. *Comparative Studies in Society and History, 36*, 293-318.
- Lázzaro, S. B. (1992). *Estado, capital extranjero y sistema portuario argentino* (2 vols.). Buenos Aires: CEAL.
- Mateo, J. (2015). Oro negro del Caribe en la Bahía Blanca. El transporte naval de petróleo en el camino al autoabastecimiento en Argentina (1951-1963). *Memorias, (27)*, 207-243.
- Mateo, J. (2018). De la vela al vapor, del vapor al motor. Las transiciones en la propulsión de la navegación ultramarina en Argentina (1921-1966). *Sophia Austral, 22*(2), 182-207.
- Mateo, J., & Camarda, M. (2017). Un puente hasta el túnel entre Santa Fe y Paraná. Los intentos de conexión carretera de la mesopotamia argentina hasta su instalación definitiva en la agenda de las políticas públicas (1911-1960). En A. A. Nieto & G. Yurkievich (Eds.), *Los Espacios portuarios* (en prensa). Mar del Plata: Agencia Nacional de Promoción Científica.
- Mateo, J., & Camarda, M. (2018). Las políticas públicas, el túnel y la conexión de la Megapotamia. *Transporte y territorio, 18*, 222-245.

- Mateo, J., Camarda, M., & Rodríguez, L. (2018). Energía y navegación binacional en el río Uruguay. Las políticas públicas en las grandes obras de infraestructura (1938-1983) y la represa y conexión ferro-automotora de Salto Grande. *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (en prensa).
- Mena Segarra, E. (1969). Frontera y límites. *Nuestra Tierra* 42.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ortiz, R. M. (1943). *Valor económico de los puertos argentinos*. Buenos Aires: Losada.
- Poenitz, E. L. W. E., Pezzarini, H., Casal Lafón, W., Césio, E. A., & Fernández Moyano, J. (1992). *Cuando los pueblos y los gobiernos quieren...* Montevideo: Comisión Técnica Mixta de Salto Grande.
- Poggi, A. B. (1960). Puertos y vías navegables de la República Argentina. La Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables. *La Ingeniería*, 978.
- Presidencia de la Nación. (1946). *Plan de gobierno 1947-1951*. Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación. (1953). *2° Plan quinquenal*. Buenos Aires: Subsecretaría de informaciones.
- Rotman, A. (2017). Regalías por Salto Grande: Rotman quiere saber cuánto giró Nación a Entre Ríos en los últimos 10 años. Recuperado el 17 de noviembre de 2017 de: <http://www.analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=263494>.
- Rougier, M. (2012). *La economía del Peronismo: Una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.

Salerno, E. (2011). Los ferrocarriles del Estado y los puertos en la primera mitad del siglo XX en Argentina: las limitaciones de la intermodalidad. *TST*, 20, 42-70.

Solberg, C. E. (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.