

Título: Herencia Ferroviaria: hacia la próxima estación

Autores:

- Epelbaum, Germán Matías.
FaHCE – UNLP.
Correo electrónico: german.m.epelbaum@gmail.com

- Boncompagno, Sergio Ricardo.
FaHCE – UNLP.
Correo electrónico: sergioboncompagno@yahoo.com.ar

Palabras clave: TRANSPORTE; FERROCARRILES ARGENTINOS; GESTIÓN; TERRITORIO; PLANIFICACIÓN

Resumen: El transporte ferroviario en un país con las características de la Argentina suscribe una importancia trascendental desde el punto de vista económico, social, político y territorial. Trascendido el paradigma privatizador que adquirió su auge en la década del noventa, el posneoliberalismo crítico de esta tendencia presentó nuevos problemas y desafíos. Este trabajo se propone realizar un análisis del estado del sistema ferroviario en la Argentina al momento de finalizar el gobierno kirchnerista, partiendo de la reflexión y los estudios de distintos especialistas en el tema. Teniendo en cuenta la complejidad de esta cuestión y la divergencia de posturas, se intentará realizar un somero aporte a la temática que supere las visiones románticas e idealizadas que aún circulan, recogiendo conceptos referidos a la construcción del espacio en las sociedades capitalistas y al funcionamiento de las redes de movilidad a través del transporte. Así mismo se contextualizará el estado del transporte interurbano en Argentina haciendo hincapié en la situación del sistema ferroviario y los desafíos que adquiere la gestión estatal.

- **Introducción**

El transporte ferroviario no resulta ajeno al interés académico y popular. Por su centenaria presencia en la vida de generaciones de argentinos, las visiones existentes suelen mostrarse más cercanas a lo romántico o idealizado sobre la cuestión antes que las fundadas en un conocimiento técnico y estratégico del tema. Las posturas abiertamente ideológicas acerca de cómo debe intervenir el Estado como los saberes expertos deben actuar a la par. Es condición *sine qua non* para que una política pública pueda contribuir al bienestar de la mayor parte de la población tener en cuenta ambos elementos, que se encuentran siempre en constante y conflictiva relación.

En este trabajo se intentará realizar un breve análisis de la política ferroviaria durante la gestión kirchnerista, sin dejar de tener en cuenta distintas nociones referidas al Estado, el transporte o el territorio, que actuarán como marco conceptual. Un mayor conocimiento y comprensión de la política ferroviaria en esta etapa, tanto en lo referido a los elementos ideológicos como estrictamente técnicos, se presenta como una herramienta para poder defender aquellos legados que se consideren valiosos, como también reformular lo que fuese necesario.

Los Ferrocarriles Argentinos en su devenir hacia el futuro serán protagonistas de nuevos desafíos, oportunidades y problemas que deberán ser abordados de forma responsable por el conjunto de la sociedad.

- **Algunas definiciones conceptuales**

El transporte es una actividad primordial dentro del proceso de producción y reproducción de la vida material y cultural de las sociedades, ya que provee de prestaciones esenciales para las actividades económicas y otras esferas de la vida. Prácticamente ninguna actividad humana puede ser concebida sin la concurrencia de desplazamientos de personas u objetos, porque todo ocurre en el espacio, y no en un único lugar (Müller: 2011). Además, representa uno de los componentes que configuran al territorio, entendido este como una construcción social e histórica en constante transformación, interviniendo relacional y dialécticamente distintos elementos sociales y económicos (Blanco: 2010).

Jorge Blanco (2007) entiende que el siglo XXI que encuentra al mundo mucho más complejo, cambiante y contradictorio que en el pasado. Se trata de un escenario en el que se producen de forma simultánea procesos de inclusión y exclusión, donde la

movilidad se produce de forma multidireccional, trascendiendo el viejo esquema radio céntrico que caracterizó a nuestro país desde la época colonial hasta el presente. La oferta y demanda de transporte ha cambiado, no siendo así la estructura y el sistema del cual se dispone.

Blanco utiliza para entender estos procesos la noción de *espacio geográfico*, el cual es conceptualizado de diferentes maneras según sea la escuela de pensamiento que lo aborda. El autor discute con las viejas definiciones positivistas del término que entienden a este como un simple soporte físico sobre el cual se dan las relaciones sociales y no como un constructor de las mismas. Existe otra definición posible, algo más cercana al pensamiento de Blanco, en la cual se entiende al “*espacio geográfico*” como una producción social, aunque con un carácter fijo y supeditado mecánicamente al resto de la sociedad. Si bien esta idea es un avance respecto al viejo positivismo, queda omitida la relación dialéctica entre espacio y sociedad. Hoy tiene más peso la idea de que el espacio es una instancia de la totalidad social; actúa como condicionante de los procesos sociales a la vez que las propias relaciones sociales se construyen sobre éste (Rasey, citado en Blanco: 2007).

Por otro lado, para entender la forma en que se da la organización de la sociedad dentro del espacio, debemos tener en cuenta el concepto de *territorio*. Este nos remite a la idea de una apropiación, dominación y poder sobre un determinado sustrato físico. No solamente en un nivel jurídico sino en la distribución, control y gestión del mismo. Se puede entender al territorio como la manifestación concreta, empírica e histórica de las pujas sociales sobre el espacio. Se le llama proceso de *reproducción social*, en tanto, a la creación de bienes de uso y cambio como también su circulación para satisfacer necesidades. En estos procesos se interviene sobre la superficie terrestre, de modo que al producir bienes materiales y simbólicos se produce también espacio (Santos, citado en Blanco: 2007).

Hoy el espacio es un sistema de objetos materiales cada vez más artificiales, con sistemas de acción del mismo tipo, y con fines extraños al lugar y sus habitantes. A su vez, los constructos sociales materiales, como por ejemplo las edificaciones, se reactualizan y resignifican acorde con los procesos sociales cambiantes. Las prácticas sociales no se articulan sólo a nivel espacial sino que también a nivel temporal, por lo que se producen superposiciones de materialidad sobre el mismo espacio que combinan al pasado y al presente. Los actores que intervienen simultáneamente en el mismo

espacio son a su vez desiguales entre sí, con intereses encontrados, y en una constante puja por el poder y la hegemonía sobre el lugar y los demás actores (Blanco: 2007).

Para dar cuenta de la dimensión de los actores intervinientes en el territorio se habla de *escala* (local, regional, nacional o global). Este concepto expresa, al estar mediado por actores en conflicto, las tensiones y pujas en distintos ámbitos determinados por la sociedad, que a su vez condiciona al territorio. En la construcción social de la escala regional y la nacional tiene un rol clave el Estado y los actores capitalistas concentrados, que son los únicos que pueden realizar modificaciones u operar en esta dimensión.

Otro concepto fundamental para abordar la temática es el de *redes*, el cual nos habla de flujos que conectan a distintos sujetos, actores y territorios de una forma articulada. La red tiene una parte material, llamada infraestructura -los flujos corren por ella- y una superestructural, que consiste en la organización social que forma parte de la red. (Blanco: 2007). Las redes son constitutivas del territorio y son el nexo entre otros territorios también, en una serie de relaciones caracterizadas por las disputas de poder. Por medio de las redes se realiza la circulación y comunicación de bienes y personas, acciones centrales en el ejercicio del poder.

Controlar una parte de la superficie terrestre implica tener movilidad y tejer lazos entre distintos sitios (Raffestin: 1993). También es posible hallar articulación de distintas escalas y territorios, ya que es a través de las redes que la economía global se hace presente en la local. El aumento de las comunicaciones, vinculaciones y circulación se realiza en un proceso en el cual se aumenta la desigualdad entre los actores incluidos y excluidos del territorio (Blanco: 2007).

- **Política de transporte: el rol del Estado**

El transporte es un área privilegiada entre las políticas territoriales, por lo cual está profundamente vinculado con las políticas públicas (Bavoux: 2005 y Blanco: 2010). Por tal motivo, el Estado Nacional interviene activamente en la organización del transporte, campo sobre el cual tiene amplias funciones que deben llevarse a cabo a través de una compleja red de organismos centralizados y descentralizados.

En la conformación de la política estatal interactúan de forma más o menos conflictiva distintos actores involucrados en el proceso de resolución. Las fronteras entre el Estado y estos actores, ya sea la sociedad civil, el sector privado u otros organismos públicos de distintas escalas suelen ser difusas. Existen “penetraciones” del Estado en la sociedad civil así como “interpenetraciones” en las cuales el Estado forma relaciones bidireccionales de poder y negociación con otros actores que le son externos. Barbero y Betranou (2014) afirman al respecto que un Estado menos permeado o penetrado por el capital privado, tiene más posibilidades de desarrollar proyectos sociales y económicos más efectivos y equitativos, como también de ejercer un despliegue territorial que tienda a cohesionar más a la sociedad que un Estado guiado por otra lógica. A medida que aumentan las intromisiones empresariales tienden a desviarse los objetivos de las políticas públicas que benefician a la mayor porción de la sociedad en pos de favorecer dichos intereses concentrados. Distintos sectores de la sociedad demandan que el Estado adopte cierta postura, que puede entrar en conflicto con los intereses de otra porción de la misma. Ante esta situación, resulta clave para entender el problema del Estado, plantear cuán autónomo o permeado por actores e intereses externos se encuentra.

Cada medida política en particular, como por ejemplo aquella pensada para estructurar el territorio, requiere de una política general (Gourevitch: 1986). Si bien abundan propuestas para resolver cada una de las problemáticas del Estado, es necesaria una idea prevaleciente que guíe la política y que brinde coherencia al conjunto de decisiones. De este modo, toda decisión que se tome en pos de la técnica debe estar subordinada a una política orientadora.

Entender esta cuestión como estratégica es imprescindible si se aspira a construir un sendero de crecimiento consistente con objetivos de integración territorial y social. Se torna esencial la planificación estatal del transporte en un territorio tan vasto y diverso como la Argentina, que siendo el octavo país más extenso del mundo, que tiene una población concentrada mayoritariamente en un área minúscula de su territorio que además representa el sector más dinámico de su economía (Zaiat: 2012). Más de una tercera parte de sus habitantes (13 millones) se encuentra concentrada en el Área Metropolitana de Buenos Aires, existen dos núcleos urbanos de poco más de un millón de habitantes (Rosario y Córdoba) y sólo tres que superan el medio millón (Mendoza, La Plata y Tucumán). La mayor parte de ellos están separados por distancias significativas.

La importancia del transporte es medular para todos los argentinos, y su aporte para el bien común excede el argumento economicista que sólo exige que los balances contables de ciertas empresas relacionadas con la movilidad arrojen resultados positivos. Existe un factor que debe ser tomado en cuenta en cuanto a la cuestión del transporte, que es el de los costos o beneficios sociales, consistentes en puestos de trabajo que se generan, los pueblos que se conectan, el ahorro en energía y vidas humanas por prevención de accidentes. Estos elementos exceden la estricta racionalidad económica y deben ser analizados como factores relevantes a la hora de la planificación del sistema de transporte. Sin embargo, la cuestión de la dispersión poblacional y la existencia de regiones enteras de baja productividad comparativa respecto a aquellas con posibilidad de exportar su producción, vuelven un área de interés para el capital privado sólo a una parte del territorio, la que se considera como “viable” y superavitaria en la explotación de los distintos servicios. Este enfoque es diametralmente distinto al interés del estado o de la sociedad que ha de fijarse en el total beneficio del conjunto poblacional, más allá de los balances económicos de las empresas que prestan determinado servicio.

En cuanto a las dimensiones de análisis que intervienen en la cuestión del transporte, encontramos que este debe ser entendido como una totalidad, en la cual ninguna de sus partes puede abordarse aisladamente, y como un sistema en el cual todas las áreas del desarrollo productivo y social, como así también las distintas regiones del país se ven implicadas.

Por ser una actividad pocas veces redituable, que debe ser desarrollada en una escala enorme, y en la que se conjugan de distintos tipos de demanda y modos de organización, es necesario un planeamiento estratégico coordinado a nivel estatal, cuando no la gestión del sistema por parte de este actor. El Estado es el único que puede realizar proyectos tan costosos como la construcción de infraestructuras viales, ferroviarias o portuarias, por ejemplo, con una baja tasa de ganancia y atendiendo a funciones sociales que no son redituables en el plano económico (Müller: 2005). Además, sus características de funcionamiento implican en muchas ocasiones la formación de monopolios para su prestación, especialmente en la infraestructura. Esta actividad tiene la particularidad de que diferentes modos pueden satisfacer la misma demanda, (auto, tren, avión o barco), en una variedad que hace más complejo el diseño y administración de un sistema integral.

En esa tarea, la definición sobre qué redes privilegiar o cuáles son las más convenientes en términos de utilidad social necesita de una intervención dominante del Estado, a través de una planificación que aborde la cuestión de forma multidimensional y que contemple los intereses y pujas de los distintos actores intervinientes. El sector privado, con el mercado como ordenador del funcionamiento de la economía, no puede ni debe definir la estructura de transporte de un país ya que, por un lado, carece del objetivo del interés general y por el otro, la maximización de las ganancias no toma en cuenta el carácter estratégico del sector. Encontramos entonces que es una misión indelegable del Estado establecer marcos regulatorios, invertir en infraestructura e inclusive hacerse cargo de la gestión y operación de distintos servicios de transporte. La participación activa del sector público debe evitar la fragmentación estructural y desinversión del sistema de transporte, aspectos que han sido predominantes durante décadas y que ha sufrido el conjunto de la población en cada ocasión en que la función del Estado no se orientó a satisfacer el bienestar del conjunto y el desarrollo territorial (Zaiat: 2012).

- **Un poco de historia: el ferrocarril en la Argentina**

En Argentina los ferrocarriles han sido históricamente los estructuradores radiales de la conformación del territorio nacional, con alta confluencia en los nodos portuarios, por ser un medio de conexión de la producción al mundo. La red ferroviaria de nuestro país, con 47.000 kilómetros de vías, es la más extensa de Latinoamérica. Posee conexiones con Paraguay, Bolivia, Chile, Brasil y Uruguay. Tuvo un ritmo de extensión, entre 1890 y 1914, de alrededor de 1000 kilómetros por año. Su desarrollo fue fomentado desde 1855 por capitales argentinos, al que luego se sumaron capitales ingleses y franceses (Scalabrini Ortiz: 2009).

La extensión de la traza ferroviaria estuvo asociada al traslado de la producción agrícola y ganadera de la región pampeana vinculada al modelo económico agroexportador, en una primera instancia como tren de carga y luego como conformador de los núcleos habitacionales, como transporte público de pasajeros. La mayor concentración de ramales se dio en la Ciudad de Buenos Aires, en ese entonces centro poblacional de la provincia de Buenos Aires y ciudad portuaria por excelencia, hacia la cual se dirigían las cargas exportables y llegaban las manufacturas importadas (Roxana Mazzola y Cecilia Larivera: 2015). Además, la organización del sistema era totalmente fragmentada, sin ningún tipo de articulación multimodal ni un ente directivo común

entre los distintos modos de traslado, un rasgo que todavía se aprecia con fuerza en la actualidad

Luego del periodo privado “clásico” (que duró grosso modo 80 años, de 1870 a 1950), se estableció un modelo de explotación estatal que duró 40 años (1950-1990) que comprendió desde la nacionalización comandada por el primer gobierno peronista, los regímenes desarrollistas, la última dictadura militar y el gobierno de Alfonsín. Junto con el neoliberalismo llegarían dos décadas de concesión privada (y en menor medida provincialización, como en el caso de la empresa bonaerense Ferrobaires). Al ser privatizada, Ferrocarriles Argentinos contaba con:

- 93.000 empleados (llegó a tener unos 215.000)
- 450 millones de dólares por año de déficit operativo
- 30.000 millones de dólares de patrimonio
- 35.746 kilómetros de vías
- 1806 estaciones
- 52 millones de metros cuadrados de edificios
- 4350 galpones de carga
- 635 lugares de encomiendas y equipajes, con 36.000 inmuebles
- 74 talleres mecánicos y 1240 galpones de repuesto (¹)

Cuando las privatizaciones alcanzaron al sistema de transporte ferroviario, en el marco de la fuerte reforma y reducción de las dimensiones del estado, estas se proponían dos objetivos: reducir el déficit operativo y aumentar la eficiencia. No sólo podríamos asegurar que ninguno de los dos fue cumplido, sino que también el sistema fue desguazado. Se cobraron sobrepagos por el escasísimo mantenimiento realizado, el cual se hizo figurar contablemente como “inversiones”, las que a ciencia cierta nunca se llevaron a cabo. En esta maniobra el estado solventó un déficit de \$900 millones, otorgados a las empresas. A su vez, el abandono de vías ocasionó daños de \$1.500 millones. Las agencias operadoras se presentaron como “contratistas” del servicio, pero fueron en verdad privatistas subsidiados por el estado.

Por ejemplo, encontramos que para el año 2005, el Ferrocarril Belgrano, uno de los más emblemáticos e importantes del país, había transportado el 10% de su capacidad potencial, mientras que el automóvil acaparaba un 90% del transporte de cargas a lo

¹ Cabot:2009

largo del territorio (Cena: 2012). No obstante, y sin por ello justificar estos resultados, debe tenerse en cuenta la tendencia imperante en todo el mundo durante las últimas décadas a la transferencia de cargas y pasajeros del ferrocarril al automotor. Este cambio en la forma de movilidad no ha sido casual sino una política de estado para la gestión del transporte, que según Cena comienza con el gobierno semi democrático de Frondizi, en el cual se benefició a la industria automotriz en detrimento de la ferroviaria, a través del denominado “Plan Larkin”. El ferrocarril nunca más tuvo el impulso, el empuje y la inversión que había tenido durante esos primeros 60 años de vida (Cabot: 2009).

Por su parte, Müller (2015) discute el rol de dicho plan en el abandono de vías, como tradicionalmente se le responsabiliza, sino más bien en la decisión de permitir la transferencia de cargas del tren hacia el camión, lo cual volvió al ferrocarril mucho menos viable económicamente y menos atractivo para las inversiones. Es decir, ante la necesidad de volver al ferrocarril superavitario económicamente, el error más grave no fue eliminar costos sino la oportunidad perdida de aumentar ganancias e importancia para este medio de transporte.

La tensión entre ambos sistemas de desplazamiento por tierra se resolvería finalmente con la devastación del ferrocarril en el país durante el neoliberalismo, y la particular fragmentación de la gestión ferroviaria en veinte unidades operativas, la aparición de nuevos actores ávidos de negocios millonarios con el desguace de un servicio público y la retirada del estado del control y gestión de la actividad (Müller: 2005). Así mismo, en los años '90, el modelo de desarrollo urbano privado incentivó aún más el uso del automóvil particular: familias más alejadas de los centros urbanos, a los que accedían movilizadas diariamente en su transporte privado (Roxana Mazzola y Cecilia Larivera: 2015). La pérdida de peso del ferrocarril significa también mayores costos de movilidad y mayor dependencia con el petróleo, un mayor daño ambiental y accidentes viales. Hubo un pasaje de 95 mil a 14 mil puestos de trabajo en el sector en quince años, y las pérdidas de empleo llegan a 100 mil si se tiene en cuenta la industria concatenada. Cena afirma que gracias a la pérdida de los ramales interurbanos al interior se perdieron 800 estaciones, llevando a la aparición de cientos de “pueblos fantasma” que dependían del tren para estar conectados. En ese sentido, Alberto Müller discute esta noción al sostener que más allá de lo que supone cierto imaginario colectivo, no fue por la política de privatizaciones que muchos pueblos quedaron aislados. Menos de la mitad de la red

ferroviaria contaba con trenes de pasajeros al ser privatizada, y el 70 por ciento de estos coches se concentraba en prestaciones especializadas entre grandes ciudades, con escasa atención de localidades intermedias. El gran recorte de servicios en los ramales secundarios y estaciones intermedias de líneas troncales ya se había producido antes de las privatizaciones, las cuales redujeron el volumen de pasajeros interurbanos de 30 a 10 millones aproximadamente. Si bien el cierre de una estación tiene efectos sobre la vitalidad de un pueblo, se trata de un factor más entre otros. Y en la mayoría de los casos, ni siquiera del más importante. Poder repensar ciertos imaginarios colectivos tan arraigados respecto a la simbología que tuvo el ferrocarril y trascender ciertas visiones idealizadas del mismo son acciones indispensables para poder edificar el sistema ferroviario que se necesita en el siglo XXI, con una realidad totalmente distinta a la que se vivía hace más de medio siglo atrás.

Por otro lado, junto con el desguace del ferrocarril se registró una pérdida en la capacidad tecnológica dada por la desaparición de la industria de fabricación local y el “know how” de la actividad. La privatización produjo la división del sistema en unidades de negocios, la descentralización de la administración produjo fragmentación operativa, aumento de costos y menor eficiencia. En el transporte de cargas, la mayoría de las empresas de ferrocarril pertenecen a las empresas que llevan las cargas que estas transportan. Un caso de este tipo, corolario de dichos procesos y que pudo verse hacia el de la etapa privatista (sin haberse modificado) es el de Ferrosur, que traslada un en un 80% cemento y materiales, pertenecientes a la empresa Loma Negra, de los mismos dueños (Müller: 2005). Debe tenerse en cuenta también que la historia del sistema ferroviario muestra una tendencia a la pérdida de escala y a la especialización: escasas prestaciones limitadas a corredores troncales en el caso de pasajeros, atención preferente de cargas masivas de bajo valor en cargas. En parte, esto es fruto de un inevitable reacomodamiento en la distribución de tráficos con el camión. Pero también ha habido políticas explícitas en este sentido, tanto desde el Gobierno como desde los operadores de carga. Actualmente el ferrocarril argentino se especializa en graneles que significan fletes bajos y, por lo tanto, menores ingresos (Müller: 2015). No obstante, el potencial de transporte de cargas a granel del sistema ferroviario se encuentra desaprovechado en una enorme proporción. A modo de ejemplo encontramos un dato ilustrativo: para el año 2008 sobre 500 millones de toneladas de producción, 375 millones se transportan en camiones, 100 millones por ductos y alrededor de 25 millones en tren. Sólo el 15%

de la cosecha de granos se transporta en tren. En Estados Unidos, sólo el 7% se mueve en camión, mientras que en Brasil, el ferrocarril lleva tres de cada 10 granos que se cosechan.

- **Herencia y proyecciones: debates en torno a la política ferroviaria.**

Con el fin de la etapa neoliberal y el advenimiento de un nuevo ciclo político en 2003 la cuestión territorial volvió a tomar un nuevo rumbo, observándose mayor presencia estatal, medidas progresivas a favor de los sectores populares como también la continuidad en algunos problemas tales como la segregación territorial o la dificultad en el acceso a la vivienda de vastos sectores de la población (Reese: 2011 y Abba: 2013).

La estrategia del Kirchnerismo ha sido la de propiciar la recuperación de algunos espacios por parte del Estado en el área de transporte, ya sea re estatizando Aerolíneas Argentinas o liderando inversiones en infraestructura de carreteras y vías navegables, o incrementando subsidios e inversiones para el servicio de tren de pasajeros y de carga o de colectivos. Esa política no ha modificado la estructura básica de un régimen fragmentado y sin planificación. A pesar de estas medidas concretas emprendidas en la primer parte del ciclo kirchnerista, el gobierno no produjo importantes cambios en la política de transporte sino hasta 2012, año en el cual empieza a intervenir de forma mucho más activa en el ferrocarril (Müller: 2015).

Contrariamente a lo que se dice habitualmente, este regreso del Estado no parece el reflejo de una premeditada postura estatista; de hecho, siempre que el Estado tomó la decisión de recuperar la posesión y control de una empresa fue bajo situaciones críticas y como una última alternativa. Antes de la estatización del ferrocarril, el Estado había probado con la creación de gerenciadoras privadas metropolitanas, como también la búsqueda de operadores privados para el Belgrano Cargas y para las líneas de América Latina Logística. Es importante destacar que, en materia de política ferroviaria, ésta parece ser una de las pocas veces en que el Estado asume la iniciativa; en la mayoría de los casos, ya las decisiones habían sido tomadas bajo presión de los acontecimientos (Müller: 2015).

Más allá de la enorme cantidad de patrimonio que se ha incorporado, que se está construyendo en el país o que ya está bajo encargo a otros países, resulta fundamental poder elaborar un plan sistemático e integral que vaya por sobre este tipo de mejoras puntuales dada la importancia que tiene esta cuestión para el bien de la nación

(Roxana Mazzola y Cecilia Larivera: 2015). En esa misma línea, Cena sugiere también que las pautas del sistema ferroviario deben construirse en base a cuáles se decidan que sean los objetivos nacionales del sistema de transporte multimodal. Ve como fundamental la elaboración de un plan sistemático para la recuperación del ferrocarril, el cual se enmarque dentro de un plan estratégico de transporte y territorio que logre comprenderlo. Se requiere la normalización institucional y organizativa de la actividad ferroviaria: la creación de Ferrocarriles Argentinos S.E. puede resultar auspiciosa en este sentido, aunque esto es sólo un primer paso. Es necesario definir un horizonte deseable a largo plazo para el sistema ferroviario, y de allí derivar las políticas y proyectos correspondientes. No basta con reorganizar y volcar recursos (Müller: 2015)

La elaboración de las “Bases para el Plan Quinquenal del Transporte Argentino 2012-2016”, documento elaborado por la Secretaría de Transporte, revela el interés del Estado sobre esta cuestión. El objetivo de ese plan otorga el lugar reclamado por Cena para la participación al afirmar que “estas bases se presentan como punto de inicio para la construcción colectiva del Plan Nacional de Transporte, entendiendo que la planificación debe estar fundada en acuerdos, propuestas y compromisos firmes”. Plantea que busca interpelar a distintos sectores sociales, económicos y políticos, desde la concepción de transporte como derecho y herramienta de crecimiento. Precisa cinco ejes estratégicos: el desarrollo productivo; la modernización del transporte; el fortalecimiento institucional del sector; la gestión de los recursos económicos y financieros, y la integración territorial y modal. Se presenta como punto de partida para la elaboración de un plan de transporte “de calidad, equitativo, eficiente, universal y sustentable que asegure el derecho a la movilidad de las personas para acceder a los lugares de trabajo, educación, salud, esparcimiento y centros de consumo”. Considera que se debe proveer un sistema de transporte eficiente de bienes y mercancías que favorezca el desarrollo económico, reduciendo tiempos y costos, y la ocupación e integración territorial, como impulso a las economías regionales, a los intercambios con los países del Mercosur y al resto de los mercados extranjeros. Evalúa que la eficiencia del sistema, especialmente de la calidad de las infraestructuras y servicios, coadyuva a mejorar las condiciones de seguridad del transporte y a garantizar un compromiso con el cuidado del medio ambiente, a fin de reducir los impactos negativos intrínsecos a la operación y hacer un uso más responsable de los recursos naturales no renovables.

Estas bases se presentan como punto de inicio para la construcción colectiva del Plan Nacional de Transporte, entendiendo que la planificación debe estar fundada en

acuerdos, propuestas y compromisos firmes, en oposición a los tradicionales planes analíticos y las descripciones detalladas y segmentadas de los problemas, marcando un rumbo y una decisión política transformadora (Zaiat: 2012). La fuerte decisión política por sobre la visión tecnocrática, como también las visiones holistas e integrales de la cuestión se tornan relevantes para abordar una problemática multidimensional.

Cena destaca que la recuperación del sistema debe hacerse de forma transparente, con la revisión de la ciudadanía y la participación del personal idóneo con experiencia en esta actividad como también técnicos, expertos y profesionales capacitados. Para la formulación del Plan se plantea abrir un debate entre los actores fundamentales del sector (trabajadores, empresas, asociación de usuarios y las universidades). Existe una gran cantidad de proyectos elaborados por los decisores de política pública que debe ser ponderado y consensuado según los distintos actores intervinientes en la actividad. Por otra parte, cabe destacar que el recientemente creado Instituto Argentino de Transporte está elaborando el Plan Estratégico teniendo en cuenta otros planes vigentes a mediano y largo plazo, como por ejemplo el Plan Estratégico Territorial 2016 o los distintos planes industriales y agropecuarios.

Cena (2012) plantea un tipo de organización descentralizada para regir la actividad ferroviaria, que no implique sólo al trazado de las vías sino también a la gestión. En esta estructura, desde el presidente de la nación hasta el jefe de estación tendrían poder de decisión en su distinta medida. Esto favorecería una administración más eficiente y quitaría trabas burocráticas. Sugiere también que se debe declarar el estado de necesidad y urgencia y elaborar una auditoría para verificar el estado de los bienes, infraestructura y estados contables; investigar las irregularidades y exigir que las empresas concesionarias rindan cuentas sobre los subsidios recibidos. En cuanto a la organización del transporte ferroviario, Müller plantea que la recuperación del ferrocarril, sin bien debe enmarcarse dentro de un plan integral de transporte, debe también tratarse separando los tres grandes rubros de la actividad ferroviaria: pasajeros metropolitanos, pasajeros interurbanos y cargas.

Cena ve como necesario planificar una red de transporte que logre integrar los distintos subsistemas regionales, en una red mayor que los envuelva. Sugiere un sistema ferroviario descentralizado, que integre y conecte en una gran red, a su vez integrada de forma multimodal a los demás medios de transporte, a todas las economías y poblaciones del país. Debe ser eficiente y sin fines de lucro, sino con fines de fomento y desarrollo

territorial (Cena: 2013). El autor descarta la idea de crear distintos “archipiélagos” desconectados y la de volver a la vieja red centralizada en el puerto del país unitario por un gran sistema de redes integradas de movimiento descentralizado y continuo. La prioridad debe ser favorecer a las economías regionales y conectar a toda la población. Existen zonas actualmente desconectadas en la práctica del resto del país y con economías que aun lo logran desarrollarse. Estas necesitan del ferrocarril para poder integrarse al resto de la nación y así conectar a sus habitantes y favorecer el desarrollo descentralizado de la economía. Entre las provincias se debe elaborar un plan a corto, mediano y largo plazo con los proyectos regionales de cada una, integrándolas y aportando a una empresa autárquica y monopólica estatal.

El documento en el cual se sientan las bases del Plan Nacional de Transporte apunta a esos objetivos, al proponerse reformular el ferrocarril como elemento central para la integración territorial y el desarrollo productivo, priorizando la refuncionalización de las redes troncales de carga, mejorando de forma continua la calidad de los servicios de los ferrocarriles de pasajeros urbanos y metropolitanos y, finalmente, recuperando servicios de larga distancia para mejorar las condiciones de viaje de la población (Zaiat: 2012).

Sobre la organización institucional, Mazzola y Larivera (2015) dicen que el desafío de los próximos tiempos será darle consistencia al rol de coordinación en materia de transporte, con una fuerte articulación entre los diversos modos y las distintas jurisdicciones, una mayor regulación en las prestaciones de los servicios, redefinición de los mecanismos de subsidios e implementación de tarifas cruzadas para que sea posible elegir dentro de una oferta amplia y trasladarse no se convierta en una condena por los costos o los avatares del sistema de movilidad. Dicha coordinación y planeamiento conjunto de políticas ha sido muchas veces publicitado por los decisores políticos y pregonado en distintas campañas, aunque aún no se ha visto plasmado en la práctica concreta de la gestión. Las ventajas comparativas de pensar en un sistema de movilidad integral permitirán analizar la posibilidad de combinar diversos medios de transporte para llegar al mismo destino evaluando eficiencia, reducción de tiempos y costos.

Müller elabora un diagnóstico actual del sistema ferroviario, destacando que en cuanto a los trenes interurbanos de pasajeros, se han invertido o se invertirán unos 1500 millones de dólares, muchísimo más que lo invertido por los concesionarios de los servicios

ferroviarios de carga en los 20 años de su existencia. No obstante, el ferrocarril encuentra un umbral de viabilidad en las elevadísimas tarifas que hoy cobra el ómnibus, que exceden en un 50-60 por ciento en dólares a la que regía durante la Convertibilidad. Sumado esto a la flexibilidad en las frecuencias y a la posibilidad de trasladar cargas y pasajeros con mayor facilidad de un lugar a otro sin tener que pasar por las estaciones ni llegar hasta ellas ofrecida por el sistema automotor, encontramos algunos condicionantes estructurales para el ferrocarril.

Los tiempos de viaje que el ómnibus alcanza hoy en tales corredores son comparables a los del ferrocarril convencional, gracias al desarrollo de las autopistas, teniendo además mayor flexibilidad, en términos de horarios de salida y de puntos de toma y deje de pasajeros. La escala de la demanda no es muy grande, por ser la Argentina un país de baja densidad. No podemos contar con volúmenes muy importantes de demanda para los servicios ferroviarios; en muchos casos, sólo si se suman prestaciones de carga es que podría lograrse viabilidad al emplear infraestructura en común (Müller: 2015).

Actualmente, los servicios de pasajeros interurbanos, muy reducidos en relación con los 40 años del ciclo estatal, han perdido relevancia. Según Müller (2015), los servicios deberán concentrarse en corredores densos tales como los que partiendo de Buenos Aires se vinculan con Córdoba, Tucumán, Mendoza-San Juan y Mar del Plata. En un segundo escalón de viabilidad se encuentra el caso del corredor a Posadas y el de Bahía Blanca y Neuquén, con una conexión por automotor desde esta última a Bariloche. Un ejemplo de vinculación ferroviaria directa que no es viable, contrario a lo que sostienen algunas versiones idealizadas, se da entre Bariloche y la ciudad de Buenos Aires. Esta implica tiempos de viaje que distan de ser competitivos (más de 27 horas en tren contra las 20 horas en servicio combinado ferroautomotor).

El caso de Rosario presenta particularidades, y es un claro ejemplo de la situación expuesta más arriba. Si bien se encuentra aquí una densidad importante, existe una enorme oferta automotor con servicios cada pocos minutos. Esto hace que la poca diversidad de horarios que ofrece el ferrocarril no pueda competir con el colectivo, ante tiempos similares en la duración del viaje y lo poco accesible que resulta la estación Rosario Sur por estar alejada del centro de la ciudad. La única solución viable para diversificar la oferta sería la de operar con coches motores, algo que es imposible según el material incorporado. En definitiva, los servicios interurbanos de pasajeros por ferrocarril en estos corredores densos deberán lograr tiempos y costos competitivos con el ómnibus. Los nuevos servicios ferroviarios deben organizarse con racionalidad; de

nada sirven prestaciones poco utilizadas sobre líneas troncales. Un objetivo razonable según el autor sería el de lograr nuevamente unos 10 millones de pasajeros por año. La operación de estos servicios permitirá a su vez mejorar el desempeño de los trenes de carga, que hoy operan sobre infraestructuras envejecidas. Es importante, de esta manera, que la estrategia para los servicios interurbanos de pasajeros se integre a una planificación general referida al futuro del modo ferroviario en el transporte interurbano, de pasajeros y cargas (Müller: 2015).

En cuanto a los servicios de pasajeros metropolitanos, son las prestaciones menos cuestionadas; ellas mantuvieron en gran medida su perfil operativo y alcance aun durante el ciclo privatizador. En la época de mayor avanzada privatista fueron parte de la fragmentación operativa, aunque lograron resistir sin sobresaltos los muy aislados intentos de cancelarlos, siendo imprescindibles para la vida cotidiana de millones de pasajeros. De hecho, se puede afirmar que las zonas con mayor acceso por automóvil a la capital son aquellas en las que el tren tiene menos presencia. Hoy, desde luego, cumplen un rol muy importante en el conjunto del transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (con una estructura similar a la que tenían cuando fueron privatizados en 1993, año en que transportaron 212 millones de personas, llevaron, en 2008, 410 millones de pasajeros), que debe ser preservado y eventualmente expandido. Según Bereciartua y Agosta (2009), hay que sostener e incrementar los servicios del Área Metropolitana de Buenos Aires y desarrollar un programa de inversiones a mediano plazo que aproveche las ventajas que brinda la buena ubicación de las estaciones ferroviarias. Inclusive consideran que sería posible "incorporar servicios regionales para distancias algo superiores a 100 kilómetros y así dar apoyo a la expansión de las metrópolis. Por otro lado, existe según Martínez (2009) un enorme potencial desaprovechado que tienen los trazados existentes. Hay 800 kilómetros de vías subutilizadas para ingreso y egreso de Buenos Aires

Roxana Mazzola y Cecilia Larivera (2015) sostienen que, la potencialidad del desarrollo del ferrocarril permite posicionar nuevamente el rol estratégico de los centros urbanos en torno de las estaciones ferroviarias, potenciando el desarrollo de nodos regionales dentro del territorio federal y local, y una distribución demográfica más equitativa a lo largo y a lo ancho del país, beneficiando las conexiones de los pueblos y el posicionamiento competitivo de los centros, avalados por nuevos e incrementales modos de producción y que consecuentemente podrían permitir la generación de mayores puestos de trabajo. Dicha potencialidad, según los análisis de Müller (2015)

podría alcanzarse a través del beneficio económico en los fletes que traería la derivación de cargas del camión al tren, que haría más rentables a las economías regionales, más que en la conexión de poblaciones a través del ferrocarril. Debe tenerse en cuenta que si bien están en curso inversiones muy importantes para el transporte interurbano de pasajeros, debe quedar claro que la razón de ser del ferrocarril en la Argentina no pasa por los trenes interurbanos. Este tipo de traslados ya ha sido reemplazado por el ómnibus y difícilmente vuelva el ferrocarril a ocupar el lugar que ya perdió.

Müller (2015) estima la posible derivabilidad al ferrocarril de una porción de las cargas viales, y su efecto en el costo total de transporte terrestre en la Argentina. Se concluyó, luego de un estudio cuantitativo sobre tráfico de cargas que el ferrocarril transportó en 2012-3 algo más de 20 millones de toneladas de cargas, contra unos 400 millones del automotor. Si se prescindiera del sistema ferroviario, el costo total del transporte terrestre de cargas no se vería afectado sustancialmente. El tráfico potencial del ferrocarril es estimado en 79 millones de toneladas. Si esta meta fuera alcanzada, el costo del transporte terrestre disminuiría un 8 por ciento.

El único camino para un ferrocarril de cargas sostenible y justificable es un incremento considerable en su escala de operación, más aun teniendo en cuenta que la mayor parte de los ramales hoy operan con una fracción de su capacidad potencial de traslado. Este es un objetivo que sólo puede plantearse para el mediano-largo plazo y demanda sustanciales inversiones en infraestructura y material rodante; invertir para mantener la actual configuración de tráficos no es conveniente. Para revertir esta situación, se deberán diseñar estrategias para captar tráficos del automotor al ferrocarril, por lo cual debe a su vez alcanzarse un conocimiento y planificación del sistema de transporte hoy inexistente. El único actor que puede realizar estas enormes obras y a tan largo plazo (se habla de más de quince años necesarios para empezar a tener ganancia en caso de obras ferroviarias) es el Estado, ya que el capital opera con un margen de retorno mucho más cercano al momento de haber hecho la inversión.

Por otro lado, no debe esperarse una participación del ferrocarril en el mercado del transporte superior, en términos aproximados, al 20-25 por ciento del total transportado, porque el automotor sigue siendo una opción más conveniente en buena parte de los casos. Vale destacar que la evolución del tráfico de cargas en los últimos años no ha sido positiva; todos ellos en 2014 transportaron por debajo del máximo alcanzado entre 2008 y este año (Müller: 2015).

- **Reflexiones finales**

Este trabajo intenta ser una somera revisión de distintos estudios e investigaciones referidos principalmente a la cuestión del transporte ferroviario, teniendo en cuenta las aristas políticas, de gestión y territoriales de esta temática. Se intentó abordar el transporte como también distintos conceptos referidos al tema, imprescindibles para su comprensión. Por otro lado, las distintas lecturas, diagnósticos y previsiones a futuro existentes sobre el ferrocarril en el país también fueron identificadas, bajo el objetivo de mostrar cómo una forma de entender al tema en la actualidad puede ser condicionante de los objetivos que se propongan a futuro; y cómo estas lecturas pueden tener más que ver con imágenes idealizadas y nostálgicas del ferrocarril que con datos certeros o investigaciones académicas.

Es relevante el abordaje de la cuestión del transporte, ferroviario en este caso, dada su importancia trascendental para el traslado y comunicación de personas y productos, como también las economías regionales y nodos urbanos más alejados de la metrópoli capitalina. Teniendo en cuenta que el transporte ha de tener implicancias que exceden lo económico, se debe pensar al ferrocarril como una política estratégica de fomento territorial. Su desarrollo depende de decisiones que han de ser tomadas de forma firme y democrática por un Estado y una sociedad que esté a la altura de las circunstancias. No obstante, resulta menesteroso aprovechar esta nueva etapa que se abre para pensar cuál es el modelo de ferrocarril viable y deseable para la Argentina.

El tren tiene un enorme potencial para mejorar de forma directa e indirecta la vida de millones de habitantes y de numerosos circuitos económicos regionales. El sistema que se recupera ya no es el mismo que alguna vez se deterioró y se perdió, como tampoco es el mismo el contexto económico, social y global en el que este se inserta. Superar el planteo tecnocrático de ganancia es imprescindible, así como también la negación del conflicto de intereses y las visiones nostálgicas que piden imitar un pasado mítico de otro siglo. Se necesita de la planificación seria y consensuada entre diversos actores, como del fuerte control estatal para lograr constituir el sistema ferroviario que la situación demanda. Serán, como su nombre lo indica, Nuevos Ferrocarriles Argentinos, distintos a los que funcionaron alguna vez.

• **Bibliografía y fuentes consultadas**

- Barbero, J. y Bertranou, J. (2014). Estado, instituciones y política en el transporte público. En Acuña, Carlos (Comp.). Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Blanco, Jorge. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En Caso y Gourevitch (coord.), *Geografía, nuevos temarios y preguntas*. (pp37-65). Buenos Aires: Biblos.
- Blanco, Jorge. (2010). Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la planificación y una propuesta de agenda. *Revista Transporte y Territorio*, (pp 171-190)
- Cabot, Diego. (23 de agosto de 2009). ¿Adiós al tren?. Recuperado el 17/08/2015, de Diario La Nación Sitio web: <http://www.lanacion.com.ar/1165426-adios-al-tren>
- Cena, Juan Carlos. (2012). Ferrocarriles Argentinos. Destrucción- recuperación. Buenos Aires: La Llave de los Locos.
- Gourevitch, Peter (1986). Politics in hard times. Comparatives responses to international economic crises. Ithaca: Cornell University Press.
- Müller, Alberto. (2005). Transporte interurbano en Argentina: políticas para un desarrollo sostenible. En *El plan fénix en vísperas del Segundo Centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad* (ponencia) Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Müller, Alberto. (2011). Transporte y patrón socioeconómico. *Revista Voces en el Fénix.*, 9, 7 - 13.
- Müller, Alberto. (29 de marzo de 2015). Volvió. Recuperado el 17/08/2015, de Diario Página 12 Sitio web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8381-2015-03-29.html>
- Raffestin, Claude (1993). *Por uma Geografia do Poder*. França. São Paulo: Ática.
- Reese, Eduardo (2011). Entrevista,. Recuperado el 17/08/2015, de Proyecto Habitar sitio web: <http://www.proyectohabitar.org/teoria-y-comunicacion/difusion/audiovisuales/entrevista-eduardo-reese/articulo.php>

- Scalabrini Ortíz, Raúl (2009). Los ferrocarriles deben ser argentinos. Buenos Aires: Lancelot.
- Schweitzer, Mariana. (2011). La relación entre transporte y territorio. Revista Voces en el Fénix., 9, 27 - 31.
- Zaiat, Alfredo. (17 de marzo de 2012). Planificación del transporte. Recuperado el 17/08/2015, de Diario Página 12 Sitio web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-189824-2012-03-17.html>
- Mazzola, Roxana y Larivera, Cecilia. (8 de marzo de 2015). Trenes Argentinos. Recuperado el 17/08/2015, de Diario Página 12 Sitio web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-8337-2015-03-08.html>
- Zaiat, Alfredo. (8 de marzo de 2015). Otra reparación. Recuperado el 17/08/2015, de Diario Página 12 Sitio web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-267632-2015-03-08.html>