

---

Isabel Raposo

**REESTRUCTURACIÓN FERROVIARIA EN ARGENTINA Y CAMBIOS EN EL TERRITORIO. UNA VERIFICACIÓN EN LA REGIÓN METROPOLITANA ROSARIO**

*Revista Transporte y Territorio N° 1, Universidad de Buenos Aires, 2009.*

---



**Revista Transporte y Territorio**

**ISSN 1852-7175**

[www.rtt.filo.uba.ar](http://www.rtt.filo.uba.ar)

[Programa Transporte y Territorio](#)

Instituto de Geografía

Facultad de Filosofía y Letras

Universidad de Buenos Aires



---

**Cómo citar este artículo:**

Raposo, Isabel. Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario. *Revista Transporte y Territorio N° 1, Universidad de Buenos Aires, 2009.* ISSN: 1852-7175. pp. 25-56. <[www.rtt.filo.uba.ar/RTT00103025.pdf](http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00103025.pdf)>

*Recibido: 04 de mayo de 2009  
Aceptado: 29 de julio de 2009*



# Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario.

[Isabel Raposo](#)<sup>1</sup>

## RESUMEN

El ferrocarril como medio de transporte en el país ocupa un lugar importante en la configuración de la red de movilidad; distintas etapas de la vida nacional dan cuenta de su relevancia en la organización del territorio. La reestructuración ferroviaria en los primeros años noventa dio lugar a la desarticulación del sistema por partes, la privatización de los servicios a partir de las concesiones de carga, y la desaparición del tráfico de pasajeros, con excepción del Gran Buenos Aires. En los últimos años se revisaron las concesiones ferroviarias, tratando de sostener el sistema de cargas y reactivar los servicios de pasajeros; de allí en más se observa un mayor protagonismo del Estado, producto del incumplimiento de los términos contractuales por parte de las concesionarias. Una verificación en torno a Rosario como nodo ferroviario muestra la persistencia de un esquema centralizado, con altos niveles de obsolescencia en el equipamiento por falta de inversión; en tanto, las políticas públicas promueven grandes inversiones en infraestructuras, aunque carentes de financiamiento y lógica de programación.

## ABSTRACT

Rail as transport mode had an important role in the configuration of mobility network across the country. Several phases of national life had shown its importance for the territory organization. The Railway restructuring, in the early 90's, led to the division of the system, the privatization of the cargo services, and the virtual disappearance of passenger traffic, with the only exception of Gran Buenos Aires. In the last years, due to the breach of the concessions contractual terms, the National Government has taken a more active role, revisiting the cargo concessions, and trying to reactivate passenger traffic. In the case of Rosario, an important rail node, shows the continuity of a centralize scheme, with high levels of obsolescence due to insufficient investment; public policies which promotes giant projects in absence of care evaluation and financial support.

**Palabras Claves:** Ferrocarril; Inversiones; Reestructuración; Políticas públicas; Territorio.

**Palavras-chave:** Estrada de ferro; Investimentos; Reestruturacão; Políticas públicas; Território.

**Keywords:** Rail; Investment; Restructuring; Public policies; Territory.

## 1. INTRODUCCIÓN

Al hablar de la importancia del ferrocarril como elemento estructurante del territorio nacional, se lo hace en referencia al rol que este medio de transporte ha cumplido en la concentración de población y actividades, y la definición de jerarquías en los vínculos de relación en la red de ciudades principales. Argentina en particular sostiene una larga historia que da cuenta cómo el ferrocarril – promediando el siglo XIX- se convirtió en uno de los puntales sobre los que se organizó la actividad productiva y se delineó la distribución de los flujos de cargas y personas en el territorio.

Concluida la etapa colonial, y superados los primeros enfrentamientos internos por la independencia nacional – al promediar el siglo XIX- aparece el ferrocarril en el país, poco tiempo después de iniciada la etapa de la organización política nacional y de reafirmación de la identidad territorial. Este primer periodo se caracterizó por la rápida expansión de la red ferroviaria y su explotación a manos de capitales internacionales (en particular de origen inglés), directamente conectados con el desplazamiento de la producción agrícola de la zona pampeana y su comercialización en el exterior.

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Rosario- Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- Instituto de Investigaciones Económicas- Escuela de Economía. E-mail: [raposoisabel@arnet.com.ar](mailto:raposoisabel@arnet.com.ar)



La instalación de cada una de las empresas contó con tendidos de vías y terminales propias, proceso que tuvo particular intensidad de ocupación del territorio en la zona central, núcleo de la actividad agroganadera argentina. Tras la Primera Guerra, sobrevino una etapa de decadencia del ferrocarril, fruto de la coyuntura internacional adversa y la caída de la producción primaria nacional; la baja generalizada de la inversión y la escasa actualización tecnológica del sistema, contribuyeron, además, a generar un techo a la expansión de este medio de transporte. En tanto, transcurrida la “crisis del 30”, las políticas nacionales favorecieron la infraestructura vial concebida bajo un criterio de competencia (y no de complemento como era deseable) con el ferrocarril. Años después, la coyuntura terminó por definir - bajo el amparo del paradigma político del momento- la nacionalización ferroviaria, y concentrar su administración en una única empresa en manos del Gobierno nacional.

Pese a los muchos intentos, y lejos de obtener mejoras importantes, se arrastró de allí en más al ferrocarril en una espiral recesiva signada por la desinversión, la baja generalizada de tarifas, el creciente peso del rezago tecnológico y la sobre ocupación laboral. Las condiciones adversas favorecieron el aumento del déficit de Ferrocarriles Argentinos que no sólo se descapitalizó sino que perdió sus tráficos y vio deteriorar su administración, al punto de tornarse en una carga para un Estado crecientemente endeudado, e imposibilitado en los hechos de poder revertir tal situación.

De este modo, un ferrocarril nacional al borde de su “extinción” fue sometido a importantes cambios en los últimos 20 años, dando cuentas de una larga historia de políticas erráticas que sumieron al sistema en una profunda degradación. Desarticulado como red, transferido para su operación al capital privado por segmentos, diezmado en cuanto al número de agentes y equipamiento, sobrevivió a la experiencia aunque no con menores impactos en el país: desocupación, desarticulación del territorio, descapitalización y pérdida de buena parte de los ramales y servicios, entre otros (aún pendientes de una evaluación).

Superada en el país la crisis con “abandono” de la convertibilidad en el 2001, resurge cierta orientación en las políticas públicas inclinadas a rescatar del impacto sufrido a las infraestructuras y servicios de transporte en el país. En el caso del ferrocarril en particular, hay tres grandes líneas sobre las que se focaliza la reestructuración del medio: 1- restablecer el sistema de tráficos interjurisdiccionales de pasajeros, 2- mejorar el traslado de cargas nacionales, facilitando el acceso a las áreas de concentración; y 3- sostener la estructura de servicios de pasajeros en el Aglomerado Gran Buenos Aires. El Gobierno Nacional insiste – tras la aprobación de la Ley de Reestructuración Ferroviaria- en la necesidad de llevar adelante la reconversión de las viejas estructuras, teniendo como eje prioritario un desarrollo territorial armónico y equitativo.

En los últimos años se han instrumentalizado diferentes líneas de trabajo y canalizado recursos, tratando de dar cumplimiento a este objetivo. Con el fin de reconocer el grado de avance de esta estrategia política, este escrito profundiza en la identificación de posibles distorsiones en el proceso que resten coherencia o pongan en duda sus reales efectos en el tiempo; para ello se reconoce la disponibilidad de equipamientos, las particularidades de los servicios disponibles, la institucionalidad del sistema, los recursos comprometidos y las políticas vigentes, entre otras cuestiones, a los fines de trazar un estado de situación del sector.

El eje de trabajo está puesto en las inversiones y la institucionalidad ligada a la ejecución e implementación de las políticas para el sector ferroviario, con énfasis en ver como se complementa el sector público con el privado (en lo atinente a las concesiones de servicios) para la renovación del sistema, e identificando como se ordena la toma de decisión y asignación de recursos, lo que indicará distorsiones en el proceso con desajustes entre teoría y práctica al tratar de alcanzar la recuperación esperada.



Para ello, se procede en primer lugar a reconocer los grandes momentos de la historia del ferrocarril, sabiendo de la importancia que desde sus orígenes ha tenido, dado que como medio de transporte es un “instrumento” capaz de estructurar el desarrollo productivo y social del país. No está ajeno a ello, el reconocer los grandes lineamientos que priorizaron las políticas públicas, teniendo en cuenta actores, regulaciones y recursos que caracterizaron los grandes momentos del ferrocarril hasta estos días. Si bien el análisis se sustenta en el devenir histórico, sólo se retoman someramente algunas referencias relevantes para enmarcar una interpretación de la reestructuración como política actual. (La renegociación de concesiones, la política de obra pública y los grandes proyectos en el país, los intentos de organización y las propuestas locales, entre otras cuestiones)

En una segunda etapa, se busca reconocer como – desde los territorios del interior – se vive la evolución del ferrocarril en el país a través de los lineamientos que definen la política de transporte en general y la ferroviaria en particular. Mediante una lectura para la región de Rosario (ciudad indiscutida como nodo ferro- portuario de máxima jerarquía nacional), se analiza desde una perspectiva “micro”, cómo se implementan las políticas en el sector y qué efectos concretos se manifiestan, para lo cual se caracteriza al ferrocarril en el territorio, se identifican los actores y precisan las tendencias observadas.

Finalmente, se retoma la problemática de la Reestructuración Ferroviaria como política pública, y se plantean las dudas e inconsistencias identificadas, de modo de establecer reflexiones que ayuden a mejor orientar y/o definir cursos de acción, entendiendo de la importancia a futuro que puede y debe tener como medio de transporte íntimamente ligado con el desarrollo del país.

## 2. EL FERROCARRIL EN LA CONFORMACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El ferrocarril como medio de transporte ocupa un lugar importante en toda interpretación que se intente hacer del territorio, y de la configuración de la estructura nacional en distintas etapas de la historia argentina. Existe un camino de ida y vuelta en esta relación biunívoca que torna difícil establecer como ha sido esa relación de determinación a través de los años; sin embargo, cierto es que en los comienzos del proceso los primeros pasos estuvieron signados por la posibilidad – también la necesidad- de transportar las producciones desde las tierras agrícolas en la hoy llamada zona central de nuestro país (Pampa Húmeda) hacia los puertos del litoral. Este rol de nexo fue cubierto casi con exclusividad por el ferrocarril durante la segunda parte del siglo XIX y principios del XX, para luego opacarse y pasar a un segundo plano en favor del autotransporte.

Durante el siglo XIX el ferrocarril representó la vanguardia tecnológica en medios de transporte en el mundo. Su irrupción y rápido crecimiento en el país - no fue reemplazo sino “creación” de servicio - se convirtió en pocos años en “oferta masiva de transporte a bajo precio” tal como la define J. Schvarzer (1999:2); ello hizo posible que la población, y fundamentalmente la producción agroganadera de interior, entrara en contacto con los mercados internacionales. Su irrupción en la realidad nacional se dio a través de un primer trazado inaugurado en 1857<sup>2</sup>, emprendimiento que nació a partir del esfuerzo de un grupo de emprendedores de Buenos Aires; pocos años después – hacia 1870- ya existían 722 Kms de vías en funcionamiento.

---

<sup>2</sup> El Ferrocarril del Oeste, surge a partir de una concesión de tierras de la Provincia de Buenos Aires a un grupo de comerciantes locales a través de un Acta en 1954. Construido con aportes de capital nacional, se apeló a la tracción a sangre en lugar de la locomotora a vapor para la movilidad de la línea, según relata R. Scalabrini Ortiz (1940).



De allí en más se desató una verdadera “fiebre ferroviaria” protagonizada por compañías privadas – mayoritariamente de origen inglés y en menor medida francés – que sin mediar un plan, ni demasiadas restricciones, protagonizaron la primera expansión a través de empresas concesionarias que – al ritmo del capitalismo financiero internacional - se hicieron cargo de la construcción de los ramales y ejercieron la explotación de los servicios, no desvinculada del negocio inmobiliario y las prebendas conseguidas con los distintos gobiernos de turno, los que facilitaron y cedieron el control de los espacios centrales<sup>3</sup>.

Se desarrolló una verdadera red de tendidos a partir de concesiones individuales de tierras fiscales a la Compañías que implantaron sus propios trazados e instalaciones en función de criterios económicos individuales; este fue un aspecto crucial de la organización, cuya lógica encuentra su origen en los intereses y estrategias de cada compañía para operar en competencia, sin mediar un plan de conjunto ni objetivos que hicieran pensar en la articulación coherente de los recursos del sistema a través del tiempo. Este crecimiento se mantuvo con altibajos hasta los inicios de la Primera Guerra Mundial, siendo ésta la etapa en la cual se construyó la mayor parte del equipamiento ferroviario con el que aún se cuenta en el país (Roccatagliata, 1987:58)<sup>4</sup>

La actividad estaba firme hacia la crisis de 1890<sup>5</sup>: se demandaban ingentes recursos de capital, el accionar comprometía importantes remesas de divisas al exterior e implicaba ocupación de gran cantidad de mano de obra (como ninguna otra empresa en el país) y observaba una fuerte sindicalización con rasgos de conflictividad y distorsión en la prestación de los servicios (Regalsky, 2007:130) Las empresas constituían una estructura monolítica, responsables de la explotación y administración, con poder para determinar unilateralmente, qué servicios brindar a un mercado prácticamente cautivo. (Estaban fuera de control dos variables indispensables para la regulación del Estado: el monto del capital invertido, y el coeficiente de gastos de explotación)

Superada la crisis financiera, una nueva expansión de la red dio muestras de contradicciones y coexistencia de diferentes criterios en la regulación. El objetivo de abrir al tráfico ferroviario “nuevas y ricas zonas” así como moderar “en bien del interés general” - los excesos producidos por las concesiones a las empresas ferroviarias era una necesidad. Se requería una acción pública; la llamada Ley Mitre<sup>6</sup> fue la encargada de construir un marco inexistente mediante el cual el gobierno otorgó la prórroga general de las franquicias de aduana y se reservó cierto control sobre las tarifas; a cambio, ofreció ventajas a las empresas de capital inglés, quienes “adhirieron” voluntariamente a la misma<sup>7</sup>.

El resultado fue la consolidación de un nuevo orden donde el Estado ocupó un lugar en el sistema que perduró en los siguientes 40 años del país. Es claro el beneficio para los grandes grupos ingleses ya establecidos; en tanto, el reconocimiento del rol del Estado implicó la autorización de nuevas líneas con las que responder a la competencia planteada

<sup>3</sup> La negociación de las concesiones se alterno entre la Nación y las Provincias con la primera construcción de los tendidos, siendo curioso, además, la convivencia que se da entre las empresas.

<sup>4</sup> Hacia fines de la Segunda Guerra el país llegó a contar con una extensión máxima para la red ferroviaria de 47.000 Km, ocupando así el décimo lugar entre los países del mundo.

<sup>5</sup> La brutal crisis monetaria y financiera que marcó el final del período de inversiones extranjeras allá por 1890, llevó a la fusión y absorción de compañías, en un contexto en el que la concentración y las economías de escala hacían sentir su peso; eran las grandes compañías las que asimilaban mejor los quebrantos y lograban financiación en un mercado “amigable” como el de Londres.

<sup>6</sup> La ley N° 5355 de octubre de 1907, o “Ley Mitre”, constituye un hito en el desarrollo ferroviario argentino posterior al regular las relaciones entre las compañías privadas y las autoridades nacionales durante un lapso de 40 años, comienzo de la llamada Etapa de la nacionalización.

<sup>7</sup> Aún para las compañías más nuevas, las condiciones ofrecidas eran más favorables que las obtenidas a través de sus respectivas concesiones. Las franquicias aduaneras se extendían y pasaban a regir por 40 años, y para todo tipo de artículos. A la exoneración de impuestos nacionales se agregaban ahora los provinciales y municipales. Finalmente, los controles tarifarios se condicionaban a que los ingresos superasen el 17% del capital en 3 años consecutivos, en vez de los 2 años estipulados en contratos.





años antes (Regalsky, 2007:147)<sup>8</sup>. Poco después, en 1909, se crea la Administración de los Ferrocarriles del Estado: EFA- Empresa Ferroviaria Argentina (Ley N° 6557/09) y comienza a verificarse la expansión hacia espacios aún no integrados en el país.

Se consolidó por entonces un patrón en base a la concurrencia de capitales privados, focalizados desde un inicio en la Pampa Húmeda y algunos ámbitos regionales en crecimiento, y capitales públicos, que se incorporaron tiempo después y ocuparon áreas marginales de la red<sup>9</sup>. El Estado protagonizó una segunda expansión, también llamada “etapa nacional”, donde los nuevos tendidos ferroviarios obedecían a la necesidad del poder público de vincular numerosas capitales de Provincia, más allá de los espacios pampeanos; su lógica no aseguraba la rentabilidad del tendido, sino que apuntaba al desarrollo social del país. (Las estadísticas de la época dan cuenta del crecimiento de la red ferroviaria, aunque esta vez el mayor protagonista era el capital público) (Ver Cuadro 1.)

**Cuadro 1- Evolución de la Red Ferroviaria Nacional**

Años	1860	1870	1890	1900*	1906	1940	1950*	1960*	1970*	1980*	1990*
<b>Kms.FFCC</b>	39	722	9397	16563	20560	40092	42865	43923	41596	35659	34059

\* *Compendio Estadístico del Sector Transporte en Argentina -1996-MEyOSP*  
Fuente: Construido en base a datos provenientes de diferentes fuentes.

La expansión ferroviaria -tras la Primera Guerra Mundial - se enfrentó a la depresión de los mercados mundiales y la caída de la demanda de transporte por estancamiento de la producción agrícola. Las inversiones realizadas no se justificaban dada la reducción de los beneficios de explotación, menos aún era dable pensar en nuevas inversiones de los capitales ingleses, incluso se dificultaba mantener lo existente. Hacia 1920 el ferrocarril había permitido que la expansión agropecuaria concluyera la ocupación de la Pampa Húmeda en coincidencia con las últimas inversiones (Alonso, 1992:14); se cierra así la configuración de la estructura radiocéntrica fuertemente polarizada en torno al puerto de Buenos Aires, y en menor escala, Rosario y Bahía Blanca.

En esta suerte de transición que va desde la Ley Mitre hasta la nacionalización en 1947, el sistema encontró un techo a la expansión, producto de la crisis del sistema pampeano en “los años 30”; estancamiento productivo, control de las tarifas, y presión de accionistas ingleses por remesas al exterior. Por entonces, le había surgido al ferrocarril un competidor poderoso: el automotor. Tras la creación de la Dirección Nacional de Vialidad- DNV en 1932, se inicia la construcción de una importante red vial que le compete – y no complementa- con sus trazados al ferrocarril.

En 1946 se dan los primeros pasos (con el ferrocarril francés) para la Nacionalización del sistema. Las partes componentes - aproximadamente 15 compañías reagrupadas en 6 empresas- quedaron a cargo de proveer servicios de cargas y pasajeros interurbanos. La controvertida operación se concretó poco después, mediante la compra de las empresas británicas que estaban bajo concesiones ya próximas a vencer, mediante la “recuperación” de un crédito obrante en favor del país (la venta de suministros argentinos durante la

<sup>8</sup> El FFCC Central Argentino, con plena libertad de acción obedecía las directivas políticas del imperio, aumentando su zona de influencia y asegurando su hegemonía económica en la República. De este modo, los “financistas” británicos, al mismo tiempo que para su propia fortuna, trabajaban en pro de la seguridad y la grandeza del imperio británico.

<sup>9</sup> Las diferencias en el planteo de estrategia y capital involucrado también era manifiesto en el tipo de tecnología utilizada, esencialmente en la convivencia de tres diferentes trochas, lo que comprometió la unificación de recursos y actualización tecnológica del sistema, a la vez que limitó seriamente su armonización como unidad operativa de conjunto.



Segunda Guerra, deuda convertida unilateralmente de libras esterlinas a depósito en el Banco de Inglaterra).<sup>10</sup>

Por entonces, aproximadamente el 70% del tendido ferroviario era pertenencia de capitales privados, por lo que la operación se convirtió, antes que en una transacción comercial, en la reivindicación de valores con eje en lo “nacional” y en detrimento de la dependencia, particularmente del capital británico.<sup>11</sup>

En los años siguientes a la nacionalización, el sistema ferroviario permaneció estable en cuanto a extensión; sin embargo, la necesidad de políticas de sostén y actualización de servicios eran una necesidad latente. El déficit se convertía en un problema mayor a la vez que causal de graves desequilibrios en el presupuesto nacional (Schwarzer, 1999:6). Había que considerar la situación del mercado que operaba con tarifas insuficientes, el corrimiento de la demanda a medios alternativos, y otras cuestiones internas a la Empresa como la inestabilidad en la conducción y los conflictos sindicales agravados por el aumento en el número de agentes.

En 1958, cuando el ferrocarril estaba próximo a cumplir 100 de vida en el país, comenzó la racionalización del sistema. A través de la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino-FCEA se llevó adelante la operación donde primaron los criterios comerciales antes que el interés particular de muchos territorios del interior, expuestos al despoblamiento y la marginación en el campo productivo. Durante esta etapa de “regresión de la red” (Roccatagliata, 1987:63), no sólo se desecha la posibilidad de nuevas extensiones, sino que se producen verdaderas mutilaciones al sistema.

Los intentos por asistir al ferrocarril fueron recurrentes: programas de trabajo, nuevos recursos; sin embargo, los resultados obtenidos eran insuficientes para contener los problemas del sistema, debido a los permanentes recortes presupuestarios, la fuerte presión sindical y la alternancia política e inestabilidad institucional en torno a una Empresa que lucía burocratizada, y sobre todo, carente de recursos.

En 1980, lejos de mejorar se agrava la situación de Ferrocarriles; por entonces se requería el 1% del PBI para sostener el déficit operativo y hacer las inversiones básicas de mantenimiento. Al finalizar la década, el sistema ferroviario aparecía casi totalmente devastado: los tráficos habían caído a valores irrisorios (45% durante el período 1970-90 según un estudio de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas- FIEL al tiempo que las tarifas se reducían un 60% por efecto de los malos servicios), el estado de los tendidos daba cuenta de un marcado deterioro por falta de renovación (el 55% de ellos era regular o malo) al igual que el parque móvil, muy afectado, tanto en el número como en el estado de las unidades (Ver Cuadro 2).

---

<sup>10</sup> Las opiniones se dividen entre quienes aluden a que se compraron no empresas sino hierros viejos en el período inmediato anterior a que venciera la Ley Mitre y caducaran las concesiones, y quienes rescataban el proceso de nacionalización definitiva con alejamiento de los capitales ingleses, con lo que ello implicó de atraso para el desarrollo industrial y, particularmente, la producción del interior del país.

<sup>11</sup> En diciembre de 1946 el Gobierno adquiere las compañías de capitales franceses: Compañía General de Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires, Compañía Francesa de Ferrocarriles de Santa Fe y Compañía del Ferrocarril de Rosario Puerto Belgrano. Meses después, febrero de 1947, se suscribe también el convenio con los ferrocarriles ingleses: Ferrocarril del Sur, Ferrocarriles del Oeste, Ferrocarril Central Argentino, Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, Ferrocarril Central Buenos Aires, Ferrocarril Midland de Buenos Aires y Ferrocarril Noreste Argentino.



**Cuadro 2. Equipamiento móvil de Ferrocarriles**

	1947(*)	1970 (*) (en servicio)	1980 (*) (en servicio)	1991(**) (disponible)
<b>Locomotoras</b>	3080	866	811	483
<b>Coches pasajeros(*)</b>	3570	1672	1373	1205
<b>Vagones Carga</b>	74600	53960	s/d	32727

*Observaciones: Excluido furgones y coches motores.*

*Fuente: elaboración en base a datos (\*) FA consignados en Roccatagliata, J. (1987) p.156 y (\*\*) Secretaría de Transporte consignados por Roccatagliata J. (1993) p.221*

El desplazamiento de cargas hacia el transporte automotor – por voluntad política de priorizar el modo- y el abultado déficit de Ferrocarriles Argentinos, que se reflejaba en la crisis del Presupuesto Nacional a la vez que alimentaba la espiral inflacionaria. Estas manifestaciones eran el emergente del mal desempeño de la Empresa, y derivaron en la decisión de actuar drásticamente sobre el problema (Entre las causales que contribuyeron al deterioro paulatino estaban el mantenimiento de tarifas políticas, la falta de directivas coherentes, un Estado empresario incapaz de administrar con eficiencia, y la magnitud y grado de burocratización empresaria (Pía, 1993).

La fuerte inestabilidad del sistema llegó al extremo de cuestionar la existencia misma del ferrocarril como medio de transporte en el país (Schwarzer, 1999:9).<sup>12</sup> Durante los años ochenta, el FFCC participaba apenas del 15% del tráfico terrestre de cargas nacionales; en tanto, el 50% de la infraestructura ferroviaria se calificaba de regular/ o directamente mala y, algo más de la mitad del material de tracción permanecía fuera de servicio.

### **3. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA FERROVIARIA QUE ATIENDA LOS DESEQUILIBRIOS EN TIEMPO Y ESPACIO**

#### **3.1. Cambios en los 90 y transformación del sistema ferroviario**

El ferrocarril tradicional no podía continuar al margen de los cambios. En la mayor parte de los países (que contaban con un importante desarrollo ferroviario) las pérdidas de participación en el mercado, los déficits reales y/o potenciales de las empresas del sector, y la demanda de financiamiento para sostener las estructuras, se transformaron en una enorme presión sobre los gobiernos para poner en marcha la reestructuración que incidiera tanto en las prestaciones de servicios como en la relación con el Estado (IMT, 1994)<sup>13</sup>.

La urgencia por equilibrar las cuentas públicas, haciendo primar el criterio de ajuste fiscal, y la necesidad de encontrar respuestas dentro del marco de las políticas neoliberales, con argumentos afines a la privatización y los mecanismos de mercado, dieron lugar a que en 1989<sup>14</sup> se dispusiera mediante el Dec. Plan 666/89 la Reestructuración Ferroviaria en el país. La norma dispuso la racionalización de los gastos y las necesidades de financiamiento a la par que ordenaba el despiece de la Empresa Ferrocarriles Argentinos para trabajar sobre la privatización del sector con la modalidad de concesión de servicios.

<sup>12</sup> Como parte del proceso de ajuste de la economía, la política de terminar con el déficit llevó a una brusca contracción de las operaciones con clausura de los servicios interurbanos de pasajeros, el cierre de ramales y la expulsión de personal.

<sup>13</sup> El IMT plantea cinco modelos de reestructuración posibles: 1- Ferrocarril monolítico, 2- Organización por géneros de actividad, 3- Acceso competitivo, 4- Mayorista y 5- Ferrocarril por peaje

<sup>14</sup> En el marco de las Leyes N° 23.696/89 de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas, y N° 23.697/89 de Emergencia Económica.





Después de marchas y contramarchas, el Gobierno nacional inició con apoyo del Banco Mundial el proceso de reestructuración, reconociendo tres áreas en el “negocio” ferroviario: cargas, pasajeros interurbanos y pasajeros urbanos. El proceso contemplaba:

- A- Priorizar el transporte de cargas a través de la concesión de servicios por empresa.
- B- Restringir los servicios de pasajeros de media y larga distancia, llegando al extremo de cancelar toda la operatoria en el país, a excepción de aquellos que las Provincias que así lo dispusieran, se hicieran cargo de su mantenimiento (Alonso, 1992:57).
- C- Crear la empresa FEMESA- Ferrocarriles Metropolitanos SA a cargo en un comienzo, de los servicios de pasajeros urbanos del Gran Buenos Aires, como paso previo a su transferencia.

A. La privatización del sistema ferroviario comenzó por los servicios de cargas dividiéndose la red nacional en 6 unidades operativas, licitadas en forma individual. En este sistema de “Concesiones integradas de ámbito regional” (Rus Mendoza G. de et.al., 2003:410) cada oferente contaba con apoyo de un operador internacional para la concesión por 30 años, manteniendo la prestación la condición de servicio público y posibilidad de fijar “peaje” para los tráficos de pasajeros o cargas transferidas por operadores desde otros ramales. Las condiciones contractualmente, definían el pago de un canon en concepto de uso de la red, instalaciones y medios de locomoción, la obligación de realizar un plan de inversiones en obras necesarias y la actualización/ renovación de los medios de movilidad.

El nuevo sistema ferroviario en explotación pasó a tener una red cerca de a los 28.000 km. de extensión y ocupar un total de 6000 agentes en el país. El Estado conserva para si la propiedad de las vías y bienes afectados, delegando en el concesionario la explotación comercial, la operación de los trenes, la atención de las estaciones, y el mantenimiento del material rodante.<sup>15</sup> Se entregaron cinco concesiones de carga; la excepción fue el tendido de trocha angosta para lo cual se constituyó la Empresa Belgrano Cargas SA<sup>16</sup>. (Ver Cuadro 3)

**Cuadro 3. Nuevas Empresas Concesionarias Ferroviarias de carga en el país**

EMPRESA	Fecha Concesión	RAMALES incorporados	Kms.vías en Explotación
FEPSA-Ferroexpreso Pampeano SA	01/11/91	Rosario- Bahía Blanca	5094 km.
NCA- Nuevo Central Argentino SA	22/12/92	Línea Mitre	4752 km.
Ferrosur Roca SA	11/03/93	Línea Roca-Sarmiento (parte)	3377 km.
BAP- Buenos Aires al Pacífico(*)	26/08/93	Líneas S-Martín-Sarmiento (parte)	5254 km.
Ferrocarril Mesopotámico SA	22/10/93	Línea Urquiza	2704 km.
Belgrano Cargas SA	1/10/93	Línea Belgrano	7347 km.
			<b>28528 km</b>

(\*) hoy América Latina Logística Central SA.(\*\*) hoy América Latina Logística Mesopotámica SA

Fuente: elaboración propia en base a datos de CNRT.

<sup>15</sup> Si bien no era privatización en términos de transferencia de propiedad, se admitió en algunos casos utilizar los bienes concedidos como garantías en la obtención de créditos.

<sup>16</sup> La Empresa fue transferida (con 7600 Km.) Entidad Gremial Unión Ferroviaria por Dec. N° 1037/99 y se comprometía un aporte del Estado de 250 mills. U\$S, para la renovación, mejoramiento y normalización de la infraestructura y el material rodante a un promedio de 50 mills.U\$S/ año (aportes que nunca se concretaron) Años después, el PEN decidió propiciar la modificación de los estatutos societarios mediante el Dec. N° 24/04 y dispuso el llamado a licitación para la readecuación accionaria del Belgrano Cargas SA. La licitación fue declarada desierta, por lo que el Estado dictó el Dec. N° 446/06 que establece la emergencia económica del Belgrano Cargas SA y faculta a la Secretaría de Transporte a continuar con la explotación del servicio durante el período de emergencia; la Secretaría de Transporte contrató el 13/6/06 a la Sociedad Operadora de Emergencia SA para la operación, administración, gerenciamiento y explotación por cuenta y orden del Estado de los servicios de cargas y pasajeros.



Cerrada esta primera etapa en 1995, el marco regulatorio dejaba expuestas graves deficiencias como indefinición normativa y dificultades en la constitución y regulación institucional; esta debilidad había permitido que los compromisos asumidos como planes de inversión y mantenimiento, o pago del canon por contrato se cerraran en el marco de conductas oportunistas, fijándose valores entre las partes que (de antemano se sabía) nunca se llegarían a cumplir (Oszlak y Felder, 1998:10).

En el plano territorial, la reestructuración por empresas mantuvo la organización con ramales convergentes en torno a los principales puertos de exportación del litoral fluvial (esquema radio concéntrico). Las nuevas empresas no redujeron la extensión de la red; sin embargo, cada concesión en la realidad se abocó a mantener los ramales principales y de hecho abandonaron la explotación de tendidos secundarios donde el bajo interés comercial no justificaba la explotación.

El cuadro recesivo de años anteriores junto al incumplimiento sistemático de los términos contractuales asumidos por los concesionarios, derivó en que poco tiempo después, en 1997, el Estado dispusiera mediante los Decretos N° 543 y 605 la renegociación de contratos. Para entonces se unificaron los controles bajo la Comisión Nacional de Regulación del Transporte- CNRT, siendo éste el organismo a cargo de salvar las ineficiencias que presentaba el sistema.<sup>17</sup>

B- Con el avance de las concesiones de carga, se comenzó a licitar también el sistema ferroviario de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>18</sup>. Los servicios, desglosados inicialmente del resto de la red nacional a través de Ferrocarriles Metropolitanos SA- FEMESA (con un total de 800 Km de vías) se entregaron en explotación a siete grupos empresario integrados por más de 100 empresas, varias de ellas integradas con capitales del exterior. La originalidad de este llamado estuvo en el criterio que primó para el otorgamiento: se haría en favor del grupo que solicitara menor subsidio estatal a la par que realizara las inversiones necesarias para cubrir la operatoria. (Ver Cuadro 4) (Ver Gráfico 1)

**Cuadro 4. Empresas Operadoras Ferroviarias del Sistema Metropolitano Gran Buenos Aires**

Línea	Concesionario	Empresas de los consorcios
Urquiza-Subterráneos	Metrovías SA	B.Roggio-Cometrans y otros
Roca	Transportes Metropolitanos G.Roca SA (1) TRAINMET (TMB)	FATAP, Ormas, Román Marítima, Materfer, EACSA y otros.
Belgrano Sur	Transportes Metropol. Belgrano Sur SA (2) TRAINMET (TMB)	Idem
San Martín	Transportes Metropol. San Martín SA (3) TRAINMET (TMB)	Idem
Mitre	Trenes de Buenos Aires TBA SA	B.Roggio-Cometrans y otros
Sarmiento	Trenes de Buenos Aires TBA SA	Idem
Belgrano Norte	Ferrovías SAC	Devi C,TAC,Kantek y otros

*Contratos rescindidos (1)Dec.591/2007, (2)Dec.592/2007 y (3)Dec.798/2004.*

*Fuente: Informe FCAM.-Com. ARI*

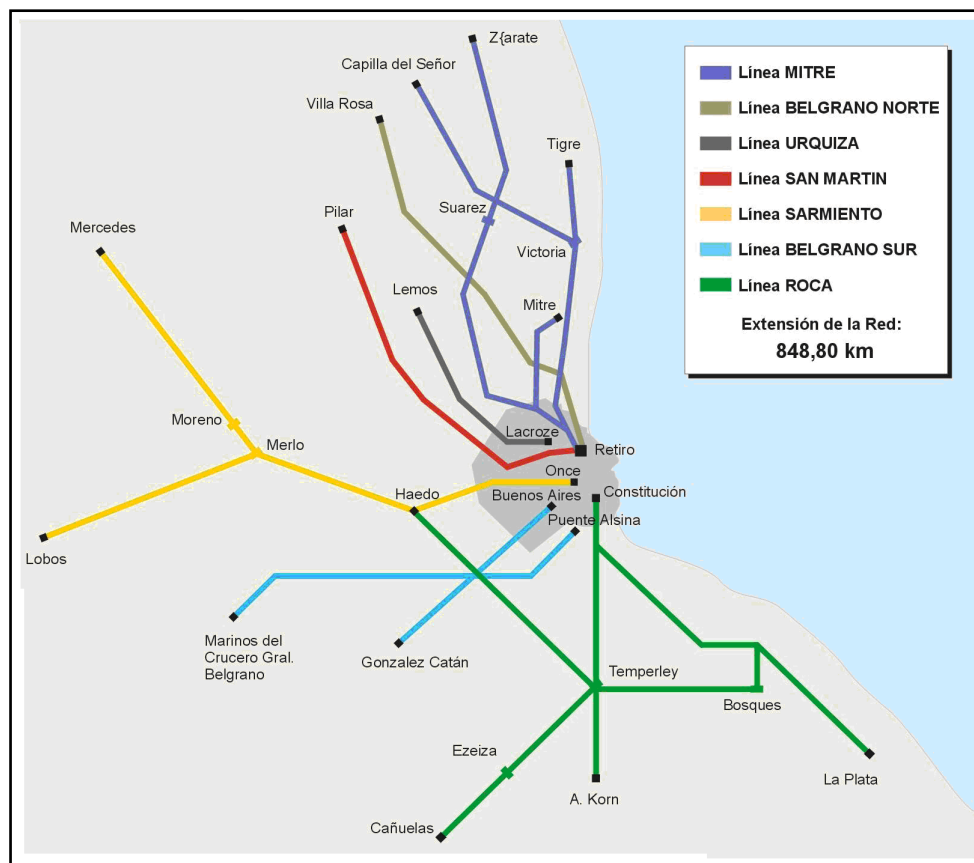
[http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/informes/informe\\_ferrocarriles.pdf](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/informes/informe_ferrocarriles.pdf)

<sup>17</sup> La CNRT absorbe en el marco de la llamada Segunda Reforma del Estado en 1996 a la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario- CNTF y la Comisión Nacional de Transporte Automotor- CONTA a la que se sumaron, poco después, las tareas que desarrollaba la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración ferroviaria, constituida en el marco del Acuerdo con el Banco Mundial (Felder, p.168).

<sup>18</sup> El sistema llegó a tener 400 millones de pasajeros año, y se redujo a 200 millones en el año 1991. Las cifras no dan cuenta exactamente de la realidad que habla de un 30% de evasión en el pago de pasajes.



**Gráfico 1. Red Ferroviaria del Sistema Metropolitano de transporte Buenos Aires.**



Fuente: STF. <[http://www.transporte.gov.ar/html/sintesis\\_gestion/04.PDF](http://www.transporte.gov.ar/html/sintesis_gestion/04.PDF)>

La nueva operatoria metropolitana dio cuenta de un importante crecimiento en el número de pasajeros transportados en un comienzo, aumento que se explica en función de las ligeras mejoras realizadas en los servicios ofrecidos, y a partir de un tránsito derivado a partir de pasajeros captados al transporte automotor. Se registró a la vez una adecuación de las tarifas si se considera su depreciación por economías de funcionamiento, mejoras en la calidad y eficiencia de los servicios (tiempos, seguridad en las entregas, agilidad).

C. Los recorridos interurbanos venían de un largo período de desgaste por “una oferta” seriamente deteriorada y en retroceso<sup>19</sup>. Finalmente, quedó cancelada esta operatoria que afectó directamente a los territorios del interior del país, negándose a los nuevos concesionarios de cargas la posibilidad de tomar a su cargo algunos servicios.

Para el movimiento interurbano de pasajeros sobre vías concesionadas, los contratos de concesiones de cargas preveían dos categorías de servicios: el “comercial”, donde se garantizaría el recorrido con infraestructura adecuada, y el servicio “social”, donde la velocidad de los mismos sería la que corresponda al estado de la infraestructura y elementos de seguridad para los trenes de carga, mínimo 50 Km./h. debiendo las Provincias abonar un peaje a ser pactado entre las partes por contrato.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> La caída en el número de viajes interurbanos era alarmante, al pasar de 20 millones de pasajeros año a 2 millones en 1990. Las grandes distancias sólo se cubren por automotor o avión (Schvarzer, 1999:9).

<sup>20</sup> Los servicios interurbanos de pasajeros pasaron a ser regulados por el Dec. N° 1168/92 para circulación de trenes de pasajeros sobre vías concesionadas y, el Dec. N° 532/92 para servicios integrales sobre ramales en explotación directa, ambos a cargo de las Provincias; sólo como excepción, permanecieron algunos servicios a través de acuerdos específicos con los Estados provinciales.



Los resultados como saldo de la operación sobre el viejo sistema ferroviario, hacia fines de esa década, se pueden sintetizar en:

1. Un elevado costo social que sufrió el país a partir de la elección del modelo de reestructuración implementado, y donde se pueden considerar las pérdidas de patrimonio público por la desactivación de ramales y sus efectos. Ello derivó en la desarticulación de buena parte del territorio nacional, marginando o aislando gran número de poblaciones en el interior del país.
2. Una drástica caída de puestos de trabajo por ajuste interno de las empresas. El número de agentes de Ferrocarriles Argentinos para la totalidad de los servicios era de 85.000 agentes, en tanto los concesionarios en conjunto y para todos los servicios -cargas y pasajeros- sólo requerían 14.500 agentes (CNRT).
3. Un marcado letargo en cuanto a la renovación de la infraestructura básica. La fragmentación del sistema atentó contra actualización del capital de las Empresas dificultando la reposición de unidades, a partir que los ingresos en los primeros años fueron menores a los estimados. (La escala resultó ineficiente para la recuperación que se procuraba). Algunas estimaciones indican que la inversión en el quinquenio 1993- 98 sería de 100 Mills. U\$S, siendo en gran parte destinada a equipamiento y sistema de comunicaciones, siendo menor lo invertido en obra civil.
4. La desarticulación de la mayor parte de los servicios ferroviarios urbanos e interurbanos de pasajeros, recargando el sistema vial a futuro. La reestructuración descuidó la coordinación intermodal, y abandonó en manos del capital privado, el manejo y las decisiones de inversión que, a criterio de las Empresas, se imponían para una mejor operación de los servicios. Los conflictos y la actualización de la infraestructura en espacios donde ésta interfería con el resto de las funciones urbanas no fue bien considerada; es decir, se carecía de una política para atender en toda su dimensión la problemática del sector.
5. El control del sistema estaba bajo supervisión de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario- CNTF (Dec. N° 1.836/93); posteriormente, en 1996 paso a ser regulado por la Comisión Nacional de Regularización del Transporte- CNRT. La “urgencia privatizadora” le dio carácter subsidiario a la regulación, razón por la cual se transfirió a las empresas concesionarias la red ferroviaria sin contemplar previamente el esquema regulatorio necesario para la operación (Felder, 2001:151)
6. El incumplimiento de contratos por parte de las Concesionarias hacia fines de los años 90 era evidente, y daba derecho a la rescisión de algunos casos; sin embargo, de hecho se mantuvieron y renegociaron como tal. El marco regulatorio, pese a los ajustes, adolecía de fallas como: inconsistencias, vacíos legales, falta de personal idóneo, dependencia del poder político, entre otras cuestiones.<sup>21</sup>
7. Finalmente, se dinamizó la transferencia de tierras desafectadas del uso específico – cedidas o vendidas a Municipios y/o particulares- según disposiciones de la Ley N° 24.146/92. Se creó por Dec. N° 1.383/96 el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios- ENABIEF (luego ONABE), a cargo de la administración de tierras y otros bienes ferroviarios, a cuya órbita de poder se destinan los bienes patrimoniales de la Empresa que carecían de un uso operativo justificado.

<sup>21</sup> El control y supervisión quedó a cargo de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario-CNRF creada por Dec.N° 1.836/93; posteriormente, en 1996, el ferrocarril paso a ser regulado desde la CNRT, dependiendo de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación. Pese a los avances, el transporte ferroviario aún se rige por la Ley N° 2.873/91, y las reglamentaciones de Ferrocarriles Argentinos del año 1936; la excesiva antigüedad impone la pronta actualización del marco normativo.



### 3.2. Emergencia y nueva Reestructuración Ferroviaria

Al inicio del nuevo milenio, la situación de la Red Metropolitana era crítica. El estancamiento primero, y la caída en el número de pasajeros transportados después, implicó una merma importante en los ingresos de las empresas quienes vieron a la vez aumentar sus costos de explotación; por otra parte, el consiguiente deterioro de la red repercutía en la calidad del servicio y la seguridad de los pasajeros. Los primeros cambios al modelo de explotación sobrevienen en el año 2002 con la Declaración de la Emergencia Ferroviaria, en virtud de que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- MPFIPyS gana terreno al sector privado, asumiendo como propias algunas obras relegadas definitivamente por la Empresas Ferroviarias.

Atento a ello, mediante el Dec. N° 2075/02 se declaró el Estado de Emergencia a la prestación del sistema ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Área Metropolitana de Buenos Aires. A través de esta norma, entre otras cuestiones, se suspenden los aumentos tarifarios en marcha y se requiere el dictado de un Programa de Emergencia de obras y trabajos indispensables así como prestación de servicios, a través del cual se redujo significativamente la cantidad de prestaciones por parte de las concesionarias.

Si bien después del año 2003, la Red Metropolitana recuperó parte de la actividad perdida y mejoró la cantidad de servicios, ello no se dio en todas las líneas por igual, lo que ocasionó graves problemas financieros y judiciales, llegando en algún caso extremo a la caída de la concesión por graves incumplimientos.<sup>22</sup> Existían además, más allá de los servicios metropolitanos, serias disparidades entre las concesionarias del sistema de cargas, tanto por el modelo de explotación planteado como en el cumplimiento de las pautas contractuales.

El nuevo proceso de renegociación que tiene lugar a partir de la Ley de Emergencia N° 25561/02 más lo dispuesto por el Dec. N° 311/03, se lleva adelante en el ámbito de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos- UNIREN, donde se revisan la totalidad de las concesiones de servicios. Si bien la Ley permitía pensar que se perseguía el replanteo de las relaciones Estado- Empresa, los resultados indican que, contrariamente a ello, se encauzó el proceso en la misma dirección que lo venía haciendo, otorgando el sector público importantes beneficios a las Concesionarias seriamente cuestionadas por incumplimientos reiterados de los contratos. Es decir, el Estado finalmente cede a las presiones, en favor de los grupos de poder (Aspiazu, 2002:5).

Iniciadas las negociaciones por los contratos con las Empresas ferroviarias, el Estado reasume la prestación de servicios interjurisdiccionales de pasajeros en el país a través del Dec. N° 1261/04 (deroga el Dec. N° 1168/92). La decisión es el emergente del Plan Estratégico para la Reorganización, recuperación y modernización del Sistema Ferroviario Nacional que contempla reconstruir este tipo de servicios, rehabilitando algunos viejos corredores ferroviarios; para ello el Estado transfiere recursos a los concesionarios de cargas, supliendo la obligación de inversión incumplida por parte de estos, de hacer mantenimiento de las vías en concesión.

---

<sup>22</sup> Se rescindió el contrato a Transportes Metropolitanos Gral. San Martín SA (Dec. N° 798/2004), por graves incumplimientos de la empresa (La concesión de la línea San Martín se encuentra en un nuevo proceso licitatorio). A través de los Decretos N° 591y 592/2007, se rescinden también los Contrato de Transportes Metropolitanos Gral. Roca SA. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur SA por iguales motivos. Todas las líneas siguen siendo responsabilidad de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia- UGOFE, compuesta por las concesionarias restantes: Metrovías SA, Ferroviás SAC.y Trenes de Buenos Aires SA (Ver CNRT, 2009).





Entre los servicios interjurisdiccionales de pasajeros habilitados en los últimos años, se pueden mencionar los concedidos a: Provincia de Corrientes (sub-contratista TEA en la línea Buenos Aires/ Posadas Resol. ST N° 115/04); Provincia de Entre Ríos (concedido a ALLM SA para los tramos Concordia/ Ayuí y Basavilbaso/ Villaguay); a la empresa Ferro Central SA. Dec. N° 550/06 en los servicios Retiro/ Córdoba y Tucumán; y los servicios especiales por fuera del marco de los Decretos Regulatorios como: Pza. Constitución/ Gral. Alvear a TMR SA- a Ferrosur Roca SA y, Retiro/ Rosario/ Santa Fe a TBA SA- NCA SA (CNRT, 2009)

En el marco del llamado Reordenamiento Ferroviario, se cierra la etapa resolviendo la institucionalidad de los cambios mediante la promulgación de la Ley N° 26.352/08 a partir de la cual se crean dos nuevas Sociedades del Estado en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias- ADIF y la Sociedad Operadora Ferroviaria- SOF.

La primera, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias tiene a su cargo la administración de la infraestructura actual, la por construir, el mantenimiento y el sistema de control de la circulación, es decir todos los bienes del área, incluidos los que están en manos de los concesionarios actuales y deben volver a futuro la esfera pública, siendo parte del inventario de capital de Ferrocarriles Argentinos.<sup>23</sup> La segunda, la Sociedad Operadora Ferroviaria, asume “por sí, por intermedio de terceros o asociada a ellos” la prestación de los servicios de pasajeros o carga, incluso está habilitada para hacerse cargo del material rodante, que le sean asignados ya sean estos nuevos, concesionados o vueltos a estatizar.<sup>24</sup>

**Cuadro 5. Pasajeros y carga despachada por ferrocarriles e indicadores operativos. Total del país en el período 2003- 2007**

Pasajeros, carga despachada e indicadores operativos	Unidad de medida	Ferrocarriles					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total de pasajeros</b>	<b>Miles de pasajeros</b>	<b>381.726</b>	<b>400.692</b>	<b>417.438</b>	<b>437.522</b>	<b>425.760</b>	
Pasajeros líneas Urbanas- suburbanas	Miles de pasajeros	379.157	397.991	414.747	434.754	422.949	
Pasajeros líneas Interurbanas	Miles de pasajeros	2.569	2.701	2.691	2.768	2.811	
Pasajeros-kilómetro transportados por líneas urbanas- suburbanas	Millones de pasajeros-kilómetro	7.621	7.965	8.375	8.796	8.248	
Trenes-KM recorridos (urbanas- suburbanas)	Miles de trenes-KM	23.352	23.460	24.184	25.836	25.941	
Coches-KM recorridos (urbanas –suburbanas)	Miles de coches-KM	131.795	133.253	137.352	150.898	152.296	
<b>Carga despachada</b>	<b>Miles de toneladas</b>	<b>20.535</b>	<b>21.699</b>	<b>23.441</b>	<b>23.917</b>	<b>24.927</b>	<b>23.619</b>
Carga despachada	Millones toneladas-KM	11.001	11.603	12.262	12.628	12.871	12.025

*Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Transporte. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).*

<sup>23</sup> Por Resol. N° 1413- Nov. 2008- se transfiere, en afectación a la ADIF SE, el patrimonio ferroviario.

<sup>24</sup> Las transferencias que el Tesoro realiza a trenes, subtes y colectivos para evitar ajustes de tarifas son elevadas. En este año llegarían a ser 27.000 Mill., aumento que justifica prestar especial atención a este engrosamiento de los subsidios. En los últimos meses, la Auditoría General de la Nación (AGN) elaboró una serie de informes críticos referidos al transporte ferroviario entre otros temas.



Las mismas gozarían de autonomía al regirse por sus propios estatutos, lo cual limita el alcance para con ellas de la Ley de Administración Financiera, uno de los más rígidos moldes legales para el manejo del dinero público al igual que las contrataciones, las que quedan fuera del amparo de la Ley de Obras Públicas.<sup>25</sup> El Ejecutivo se reserva la posibilidad de adecuar las competencias de control y fiscalización de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte- CNRT.

En suma, el curso que toma la Reestructuración del Sistema Ferroviario a nivel nacional mantiene un ordenamiento en torno a tres grandes líneas o ejes - escindidos entre sí- ya delineados en los años "90", con persistencia del criterio de desintegración del sistema y cierto "amesetamiento" en los tráficos: (Ver Cuadro 5)

A- Un primer eje, adecuación y actualización del sistema de cargas, se mantiene sobre la estructura por Empresas (partes del viejo sistema ferroviario en manos del capital privado). Todas las Concesionarias de carga entraron en renegociación y acordaron los cambios mediante sus respectivas cartas de entendimiento, Audiencias públicas y tratamiento en el Congreso. (Están concluidas las renegociaciones de Nuevo Central Argentino SA, Ferro-Expreso Pampeano SA y Ferrosur Roca SA- (CNRT, 2009).

El producto de esta renegociación terminó beneficiando a las concesionarias: a) se les exime del canon, el que en buena parte adeudaban; b) se condonan obligaciones de inversiones fijas, siendo ahora proporcionales a la facturación y por un valor que ronda el 10%, monto que por otra parte estará destinado sólo a mantener el capital rodante; c) el gasto en infraestructura pasó a ser obligación del Estado, quien mantiene las vías por donde también corren los nuevos servicios de pasajeros; se les autoriza en el tiempo restante de concesión (más de 10 años), a invertir los importantes montos acumulados en multas originadas en incumplimientos contractuales.

B- Un segundo eje sostiene la estructura del sistema urbano- suburbano de pasajeros en torno al Gran Buenos Aires. Si bien como sistema se mantiene en su estructura, se cayeron algunas concesiones en tanto crecieron "preocupantemente" los fondos públicos orientados a la sostenibilidad, es decir tarifas bajas, operatividad de las empresas y, obras de mantenimiento y equipos básicos.<sup>26 27</sup> (Cuadro 6)

El Estado aumenta su responsabilidad y crecen sus obligaciones para sostener el sistema (por Ej. Al hacerse cargo del personal de las empresas a las que se les rescindió la concesión). Los montos de inversión para infraestructura ferroviaria, de acuerdo a lo informado desde el plano oficial, dan cuenta que a partir del año 2004 el aumento es sostenido, llegando a estimarse en 1.021 Mill.\$ al 2008. Corresponde así a las obras de infraestructura ferroviaria una participación destacada en el conjunto de las obras públicas presupuestadas al 2008 (5,7% de un total de 17.913 Mill.\$) en tanto al año 2002 los recursos que se asignaban a este rubro eran "inexistentes".

<sup>25</sup> Diario Pagina 12- <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-99864-2008-02-29.html>

<sup>26</sup> A partir del año 2002, el PEN incluyó a TBA entre los beneficiarios del Fideicomiso constituido por los fondos del Gasoil en carácter de *Compensación Indemnizatoria no Tarifaria hasta diciembre de ese año y como subsidio de explotación a partir de enero 2003, atendiendo costos operativos sin modificar tarifas*. La Tasa al Gasoil fue creada por el Dec. N° 802/01 que creó el Sistema de Infraestructura de Transporte- SIT, que según el art. N°1 Dec.N° 1377/01, se integra con el Sistema Vial Integrado- SISVIAL y el Sistema Integrado de Transporte Terrestre- SISTRANS (que a su vez incluye al Sistema Ferroviario Integrado- SIFER y al Sistema Integrado de Transporte Automotor-SISTAU)

<sup>27</sup> En los últimos años han crecido las transferencias de recursos del Estado Nacional con destino a las Empresas públicas y privadas. Como sector el transporte está en segundo lugar (después de la energía que participa del 29% de estos recursos). La mayor parte de las transferencias en el último año se dieron a través del "Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte" que incrementó su participación en el 2006 de 464 Mill.\$ a 1.864 Mill.\$ (es decir, 302%), en tanto para "Concesiones Trenes y Subtes" la variación creció un 68%.



**Cuadro 6. Transferencias a Empresas públicas y Privadas, en Mill \$**

<b>Años</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Transferencias a Empresas Públicas y Privadas</b>	<b>6.486</b>	<b>14.626</b>
Sector Energético	4.031	8.330
CMMESA	1.452	4.428
Otros	2.578	3.902
Sector Transporte	1.876	4.218
Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte	464	1.864
Concesiones de Trenes y Subtes	1.374	2.307
Otros	37	47
Subsidios al Consumo Interno	0	1.181
Otros Subsidios	578	895

*Fuente: Secr. de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción-Informe Económico 2007*

C- Finalmente, un tercer eje relativo a los servicios nacionales interjurisdiccionales de pasajeros, da cuenta de un cambio radical respecto a la posición anterior. El Estado impulsa el reestablecimiento de estos servicios, y se hace cargo de los mismos mediante concesiones de servicio (y pago de peaje a las operadoras de carga); resulta preferente el trato para con los operadores privados del sistema de cargas o del sistema metropolitano que con las Provincias (Silva, 2005:5). En estos casos, tanto la calidad de las prestaciones como las frecuencias de los viajes resultan totalmente depreciadas respecto a lo que fueron los antiguos recorridos “reestablecidos” en esta oportunidad (muy baja velocidad como producto del mal estado de las vías y del deficiente equipamiento móvil con que se brindan los servicios)

Un segmento especial, casi como una sub- categoría dentro de este tercer eje, es aquel que reúne los “servicios especiales” en el país. Si bien se mantuvieron o están en muchos casos reestablecidos bajo la modalidad de concesiones a particulares desde las Provincias (la “Trochita”, el “Tren de las Nubes”, el Ferrocarril Fueguino), su sostenimiento - no sin problemas- permanece prácticamente al margen del conjunto, como que responden a la necesidad de contener un recurso patrimonial extraordinario vinculado a los circuitos del turismo internacional.

La Reestructuración como política también llegó en el último tiempo, aunque en forma parcial, a las Provincias (también grandes Municipios); es el caso de recientes acuerdos del Gobierno Nacional para con algunos territorios sub- nacionales a través de instrumentar, como en el caso de Entre Ríos, una Unidad Ejecutora Ferroviaria para recuperar ciertas infraestructuras. Este es también el caso de la Municipalidad de Rosario, quien viene impulsando la constitución de un “Polo Regional Ferroviario” con miras a la reactivación del sector a nivel local. De este modo se tratan de encontrar espacios en la endeble estructura regulatoria nacional, para “salvar” o rescatar del abandono definitivo algunos ramales y con ello poblaciones marginadas del sistema, cuando no instalaciones y/o producciones vinculadas a la actividad.<sup>28</sup> Si bien esta apertura a la participación resulta auspiciosa, más que la “descentralización” buscada parece estar más cerca de ser considerada una estrategia desesperada de los territorios del interior por mejorar determinadas situaciones puntuales y conflictivas.

<sup>28</sup> La problemática de los talleres de fabricación de equipos y reparaciones ferroviarias en el país fueron mayoritariamente abandonados o sostenidos por el esfuerzo de sus empleados (bajo la modalidad de cooperativas) Esta problemática ha sido desatendida muchos años, siendo hoy motivo de preocupación sólo en algunos casos recientes (por ej. Talleres de Tafí del Valle- Tucumán).



## 4. LA REESTRUCTURACIÓN FERROVIARIA EN UN ÁMBITO REGIONAL

### 4.1. Rosario: región ferroviaria

La región de Rosario<sup>29</sup> se convirtió en el punto de paso obligado y concentración para buena parte del movimiento de cargas nacionales por ferrocarril; por su importancia, junto a Buenos Aires y Bahía Blanca es uno de los tres puntales sobre los que se estructura el ferrocarril en Argentina. Los tráficos del Centro y Norte del país en su conjunto, atraviesan la zona para su conexión con los principales puertos del litoral fluvial; ello revela la importancia estratégica de Rosario como núcleo de transporte de cargas dentro de la estructura nacional (Desde fines del siglo XIX, ha sido la disponibilidad de este medio de transporte junto a la estructura portuaria, la condición extraordinaria que dinamizó el crecimiento urbano en la región)<sup>30</sup>

La Ciudad a partir de 1870, fecha en la que se inaugura el primer tendido ferroviario interprovincial del país, y hasta 1930 se convirtió en el punto de concentración de la producción agroexportadora más importante del país, llegando a contar con instalaciones de 7 empresas ferroviarias en el área. Un dato por demás revelador y que confirma que aún mantiene tal condición, es que 4 de los 6 concesionarias de cargas en el país se interconectan dentro del espacio del Aglomerado.

Reconocer la historia ferroviaria de Rosario no implica apartarse sustancialmente de lo ocurrido a nivel nacional. El primer ferrocarril de la zona fue el Ferrocarril Central Argentino-FCCA, antecesor de lo que hoy es la empresa Nuevo Central Argentino- NCA. A partir de 1883, con la inauguración del Ferrocarril Oeste Santafesino- FCOS en su recorrido hasta Casilda, y dos años después, 1985, la instalación del Ferrocarril Buenos Aires y Rosario-FCBAyR que vinculó estas dos grandes ciudades, se inició una etapa de verdadera expansión entorno a la Ciudad. La radicación de nuevas empresas ferroviarias, cada una con sus propios tendidos e instalaciones, generó una malla de hierro en torno a Rosario y su frente fluvial, que se convirtió en un verdadero brete para la ciudad, llegando a condicionar por muchos años la expansión de su trama urbana.<sup>31</sup>(ARAR, 2009)

De allí en más y para el período que va hasta 1914, aparecieron el Ferrocarril Córdoba y Rosario- FCCyR en 1888 y el Ferrocarril Santa Fe- FCSF para la vinculación con la capital de la Provincia (ambos ferrocarriles de trocha métrica), además de nuevos tendidos de empresas ya instaladas como las líneas a Tucumán del FCBAyR o en 1906 el FCCC-Central Córdoba a Buenos Aires (trocha angosta). En 1907 se radica la Compañía General Buenos Aires- CGBA en un nuevo recorrido a Buenos Aires vía Pergamino; en 1908, el Ferrocarril Rosario Puerto Belgrano- FCRPB con vinculación al Puerto de Bahía Blanca y en 1911, el Ferrocarril Rosario a Mendoza- FCRM, última empresa en establecerse, siendo este un tendido que nunca llegó a concluirse.

No sólo iba en aumento el desplazamiento de cargas con destino a las terminales en puerto (en algún caso también las Compañías contaban con muelles propios para el embarque); el movimiento de pasajeros crecía en forma incesante y el número de estaciones intermedias se multiplicaba, dando lugar a importantes tráficos, aún dentro de la ciudad y sus

<sup>29</sup> Con una población aproximada de 1.300.000 Hab, el Aglomerado Rosario según INDEC – espacio de continuidad urbana- comprende un total de 11 localidades en torno a un centro: la ciudad de Rosario.

<sup>30</sup> En 1863 el gobierno nacional otorgó la concesión para la construcción y explotación del ferrocarril Nuevo central Argentino a W. Wheelwright. En 1870 se inauguró la totalidad del tramo hacia el oeste con casi 400 km de vías entre Rosario y Córdoba. La empresa absorbió posteriormente a una compañía local, el Ferrocarril Oeste Santafesino (FCOS) y en 1908, el FCCA se unió con otra compañía, el Ferrocarril Buenos Aires a Rosario, que conectaba ambas ciudades en el marco de lo que fuera la Ley Mitre.

<sup>31</sup> Tomado de “Historia de los Ferrocarriles en Rosario”. (Asociación Rosarina Amigos del Riel-ARAR)



inmediaciones por entonces<sup>32</sup>. La Estación Rosario Central se utilizaba para servicios de corta y media distancia, mientras que la Estación Rosario Norte se reservó para la larga distancia y los servicios expresos<sup>33</sup>. La construcción de distintas terminales de pasajeros, patios de maniobras y cargas, y la relocalización definitiva de los talleres ferroviarios (principal industria de la época para Rosario) terminaron por definir una estructura densa a la vez que dispersa en la trama urbana, que se tornaría conflictiva con el tiempo y en la medida que crecía la movilidad a través de otros medios alternativos.

La primera gran reestructuración ferroviaria en el país se produce al tiempo de la “estatización” en 1948, año en que se centralizó la administración en Buenos Aires. Al igual que las restantes compañías británicas que operaban en la Argentina, el ferrocarril local pasó a formar parte del Estado, integrándose como Ferrocarril Mitre el FFCA y el FCRPB (trocha ancha) en tanto que todos los ramales de trocha métrica se integraron como Ferrocarril Belgrano. Sobrevino entonces la primera “racionalización” de la red local (centrada en el cierre de varias estaciones de pasajeros).

Tanto el Municipio como la Provincia iniciaron estudios con miras al replanteo de la estructura ferroviaria de Rosario para desviar los tráficos de carga hacia un trazado perimetral al continuo urbano y tratar de resolver accesos directos a las terminales portuarias y minimizar los conflictos por atravesamiento de la zona. Como alternativa surgió el Proyecto de Troncal Ferroviaria realizado por la Comisión Coordinadora Ferro urbanística, Vial y Portuaria de Rosario (propuesta del año 1968), siendo éste el primer antecedente a lo que hoy es el Proyecto Circunvalar Rosario.

La creciente necesidad de adecuar la trama ferroviaria derivó en un convenio tripartito Municipio -Provincia - Ferrocarriles Argentinos en 1979, y mediante el Programa Ferro urbanístico de racionalización y adecuación de instalaciones, se trató de poner límites a la marcada obsolescencia del sistema. Durante esta etapa que va desde la nacionalización hasta los años 90 - cerca de 40 años- no faltaron las iniciativas y los proyectos que procuraban salvar los numerosos conflictos generados por interferencia del ferrocarril con otros medios y/o usos de la región; pese a ello, las intervenciones o soluciones locales fueron sólo puntuales y para resolver situaciones extremas (como el viaducto Avellaneda sobre playa de maniobras o el Acceso sur a puerto, entre otros); en tanto las políticas nacionales no mostraban presencia efectiva en el Área.

En 1978, el FFCC Mitre suprimió los últimos trenes de pasajeros locales y de media distancia y, además clausuró la vía principal de acceso a Rosario desde el Sur, volviendo a diagramar los servicios a Buenos Aires mediante un amplio rodeo que aumentaba el tiempo de viaje. Los servicios de pasajeros, tanto a nivel regional como nacional se venían desactivando gradualmente; sin embargo la situación se agravó cuando una década después, y ante la inminente entrega en concesión del sistema, se canceló casi la totalidad de estos servicios aunque poco se había avanzado en el traslado de vías y la adecuación de ramales en general.

La explotación ferroviaria quedó limitada casi exclusivamente al traslado de cargas y, tanto la coordinación de tráficos como los esfuerzos por mejor infraestructura librados a la iniciativa privada, limitada en recursos y focalizada en mejorar la comercialización de los servicios. En tanto, Provincias y municipios, liberados a su suerte en la negociación con las Concesionarias, debieron atender los conflictos para coordinar y adecuar la operación del medio dentro de sus áreas respectivas. En estas circunstancias, Rosario se “benefició” con

<sup>32</sup> La empresa fusionada abrió nuevas estaciones sumando a las ya existentes como Sorrento, Fisherton, Eloy Palacios, nuevas paradas en Rosario: Parada Cruce Alberdi (actualmente Patio Parada) en el centro-norte de la ciudad, y Parada Golf, en el límite occidental del municipio.

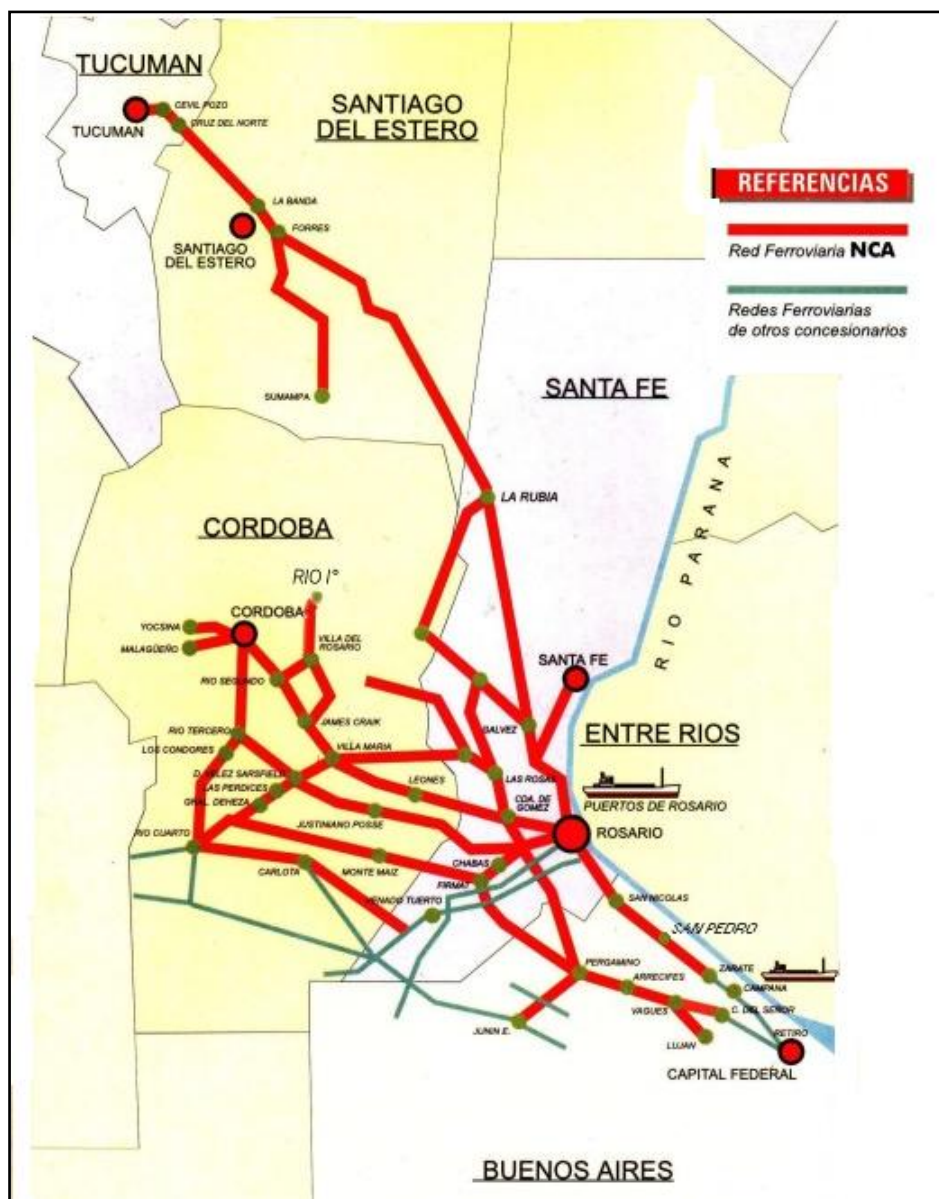
<sup>33</sup> Entre 1935 y 1940, la Estación Rosario Central operaba con 70 servicios de trenes diarios de pasajeros y un promedio anual de 438.000 pasajeros.





la localización de la sede administrativa y centro de decisión de la Empresa Nuevo Central Argentino-NCA (Ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. Trama ferroviaria en torno a Rosario**



Fuente: NCA- 10 años de crecimiento.

La Región cuenta con cuatro operadoras ferroviarias. (Ver Cuadro 7.) Tanto NCA como Belgrano Cargas SA, tienen acceso directo a la ciudad de Rosario y las distintas terminales portuarias del Aglomerado a través de ramales propios en explotación. Las restantes empresas, América Latina Logística-ALL (ex BAP- Bs. Aires al Pacífico) y Ferropreso Pampeano SA- FEPSA tienen ramales - también playas terminales- en localidades del Aglomerado urbano – Soldini y VG. Gálvez respectivamente- razón por la cual deben recurrir a la red del NCA para entrar a puertos (mediando el pago de peaje).

El transporte por ferrocarril en el Área Rosario se incrementó a partir de los años 80, arrastrado especialmente por la comercialización de granos, subproductos y aceites con destino a la exportación; en menor medida, también con otras cargas como materiales de construcción, vino, azúcar, combustibles líquidos, etc. Los volúmenes desplazados a partir de la transferencia a NCA aumentaron en forma considerable; las cifras oficiales indican que



a 1992 (último año como FFAA- Línea Mitre) se movía un volumen cercano a 1,5 mill.Ton, en tanto que al 2005 lo transportado fue de 9 mill.Tn.

**Cuadro 7. Red Ferroviaria y equipamientos- Concesionarios en la Región**

Empresa Concesionaria	Kms. en concesión	Nº Estaciones	Nº Locomotoras	Nº vagones	Ton. 1997	Ton. 2006
Nuevo Central Argentino SA	4.512	299	120	6.761	4.860	8.672
Belgrano Cargas SA.	10.695	189	177	5.987	1.650	552
Ferroexpreso Pampeano SA.	5.230	304	31	1.600	3.240	3.445
ALL-(Bs. Aires al Pacífico)	5.254	318	120	8.500	3.610	4.193
<b>TOTAL</b>	<b>25.691</b>	<b>1.110</b>	<b>448</b>	<b>22.842</b>	<b>13.360</b>	<b>16.862</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por Secretaría de Transporte-GTZ.*

En síntesis, la Empresa traslada productos primarios y manufacturas de origen agropecuario desde una región que describe con exactitud el Hinterland portuario, con destino final a la transferencia de modo en las terminales de Rosario- Pto. San Martín. Complementariamente, existen otros productos que responden a economías regionales con una distancia mucho mayor, como el azúcar o los cítricos; también se transportan importantes volúmenes de minerales (concentrado de oro y cobre), bobinas de acero, autopartes, contenedores y productos refrigerados; todos ellos mejoran la utilización del material rodante con menor estacionalidad y nivel de ocupación de bodegas.

Por su parte, el Belgrano cargas SA, que monopoliza los tendidos de trocha angosta en el país, a diferencia del NCA opera con tráficos en mayores distancias y menor volumen de cargas. Al igual que en caso anterior, son los granos y subproductos —en especial pellets- la carga más frecuente con destino en la región (no son competencia para la trocha ancha); sin embargo, para el caso de esta Empresa hay otras cargas como fuel-oil, piedra y arena que ocupan una parte significativa de los tránsitos.

Las inversiones de la Empresa NCA, principal operadora, han estado dirigidas a mejorar el equipamiento móvil, lo que favoreció el incremento de los tráficos desde el inicio de la concesión. Se desconoce el grado de cumplimiento de la Empresa en cuanto a las pautas contractuales comprometidas. (Según el cronograma oficial, la inversión debía ser de 139,2 Mill.U\$S a 1991, repartida en los primeros 10 primeros años de la concesión).<sup>34 35</sup>

Siguen pendientes para los próximos años fuertes inversiones en acondicionamiento de vías, racionalización de instalaciones y demás equipamientos en la zona, de modo de actualizar e incorporar las nuevas demandas planteadas. Evaluaciones recientes sobre la operatividad del sistema y la demanda potencial a futuro, indican que la infraestructura actual resulta insuficiente para absorber los incrementos del sistema.<sup>36</sup>

La reestructuración ferroviaria no ha sido importante si se la analiza en términos de inversión; contrariamente, si lo ha sido y puede serlo aún más para la Región, en cuanto a la comercialización y transferencia de tierras desafectadas del uso en sitios preferenciales de la ciudad. Ello ha sido fundamental para los Municipios, dado que la magnitud y localización de las tierras comprometidas, les permite pensar en la posibilidad de operaciones significativas

<sup>34</sup> NCA habría invertido 200 Mill.U\$S en los 10 primeros años de concesión (Revista Contexto- Tucumán- Edición N° 267,15 de junio de 2003)

<sup>35</sup> En la otra empresa cuya evolución es importante: el Ferrocarril Belgrano cargas SA, las inversiones previstas eran mayores (298,3 Mill.U\$S en el mismo período) y estaban dirigidas al mantenimiento de vías.

<sup>36</sup> Desde hace unos años está funcionando para el recorrido Córdoba-Rosario-Buenos Aires el servicio de Ferro Central con una frecuencia de dos viajes semanales. Ello demanda un corredor central donde la velocidad de circulación y el tiempo de recorrido mejoren sustancialmente.



sobre la estructura urbana, siendo crucial la definición previa de, en qué medida y bajo qué usos se las incorpora al área en intervención.<sup>37</sup>

## 4.2. Las inversiones previstas a través de dos grandes proyectos

La incorporación a la agenda local de algunas grandes inversiones en obras públicas desde el plano nacional, se produce en forma repentina en tanto se instalan como proyectos ya definidos y de ejecución inmediata; sin embargo, en muchos casos es manifiesta no sólo la falta de programación para la ejecución y financiamiento (en general no tienen proyecto ejecutivo) sino además, la articulación de la obra para con las necesidades locales (programación respecto de obras complementarias a realizar de mediano y largo plazo que las misma requieren).

Esta debilidad en un proceso que debiera ser racional, se ha convertido en una modalidad habitual e “institucionalizada”. Crecientemente, sin procurar el consenso (tanto político como económico), la agenda se modifica y se instala la necesidad, mediando el desconocimiento sobre alternativas a la inversión, improvisando en el tratamiento de efectos indeseados y, en parte, sesgando los beneficios en favor de determinados actores o sectores de la sociedad que, sabiendo de estas debilidades, actúan en consecuencia sobre la priorización de contenidos en la agenda pública, haciendo valer un nuevo discurso, y “socializando” sus propias necesidades.

La agenda de nuevas inversiones regionales tiene enmarcadas como parte de la reestructuración ferroviaria nacional, dos grandes proyectos de infraestructura que por distintas razones, no siempre se solapan con el diagnóstico y priorización que de ellas puedan tener los distintos actores locales. Ellas son: 1- el Tren de Alta Velocidad Buenos Aires- Rosario- Córdoba- Proyecto Cobra y 2- El Plan Circunvalar Rosario.

### 4.2.1. *Tren de alta Velocidad Buenos Aires- Rosario- Córdoba- Proyecto COBRA*

Desde el punto de vista de la Administración Nacional, el proyecto Tren de Alta Velocidad Buenos Aires- Rosario- Córdoba integra el listado de obras del Plan Nacional de Inversión Pública 2008-10 (no así el Plan 2007-09)<sup>38</sup> (MEOySP, 2008)

La obra permitiría restablecer un servicio interjurisdiccional de pasajeros, que durante años estuvo prácticamente cancelado<sup>39</sup>; las estimaciones hablan que entre Buenos Aires y Rosario podría haber un mínimo de nueve servicios diarios, en tanto Rosario - Córdoba serían al menos cuatro servicios. La capacidad comercial es de 509 pasajeros sentados en dos clases de servicios por formación (contando con coches de climatizados y equipamientos de confort) Las cifras “sobrestimarían” la demanda si se tiene en cuenta que la totalidad de los servicios de autotransporte entre Retiro y Rosario no cubre esas cifras.

<sup>37</sup>Las grandes operaciones inmobiliarias -a partir de decisiones tomadas centralizadamente en el ENABIEF- después ONABE- impactan sin grandes posibilidades de control para las autoridades locales sobre la estructura urbana; este fue el caso de la operación realizada sobre los talleres Junín, adquiridos por el grupo IRSA y su subsidiaria SAMAB, donde hoy funciona un importante centro de compras, espacios de recreación masivos, un parque público y un complejo residencial.

<sup>38</sup> Registrado en el Banco de Proyectos de Inversión- BAPIN con el N° 42544, Programa 55- Formulación y Conducción de Políticas Ferroviaria y el Organismo de referencia es el Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios. Legislación nacional establecen la obligación de cumplimentar con el dictamen para contar con la Calificación de respaldo en la asignación de recursos presupuestarios.

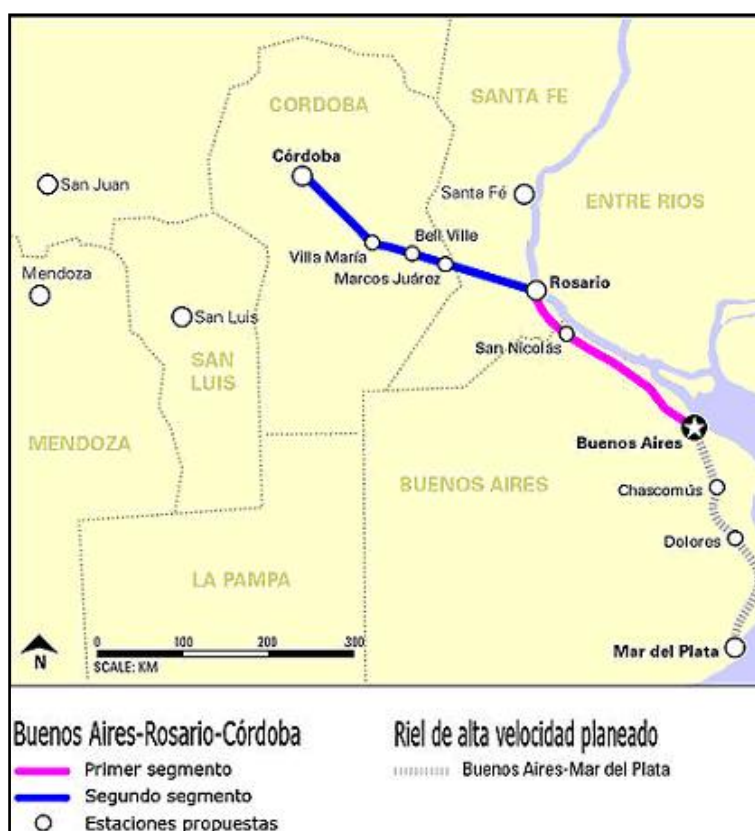
<sup>39</sup> La aparición de la alta velocidad supone una innovación tecnológica radical- es decir hay una disrupción en el modo tradicional de desplazamiento ferroviario- por reducción drástica de los tiempos de viaje. El primer antecedente de este tipo de servicios se dio en Japón para el recorrido Tokio - Osaka, habilitado en 1964. Actualmente este servicio mejorado sigue funcionando y llega a desplazar 130 mill. de pasajeros año (Si bien esto no deja de ser una “curiosidad”, llama la atención la escala de demanda que se atiende desde esta alternativa de movilidad, muy diferente a la realidad en la que será impostado en el país).



(El impacto sobre la oferta de otros medios de transporte debió haber sido analizado en profundidad en este caso).

El proyecto TAVE tiene una extensión cercana a los 700 Kms, y se estableció como sistema integral de alta velocidad (300 Km. /hora) en todo el corredor (Ver Gráfico 3). La contratación incluye la infraestructura ferroviaria de electrificación y vías bajo la modalidad "llave en mano"; las obras civiles comprenden 7 estaciones nuevas, además de 344 puentes y pasos a diferente nivel. El material rodante a suministrar consta de ocho formaciones modelo TGV dúplex fijas, conformadas por dos locomotoras y ocho coches intermedios, estando previsto que el montaje y mantenimiento sea en tres talleres ferroviarios nacionales (La Plata, Rosario y Río Tercero). El material rodante, los estudios de factibilidad, el aporte de tecnología y el tendido de la red eléctrica, las vías y las locomotoras serán provistos desde Francia; sólo un mínimo de materiales sería nacional, lo cual permite anticipar que la obra tendría bajos efectos multiplicadores en la producción y el empleo.<sup>40</sup>

**Gráfico 3. Tren de alta velocidad- Bs Aires-Rosario-Córdoba**



Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:High\\_speed\\_railway\\_map\\_4\\_es.jpg](http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:High_speed_railway_map_4_es.jpg)

La línea parte de Retiro por el corredor del ex FFCC. Belgrano hasta Rosario, y de allí a Córdoba por el corredor del ex FFCC Mitre; el trazado para vías de alta velocidad se desarrolla en forma paralela al tendido ya existente. La ejecución de las obras e instalaciones, sólo previstas para tráficos de pasajeros, le permitiría competir con otros medios de transporte actuales como el avión o el automotor (captando demanda derivada). Por su envergadura, este proyecto debiera haber estado suficientemente evaluado como tal antes de avanzar en el proceso licitatorio, adjudicación y, aún más, firma del contrato definitivo. (Si en verdad pudo haber evaluación previa, la misma no trascendió al dominio de la información pública)

<sup>40</sup> Las estaciones son: Retiro, Conesa/ San Nicolás, Rosario, Marcos Juárez, Bell Ville, Villa María y Córdoba. Las proyecciones oficiales hablan de crear 5000 puestos directos y 20 mil indirectos.





El Estado Nacional -a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- oficializó el llamado a licitación para la construcción del trazado ferroviario, “diseño y construcción, llave en mano” según el pliego y la provisión del material rodante del Tren de Alta Velocidad en el tramo Buenos Aires - Rosario- Córdoba (Res. N° 324/06 Sec. Transporte)

1. La primera etapa de la licitación cerró con la precalificación de antecedentes de 3 grupos empresarios<sup>41</sup>, en tanto que la segunda instancia de ofertas técnicas, la cumplió sólo el consorcio Veloxia (liderado por la francesa Alstom) en Marzo de 2007. Un mes después, la única precalificada, entregó la oferta económica prevista en el llamado por un valor de 1.320 Mill.U\$S (ajustado al llamado a licitación que era 1.350 Mill.U\$S), y tomando la opción alta velocidad en todo el recorrido.
2. Se firma el Dec. N° 96/08 aprobando la adjudicación de la obra al consorcio Veloxia, acto que deja sujeta la aprobación a la decisión del Ministerio de Economía, quien debía aceptar la estructura de financiamiento presentada por la Empresa (quien cambió el agente y las condiciones de financiamiento tras la adjudicación)
3. Dos meses después, por Res. N° 178/08 del Ministerio se acepta el financiamiento, y, un mes después, se firmó el contrato de adjudicación de las obras cuyo plazo de ejecución sería de ocho años. Las obras inicialmente estimadas en un valor de 1320.5 Mill.U\$S se actualizaron en casi 4.000 Mill.U\$S (incremento de 2.700 Mill.U\$S sin información que justifique tal diferencia).
4. El financiamiento inicial fue reemplazado por otra, el Banco Natixis, a 30 años y un período de gracia de 7 años, a una tasa de interés anual en dólares que rondaría el 11 o 12%, a desembolsar en cuotas anuales de acuerdo con el avance obras. El crédito se garantiza con títulos públicos a entregar con el desembolso de la financiación.

A escala de un territorio, estos servicios promueven la contracción del espacio, reduciendo drásticamente el efecto fricción; no obstante ello, la alta velocidad rompe la lógica espacial al eliminar el efecto corredor (el tren pasa pero no para) y de esta manera sólo potencia los puntos extremos; la discontinuidad genera alternancia entre islas de máxima accesibilidad en torno a las ciudades estación y áreas “sombra entre islas” (efecto túnel). El resultado es un espacio fragmentado y discontinuo, con riesgo de polarización espacial de las inversiones y el crecimiento económico. Se debería asegurar que el “efecto bombeo” no absorba recursos de las regiones menos favorecidas o periféricas, para lo cual es importante generar redes complementarias o secundarias para que toda la región experimente y participe de sus beneficios (Gutiérrez Puebla, 2004:212); nada de ello ha sido programado aún.

En base a los antecedentes, resulta explícito el interés del gobierno sobre el particular; se lo presenta como un “salto a la modernidad” que haría de Argentina el primer país sudamericano en contar con un Tren de Alta Velocidad. Al respecto ¿cuál es el beneficio social que deriva de ello? Algunas opiniones vertidas en favor de la obra destacan el enorme desarrollo que se producirá en todas las ciudades a lo largo del corredor y la mejora sustancial en el estilo y calidad de vida de los habitantes. En general, se aduce a que el tren ofrece una opción para viajes de negocios, turismo y desplazamiento de residentes locales que podrán vivir y trabajar a mayores distancias con altos estándares de confiabilidad, confort y seguridad.

No obstante los “supuestos beneficios” son más los cuestionamientos que las voces de aprobación; los argumentos giran en torno a los altos costos que tiene la obra (minimizados en el llamado a licitación), a su desfinanciamiento actual y al posible uso alternativo para

<sup>41</sup> Las precalificadas fueron la francesa Alstom- con Isolux y las locales IECSA y Emepa; la alemana Siemens (con filiales locales), y el consorcio español CAF asociado con el grupo OHL.





mejorar el conjunto. Frente a las duras críticas, el Gobierno ensayo una defensa retórica sin contraponer cifras que permitan evaluar costes reales y presuntos beneficios (Se desconocen qué beneficios sociales están asociados a la inversión, respuesta que no podría ser fundada ante la carencia de información).

El desdoblamiento licitatorio construcción/ operación no debió desconocer la unidad del proyecto de inversión, a los efectos de su evaluación económica, privada y social. A la hora de la evaluación un dato fundamental -escasamente tratado- es la tarifa de la que poco se conoce en este caso. Las inconsistencias del proceso licitatorio, en especial su financiamiento, han puesto en riesgo la ejecución; la situación se agravó aún más con la crisis internacional, en especial a partir de los problemas que enfrenta el agente financiero seleccionado.

La región permanece expectante frente al proyecto, más allá que resultara sorprendida e impactada por la decisión dado que la Ciudad debe, no sólo bajar a su agenda la inversión, sino también definir la localización de espacios complementarios como la terminal de pasajeros, ingreso del tendido de vías a la trama urbana (en trinchera o bajo nivel), servicios de transporte urbano complementarios, traslado de asentamientos irregulares montados sobre la traza, entre otros temas que demandan recursos y capacidades propias (Raposo y Cafarell, 2008:20)

#### 4.2.2. *El Plan Circunvalar Rosario*

Esta segunda obra en la Región surge en respuesta a la problemática del traslado de agrograneles a los puertos del litoral fluvial en estos últimos años, e integra un de los ejes centrales de la Reestructuración ferroviaria en el país. Diversos hechos como el desplazamiento de la frontera agrícola, las políticas macroeconómicas que favorecen un sistema agroexportador, los altos precios internacionales de las comodities en los últimos años y la ubicación geográfica- estratégica de Rosario y sus puertos, dieron origen al emplazamiento de grandes empresas dedicadas al crushing, la industria aceitera o la exportación directa. El aumento en la concentración constituye un cuello de botella al sistema de transporte, debido a la estacionalidad y alta participación actual del autotransporte en el traslado de este tipo de bienes.<sup>42</sup>

El origen de esta obra está en la iniciativa de la Bolsa de Comercio de Rosario junto con Ferrocámara (Empresas de Ferrocarriles de Cargas) y la Cámara de Puertos Privados Comerciales quienes, en respuesta a la crítica situación del transporte en la región, emprendieron un estudio de mejora y ordenamiento de los accesos ferroviarios en el Gran Rosario. Este estudio- al año 2000- proponía una serie de obras viales y ferroviarias en el corto plazo, mientras que a mediano y largo plazo se procuraba la construcción de un corredor vial externo a la ciudad, complementando con estaciones de transferencia y apoyo logístico, servicios de cargas, etc; en materia ferroviaria, se plantea un trazado circunvalar paralelo a la Ruta Nac. AO12, entre San Lorenzo y Piñero; extendido hasta VG Gálvez utilizando el ramal a Pto. Belgrano de FEPSA.

Los niveles de conflictividad en el Área crecieron al tiempo que lo hizo la producción agro exportable nacional<sup>43</sup>; frente a ello, la infraestructura de transporte y logística de cargas

<sup>42</sup> Esta concentración en el modo vial del transporte de cargas tiene su origen en el desarrollo del sistema originado en la década del 50, período en el cual se consolidó la red de caminos nacionales bajo la órbita de la Dirección Nacional de Vialidad. Las obras realizadas se financiaban con impuestos de afectación específica. El punto de quiebre del sistema puede identificarse en la década del 80, donde la crisis fiscal del Estado Nacional provocó un desfinanciamiento total del sector, lo que se tradujo en la inexistencia de obras de mantenimiento y mejoras, impactando en el deterioro de la infraestructura vial.

<sup>43</sup> La soja es el cultivo de mayor crecimiento de las últimas décadas, tanto en expansión territorial, incremento de su rendimiento y desarrollo del mayor cluster de procesamiento oleaginoso a nivel global. Desde el punto de vista



presentaba grandes deficiencias manifiestas con altos niveles de congestión en el tránsito del Aglomerado urbano, deterioro en el estado de las rutas, incremento en el número de accidentes, y graves problemas de contaminación.

El agravamiento del problema en el sector<sup>44</sup> derivó en el llamado a licitación pública nacional e internacional del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en Diciembre/2004 para la realización del estudio de factibilidad técnica y económica correspondiente del Proyecto Circunvalar Rosario. El programa de ordenamiento de los transportes de cargas terrestres mediante una adecuación de la red ferroviaria y sus accesos a las terminales industriales y portuarias de la RMR debe minimizar las interferencias con las áreas urbanizadas y complementar el traslado con instalaciones...“que posibilite un nuevo esquema de ordenamiento funcional, operativo y jurídico del transporte de cargas, que mejore su eficiencia y reduzca costos de explotación” según los Términos de Referencias de la Licitación.

Con dos componentes, el ferroviario y el vial, el PCR procura desarrollar entre Timbúes y Arroyo Seco obras a implementar en el corto, mediano y largo plazo que resuelvan en forma progresiva los inconvenientes en los transportes de cargas y en especial de las terminales de exportación, adecuando los niveles de participación del modo ferroviario frente al automotor, y lograr economías en el transporte terrestre”. Los beneficios estarían relacionados con la reducción de los tiempos de viaje, disminución del costo de operación vehicular, reducción del consumo de combustible, aumento de la carga transportada en ferrocarril por formaciones de mayor cantidad de vagones, disminución de la congestión vial, reducción de la contaminación ambiental, y disminución de accidentes en el área de influencia del proyecto.

La mayor parte de las cargas son hoy transportadas en camiones, existiendo falta de desaprovechamiento del sistema ferroviario. De todas maneras, con la implementación del “silo bolsa” se ha visto reducida la congestión vehicular por estacionalidad. Según estimaciones, el 40% de los productores implementó este sistema en los últimos años, lo que les ha permitido evaluar el momento oportuno para vender su cosecha, a la vez que influir en los gastos operativos ya que repercute en las tarifas de los fletes al bajar la demanda en tiempos de cosecha. Pese a los avances, la necesidad de trabajar en el tema del transporte de cargas de la región se ha tornado una tarea imprescindible; se necesita pensar la configuración de un sistema logístico integrado, que contemple y estimule la participación del ferrocarril sobre el camión.<sup>45</sup>

El Proyecto Circunvalar Rosario se plantea desde un comienzo como una solución al problema, a través de la realización de obras viales y esencialmente, ferroviarias de carácter perimetral y no pasantes al Aglomerado urbano. Para ello se plantea la construcción de una red que minimice las interferencias en la ciudad y cuyo destino son las terminales portuarias para formaciones de 80 vagones a fin de ampliar la capacidad del sistema ferroviario; en cuanto a la estructura vial se proponen una serie de obras que abarcan desde la repavimentación de tramos, duplicación de calzadas, construcción de puentes, y tres estaciones de cargas multimodal.

---

económico, constituye la fuente más importante de ingresos del sector rural en Santa Fe, siendo también un gran contribuyente fiscal por las retenciones a la exportación.

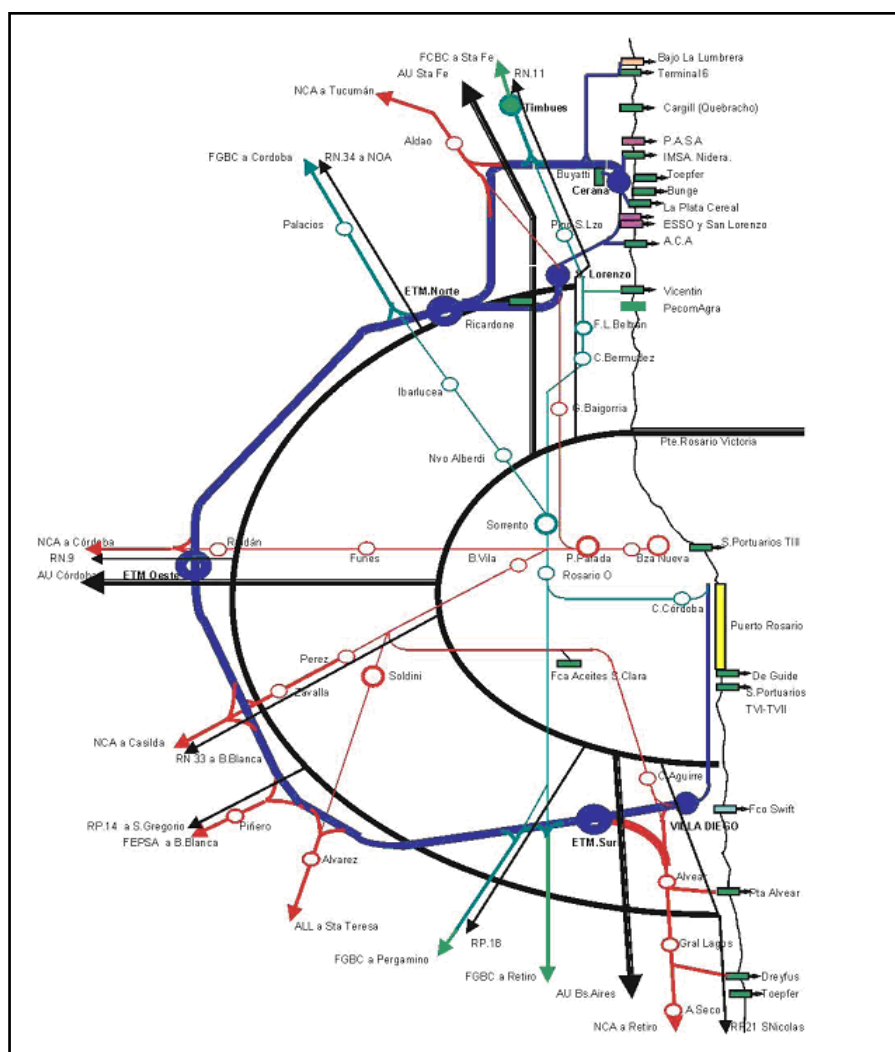
<sup>44</sup> El Instituto de Estudios de Transporte- Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura-UNR junto al Consejo Federal de Inversiones realizó el estudio “Transporte de cargas con destino a las terminales portuarias de la provincia de Santa Fe”-Marzo 2004. Allí se recopiló la información, se propusieron las obras del sistema vial y ferroviario que mejorarían la recepción de las cargas en general.

<sup>45</sup> El Informativo Semanal N° 1308- Bolsa de Comercio de Rosario, el transporte ferroviario de granos tiene un recorrido medio de 450 Km. y un costo de flete de 2,5 centavos de dólar la ton/Km., mientras que el transporte por camión realiza un recorrido medio de 300 km a un costo de 6 centavos US\$ la ton/Km.



Los estudios de factibilidad técnica y económica del Proyecto fueron realizados por el consorcio integrado por Parsons Brinkerhoff, IATA SA, ATEC Ingenieros Consultores e Ingeniero Cornero Consultora SA, según Resol. ST. N° 636/05. Finalizado el análisis de factibilidad, existe gran hermetismo en lo referente a los costos de las inversiones, los beneficios, la implementación o no de tarifas de peajes, las expropiaciones y las formas de financiamiento, entre otros. El estudio, en poder del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios está siendo evaluado por el Banco Mundial, ante la solicitud de financiamiento de las obras presentado por el Estado argentino (Ver Gráfico 4).

**Gráfico 4. Proyecto Circunvar Rosario.**



Fuente: [http://www.transporte.gov.ar/html/sintesis\\_gestion/03.PDF](http://www.transporte.gov.ar/html/sintesis_gestion/03.PDF)

Actualmente se accede a información parcial sobre el Proyecto Circunvar. No se accede a los costos de inversión, la rentabilidad del proyecto, los beneficios y beneficiarios, o los impactos regionales, entre otros. Según el Banco de Proyectos de Inversión- BAPIN, el costo de las obras ferroviarias que comprende el proyecto ascendería a 3.285,47 Mills.\$ (para un total de 17 obras ferroviarias- con Código BAPIN) mientras que la reestructuración vial sumaría 458,51 Mills.\$ (16 obras viales con código BAPIN más 11 obras no incorporadas y 5 obras ya ejecutadas). El listado completo de obras está disponible para su seguimiento.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Las obras en ejecución son: 1-Construcción vía doble de 15 Km. entre Cabán 8 y San Lorenzo, y 2-Construcción variante San Lorenzo- Cerana (FN6), Construcción variante San Lorenzo- Cerana (FN6), ambas obras adjudicadas a HERSO SA por la Secretaría de Transporte en enero/2008. Costo de la obra \$



El análisis costo beneficio del Proyecto Circunvalar Rosario se torna imprescindible a fin de asignar los recursos económicos de manera eficiente y priorizar las inversiones según la rentabilidad social de las mismas. Es necesario analizar los múltiples componentes de la inversión así como su financiamiento posible, debido a que los beneficios del proyecto serían percibidos directa y especialmente por el sector privado vinculado directamente a las exportaciones agrícolas.

El Proyecto Circunvalar trabaja con la desafectación de 482 Has de las cuales 319 Has corresponden a suelo potencialmente urbanizable dentro del ejido municipal y, 415 Has más en el resto del Área Metropolitana. No obstante la liberalización de tierras aparece como un hecho positivo que permitiría ser volcadas, como bienes públicos que son, a la solución de problemas vinculados con la accesibilidad y el medio ambiente en los distintos ámbitos urbanos impactados; para ello es fundamental hacer las previsiones y reservas de suelo, de modo de evitar que las mismas sean derivadas a la especulación inmobiliaria.

La Unidad de Gestión creada por el Ministerio de Planificación con representación pública y privada en el ámbito local<sup>47</sup>, convocó en el transcurso de este año 2009, a distintas audiencias públicas donde se puso de manifiesto el descontento social en varias localidades producto de la falta de consideración por parte del Proyecto de los problemas urbanos y ambientales. En tanto, el Banco Mundial ajusta las evaluaciones, considera las dificultades ambientales y propone modificaciones y sugerencias.<sup>48</sup>

Hasta aquí el reconocimiento de ambos proyectos está indicando que se trata de dos mega obras para las que no se disponen fondos suficientes que permitan su concreción. Si bien a nivel nacional la lectura es compleja, a nivel local la “aceptación” es a futuro una tarea pendiente a la vez que una oportunidad trascendente frente a la cual el desafío será capitalizar los posibles beneficios en términos de desarrollo local.

### **4.3. Una nueva institucionalidad en construcción**

La creación de dos nuevas Empresas como Sociedades del Estado en el ámbito ministerial, deja abierto un camino a través del cual se intenta llevar adelante la reestructuración del sector. Desde algunas Provincias y grandes Municipios – con capacidad de gestión – se han implementado mecanismos de negociación con las nuevas Sociedades del Estado, de modo de instalar demandas localizadas de servicios o infraestructuras que hasta hoy no lograban ser canalizadas.

Una de las muestras recientes de la necesidad de generar una nueva institucionalidad a cargo de la gestión ferroviaria desde los espacios subnacionales ha sido la iniciativa del Polo Ferroviario Rosario, el cual surge en el marco del Plan Estratégico Rosario Metropolitano como emprendimiento mixto (público privado) y bajo la idea de contribuir a la promoción y conformación de empresas para el desarrollo tecnológico del sector.

En concreto, lo que esta propuesta intenta es reactivar el ferrocarril en la región en el marco de la decisión del gobierno nacional de promover algunos grandes emprendimientos como el

---

87.830.29+Gastos de administración y gerenciamiento \$ 7.092.296 y Costo de la obra \$ 99.826.886+ Gastos de administración y gerenciamiento \$ 8.060.778, respectivamente; 3-Doble traza en A012 (entre Ruta Nac. N°11 y AU- AP01). Duplicación de calzadas, colectoras, calles urbanas, puente sobre vías del ferrocarril NCA. Long.1,3 Km., adjudicada a Edeca SA Y Obring SA-UTE. Costo de las obras \$ 39.499.190.

<[http://www.transporte.gov.ar/circunvalar-rosario/obras\\_adjudicadas\\_01.php](http://www.transporte.gov.ar/circunvalar-rosario/obras_adjudicadas_01.php)>

<sup>47</sup> Participan de la Unidad de Gestión la Provincia, el Municipio de Rosario, otros Municipios de la región involucrada, la Bolsa de Comercio y empresas privadas (operadores ferroviarios y portuarios).

<sup>48</sup> Se trata de más de 40 obras principales-viales y ferroviarias, a un costo de 1000 Mills.U\$S, presupuesto mucho mayor que el inicialmente previsto.



Tren de alta velocidad Buenos Aires-Córdoba, el Proyecto Circunvalar o la Reestructuración del Belgrano Cargas (PERM, p.26) Otras tareas tienen que ver con la promoción de servicios de pasajeros en el plano regional –metropolitano, promover la articulación entre empresas con capacidad de consumo y producción de bienes y servicios ferroviarios, y conformar un Instituto tecnológico con capacidad de formular proyectos y aportar o desarrollar nuevas tecnologías ferroviarias. En suma, se trata de rescatar un saber hacer en la materia, recuperar instalaciones y talleres, y valorar capacidades humanas (mano de obra especializada), hoy ociosa con que cuenta la región.

Un avance concreto en el que se puede identificar como una nueva institucionalidad avanza tras la organización del sistema ferroviario, e incorpora un manejo más descentralizado de los recursos disponibles: la firma del Acta Acuerdo entre la Municipalidad de Rosario y la ADIF creando la Unidad Coordinadora de Infraestructura Ferroviaria y Desarrollo urbano. El acuerdo considera, a modo de estrategia integrada, distintas alternativas de negociación conjunta como son: el relevamiento de tierras ferroviarias no- afectadas al uso, la recuperación de tierras ociosas del sistema para tratar que vuelvan en obras para una mejor movilidad local, trabajar en un nuevo acceso sur a Puerto Rosario, apoyar la realización de obras complementarias al Circunvalar (en ejecución), etc.

Entre los nuevos proyectos que a escala regional se da impulso en el caso del Municipio están: 1- la Estación integrada multimodal de pasajeros, que serviría para reunir en un único espacio la terminal del TAVE (de concretarse el proyecto), la terminal ferroviaria interurbana, y la vinculación con transporte urbano masivo (posible tranvía) para el corredor Norte Sur y el Oeste de la Ciudad, y relocalización de la actual terminal de transporte automotor de larga distancia, y 2- un sistema de alta capacidad y movilidad para el corredor Norte-Sur. En este último caso se gestiona desde Rosario (al igual que las ciudades de Córdoba, Tucumán, Posadas y Mendoza fondos específicos del Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina- PTUMA con fondos específicos del Banco Mundial un crédito para avanzar en la 1° etapa de ejecución de las obras.<sup>49</sup>

Otros acuerdos están en vías de negociación en el ámbito provincial. Tal es el caso de las gestiones iniciadas desde las localidades de Villa Constitución y Venado Tuerto con miras a conseguir se restablezcan los anteriores servicios de pasajeros. En realidad se está frente a un caso más de los tantos que pueden presentarse frente a una opción que, si bien da cabida a la toma de decisiones compartidas, puede también desperdigar esfuerzos y recursos, desintegrando aún más el sistema como conjunto.

## **5. ALGUNAS CONCLUSIONES EN TORNO A LA REESTRUCTURACIÓN FERROVIARIA EN EL PAÍS**

El ferrocarril en Argentina, tras el desarrollo de un largo ciclo de vida que lleva 150 años de existencia, viene perdiendo vigencia frente a la oferta de otros medios alternativos como el automotor. La falta de reacción a tiempo, fruto de la escasa asignación de recursos sumado al inmovilismo político que durante muchos años postergó ciertas decisiones cruciales para la innovación del medio, llevaron al ferrocarril al borde de su desaparición.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Rosario ya concretó el anteproyecto del Corredor Norte Sur Metropolitano – para servicios de alta capacidad- con Fondos del Banco Mundial y se realiza el Proyecto ejecutivo del Tranvía.

<sup>50</sup> El transporte ferroviario en muchos países se recicla, merced a las características propias del servicio y la actualización de sus aptitudes intrínsecas, favorecido por las nuevas tecnologías de movilidad y gestión. Ello mueve a pensar en otro ciclo, capaz de dar un salto respecto al esquema anterior y colocar al ferrocarril en un nuevo plano con renovadas tecnologías (técnicas y energías alternativas como la alta velocidad), eficientes modelos de gestión y operación, y actualización de la organización y recursos que hacen posible el crecimiento, entre otros factores que pueden explicar el cambio.





Lo que se inició como un descuido por la calidad de las prestaciones y la expansión del mercado de viajes, terminó por convertirse en una acentuada obsolescencia del sistema, muy cercano a la “degradación” y bajo amenaza cierta de desintegración. Para transformar esa realidad, se requiere hoy una efectiva asignación de recursos y generación de innovaciones que permitan reposicionar el mismo como alternativa “válida” de movilidad en el país; es decir, un sistema no se renueva si no se llevan a cabo las acciones conducentes para su actualización en tanto el contexto en que se desarrolla así lo requiere.

El largo trecho que media entre la “madurez” del ferrocarril, tras consolidar sus trazados y definir una estructura, y la decadencia como sistema, comenzó a manifestarse con la nacionalización de las empresas en 1948 y se extendió hasta iniciado los años noventa, donde la urgencia por revertir el ciclo llegó a extremar las decisiones mediante la desarticulación de la red ferroviaria por segmentos (Martínez, 2007:278) La estrategia aplicada apuntaba al rescate del medio de lo que parecía una inminente “desaparición”, siendo definitorio en la adopción del modelo la influencia del contexto internacional imperante, afín a la desregulación de los servicios públicos y el achicamiento del Estado.

En pleno auge de las políticas liberales se puso fin a la administración centralizada a nivel nacional, y se generó en base a un conjunto de empresas privadas comprometidas con la operación de los servicios y el mantenimiento de la red, una nueva estructura desintegrada en unidades operativas diferentes y reducidas en cuanto a la extensión de sus trazados originales. La decisión implicó un alto costo social para el país: importante caída en los puestos de trabajo, desarticulación del sistema, ahora administrado por partes; pérdida de servicios, particularmente en pasajeros; descapitalización por desactivación y abandono de ramales ferroviarios: y marginación social de los territorios subnacionales, sólo por mencionar los efectos más relevantes.

En un comienzo, el modelo adoptado parecía auspicioso, con recuperación de los tráficos, aumento de la productividad y menores aportes de recursos por parte del Estado; sin embargo, poco tiempo después, quedaban expuestas serias fallas en el esquema vigente. La renegociación de las concesiones de carga en 1997 primero; y tiempo después, también las concesiones del sistema metropolitano - con la caída de algunas de ellas- fueron la muestra de que existían serios incumplimientos en las pautas contractuales, que pusieron en tela de juicio los reales avances conseguidos.

La crisis política y financiera erosionaba - a fines del 2001- casi definitivamente el sistema; la falta de inversión, la caída de los tráficos, la desactualización tecnológica y el aumento de los gastos de explotación (sin el correlato en tarifas) dejaban en claro las debilidades del modelo en operación. Iniciado el nuevo milenio se vuelve sobre la “reestructuración ferroviaria” para consolidar aquellos aspectos “conflictivos” aunque manteniendo la explotación del sistema por partes y la operación en manos de las empresas privadas (casi todas ellas concretaron la renegociación y aparecen como las “beneficiarias” de esta etapa a partir de las múltiples prerrogativas obtenidas). El Estado por su parte, vio aumentar su grado de injerencia sobre el sistema, correspondiéndole una participación creciente en la gestión de los servicios y quedó a cargo - en exclusividad- del mantenimiento y ejecución de la infraestructura ferroviaria.

Cuando se baja con el análisis al plano regional (Rosario como nudo ferroviario de jerarquía), los aciertos y debilidades de la política de reestructuración ferroviaria quedan claramente expuestos. Las medidas orientadas a reposicionar al ferrocarril en este caso se pueden reconocer básicamente a través de dos planos diferentes:

A- La inversión como componente clave de las políticas públicas se define a través de dos megaproyectos de difícil concreción, decididos sin un debido consenso social de respaldo y



fundamentalmente, carentes por el momento de los recursos necesarios, lo que hace dudar de su efectiva ejecución. Ambos proyectos reconocidos son de gran complejidad no sólo por la escala y los recursos que demandan, sino además por el número de actores y jurisdicciones que comprometen, a la par de las serias falencias manifiestas tanto en la toma de decisión política como de priorización y ejecución de las obras y desconocimiento de las inversiones complementarias para la Región.

B- Una nueva institucionalidad que se traduce en varios aspectos diferentes:

1- En primer término, la reciente renegociación del contrato con las operadoras del área, particularmente NCA, a quien le alcanzan los “beneficios extraordinarios” al igual que al resto de las Empresas en el sector de cargas en el país.

2- En segundo lugar, el nuevo marco regulatorio nacional permite el entendimiento entre gobiernos locales y Nación (mediante un acuerdo directo con ADIF a cargo de la administración de la infraestructura ferroviaria, interesada al igual que el Municipio en la racionalización del sistema). Si bien se agilizaron viejos mecanismos burocráticos, parecen privilegiarse intereses parciales, contrapuestos al sistema ferroviario como un bien social y una unidad de conjunto.

La red ferroviaria regional al igual que la prestación de servicios no han mejorado substancialmente a partir de las políticas públicas implementadas en el sector. Los resultados, transcurridos casi 20 años del cambio de modelo de operación ferroviaria, pueden ser calificados como débiles. A modo de balance:

- 1- Las inversiones en infraestructura han sido mínimas y sólo de mantenimiento (parcial) hasta el momento.
- 2- Los servicios de carga han mejorado en parte y en cuanto a eficiencia, pero se está muy lejos de responder a la demanda del sector.
- 3- Los servicios inter jurisdiccionales de pasajeros se han restablecido en una mínima expresión y con muy baja calidad prestacional.
- 4- Nada se hizo aún respecto del restablecimiento de los servicios urbanos-suburbanos de la región ni se han implementado las mejoras que el sistema requiere para su puesta en operación (estación, combinación de medios, etc.)
- 5- Tal vez la mayor deuda pendiente proviene del estado en que está sumido gran parte del capital público por fuera de la red en operación ferroviaria, degradado y abandonado a su suerte, el que indudablemente debería ser contabilizado como pérdida (ocupación ilegal de tierras, robo de vías, desaparición de equipamientos, usurpaciones, etc.)

Finalmente, se puede decir que la Reestructuración como política no ofrece sino serias dudas respecto a los avances por conseguir, en función de los resultados esperados. El rol del Estado no tiene una clara definición, en tanto gana participación en la operación del conjunto e invierte crecientes recursos en el sistema sin lograr por el momento mejoras substanciales que justifiquen tal inversión. En los términos en que ha sido planteadas las medidas, quedan abiertos más interrogantes que certezas a futuro, respecto a cuál será el producto a conseguir, siendo que el importante aporte público no se traduce en efectiva capitalización, reducción del grado de obsolescencia avanzado en que se encuentra el sistema o mejores servicios para todos.

#### **BIBLIOGRAFÍA.**

ALONSO, Luis E. *Privatización del Transporte y Modelos sociales futuros*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992. 108 p.



ASOCIACIÓN ROSARINA AMIGOS DEL RIEL *Historia Ferroviaria de Rosario*. [en línea] Disponible en World Wide Web: <http://www.arar.org.ar/CTHTFC.html> [Consulta: 17 marzo 2009]

ASPIAZU, Daniel. "Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado. Interpretación de la crisis argentina". *Realidad Económica* N° 189 IADE. Buenos Aires 2002. p. 8-16.

COMISIÓN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DEL TRANSPORTE. *Historia de los ferrocarriles en Argentina*. 1998-2006 [en línea] Disponible en World Wide Web: [http://www.cnrt.gov.ar/infoferro/espanol/data/historia\\_data.htm](http://www.cnrt.gov.ar/infoferro/espanol/data/historia_data.htm) [Consulta: 3 marzo 2009]

FELDER, Ruth. La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector. *Revista Gestión y Políticas públicas*, primer semestre, año/Vol. X, número 001 Centro de Investigación y Docencia Económicas. DF. México. 2001 pp.145-182 ISSN (versión impresa) 1405-1079

GUTIERREZ PUEBLA, Javier. El tren de alta velocidad y sus efectos espaciales. *Investigaciones Regionales*, otoño Número 005, Asoc. Española de la Ciencia Regional, Alcalá de Henares, España 2004 pp.199-121. [en línea] Disponible en World Wide Web: <http://www.redalyc.uaemex.mx> [consulta: 8 junio 2008]

HERRERO Félix y VESCHI Elido. "Aprender a Renacionalizar". IADE *Realidad Económica* N° 185. Buenos Aires 2001. p. 31-44. [en línea] Disponible en World Wide Web: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=693> [consulta: 10 enero 2009]

INSTITUTO MEXICANO DE TRANSPORTE- IMT ¿Porqué reestructurar los ferrocarriles? En: *Boletín Notas* Publicación bimestral de divulgación externa N° 16, mayo-junio, 1994 Querétaro, México, 1994. [en línea] Disponible en World Wide Web: <http://boletin.imt.mx/muestraRes.php?id=380&t=nt> [consulta: 13 abril 2009]

MARTÍNEZ Juan. Capítulo V -1977-2006: El Ciclo de las Reformas traumáticas. 2007 p.209-292 En: LÓPEZ M. y WADDELL J. (comp.) "*Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*". Buenos Aires: 1° ed.- Edit. I Lumiere, 2007. p.518

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. *Plan Nacional de Inversiones Públicas 2008-2010*. Dirección Nacional de Inversión Pública, Buenos Aires. [en línea] Disponible en World Wide Web: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan\\_invpub2.html](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan_invpub2.html) [consulta 10 octubre 2008]

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- Secretaría de Obras Públicas y Transporte. *Compendio Estadístico del Sector Transporte en la Argentina*. Buenos Aires, 1996. 226p.

OSZLAK Oscar y FELDER Ruth. La capacidad de Regulación estatal en Argentina: Quis custodiet custodes? En: ISUANI Aldo y FILMUL Daniel (comp.) "*La Argentina que viene*". Buenos Aires Edit. FLACSO/EUDEBA, Buenos Aires, 1998 [en línea] Disponible en World Wide Web: <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/OSZLAK,%20Oscar%20FELDER,%20Ruth%20-%20La%20capacidad.pdf?> [consulta: 10 abril 2009]

PLAN ESTRATEGICO ROSARIO METROPOLITANA- PERM+10. Diez años de Plan Estratégico. Rosario, 2008. p.443.

PIA, Roberto. Reestructuración de los Ferrocarriles de la República Argentina. Privatización y Provincialización. En: *Seminario Transporte y Organización Territorial*. Universidad Nacional de Tucumán, 23-25. Octubre 1993. Presidencia de la Nación Tucumán, Argentina. p. 98-125.

RAPOSO Isabel y CAFARELL Sonia. ¿Qué mueve a la realización de una gran inversión pública? Una mirada desde la Región Rosario al Proyecto Cobra (Tren de alta velocidad Buenos Aires- Rosario- Córdoba) En: Anais 7º Coloquio de Transformações territoriais AUGM. Mesa 7: Grandes infraestructuras y servicios logísticos para el desarrollo territorial. Edit. Esplendor. Curitiba Paraná, Brasil. Setembro 2008.

REGALKY, Andrés. Antes de la Ley Mitre: competencia y regulación ferroviaria en la región pampeana en los comienzos del siglo XX. En: Schvarzer J; Regalsky A; Gómez T. (Comp.) "*Estudios sobre la Historia de los Ferrocarriles Argentinos (1857-1940)*" Buenos Aires: UBA- Facultad de Ciencias Económicas. Cespa- Centro de Estudios de la Situación y perspectivas de la Argentina. 2007. p.123-151

ROCCATAGLIATA, Juan. *Los ferrocarriles en la Argentina. Un enfoque Geográfico*. Buenos Aires: Eudeba, 1987. 274 p.

ROCCATAGLIATA, Juan. *Geografía Económica Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo. 1993. 361 p.



RUS MENDOZA Ginés de, CAMPOS Javier y NOMBELA Gustavo. *Economía de Transporte*. Antonio Bosch editor, Barcelona, 2003. p.447

SCALABRINI ORTIZ, Raúl. *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*. Buenos Aires: Editorial Reconquista, 1940. Reedición.

SCHVARZER, Jorge. *Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI* [en línea] CISEA, Centro de Investigación de la Situación del Estado Administrativo, Buenos Aires, 1999. p. 20. [en línea] Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/FERAUL.DOC> [consulta: 5 marzo 2009]

SILVA, Adrián. *Política Ferroviaria. 2 años de Gestión Kirchner*. APDFA Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos [en línea] Disponible en World Wide Web:

[http://www.apdfa.org/PoliticaFerroCifyt/est1\\_%20kirchner%20%20años%20de%20gestión%20ferroviaria%20%2026082005%20.htm](http://www.apdfa.org/PoliticaFerroCifyt/est1_%20kirchner%20%20años%20de%20gestión%20ferroviaria%20%2026082005%20.htm) [consulta: 24 marzo 2009]



**Isabel Raposo** ([raposoisabel@arnet.com.ar](mailto:raposoisabel@arnet.com.ar))

Magister en Planificación Urbana y Regional- UBA 2000. Fue Becaria de Investigaciones del CONICET (1988-99). Integró equipos de investigación en el Centro de Estudios Urbano Regionales- CEUR y el Instituto de Estudios de Transporte-FCElyA-UNR. Actual Docente- Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas- IIE- FCEyE- UNR y docente de Economía Urbana- Regional, y Economía Industrial de la Lic. en Economía. Profesora del Módulo "Infraestructuras y Servicios" de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial. Investigadora responsable en numerosos Proyectos de Investigación acreditados.