



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

A

# Reseña sobre la III Jornada Internacional “Políticas Ferroviarias, Territorios y Movilidades”

Autor:  
Kralich, Susana

Revista:  
Revista Transporte y Territorio

2015, 13, 240-263



Artículo



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL  
Repositorio Institucional de la Facultad  
de Filosofía y Letras, UBA

# Reseña sobre la III Jornada Internacional “Políticas Ferroviarias, Territorios y Movilidades”

Buenos Aires, Abril 22 de 2015



## Review of the 3<sup>rd</sup> International Session “Railway Policies, Territories & Mobilities” Buenos Aires, April 22, 2015



Susana Kralich

CONICET/Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Jorge Blanco

Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

### Introducción

No es discutible hoy día la relevancia que en todo el mundo revista la prestación y promoción de servicios ferroviarios, como herramienta para el desarrollo nacional y regional. Ejemplo de sus virtudes son, entre otros, bajo consumo de combustible, posibilidad de uso de energías renovables, baja emisión de contaminantes, alta seguridad de traslado y baja accidentalidad. Se constituye así en un modo que justifica (y así es reconocido en la mayoría de los países desarrollados) los altos costos demandados en su inversión, mantenimiento y porqué no, subsidios, montos que correctamente aplicados y en tiempo, son ampliamente recompensados por ahorros y calidad de vida en los sectores medioambiental y socioeconómico.

A estas características intrínsecas del modo ferroviario cabe agregar también la significación política, dada asimismo en un plano general, porque el sistema ferroviario ha sido uno de los ámbitos de aplicación de la onda de políticas neoliberales que, desde la década de 1980 se implementaron en distintos países del mundo.

Italia y Argentina, los dos países cuyas experiencias se presentaron y debatieron en las jornadas de marras, constituyen ejemplos que, si bien diferentes, son en ambos casos muy relevantes, transmitiendo cabalmente esta significación política implícita en la operación de sistemas ferroviarios. Mientras que en el caso italiano se ponen en juego políticas de escala y las tensiones entre normativas supranacionales y prácticas nacionales, en el caso argentino el foco se sitúa en torno a las recientes políticas de recuperación del sistema ferroviario, lo que lo convierte en un tema con fuerte presencia en la agenda pública.



Figura 1. Susana Kralich y Jorge Blanco, presentando la jornada.

En tal sentido nos honra difundir con la presente entrega, un compacto de los resultados de la III Jornada Internacional “Políticas Ferroviarias, Territorios y Movilidades”, que tuviera lugar el pasado 22 Abril de 2015, en la sede de nuestra casa de estudios.

El evento es continuación de la serie de actividades científicas y académicas programadas en el marco del convenio de colaboración vigente entre la *Università Roma Tre* y la Universidad de Buenos Aires (respectivamente *Dipartimento di Architettura* y Facultad de Filosofía y Letras / Instituto de Geografía).

El primero de los encuentros, la *Giornata Internazionale di Studio “Politica Ferroviarie e Impatti sui Modelli di Mobilità e sul Territorio: Le Ferrovie Italiane nell’epoca della Pseudo Liberalizzazione”*, tuvo lugar en Roma, el 24 de noviembre de 2011. Los trabajos presentados en esa oportunidad fueron publicados bajo el mismo título de la convocatoria en 2012 por *Aracne Editrice*, en el N° 2 de los *Quaderni del Dipartimento di Studi Urbani* de la *Università Roma Tre*, con trabajo de compilación realizado por el Prof. Mario Cerasoli.



Figura 2. Vista del inicio de la jornada.

El segundo evento se realizó en Buenos Aires en mayo de 2012 y las presentaciones publicadas en 2014, en el N° 10 de esta revista (<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/issue/view/58>).

El programa desarrollado en la III Jornada, según detallamos a continuación, constó de cinco presentaciones, cuyos expositores fueron invitados teniendo en cuenta su conocimiento y experiencia sobre diferentes temáticas investigadas, así como en la búsqueda de diferentes visiones disciplinarias, para así poder ofrecer en una sola fecha, un panorama de la situación ferroviaria reciente y actual en la Argentina y en Italia, a saber:

- » Condiciones y perspectivas territoriales en la redefinición del ferrocarril de cargas en la Argentina. Darío San Cristóbal y Agustín Aguilo.
- » Crisis de movilidad regional e infraestructura terrestre. El caso MERCOSUR. Alejandro Rascovan.

- » Al rescate de los servicios interurbanos de pasajeros por ferrocarril: El caso del corredor Buenos Aires – Rosario. Isabel Raposo.
- » Los senderos de la transición. De la emergencia ferroviaria a la estatización de los ferrocarriles metropolitanos. Verónica Pérez.
- » Ferrocarriles italianos y “pseudo” liberalización: sobre impactos y correctivos. Mario Cerasoli.

### Las ponencias

De los trabajos presentados y debatidos, presentamos seguidamente, en orden temático los resúmenes extendidos y a continuación, los comentarios que, a modo conclusivo realizara nuestra colega Andrea Gutiérrez, tras finalizar las exposiciones.

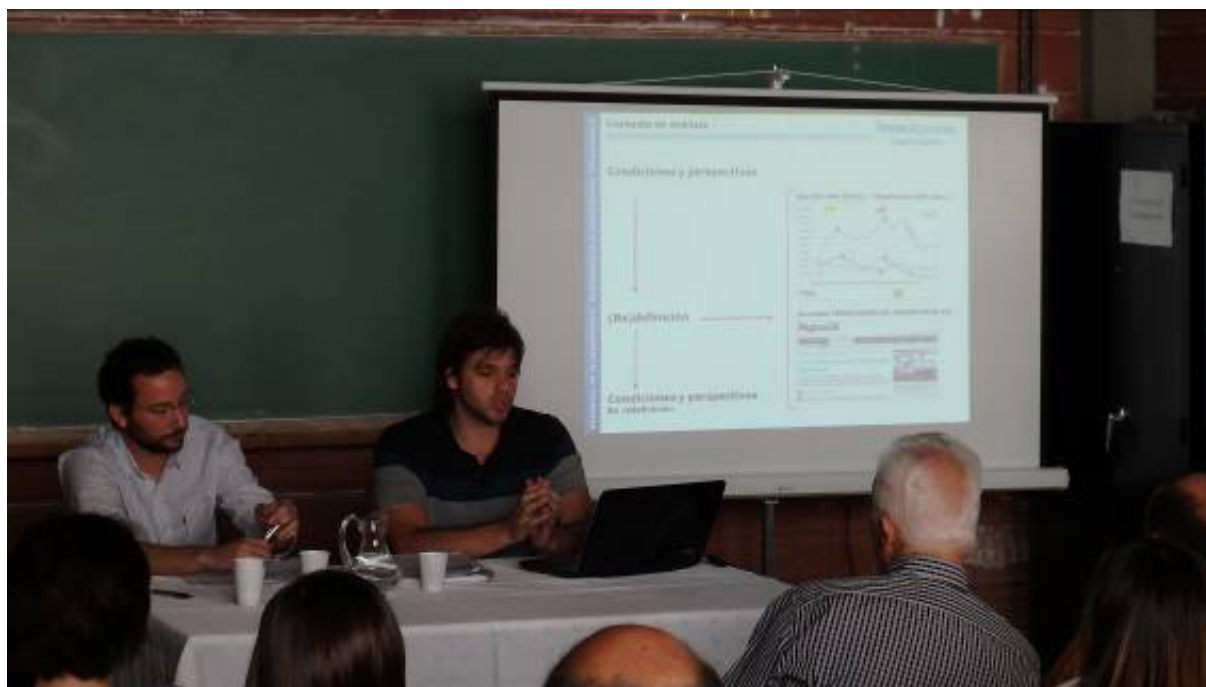


Figura. 3. Agustín Aguilo (izquierda) y Darío San Cristóbal (derecha).

## CONDICIONES Y PERSPECTIVAS TERRITORIALES EN LA REDEFINICIÓN DEL FERROCARRIL DE CARGAS EN LA ARGENTINA

### Conditions and territorial perspectives in the redefinition of rail freight in Argentina

DARÍO SAN CRISTÓBAL

Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras,  
Universidad de Buenos Aires / Gerencia Planeamiento de  
Trenes Argentinos Cargas y Logística, Argentina.

AGUSTÍN AGUILO

Gerencia Planeamiento Trenes Argentinos Cargas y  
Logística, Argentina.

### Introducción

El presente artículo resume la exposición efectuada en el marco de la III Jornada Internacional “Políticas ferroviarias, territorios y movilidades”, el pasado 22 de abril de 2015. En un contexto particular en la gestión y operación del ferrocarril de cargas en la Argentina, estas notas intentan brevemente plantear en primera instancia cuáles son las condiciones institucionales y territoriales centrales hoy en el mapa del ferrocarril de cargas. En una segunda etapa se indicaran cuáles son las perspectivas posibles, en clave territorial, para pensar el ferrocarril de cargas en la Argentina con vistas al futuro próximo, particularmente desde el espacio de gestión estatal.

### Condiciones en redefinición

una de las primeras condiciones para pensar el presente del ferrocarril de cargas amerita analizarlo desde las condiciones institucionales. Tras el proceso de concesiones al capital privado llevado a cabo a principios de la década del noventa, nuevos actores privados se hicieron cargo de la gestión y operación de las diferentes líneas, con excepción de la Línea Belgrano. La reciente biografía indica que esta línea nunca fue concesionada. En cambio y mediante diferentes modalidades contractuales, fue gerenciada por distintos actores vinculados con el principal sindicato de los trabajadores ferroviarios, a través de Belgrano Cargas SA.

En el año 2013 recién se dio uno de los cambios de mayor significado institucional, cuando el Estado Nacional creó la empresa *Belgrano Cargas y Logística* (actualmente comercialmente denominada *Trenes Argentinos Cargas y Logística*), para hacerse cargo, en una primera instancia<sup>1</sup>, de la línea homónima. Dos semanas después, tras numerosos incumplimientos por parte de la empresa brasileña *América Latina Logística* (ALL), se decidió transferir a la flamante empresa, la gestión y operación de las líneas Urquiza

<sup>1</sup> Decreto 566 (2013).

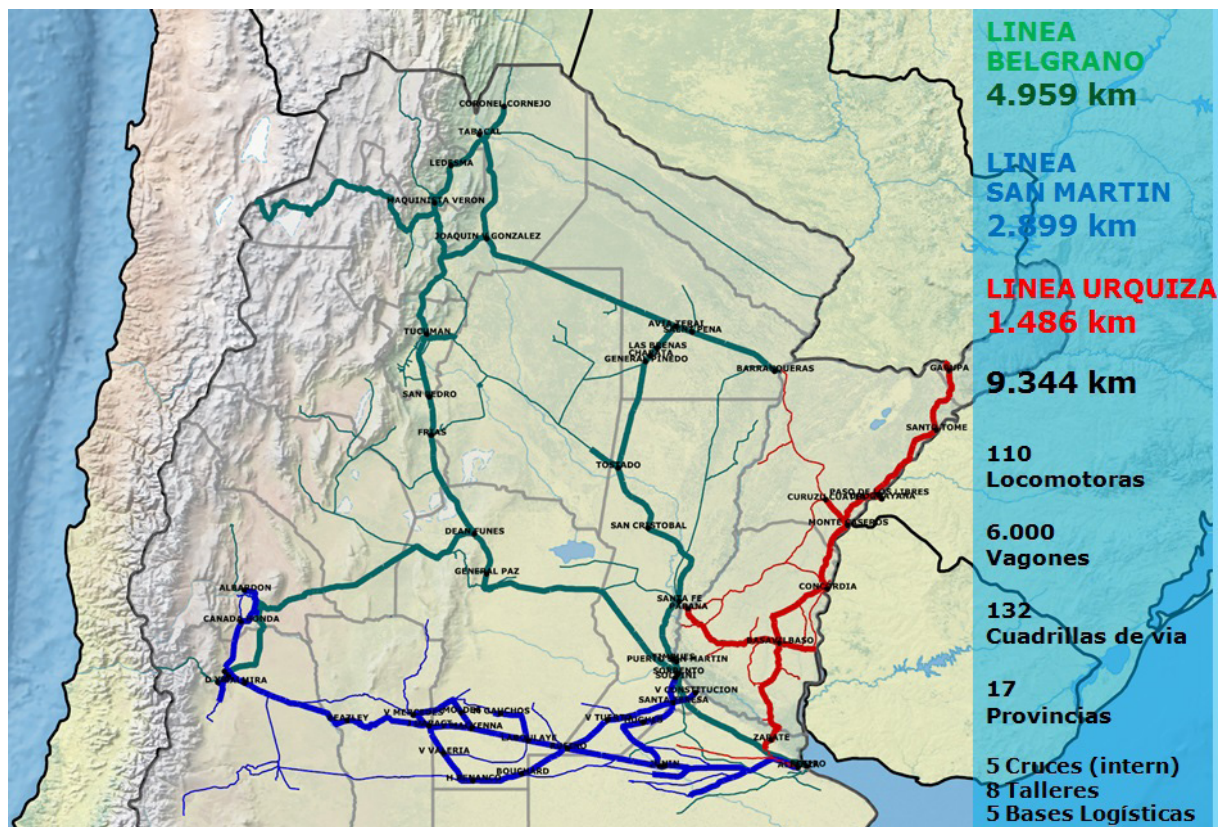


Figura 4. Red de Trenes Argentinos Cargas y Logística. Fuente: Elaboración propia

y San Martín<sup>2</sup>, cuya licitación en los años 90, había sido ganada por *Buenos Aires al Pacífico*.

De esta forma y tras estos últimos cambios institucionales, la red ferroviaria de cargas hoy se encuentra en un 53% a cargo del Estado Nacional, y en un 47% a cargo de los operadores privados<sup>3</sup>. En función de cómo fue concebida *Trenes Argentinos Cargas y Logística*<sup>4</sup>, como empresa vertical de carácter estatal de las líneas Belgrano, Urquiza y San Martín, sus objetivos desde la planificación son la de convertirse en una herramienta de desarrollo económico, ser un factor de integración nacional y regional y movilizar un proceso de reactivación de la industria ferroviaria nacional. Por su parte, la gestión de las líneas Mitre, Roca y Sarmiento, se presenta administrada por empresas verticales de carácter privado, que en función de la lógica de quienes resultarán adjudicatarias del proceso de concesiones mencionado anteriormente, son empresas que mayormente responden a la demanda de la producción de sus accionistas controladores. Por último, desde la faz institucional, un dato de relevancia es que sus concesiones tendrían fecha de vencimiento en los años 2021/2022.

2 Resolución 469 (2013).

3 Nuevo Central Argentino, Ferroexpreso Pampeano y Ferrosur Roca.

4 Sus accionistas son a su vez organismos estatales. En un 40% *Trenes Argentinos Infraestructura Ferroviaria*, en un 35% *Trenes Argentinos Operadora Ferroviaria* y en un 25% *Administración General Puertos*.

Con este escenario actual, de cara a los futuros desafíos en discusión del ferrocarril de cargas resulta interesante recuperar desde los aspectos operativos, cuáles son también algunas de las principales dimensiones a tener en cuenta. El mapa actual muestra que las tres líneas gestionadas por *Trenes Argentinos Cargas y Logística* circulan por tres tipos de trochas diferentes, mientras que las tres líneas a cargo de los operadores privados circulan por redes de trocha ancha. Una de las principales consecuencias de disponer de una misma trocha es la facilidad para intercambiar material rodante, o poder circular abonando un peaje por redes a cargo de otros operadores, no exclusivamente abocados al rubro transporte de cargas.

En el marco de una matriz desigual del transporte de cargas, en donde el ferrocarril no estuviera transportando más de un 5% total de las cargas que hoy circulan en el territorio argentino (UTN 2011), los trenes de carga han estado abocados al transporte de productos primarios. Y en menor medida, a manufacturas de origen agropecuario (*pellets*, harinas, aceites y azúcar han sido las principales). En lo que respecta a productos de origen industrial, la piedra, el cemento y el fundente resultaron ser los que más se transportaron; mientras que en el rubro combustible, el carbón ocupó en las últimas décadas el primer lugar.

Una de las condiciones que hoy generan uno de los cuellos de botella más importantes, quizás el más relevante para incrementar el volumen de toneladas transportadas a través del ferrocarril, tiene que ver con sus propios recursos operativos: vías, locomotoras y vagones. En relación con lo primero, actualmente el estado de la infraestructura de circulación se encuentra en buena parte de su cobertura, en condiciones críticas, principalmente en los corredores troncales de las líneas que hoy están a cargo de la empresa estatal. Atinente al material rodante, si bien se puede analizar en detalle el deterioro del capital en los informes estadísticos publicados en la página web de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), cabe destacar como dato ilustrativo, que por ejemplo para la Línea Belgrano, de un capital a concesionar de 169 locomotoras y 6.003 vagones, desde la gestión de Trenes Argentinos Cargas y Logística se encuentra a disposición, un capital operativo de 26 locomotoras y 2091 vagones.

Focalizándonos en la red a cargo de este mismo actor (Figura 4), algunas de las condiciones para pensar el futuro de las redes Urquiza, Belgrano y San Martín de forma integral, implican ponderar el gran potencial representado por la inserción geográfica de su red. Diferentes accesos ferro portuarios a Rosario, Buenos Aires, Barranqueras, etc., pasos fronterizos a Bolivia, Chile, Paraguay y Brasil, talleres y cinco bases logísticas, a más de otros talleres distribuidos en diferentes puntos del país, son condiciones relevantes para encuadrar una planificación de estos activos hoy a cargo del Estado Nacional.

### Perspectivas en redefinición

Tras haber planteado el marco institucional y la inserción de la red ferroviaria de cargas, particularmente desde las líneas a cargo del Estado Nacional, y en función de un futuro en donde numerosos factores, a nivel institucional como a nivel de políticas de transporte, se presentan como estratégicas ciertas perspectivas en curso para el presente y futuro del sector ferroviario de cargas y la logística. Algunas de estas perspectivas que redefinirán la planificación de este sector, en lo que respecta a ciertas intervenciones en la red gestionada actualmente por *Trenes Argentinos Cargas y Logística*, se relacionan con las siguientes principales perspectivas y desafíos.

#### I. A nivel de infraestructura y recursos operativos:

- » El desarrollo de un conjunto de obras, con múltiples fuentes de financiación, que recuperarán el corredor troncal de la Línea Belgrano (Joaquín V. González-Avia Terai-Rosario) y tramos estratégicos de la Línea San Martín (Justo Daract-Soldini).

- » La recuperación de las conexiones con países limítrofes, a través de los ramales C-15 y C-14 de la Línea Belgrano, que unirán las redes de la Argentina con Bolivia y Chile respectivamente; como la optimización de la infraestructura de acceso a Paso de los Libres (Línea Urquiza).
- » Incremento del material rodante en las tres líneas, tanto en lo que respecta a locomotoras y vagones.

#### II. A nivel de gestión y planificación:

- » Incremento sustancial y significativo del volumen de cargas transportadas, con fuerte énfasis en el transporte de granos, cuya demanda hoy es ampliamente insatisfecha.
- » Colocar al ferrocarril de cargas en etapas de viajes troncales, en corredores intermodales de cargas, a través del desarrollo de bases logísticas regionales en diferentes líneas (La Rocca, 2015).
- » Desarrollar servicios y tráficos de carga de integración regional, en el marco del incremento del comercio bilateral de Argentina con Uruguay, Brasil y Chile, y de estos dos últimos países entre sí.

#### Consideraciones finales

el mapa institucional y territorial del ferrocarril de cargas se encuentra en un periodo de redefinición, profundizado por la reciente promulgación de la ley que crea Ferrocarriles Argentinos, de instrumentación incierta. La también reciente creación de *Trenes Argentinos Cargas y Logística*, el futuro de las concesiones y los desafíos de la logística implican la consolidación de un proceso de planificación estratégica de transporte en donde el Estado Nacional en primera instancia, ya recuperó y asumió su rol determinante en la inversión de la infraestructura de vías. Sobre esta base material de circulación del ferrocarril, y bajo estas nuevas perspectivas y futuras redefiniciones, incrementar el volumen de toneladas transportadas de granos y apoyar el desarrollo de economías regionales, se tornan metas inminentes para una nueva y más equilibrada matriz de transporte modal de cargas.

#### Bibliografía

- » LA ROCCA, Julián (2015). *Proyectos nodales estratégicos en la redefinición del ferrocarril de cargas de gestión pública en la Argentina*. Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina.
- » UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL (2011). *Distribución modal de las cargas de cabotaje de larga distancia en Argentina y un conjunto de países seleccionados*. Serie técnica, Informe N° 1, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial.

## CRISIS DE MOVILIDAD REGIONAL E INFRAESTRUCTURA TERRESTRE. EL CASO MERCOSUR

### Crisis of regional mobility and land infrastructure. The case of MERCOSUR

ALEJANDRO RASCOVAN

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina

#### Introducción

El nuevo milenio trajo para América del Sur un recambio político encabezado por la llegada al poder de partidos políticos con diversas tradiciones vinculadas con el campo popular o la izquierda. La crisis económica de Brasil a fines de los noventa y el estallido de la Argentina a fines del año 2001, sumado a una nueva retórica integracionista, sirvieron para que los Estados sudamericanos mirasen con mejores ojos la integración regional. Sin embargo, como iremos desarrollando, el interés de los jefes de Estado no fue el mismo en relación con el amplio abanico de temáticas sujetas a integrarse. La infraestructura regional de transporte nunca fue una prioridad política para los países sudamericanos. A pesar de eso, los primeros diez años del siglo XXI, significaron un resurgimiento de proyectos de integración de infraestructura regional daban respuestas a una situación de movilidad regional en crisis. Es importante remarcar que, a pesar de la existencia de dos tipos de movilidad en paralelo –individuos y mercancías-, las cuales coexisten en diversas escalas –local, nacional y global-, este trabajo se centra en la emergencia de nuevos mercados para los bienes de la región (*commodities*) como motor de los planes de infraestructura regional.

El primer paso fue dado en el año 2000, cuando surgió la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), promovida por el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Por primera vez los gobiernos de la región se comprometieron a la planificación regional de infraestructura. Una década después, IIRSA se unió a UNASUR como Consejo Sudamericano de Inversiones y Planificación (COSIPLAN).

#### Perspectivas teóricas en juego

Partimos desde una perspectiva geopolítica, la cual nos permite focalizarnos en las interacciones, representaciones y luchas de poder entre actores sociales (Estado-nación, corporaciones privadas, gobiernos locales, sociedad civil y agencias multilaterales de crédito). Una perspectiva geopolítica implica considerar aspectos de las relaciones internacionales, de la Ciencia Política y de la Geografía. Retomamos a Agnew



Figura 5. Alejandro Rascovan

(2006), quien planteó la existencia de tres tendencias entre las disciplinas de Geografía y Relaciones Internacionales, una primera, la cual utilizaremos, centrada en perspectivas constructivistas interesadas en trascender la lógica *estadocéntrica*, una segunda vinculada a las geopolíticas tradicionales herencia de la Guerra Fría y, una tercera, que también tendremos en cuenta, cuyo eje son las políticas globales, las redes y flujos.

Otra visión importante es la de Arroyo Pichardo (2013) que, al centrarse en las complejidades de las relaciones entre las escalas globales y locales, permite un análisis de las tensiones y riesgos de las políticas globales en la escala local. Retomar la noción de riesgo es fundamental, ya que deja de lado la presunta imparcialidad de las corrientes clásicas de las relaciones internacionales.

A fines de la década de 1980 emergió el concepto de *glocalización*, entendida como “proceso por el cual comunidades locales responden a cambios globales”<sup>5</sup>. Este término es útil para un análisis como el que proponemos, ya que, sumado al concepto de redes de Castells (1997), nos permite combinar espacio, flujo y tiempo con estrategias políticas de actores con intereses. Es importante mencionar que desde el campo de las relaciones internacionales existe escaso conocimiento

<sup>5</sup> <http://www.encyclo.co.uk/define/glocalisation>

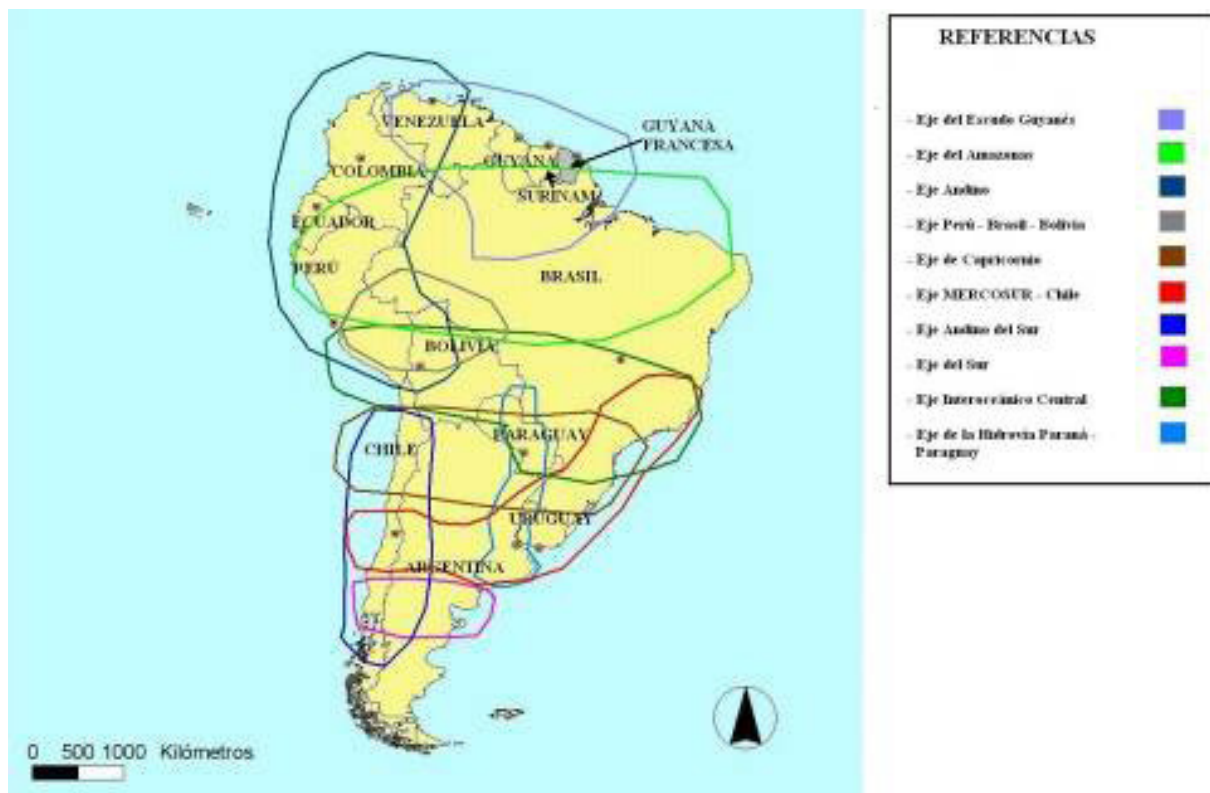


Figura 6. Mapa de los ejes de IIRSA-COSIPLAN. Fuente: elaboración propia sobre la base de www.iirsa.org

sobre el pensamiento geográfico. Consideramos necesario retomar al espacio geográfico como sistema de relaciones entre elementos físicos y humanos. Siguiendo al geógrafo brasileño Milton Santos (1996, p. 271), lo global solo existe como construcción intelectual, cuya consecuencia es la ruptura del territorio por la selectividad del capital, determinando entonces una anatomía de desarrollo/subdesarrollo. Finalmente, es importante mencionar la interpretación de Erik Swyngedouw (2004) acerca de las escalas. Su énfasis se encuentra en la lucha entre las escalas, que trascienden las lógicas y flujos económicos, redefiniendo redes y dando significado a la territorialización/re-territorialización de capitales.

Entonces, la red que es el MERCOSUR y, más específicamente, la red de infraestructura regional y la movilidad dentro del bloque, contiene diferentes capas y niveles, donde el transporte se encuentra en el centro de los debates sobre la territorialización, como bien comenta Subra (2007:7) sobre diversos casos franceses pero cuya lógica es extrapolable.

### Crisis de movilidad en el mercosur

Este trabajo retoma resultados expuestos en nuestra Tesis de Doctorado<sup>6</sup>, centrada en la frontera entre la

Argentina y Brasil, más específicamente en las ciudades de Paso de los Libres (Corrientes) y Uruguayana (Río Grande do Sul). La noción de crisis es retomada desde una perspectiva que pretende poner al descubierto la primacía de una lógica comercial en la región, que prioriza la movilidad de camiones y la seguridad de grandes corporaciones, como es el caso de América Latina Logística, al menos hasta 2014, por sobre una movilidad que también contemple problemáticas locales, es decir propias de ciudades en la frontera que experimentan los procesos de integración regional de una manera diametralmente opuesta a la vivida desde los grandes polos de poder económico-político.

Sobre esa base, podemos mencionar que con un estimado de 170.000 camiones por año, 8.000 buses y 35.000 vehículos particulares, la ruta que conecta la Argentina con Brasil se encuentra sobresaturada. Se la denominaba *ruta de la muerte* RN14 y Br 290. En las provincias de Entre Ríos y Corrientes fue convertida en autovía, finalizando la obra en 2014.

Paralelamente, el ferrocarril que une ambos países estuvo concesionado en la Argentina (sigue en Brasil) desde 1999 hasta 2014 a la corporación brasileña ALL<sup>7</sup>. Podemos afirmar que, por más de 150 años, los

<sup>6</sup> MERCOSUR: Integración regional y dinámicas transfronterizas. El caso del ferrocarril internacional en la frontera argentino-brasileña. UBA-FSOC/

EHESS, defendida 3/11/2014.  
<sup>7</sup> América Latina Logística (ALL) es un holding brasileño que operó líneas



ferrocarriles fueron planificados para servir a los intereses nacionales y que, por lo tanto, las líneas entre los cuatro países fundadores (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) nunca se caracterizaron por su conectividad (Rascovan, 2014). Consideramos como una hipótesis válida mencionar que no existe una red ferroviaria del MERCOSUR. La diferencia de trochas sigue significando que el ferrocarril en los países del MERCOSUR requiere grandes inversiones para poder ser rentables y convertirse en actores significativos del tráfico de cargas.

En términos institucionales, el MERCOSUR significó, justamente, la institucionalización política y de objetivos económicos como nunca en la región. Esta tendencia se profundizó con UNASUR desde los años 2000. Sin embargo, los avances en transporte fueron escasos, fundamentalmente en ferrocarriles. En el MERCOSUR, el Subgrupo de Trabajo N°5 estaba encargado del transporte e infraestructura, con IIRSA, en el año 2000, se desarmó, ya que la voluntad política de la integración se trasladó desde el MERCOSUR como eje a la UNASUR (Rascovan, 2013).

Con la creación de IIRSA, las políticas de integración de infraestructura de la OEA y el BID pasaron a formar parte de la visión hegemónica. El objetivo de IIRSA era desarrollar acciones tendientes a la integración y modernización de la infraestructura para dar poder y vincular territorios. Para eso, los 12 países de América del Sur elaboraron el Plan de Acción donde el continente se dividió en 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID) (Figura 6). Entendemos este Plan como el surgimiento de una nueva referencia geo-económica para la planificación territorial y de infraestructura de transporte, es decir, un pasaje desde la infraestructura planificada puramente desde los Estados a una infraestructura regional planificada con el aporte y, otras veces desde, organismos multilaterales de crédito de acuerdo con los E-N, dejando de lado la política local y las necesidades expresadas desde los territorios.

Los ejes de desarrollo que el COSIPLAN heredó de IIRSA son una nueva expresión de *policymaking* de planificación de los territorios. Esta planificación está sujeta al poder del intercambio, el crecimiento de los pasajeros y el desarrollo de sub-regiones asociadas con la agricultura, la industria metal-mecánica y la minería. Este informe deja al desnudo el significado de la infraestructura para la región, en términos de favorecer un proyecto económico de corte extractivista. Incluso, en el caso ferroviario, esto hubiera favorecido ampliamente a la corporación brasileña América

ferroviarias en la Argentina (1998-2013 cuando el contrato fue cancelado) y en Brasil (1997-). También provee de servicios de transporte, logística, operación puerto a puerto, almacenamiento, etc.



Figura 7. El tren de ALL atravesando la ciudad de Uruguayana, Brasil. Fuente: Alejandro Rascovan 03/2008

Latina Logística, que operaba todas las líneas entre San Pablo, Buenos Aires y Mendoza.

Retomamos la idea de crisis al observar cómo el ferrocarril internacional entre la Argentina y Brasil, atraviesa las ciudades literalmente transitando por una avenida (Figura 7). La escasa inversión que este modo de transporte recibió, en comparación a los proyectos y lo destinado a infraestructura vial, es, en partes, un símbolo de cómo las prioridades del comercio global priman por sobre las necesidades locales.

Queda claro que, la infraestructura regional tiene como eje la nueva ola de inversiones en la región y más específicamente el crecimiento de China, interesada en invertir en infraestructura y en la compra de productos primarios. Es interesante, entonces, observar el crecimiento de las exportaciones primarias y el acompañamiento al desarrollo institucional del COSIPLAN desde su creación en 2010. Para 2010, los proyectos era 524 con una inversión de 96.119,2 US\$ millones, casi el 40% destinados al Eje MERCOSUR-Chile.

## Conclusiones

La crisis sobre la cual nos hemos explayado, supone problemáticas en la escala local, producto de las necesidades del comercio global y los mercados mundiales, en estos días principalmente soja. Esta red de intereses político-comerciales se expresa en un modelo de movilidad y su infraestructura. Las prioridades políticas de la región en términos de infraestructura del transporte son el acompañamiento de este proceso de exportación de productos primarios. Esto implica, que actores como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y otros organismos multilaterales de crédito son un nexo entre los Estados y las instituciones regionales para garantizar esa

infraestructura que prioriza un modelo primario para la región. El marco geopolítico propuesto para analizar las movilidades y la infraestructura en el MERCOSUR en el marco de UNASUR, nos permitió considerar de manera efectiva las problemáticas en la escala local, las visiones desde los Estados, el lugar de las instituciones regionales y, las implicancias de un modelo de desarrollo desde óptica siempre multiescalar.

### Bibliografía

- » ARROYO PICHARDO, Graciela (2013). *Lo global y lo local en las relaciones internacionales. Riesgos mundiales, problemáticas locales y complejidad. Una visión desde el Sur*. México D.F. Cenzontle – UNAM.
- » CASTELLS, Manuel (1997). *El surgimiento de la sociedad de redes*, Madrid: Alianza.
- » RASCOVAN, Alejandro (2013). *Transporte e infraestructura en el Mercosur. Análisis comparativo del Subgrupo de Trabajo N°5, la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII) y la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA*. XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina.
- » RASCOVAN, Alejandro (2014). *MERCOSUR: Integración regional y dinámicas transfronterizas. El caso del ferrocarril internacional en la frontera argentino-brasileña*. UBA-FSOC/EHESS, defendida 3/11/2014.
- » SANTOS, Milton (1996). *A natureza do espaço. Técnica e tempo. razão e emoção*. Sao Paulo: HUCITEC.
- » SUBRA, Philippe (2007). *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: A. Colin.
- » SWYNGEDOUW, Erik (2004). Globalisation or Glocalisation? Networks, Territories and Rescaling. *Cambridge Review of International Affairs* 17(1)(2004): 25-48.

## AL RESCATE DEL FERROCARRIL. SERVICIOS INTERURBANOS DE PASAJEROS EN EL RECORRIDO BUENOS AIRES-ROSARIO

### To the rescue of railways. Intercity passenger services Buenos Aires–Rosario

ISABEL MARÍA RAPOSO

Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

### Introducción

Los servicios interurbanos de pasajeros prácticamente desaparecieron -como categoría de viaje- de las prestaciones que brindaba el ferrocarril en la Argentina. La decisión de reestructurar integralmente el sistema en los noventa se sustentó sobre la concesión de los servicios de carga e incluyó, posteriormente, los recorridos urbanos-suburbanos del Gran Buenos Aires. No fue así por decisión política en el caso de los servicios de pasajeros en el resto del país, los que fueron expresamente desactivados, casi en su totalidad, en 1992. Hubo que esperar más de una década para que se retome la posibilidad de recuperar las viejas prestaciones a cargo del Estado; en el año 2008, el Reordenamiento Ferroviario (Ley 26.352) viabiliza la estructura que hace posible iniciar, de forma progresiva, el rescate de algunos servicios *sobrevivientes* a nivel provincial y reestablecer otros, cancelados 20 años atrás.

Recientemente, el corredor interurbano Rosario-Buenos Aires - el más importante del país – está siendo reconstruido como tendido ferroviario y habilitado

(con limitaciones) a la explotación para unir ambas ciudades. Su inauguración, previa a la terminación de obras, fue parcial como servicio y planteó dudas acerca de cómo será su plena entrada en operación; además, las inversiones realizadas dejan algunas reflexiones sobre lo que fuera la programación y ejecución, más allá de que se rescata y valora la decisión de recuperar el corredor.

### Los servicios interurbanos de pasajeros en el país

La nacionalización de las distintas empresas ferroviarias y la centralización de la explotación en 1948, originó la aparición de Ferrocarriles Argentinos como única empresa nacional a cargo de la explotación de una extensa red de 43.923 km donde los tráficos de pasajeros en particular, crecían vertiginosamente sin que estuvieran acompañados por mayor capacidad operativa para sostener la calidad. Por entonces ya era manifiesta la tendencia declinante –desde hacía una década atrás- de los tráficos ferroviarios en favor del autotransporte. La mayor competitividad del automotor sumada a la política de reajuste aplicada sobre el sistema, redujo el alcance y la dimensión operativa del ferrocarril en respuesta a un creciente déficit de la empresa y al pobre desempeño en términos de calidad (Müller, 2013:5).

La actividad ferroviaria tuvo una inflexión en 1960, comenzando así una lenta pero indefectible

desarticulación del sistema. La aplicación del Plan Larkin, bajo influjo del Banco Mundial, intentó reemplazar ramales ferroviarios por transporte automotor para suprimir el déficit y reducir el deterioro ferroviario; la consecuencia inmediata fue que vastas zonas del país quedaran sin transporte. (El plan se suspendió tras 42 días de huelga) (Kralich, 2012) De allí en más, los indicadores de evolución fueron negativos y las expectativas, poco favorables; ello hizo posible que con la llegada del gobierno militar en 1976, se retomaran los ajustes sobre la red de vías, reduciéndola a 34.000 km y desapareciera buena parte de las estaciones ferroviarias del país. Es notable la caída en el número de pasajeros interurbanos a partir de 1965 (no así en cuanto a masa de tráfico-pas/km) dada una progresiva desactivación de trenes de alcance más local en una primera instancia. Al promediar la década de los setenta, la reducción se vuelve ostensible en el total de pasajeros transportados (Figura 9).

El fin del modelo estatista comienza en 1989 con la Ley 23.696 de Reforma del Estado, dejando abierta la posibilidad de privatizar las empresas públicas nacionales; para el caso de Ferrocarriles Argentinos, se adopta la modalidad de concesión integral de explotación de línea o sectores en función de lo que establecía el Dto.666/89. En primer lugar, se procedió a dividir la red ferroviaria nacional, finalmente reestructurada en seis concesiones y 27.000 km de vías, para operar en exclusividad con transporte de carga. Posteriormente, en acuerdo con el Banco Mundial, se trabajó sobre los servicios metropolitanos de Buenos Aires y en 1991, se creó la empresa Ferrocarriles Metropolitanos SA-FEMESA (aprox. 800 km de red activa) que incluía 7 unidades de negocio a entregar en concesión en tanto que, 7000 km de vías que restaban de la red nacional, fueron desafectados del uso o cedidos a las provincias (Martínez, 2007:248).

Finalmente, la decisión política fue determinante; se abandonó la idea de adecuar los recorridos y se suprimió la totalidad de los servicios interurbanos de pasajeros (julio 1992), quedando en manos de las provincias interesadas – en particular Buenos Aires - la posibilidad de mantener a cargo algunos corredores en tanto el vacío ocasionado por la falta de prestaciones, fue ocupado por el autotransporte (el Dto. 1168/92 consideraba que esto era más *conveniente* ya que ofrecía ventajas de costo, incluso en caso de tenerse que aplicar subsidios). Sin duda, es en el segmento de los servicios ferroviarios interurbanos donde se dan los peores resultados de la reestructuración; la experiencia derivó en pérdidas irreparables: pueblos aislados, destrucción del



Figura 8. Isabel Raposo

patrimonio: estaciones, ramales y talleres, caída de puestos de trabajo y sobrecargas en la red vial. Aquellos servicios trasladados a responsabilidad de las provincias, en general se convirtieron en experiencias erráticas o difíciles de sostener por mayores pérdidas de explotación y mala condición de las prestaciones, llegándose a cancelar - tiempo después- parte de las iniciativas.

A partir del año 2002, se renegocian las concesiones y cambian las condiciones, persistiendo el planteo privatista; sin embargo, dos años después se adoptan medidas para la recuperación de recorridos, asumiendo el Estado la prestación de los servicios interurbanos entre provincias (Dto. 1261/04) en función de un plan de rescate. A la par, se definía un programa para instalar trenes de alta velocidad, entre los cuales estaban - en primer término- las conexiones de Buenos Aires con Rosario y Mar del Plata; sin embargo, la decisión en manos del Estado perdió vigencia al quedar el control estratégico del programa en favor de grandes empresas internacionales que llevaron - en el corto plazo - la iniciativa al fracaso (Sciara et al., 2007).

Al año 2008, la Ley de Reordenamiento Ferroviario creó dos nuevas sociedades de estado, la Administración de Infraestructura ferroviaria-ADIF y la Sociedad Operadora Ferroviaria-SOF, para tomar a cargo la infraestructura y la operación de los servicios, respectivamente. Los primeros recorridos interurbanos que se incorporaron a la responsabilidad del Estado, dos años más tarde, fueron los servicios ferroviarios del Chaco-SEFECHA; en 2011, se sumaron también servicios regionales en provincias como Salta y Buenos Aires. Con el Ministerio del Interior y Transporte - en 2012- se incorporaron las prestaciones de servicios en La Pampa (Gral. Pico vía Trenque Lauquen, Catrilo – Santa Rosa y

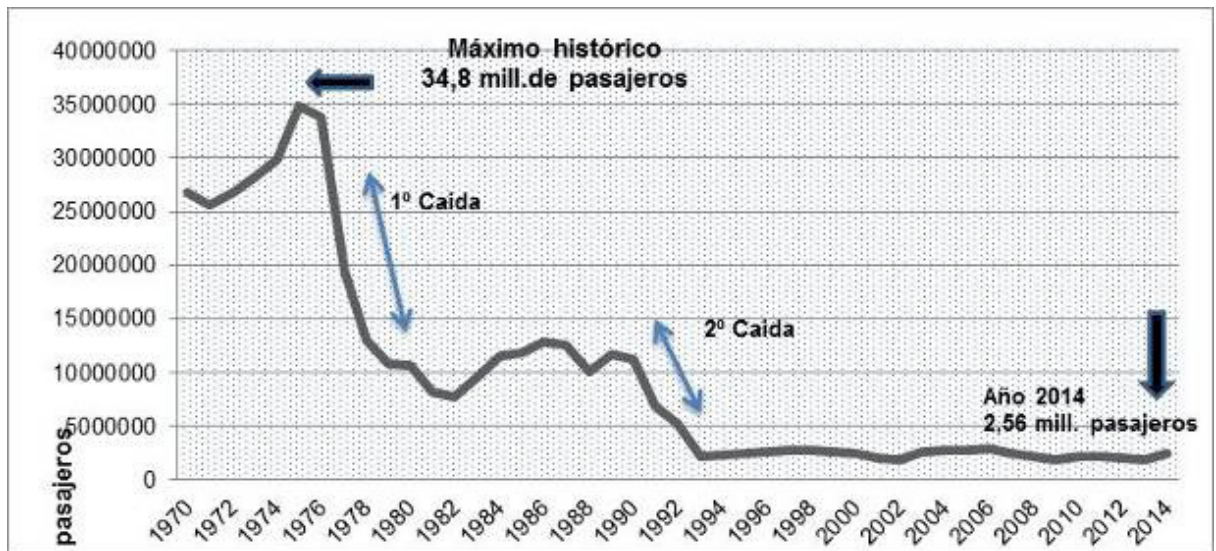


Figura 9. Pasajeros Interurbanos 1970-2014. Fuente: CNRT- serie 1994-2014. FFCC. Argentinos – serie 1970-1992.

Bragado – G. Pico vía Realicó), Córdoba y Tucumán, vía Rosario y servicios en la provincia de Entre Ríos. Al año 2013 se estatizó Ferrocarril Central (operador privado) a cargo - hasta entonces- del corredor Buenos Aires-Córdoba.

Recientemente, la nueva Ferrocarriles Argentinos SE. (Ley 27.132) -creada en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte- toma a cargo como cabeza del holding la tarea de articular y coordinar las tres unidades de negocios que la componen: ADIF responsable de la infraestructura; SOF a cargo de los pasajeros y Belgrano Cargas y Logística S.A., de las cargas. Si bien el ferrocarril vuelve a manos del Estado, se mantienen ciertas concesiones privadas que estaban operativas al momento de la sanción de la Ley y se habilita además, el llamado *acceso abierto* que permite que el capital privado, mediando inscripción en el registro de operadores ferroviarios, ingrese para operar bajo condiciones preestablecidas en cualquier punto de la red.

La vuelta del ferrocarril al Estado en esta oportunidad, aparece asociada a cierto nivel de inversión pública luego de años de administrarse escasez o tener mala asignación de recursos; esta particularidad estaría señalando que se transita una etapa diferente. Hay incorporación de equipos con unidades importadas y *decisión* firme de restablecer trazados. En el último año, se sumaron nuevos recorridos y llamados a licitación: Retiro-Rufino; Rosario-Tortugas; servicios a Mendoza, etc. Más allá de analizar las condiciones en que se restablecen los servicios, cabe preguntarse qué nivel de programación acompaña este proceso y con qué grado de sustentabilidad se está pensando la reestructuración del sistema.

### Los servicios interurbanos en el corredor Rosario-Buenos Aires

El servicio ferroviario Rosario Buenos Aires fue cancelado en 1992; debiendo pasar casi 23 años para su restablecimiento. Por entonces, se contaba con cinco frecuencias diarias para un recorrido que insumía 4 horas de viaje entre Retiro y Rosario Norte (estación que hacía las veces de base de operación de todos los recorridos interurbanos por ferrocarril en la Ciudad). Mediaron en este tiempo desde propuestas inviables (como el tren de alta velocidad) hasta servicios parciales como el que brindara Ferrocarril Central (concesión con dos servicios semanales a Córdoba) o UGOMS- ex TBA con cinco servicios semanales (con 7-9 horas de recorrido en el período 2003- 2013, después cancelado) En ningún caso alcanzaron a ser una opción que se aproximara al nivel de prestaciones que – antiguamente - tenían los servicios en el corredor.

La decisión de la Secretaría de Transporte en coordinación con el Municipio y la Unidad Especial de Gestión Ferroviaria de la provincia de Santa Fe acompañaron el restablecimiento del tren. Al año 2013 se licitaron y dieron comienzo las obras de renovación total del trazado que comprenden 11 tramos (518 km de vías), 35 pasos a nivel con barrera automática y 4 estaciones intermedias: Zárate, Baradero, San Pedro y San Nicolás. Más allá de los importantes recursos que demanda la obra ferroviaria (superior a 3,500 mill.\$), fue necesario decidir cuál sería la estación terminal en Rosario; la falta de control y el abandono de trazados había permitido en el tiempo que se intrusaran tierras lindantes a las vías por parte de 1200 familias (6.000 personas) asentadas a lo largo de 8 km. Ante la necesidad de resolver el acceso

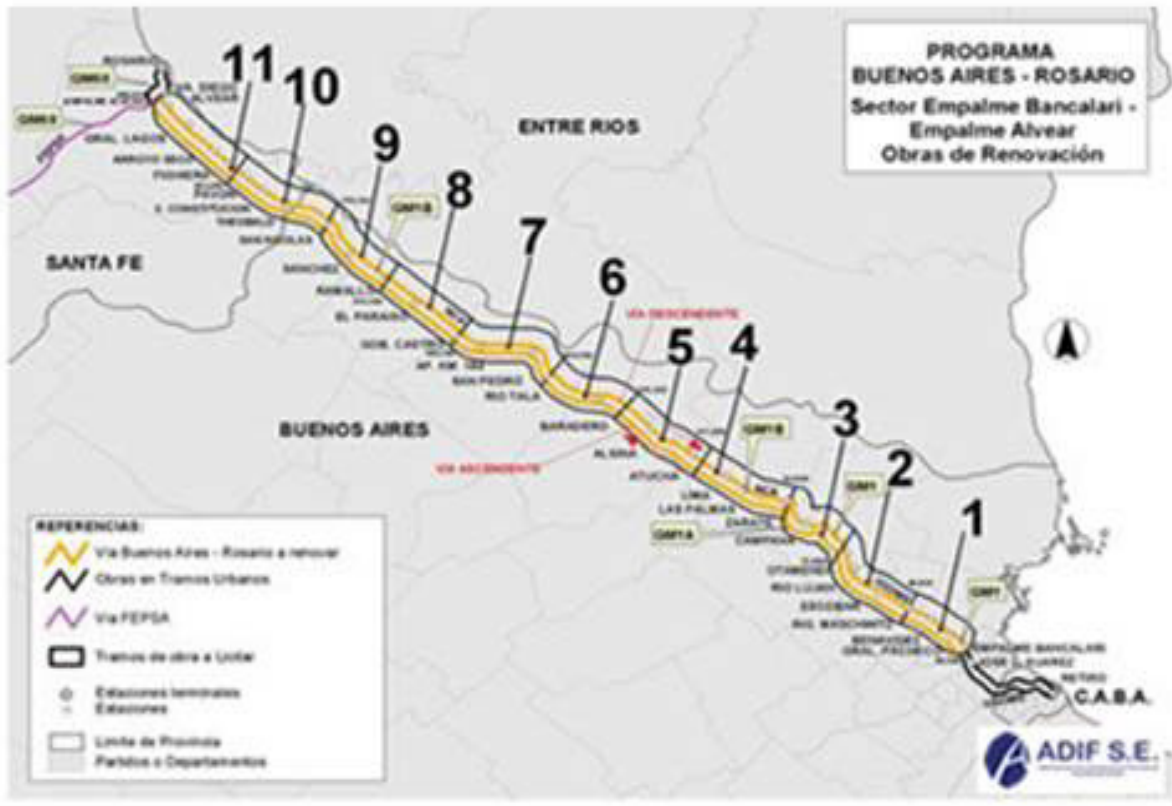


Figura 10. Obras de Renovación Buenos Aires – Rosario. Fuente: ADIF S.E.

al área urbana, la solución era el realojamiento de población, pero se superaba el plazo previsto de obra. Los estudios derivaron en una nueva terminal en localizaciones alternativas sugeridas por el Municipio; la decisión final la tomó la Nación y recayó en el Apeadero Sur, ubicado en el extremo sur de la ciudad, lo cual complica la accesibilidad al área central (Figuras 10 y 11).

El recorrido recientemente inaugurado (01/04/2015) tiene apenas un 65% de la obra terminada. Hacer operativa la nueva terminal demandó contar con seguridad especial además de una línea de transporte urbano exclusiva para los pasajeros del tren; en tanto, quedó pendiente resolver la liberalización de la traza de vías hasta Rosario Norte, dándole mayor fluidez y continuidad a los servicios ferroviarios pasantes rumbo a Santa Fe y Córdoba-Tucumán que la atraviesan. Hasta tanto concluyan los trabajos, hoy existe solo una frecuencia diaria con un tiempo de viaje de 6.30 horas (por bajar drásticamente a 4 horas) y pocas paradas intermedias habilitadas. Con unidades con capacidad para 300 pasajeros, se deberían ofrecer no menos de dos servicios diarios para una demanda alternativa por construir a partir de los desplazamientos actuales: un tránsito de 32.700 Veh./día (RN.09 más RP.21); 120 ómnibus (5.000 personas) y

200 pasajeros día, por vía aérea. Ofrecer prestaciones de baja calidad puede resultar contraproducente a mediano plazo, cuando lo que se busca es consolidar la demanda sobre el recorrido.

### Algunas consideraciones finales

Se coincide en señalar la importancia de las obras en ejecución y el haber dado respuesta a la demanda por restablecer los servicios interurbanos, es decir nuevos vínculos entre distintas ciudades del país. Después de años de falta de inversión en el ferrocarril, se valora la idea de hacer lo posible (más allá de lo deseable) por saldar una deuda con los pasajeros de las provincias. En este contexto, el nuevo servicio que une Rosario y Buenos Aires adolece (aún) de condiciones adecuadas en cuanto a tiempos de viaje, utilización del capital, explotación del servicio, atención de la demanda, etc.; en suma, hubo firmeza en la decisión de ejecutar las obras, pero también una implementación deficiente. Se está en duda respecto a la existencia de un plan coherente y sustentable a nivel nacional que permita pensar que se está camino de una reestructuración del sistema en pasajeros, respetando calidad y cobertura nacional (de hecho, están en curso varias inversiones orientadas a rehabilitar este tipo de tráficos). Finalmente, una mala

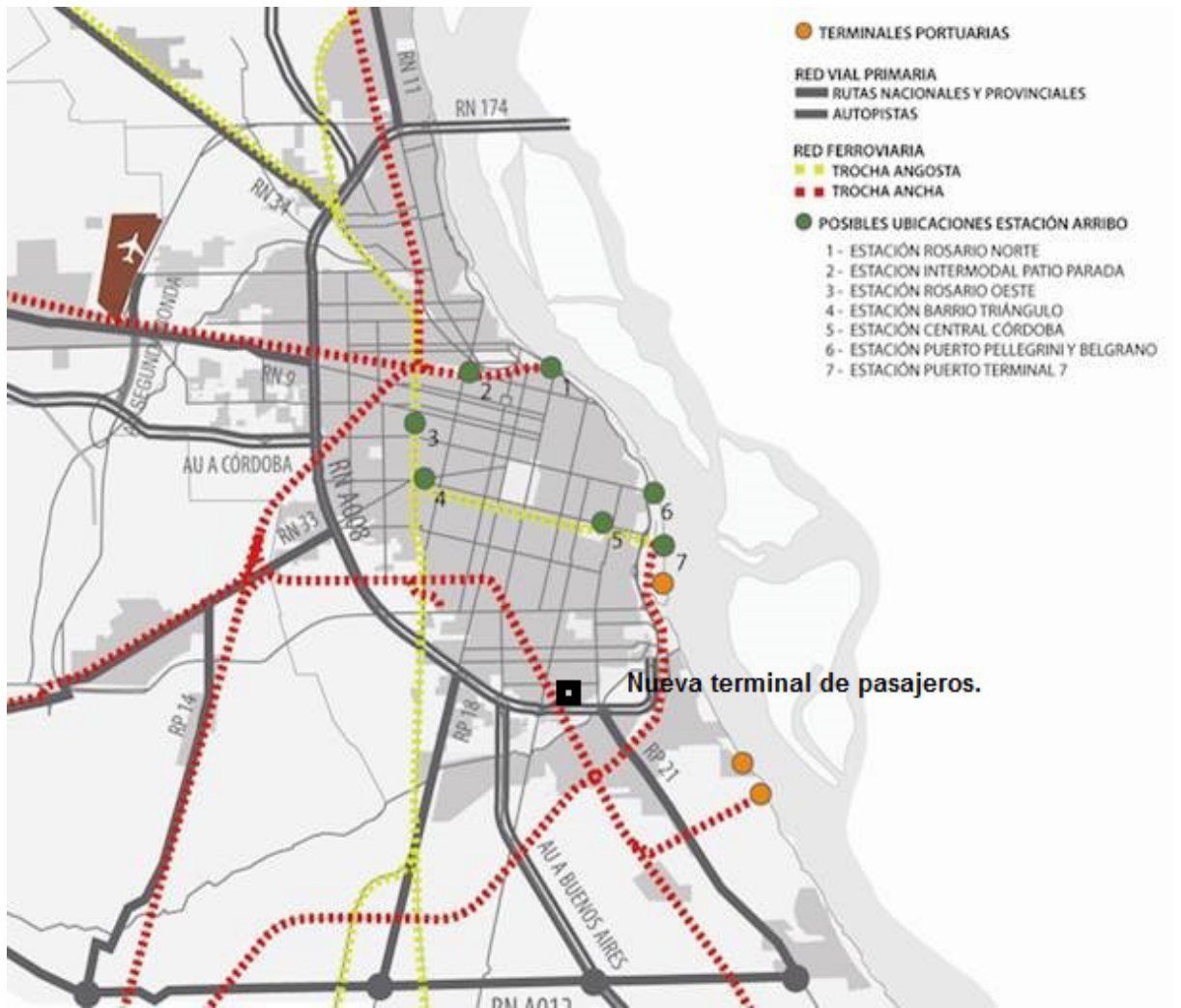


Figura 11. Posibles localizaciones de la terminal. Fuente: Impulso negocios. 13/01/2014

decisión parece ser el no hacer ingresar el tren a la terminal urbana tradicional y quedarse en la periferia de Rosario, y postergando la rehabilitación de un acceso claro y definitivo a la vez que resolver un problema social mediante el realojamiento de población marginal.

**Bibliografía**

- » KRALICH, Susana (2012). La experiencia argentina: Acerca de los servicios ferroviarios interurbanos de pasajeros y de cargas, en CERASOLI, Mario. Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio. Le ferrovie italiane nell'epoca della pseudo-liberalizzazione. Quaderni del Dipartimento di Studi Urbani. N°2. Aracne Editrice Roma, p. 126 – 150.
- » MARTÍNEZ, Juan P. (2007). Cap. V. 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas en López, M. J. y Waddell (comp.) Nue-

va historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria. Buenos Aires. Lumiere.1º ed..

- » MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. INFORMACIÓN LEGISLATIVA Y DOCUMENTAL- InfoLEG. Consulta de Leyes, Decretos y Resoluciones. <http://www.infoleg.gov.ar/>
- » MÜLLER, Alberto (2013). Racionalización en el ferrocarril estatal argentino: ¿qué se logró? Documento de Trabajo N°33- UBA-FCE-Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina- Blog del CESPA. <http://blogdelcespa.blogspot.com.ar/p/documentos-de-trabajo.html> Fecha de consulta: 20-07-2015.
- » SCIARA, Ángel y otros (2007). ¿Se orienta la inversión pública al desarrollo de una región? Una lectura crítica a partir de un caso en el aglomerado Rosario. Duodécimas Jornadas Investigaciones en la Facultad. FCEyE- UNR. <http://www.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/investigacion/actas-de-las-jornadas-anales>



Figura 12. Verónica Pérez (derecha)

## LOS SENDEROS DE LA TRANSICIÓN. DE LA EMERGENCIA FERROVIARIA A LA ESTATIZACIÓN DE LOS FERROCARRILES METROPOLITANOS

### The paths of transition. Since Railway Emergency to nationalization of metropolitan railways

VERÓNICA PÉREZ

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires / CONICET - Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

#### Introducción

La entrada al nuevo milenio en la Argentina significó para los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros la profundización de su deterioro, en el marco de una crisis social, económica y política sin precedentes. Pese al mejoramiento progresivo que lentamente fue evidenciando la situación general del país, este no impactó en la performance de los principales indicadores de calidad de los servicios. La persistencia de lógicas de acumulación de poder que atravesaron al sistema, lo convirtieron en un espacio sometido a perturbaciones de diversas clases. Demoras, cancelaciones, accidentes con víctimas fatales y expresiones de disconformidad protagonizadas por pasajeros, constituyeron rasgos sobresalientes del período. Estas perturbaciones fueron elementos claves en la construcción del servicio ferroviario como problema social, que en el contexto específico de la Argentina post convertibilidad, se transformó en un espacio propicio para una progresiva mayor intervención del Estado en la actividad. El corolario de esta transición hacia un mayor control estatal fue la aprobación parlamentaria de la Ley N° 27.132 de Ferrocarriles Argentinos, mediante la cual el Estado reasumió la plena administración de la infraestructura ferroviaria en todo el territorio nacional. La historia reciente de los ferrocarriles de pasajeros convoca una serie de interrogantes: ¿Dónde radican las

principales dificultades que ha mostrado el sistema en los últimos años? ¿En qué medida la creciente intervención del Estado en la actividad constituyó la posibilidad de superar la lógica dominante que caracterizó al sistema desde su concesión a operadores privados a inicios de los noventa?

Este trabajo se sitúa en el enfoque de sistemas complejos desarrollado por Rolando García (2006). Dicha perspectiva teórico-metodológica se basa en la identificación de las principales relaciones estructurantes de los sistemas, a los fines de dar cuenta tanto de sus características generales como de sus tendencias de desarrollo. El estudio se complementa con los aportes del enfoque neomarxista desarrollado por Erik Ollin Wright (2006, 2010), en torno a las características de los modelos híbridos de organización de la producción y con las contribuciones de algunos de los estudiosos de las relaciones entre Estado y empresarios, nucleados en lo que hoy se conoce como la nueva sociología del desarrollo (Amdsen, 1989; Evans, 1996). Para los argumentos desarrollados se analizaron articuladamente distintas fuentes primarias y secundarias que se relacionaron con estudios específicos sobre la temática.

#### Factores intervinientes de la intervención estatal en la actividad ferroviaria

a partir del año 2003, con la asunción de una nueva alianza social en el gobierno del Estado, se abrió un período de progresivas transformaciones en la forma de organizar socialmente la prestación de los servicios

ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, que se caracterizó por un creciente protagonismo del Estado en la actividad. El análisis sobre los determinantes principales que llevaron a la implementación de dichas transformaciones permite identificar al menos tres niveles de procesos.

El primero se desarrolla en un nivel que desborda el ámbito de los servicios bajo análisis, pero que sin duda impactó sobre el mismo. Refiere a la necesidad de ampliar los márgenes de gobernabilidad de una fuerza política que había asumido con el 22% de los votos. En dicho contexto, el gobierno desplegó una política de alianzas con un amplio abanico de actores bajo el signo de la transversalidad y cada una de las subsecretarías modales de transporte fue ocupada por un representante del sector sindical. Posteriormente, en el año 2008, representantes de la Unión Ferroviaria y La Fraternidad (los principales sindicatos ferroviarios) ocuparían las presidencias de las empresas estatales creadas por el Estado en el marco de la Ley de Reordenamiento Ferroviario (Ley 23.652): la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) y la Administradora de Infraestructura Ferroviaria (ADIF). Finalmente, también tuvieron un lugar central con la implementación de un nuevo modelo de gestión: las Unidades Operativas Ferroviarias de Emergencia (UGOFE).

El segundo proceso desencadenante de las transformaciones operadas sobre la forma de organizar socialmente la prestación de los servicios, se liga a las continuas perturbaciones del sistema (García, 2006), resultantes directas del predominio de una lógica de maximización de ganancias centrada en la calidad del servicio como principal variable de ajuste (Pérez, 2013). Dichas perturbaciones refieren tanto a la inestabilidad en la provisión de los servicios (cortes, demoras y accidentes recurrentes), como a la emergencia de reiterados episodios de violencia colectiva protagonizados por pasajeros disconformes con las formas de su prestación. Estos hechos funcionaron como señal de peligro (Coser, 1970) y contribuyeron a que el gobierno implementara un conjunto de medidas sobre el sector (Pérez, 2013). Entre ellas se destaca la cancelación de los contratos de concesión en algunas líneas de servicios y la implementación de las UGOFE. Esta nueva forma de gestión implicó cambios respecto a la etapa precedente. En términos generales significó un avance del Estado en la actividad, ya que los concesionarios que se hicieron cargo de dichos servicios pasaron a operarlos por cuenta y orden del Estado Nacional, cobrando un canon por su gerenciamiento. No obstante, la implementación del nuevo esquema de gestión abarcó solo a las líneas con concesiones

caídas, mientras que el resto continuó funcionando bajo el antiguo modelo.

Finalmente, el tercer proceso a considerar, refiere a una dimensión señalada por Wright (2010) acerca del tipo de proyectos de cambio que emprenden los sectores con responsabilidad sobre el sistema. Este señalamiento implica considerar las lógicas políticas, empresariales y sindicales que se desenvuelven en la actividad, así como sus articulaciones. Esta tarea permite identificar el carácter dominante que asumió el sistema durante esta etapa y comprender por qué la estatización se erigió como alternativa de gobierno para superar los problemas que presentaron las gestiones fallidas.

### La lógica dominante del modelo ferroviario post convertibilidad

como rasgo general, la gestión del nuevo gobierno sobre los ferrocarriles metropolitanos, estuvo atravesada por los efectos derivados de la Emergencia Ferroviaria (decreto 2075/2002). En un contexto de tarifas congeladas, suspensión de los planes de inversión y supresión de los estímulos que habían existido para mejorar los servicios, el sostenimiento del sistema pasó a depender casi exclusivamente de los subsidios del Estado. En dicho marco se produjo una intensificación de la orientación de los operadores hacia sus proveedores (Barbero y Bertranou, 2014), los cuales a su vez, constituían empresas propiedad de los mismos grupos que controlaban la red. Dicha orientación no solo fue observable en el comportamiento de los grupos empresarios, sino que implicó a las fracciones de sindicalistas que participaron directamente del modelo UGOFE. En dichas unidades el sindicalismo empresario (Basualdo 2012) desarrolló una política de tercerización que se llevó a cabo con empresas vinculadas<sup>8</sup>. Estas prácticas implicaron un eficiente mecanismo de control de poder económico y sindical, cuyo desenvolvimiento sumó nuevas perturbaciones a un sistema que ya se encontraba en permanente equilibrio inestable (recurrentes alteraciones en el espacio de realización del servicio que como forma de resistencia instrumentaron trabajadores precarizados de dichas empresas con apoyo de organizaciones políticas).

El marco político institucional en el que se desarrolló la actividad durante el período aporta elementos para comprender el contexto operacional de los actores

<sup>8</sup> En dichas empresas, donde el Estado transfería los montos correspondientes al pago de los trabajadores contratados, el sindicalismo empresario pagaba a éstos montos por debajo del convenio del sector y se embolsaba la diferencia entre dichas sumas, en connivencia con personal de la UGOFE (CELS, 2012: 294).



del sistema. Diversas investigaciones –periodísticas y judiciales- han asociado el accionar de la Secretaría de Transporte con la función de recaudación de fondos para sostener las necesidades de reproducción político-partidaria del gobierno nacional (Barbero y Bertranou, 2014). Con base en dicha función, el apoyo económico de los concesionarios de la red fue recompensado principalmente con el relajamiento de controles y la condonación de deudas por incumplimientos contractuales.

El análisis de la dinámica del sistema durante el período, tensiona la propuesta realizada por algunos referentes de la nueva sociología del desarrollo que postulan la autonomía relativa del Estado como condición cuya presencia asegura la reciprocidad (Amdsen, 1989), o incluso, la autonomía enraizada como requisito del éxito de una política (Evans, 1996). En tal sentido, difícilmente se pueda poner en duda que el proceso político abierto a partir del año 2003 amplió los márgenes de autonomía del Estado frente a los sectores más concentrados de la clase dominante (Antón et al., 2011). En particular, en el ámbito de las políticas hacia el transporte ferroviario, más que un proceso de colonización se observa un estado de *simbiosis colusiva* entre los distintos sectores que asumieron funciones de dirección en la prestación de los servicios. Por su parte y en lo que a la autonomía enraizada refiere, el caso bajo estudio muestra que efectivamente este rasgo estuvo presente, solo que los proyectos del gobierno en el sector no se orientaron hacia su desarrollo sino hacia otros objetivos que trascendieron el ámbito del transporte ferroviario pero que encontraron en el mismo un espacio propicio para su desenvolvimiento. En otras palabras, se observa un Estado con mayor enraizamiento social que en la etapa precedente, manteniendo lazos estrechos con las empresas y los sindicatos. Es este enraizamiento el que le permite implementar un mecanismo de acumulación de poder que resulta, por el tiempo que dura, provechoso para todos los sectores que participan. En tal sentido se trata de una *simbiosis*, pero *colusiva*, ya que los acuerdos de partes terminaron impactando negativamente en los sectores con menos poder social de todos los que conforman el sistema: los pasajeros del servicio, los trabajadores precarizados y en última instancia, la sociedad en su conjunto que soportó una mayor presión impositiva para sostener el funcionamiento del sistema ferroviario.

En el mes de febrero del año 2012 un trágico evento ocurrido en la estación terminal de Once<sup>9</sup>, arrojó decenas de víctimas fatales y evidenció, una vez más,

cuál era la lógica dominante de funcionamiento del servicio en la empresa capitalista estatal: la maximización de ganancias de los concesionarios privados realizada sobre la base del uso discrecional de los subsidios estatales, viabilizada por un estado de *simbiosis colusiva* entre Estado y empresarios. Las recurrentes perturbaciones del sistema ferroviario tuvieron un rol destacado en el camino hacia su *estatización*. Articulado con ellas, se produjo la determinación gubernamental de avanzar hacia un mayor control del sistema que involucró una redefinición de las alianzas preexistentes. Por su parte, el proceso político abierto con un horizonte electoral cada vez más cercano y la necesidad de construir un candidato<sup>10</sup>, impactó también en el ritmo y la orientación de los cambios. Una cronología de las principales medidas permite observar la intensidad en el ritmo de las transformaciones.

En junio de 2012 la Secretaría de Transporte fue transferida al ámbito del Ministerio del Interior, que pasó a llamarse Ministerio del Interior y Transporte. Tres meses más tarde, fue desplazado de su cargo el entonces Subsecretario de Transporte. En junio de 2013, se estableció un régimen de penalidades por incumplimientos en los servicios ferroviarios operados por UGOFE, luego de seis años de haber funcionado sin ningún instrumento de control estatal. Un mes más tarde, como resultado de un paro sorpresivo de los maquinistas en rechazo a un mayor control hacia los mismos, el gobierno denunció ante la justicia al Secretario General del gremio La Fraternidad y desplazó al presidente de ADIF, ligado a dicho sindicato. En octubre, también fue apartado de su cargo el presidente de la SOFSE, relacionado con el sindicato Unión Ferroviaria. En este lapso otros dos eventos en la línea Sarmiento, uno de los cuales arrojó nuevamente víctimas fatales, debieron suceder para que finalmente el gobierno decidiera re estatizar la línea, hecho que ocurrió el 24 de octubre de 2013. En febrero de 2014, se disolvieron las UGOFE y se reestructuraron los contratos de prestación de los servicios con los operadores privados sobrevivientes. Si bien hacia fines de 2014 el sistema evidenció signos de mayor ordenamiento, considerado en su conjunto destacó su incoherencia funcional. Cuatro líneas funcionaban bajo el modelo de gerenciamiento, dos bajo el de concesiones y una línea se encontraba re estatizada. Finalmente, en abril de 2015, el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 27.132 de Ferrocarriles Argentinos mediante la cual el Estado reasumió la plena administración de la infraestructura ferroviaria en todo el territorio nacional.

9 El hecho se produjo el 22 de febrero cuando un tren de la línea Sarmiento chocó contra el parapetado de la estación dejando como saldo 51 víctimas fatales y cientos de heridos.

10 El Ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, fue uno de los precandidatos a presidente por el partido de gobierno "Frente para la Victoria". Finalmente su candidatura no se concretó.

## Consideración final

los últimos 12 años han significado para los ferrocarriles metropolitanos un período de intensas transformaciones en las formas sociales de organizar su prestación. Estos cambios respondieron, como rasgo dominante, a profundas perturbaciones del sistema, resultantes de lógicas de acumulación de poder que encontraron en este espacio un lugar propicio para su desenvolvimiento. En el marco de una reorientación en las formas de concebir la función social del servicio ferroviario de pasajeros, no ajena al impacto que produjo la muerte de decenas de personas luego del suceso producido en la estación de Once y al ritmo de las confrontaciones del período, el Estado fue adquiriendo progresivamente un mayor control sobre la actividad, con resultados positivos. El derrotero de los ferrocarriles en los últimos años muestra que el éxito de una mayor intervención estatal depende, entre otros factores, de qué tipo de proyectos de cambio y transformación asuman los responsables de intervenir sobre la política pública en cuestión. En tal sentido, la continuidad de los logros alcanzados requerirá un esfuerzo continuo que dependerá a su vez, de la orientación de la fuerza social que asuma el gobierno del Estado ante un hipotético cierre de este ciclo político, luego de la contienda electoral de octubre de 2015.

## Bibliografía

- » AMDSEN, Alice (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Londres, Oxford University Press.
- » ANTÓN, Gustavo, CRESTO, Jorge, REBÓN, Julián y SALGADO, Rodrigo (2011). Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina. En: MODONESI, Massimo. y REBÓN, Julián (comps). *Una década en movimiento. Luchas populares en América latina en el amanecer del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo-CLACSO-UBA, pp.19-44.
- » BARBERO, José y BERTRANOU, Julián (2014). Una asignatura pendiente. Estado, instituciones y política en el sistema de transporte. *Documentos de Trabajo de Estudios sobre el Transporte N° 1*. Buenos Aires: Instituto de Transporte. Universidad Nacional de San Martín.
- » BASUALDO, Victoria (2012). Avances y desafíos de la clase trabajadora en Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010. En: *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 429-459.
- » CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2012). *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- » COSER, Lewis (1970). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires, Amorrortu.
- » EVANS, Peter (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140.
- » GARCÍA, Rolando (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. España: Gedisa.
- » PÉREZ, Verónica (2013). *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. 2002-2010*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- » WRIGHT, Erik Olin (2010). *Preguntas a la desigualdad: ensayos sobre análisis de Clase, Socialismo y Marxismo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- » WRIGHT, Erik Olin (2006). Compass points. To points towards socialist alternative. *New left review* n° 41, Londres, pp.93-124.

## FERROCARRILES ITALIANOS Y PSEUDO LIBERALIZACIÓN: SOBRE IMPACTOS Y CORRECTIVOS

### *Italian railways and pseudo liberalization: about impacts and correctives*

MARIO CERASOLI

Universidad "Roma Tre", Italia.

### Premisa

Desde los primeros años de la década del 90, la Unión Europea (UE) ha abordado el tema de la crisis de los ferrocarriles a través de un programa tendiente a revitalizar el mercado ferroviario. El objetivo: integrar la fragmentada red ferroviaria europea, reordenando y simplificando el marco regulador mediante una cuidadosa política de incentivo de la competencia y prestando especial atención a la sostenibilidad ambiental.

La fuerte connotación económica de estos objetivos sin embargo, no tomó suficientemente en cuenta las posibles repercusiones territoriales de las decisiones tomadas por los distintos Estados miembro, en la aplicación de los tres paquetes de directivas de la UE<sup>11</sup>.

En Italia, como en muchos otros Estados de la Unión, la liberación de los ferrocarriles no se llevó a cabo correctamente, ni en coherencia con los objetivos comunitarios. Ello ha generado un deterioro general

11 El proceso de liberalización de los ferrocarriles por la UE empieza con la Directiva 91/440/CEE y luego tiene tres etapas de revisión (los denominados tres paquetes ferroviarios, de 2000, 2004 y 2007) que conducen a una (teórica) apertura total del mercado de servicios ferroviarios internacional de pasajeros.

de la calidad del servicio de transporte de pasajeros, en particular del transporte público local, en términos de eficiencia (puntualidad, higiene, etc.) más allá del desarrollo de la red en sí misma.

Los efectos indirectos sobre el territorio se han traducido en un cambio en el modelo de movilidad. Como se sabe, la relación entre las prácticas de movilidad, el territorio y sus estructuras espaciales, es uno de los fenómenos de mayor interés en los recientes estudios urbanos y se debe al hecho de que la gente prefiere utilizar los medios de transporte más eficientes y económicos y se instala allí donde resulta más conveniente la relación entre costo de viviendas, estilos de vida y accesibilidad.

En Italia, en los últimos veinte años, los territorios que han perdido (y siguen perdiendo) *eficiencia* en el transporte ferroviario, se empobrecen lentamente, aumentando la distancia entre los territorios *rápidos* -la reducida porción del territorio nacional servida por las líneas principales y la de Alta Velocidad- y los territorios *lentos*, aquellos donde el transporte ferroviario se vio ensombrecido inexorablemente, sino abandonado.

Esto implicó un proceso de redistribución de la población y con ella, de las actividades económicas fuera de la programación y planificación, fenómeno que -si bien no es consecuencia directa de la liberalización de los ferrocarriles- fue fuertemente influenciado por ella.

### La liberalización de los ferrocarriles en Italia

El proceso de liberalización de los ferrocarriles italianos tuvo sus primeros avances antes de la Directiva 91/440 de la UE, con la transformación de la empresa pública Ferrocarriles del Estado en *ente autónomo* (1985). En 1992, mediante la aplicación de la directiva comunitaria, se produjo en primer lugar su transformación en sociedad anónima, propiedad del Ministerio de Economía y Finanzas en un 100% y, desde finales de los noventa, la separación corporativa entre los diferentes componentes de los ex Ferrocarriles del Estado.

En la actualidad, los que una vez fueron los Ferrocarriles del Estado constituyen un *holding*: *Ferrovie dello Stato Italiano S.p.A.*, controlado directa por el MEF -Ministerio de Economía y Finanzas (que es propietario en un 100%). Consta de varias empresas, entre las cuales se destacan RFI Red Ferroviaria Italiana, empresa que gestiona la red ferroviaria y *Trenitalia S.p.A.*, empresa de transporte de pasajeros y carga.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Además de RFI y *Trenitalia*, la organización del *holding* consta de las siguientes empresas:



Figura 13. Mario Cerasoli

Aparentemente, la liberalización del mercado ferroviario nacional ha sido un éxito: hoy en día en Italia (MIT 2014) tienen licencia de uso de la infraestructura ferroviaria, 38 empresas ferroviarias, de las cuales 13 están autorizadas para la prestación de servicios de pasajeros y de carga, 7 sólo de pasajeros y 18 sólo de carga.<sup>13</sup>

Sin embargo, de hecho, a pesar de esta aparente *riqueza* de competidores, el mercado actual de los operadores ferroviarios en Italia sigue caracterizándose por la presencia de *Trenitalia*, la empresa de propiedad pública que ha tenido siempre una ventaja sobre todas las demás (37 empresas). Ha *heredado* la flota de vehículos de los antiguos Ferrocarriles del Estado y ahora tiene una cuota de mercado superior al 85% del transporte pasajeros y cargas. A esto se suman las

*Busitalia*, empresa que gestiona los servicios complementarios para los viajeros (participada en un 55%, con capital privado restante);

*FS Logistica*, empresa que se encarga de la logística para el sistema de transporte ferroviario de mercancías (participada en un 100%);

*Italferr*, empresa de ingeniería ferroviaria que se ocupa del diseño y gestión de proyectos para obras ferroviarias (participada en un 100%);

*Fercredit*, empresa de servicios financieros del Grupo FS (participada en un 100%);

*Ferservizi*, sociedad de servicios del Grupo FS (participada en un 100%);

*FS Sistemi Urbani*, empresa para la valoración del patrimonio inmobiliario del Grupo FS (participada en un 100%);

*Grandistazioni*, empresa que gestiona las 13 principales estaciones ferroviarias italianas (participada en un 59,99%, con capital privado restante)

*Centostazioni*, empresa para la gestión y la rehabilitación de 103 estaciones de tamaño mediano (participada en un 59,99%, con capital privado restante);

*Netinera*, empresa que gestiona el transporte de pasajeros y mercaderías y que opera en Alemania (participada en un 59,99%, con capital privado restante).

<sup>13</sup> Hace apenas cuatro años las empresas titulares de licencia eran 49: el 22% de las licencias han sido revocadas.

numerosas empresas ferroviarias regionales –propiedad de las respectivas instituciones locales y por lo tanto públicas– que desempeñan servicios de pasajeros mediante contratos de servicios.

Varias otras empresas, italianas, como de otros países de la UE, brindan servicios de carga – o también de pasajeros, entre fronteras. Hay un único sujeto privado, NTV – *Nuovo Trasporto Viaggiatori* (Nuevo Transporte Pasajeros), que está operando sobre las líneas de Alta Velocidad de RFI (*Torino-Milano-Firenze-Roma-Napoli*) y compete, con bastantes dificultades, con *Trenitalia*.

Sin embargo, hasta la fecha no hay empresas privadas que presten servicios en las líneas ferroviarias tradicionales de pasajeros, o menores. Sobre todo, la legislación italiana impide que una empresa privada pueda desempeñar un servicio de pasajeros en las líneas subsidiadas por el Estado, o por otras instituciones (regiones, provincias). Y de hecho no permite que una empresa no pública<sup>14</sup> pueda ofrecer un servicio de TPL Transporte Público Local por ferrocarril.

Además, la separación entre RFI – Rete Ferroviaria Italiana (el gestor de la red) y *Trenitalia* (el principal operador ferroviario), ambas públicas, es de hecho solo formal, debido a la estructura del *Grupo Ferrovie dello Stato*, que oculta el monopolio de facto del Estado, que también es responsable de la regulación del sector, en términos de concesión de licencias de explotación y las pertinentes certificaciones de seguridad.

Todo esto, con el añadido del rol similar que juegan las regiones y otras instituciones locales, en el marco del transporte local ferroviario (urbano, metropolitano, regional), determina un evidente conflicto de intereses y socava el desarrollo de un verdadero mercado en régimen de competencia.

La (pseudo) liberalización de los servicios ferroviarios ha implementado una política comercial de maximización de los ingresos, en detrimento de los servicios (sociales) de transporte y también del capital social fijo, que está formado por el bien del ferrocarril (redes y vehículos). Esto básicamente abarca todos servicios ferroviarios que no son comerciales, como las líneas menores<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Punto 2 del artículo 59 de la Ley 99/2009, “Disposiciones para el desarrollo y la internacionalización de las empresas y en el ámbito de la energía”.

<sup>15</sup> Una consecuencia directa de esta política es la oferta actual de transporte ferroviario, que se divide en unos tipos de servicios de pasajeros (Alta Velocidad, *intercity*, transporte local / metropolitano, líneas secundarias) y tiene las siguientes características:

Alta Velocidad: el servicio de trenes de Alta Velocidad tiene lugar en régimen comercial y sirve solamente un área geográfica. Operadores: *Trenitalia* e NTV.

*Intercity*: el servicio se encuentra mucho peor de lo que era hace veinte años, tanto en términos de tiempos de viaje como de calidad de servicio (limpieza de trenes, puntualidad, conexiones). Se utiliza principalmente para

Desde el punto de vista de la eficiencia del transporte ferroviario, la consecuencia de todo esto ha sido la clara separación entre las líneas de *alta rentabilidad*, las principales (como la de Alta Velocidad), que concentran la mayoría de las intervenciones de modernización y mejora tecnológica, y las líneas de *baja rentabilidad*, las secundarias y más lentas (como las que cruzan o recorren los Apeninos), que se vieron reducidas radicalmente, incluidas las intervenciones de mantenimiento. La liberalización y la puesta en el mercado de líneas tan diferentes en características y atracción, ha hecho que estas últimas estén cada vez más abandonadas, por la falta de *conveniencia* económica de su desempeño.

### Efectos sobre modelos de movilidad y territorio

Varios estudios han demostrado cómo se determinan mutaciones en los hábitos de movilidad cuando hay cambios en la eficiencia de la infraestructura ferroviaria: si ésta mejora, atrae a los pasajeros - que la prefieren porque resulta rápida y económica - y si ésta empeora, pierde pasajeros - obligados a utilizar otros medios de transporte colectivos o individuales. Esto va a influir en la “distancia aceptable de desplazamiento” (Nuvolati, 2002) de cada individuo que, a su vez, va a producir efectos sobre la distribución de los asentamientos y los lugares de trabajo.

Incluso si la movilidad ferroviaria no es el elemento determinante de la movilidad en Italia, durante los últimos años se ha registrado una variación en las prácticas de movilidad, tanto en las principales áreas urbanas como en los territorios escasamente habitados.

En el territorio se ha intensificado el fenómeno del abandono de los territorios menores (en términos de población y económicos) y por lo tanto el desequilibrio territorial. Fenómeno aún más grave si consideramos que a pesar de ser uno de los objetivos de las políticas de la UE la integración funcional de las distintas redes ferroviarias nacionales<sup>16</sup>, la red italiana tanto al

viajar entre las ciudades grandes y medianas y para distancias intermedias y cortas (a menudo reemplazando el servicio metropolitano y regional) y a lo largo de las directrices que no son atendidas por la Alta Velocidad. Operador único: *Trenitalia*.

Trenes locales / metropolitanos: el servicio, llevado a cabo por *Trenitalia* exclusivamente por cuenta de las instituciones locales (Regiones, Provincias, Municipios) se encuentra en promedio insuficiente, en términos de oferta, y malo, en términos de calidad de servicio (limpieza de trenes, puntualidad, conexiones). Solo interesa a las grandes ciudades (las que tienen un equipamiento de ferrocarriles urbanos o metro).

Trenes regionales: el servicio, llevado a cabo exclusivamente por *Trenitalia* por cuenta de las instituciones locales (Regiones, Provincias) es considerado poco rentable y se encuentra en un estado de deterioro progresivo, como las líneas por donde van los trenes. Muchos gobiernos locales prefieren en vez del ferrocarril otras formas alternativas de transporte público, especialmente por carreteras aunque estas atraviesen zonas climáticamente difíciles.

<sup>16</sup> La Directiva 440/1991/CE tiene por objeto también “una mayor integra-

comienzo del proceso de liberalización, como hoy día, no estaba ni está *integrada* (tampoco tiene un nivel uniforme de evolución tecnológica<sup>17</sup>), con evidentes repercusiones sobre la libre circulación de los trenes.

En los últimos 15 años, las grandes áreas urbanas italianas servidas por los ferrocarriles principales y ahora también por el de Alta Velocidad, registraron variaciones en los límites de sus áreas, con incorporación de nuevos territorios y exclusión de otros. La población de las grandes ciudades ha migrado a lo largo de las líneas mejor comunicadas con el centro de la ciudad y, en general, con los lugares de trabajo y estudio.

Podemos afirmar que es posible identificar una relación entre la difusión masiva del patrón de asentamiento disperso y la pérdida gradual de importancia de las líneas ferroviarias *menores*, víctimas de la liberalización. Con ellas se marca la pérdida de relevancia también de aquellos territorios *menores*<sup>18</sup> que estaban conectados con el ferrocarril, que garantizaba la vida de los pequeños pueblos, sus poblaciones y economías.

### Conclusiones y escenarios alternativos

después de más de veinte años desde el inicio de la liberalización de los ferrocarriles en Italia, la situación sigue siendo compleja y las debilidades de las políticas de liberalización de los ferrocarriles continúan siendo evidentes.

La correlación entre los datos sobre la movilidad y los datos espaciales – que destacan los cambios demográficos, socioeconómicos y morfológicos de las ciudades – denuncian una crisis evidente en el sistema ferroviario italiano y subrayan la falta de un verdadero rol competitivo de los ferrocarriles.

El fracaso casi total de las políticas de (*pseudo*) liberalización ferroviaria, puede ser atribuido a los siguientes factores (nuevos o preexistentes):

ción del sector comunitario de los transportes es esencial para el mercado interno “porque “los ferrocarriles son una parte vital de este sector”.

17 De los casi 19000 kilómetros de ferrocarriles italianos, 16700 kilómetros son gestionados actualmente por RFI mientras que los otros 2300 kilómetros (los antiguos ferrocarriles *concedidos*) son propiedad y están gestionados por otras empresas públicas regionales y utilizan tecnologías a menudo incompatibles con el estándar tecnológico de la red RFI.

El 28,7% de las líneas RFI aún no se encuentra electrificado y está conducido por locomotoras diesel y el 55,0% son de una sola vía. Las líneas de Alta Velocidad utilizan una tensión diferente a la de la mayor parte de las líneas electrificadas, por lo tanto tienen que utilizar locomotoras especiales con tensión múltiple.

18 De los 8100 municipios italianos, 5836 tienen una población de menos de 5000 habitantes; 3651 menos de 2000, 1971 menos de 1000 y 845 menos de 500. En general, hoy en día en ellos reside algo menos del 20% de la población nacional, sobre un territorio que, sin embargo, corresponde a aproximadamente el 54% del total del país (porcentaje que hace cincuenta años era del 40%).

- » Previo al inicio del proceso de liberalización, la red ferroviaria no fue objeto de una renovación general y uniforme (como consecuencia tuvimos la diferenciación y fragmentación de la red);
- » las líneas de Alta Velocidad (implementadas en estos veinte años) solo afectan a una pequeña parte del país (12% de la población) y han dado lugar a mayores niveles de concentración y polarización de poblaciones y actividades;
- » el Estado es al mismo tiempo propietario del gestor de la red (RFI), del operador primario (*Trenitalia*), que cuenta con el 95% del tráfico de pasajeros y mercancías y garante de la seguridad ferroviaria;
- » las líneas regionales y metropolitanas siguen subvencionadas por el Estado, o por las regiones y otras instituciones locales, no permitiendo el acceso de los operadores privados que deseen realizar este tipo de servicio y, de hecho, impidiendo la efectiva competencia en el sector ferroviario.

Por lo tanto, se ha generado un aumento peligroso e insostenible en los niveles de concentración urbana y desequilibrio territorial, que entran en conflicto, tanto con los objetivos de las directivas para el desarrollo del mercado ferroviario de la UE del año 1991 como con el Plan Europeo de Ordenación del Territorio (PEOT) de 1996.

En síntesis, se hace necesario intervenir nuevamente y de forma rápida sobre las normas europeas para la competencia en el mercado ferroviario y sobre las políticas nacionales y regionales para movilidad y transporte, con el fin de reequilibrar los sistemas de transporte y desarrollar modelos de movilidad integrada y sostenible.

Para lograr un mercado ferroviario europeo único realmente liberalizado –que cumpla con los objetivos de la integración– sería necesario establecer una Red Europea de Ferrocarriles, a cargo de un Gestor Único Europeo, en reemplazo de los distintos gestores nacionales/regionales.

Dicho Gestor Único Europeo debería en tal sentido encargarse de:

- » la integración tecnológica de las distintas redes nacionales / regionales (también con una profunda intervención tecnológica);
- » la gestión, mantenimiento y desarrollo de la red;

- » la seguridad (a través de normas para el otorgamiento de licencias y certificados de seguridad a las empresas ferroviarias que quieren operar; y controles constantes de cumplimiento de los requisitos de seguridad por parte de las empresas mismas);
- » el otorgamiento y gestión equilibrada de los *slots* utilizados por las distintas empresas ferroviarias (mediante un reglamento general).

A través de la integración de la red europea, se podría garantizar la oportunidad de desarrollar un mercado ferroviario bajo régimen de genuina competencia, donde cada operador se pueda medir con las mismas reglas y por lo tanto teniendo las mismas oportunidades. El Gestor Único debería también establecer el sistema de tarifas para el uso de la infraestructura, que obviamente se compense en relación con las diferentes características de las distintas líneas. Esta estructura podría hacer uso de los sistemas de controles tecnológicos centralizados más avanzados, capaces de verificar, por un lado el estado del tráfico de los trenes y por el otro su seguridad.

Los diferentes operadores ferroviarios se colocarían así en un mercado equivalente, donde también

podrían tener un papel en la promoción del tren como medio de transporte rápido, seguro y económico. Esto contribuiría, al mismo tiempo, a cambiar los hábitos de movilidad actualmente difundidos en Europa y, en consecuencia, los patrones de asentamiento.

### Bibliografía

- » CERASOLI, Mario (2014). *Infraestructuras y liberalizaciones. Efectos territoriales, ambientales y socio-económicos sobre las prácticas de movilidad y los modelos urbanos. El caso de los ferrocarriles italianos*. En: Revista Transporte y Territorio N° 10 p. 58-74, Buenos Aires, Universidad, FFYL.
- » CERASOLI, Mario (2012). “*Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio. Le ferrovie italiane nell’epoca della pseudo liberalizzazione*”. Aracne editrice. Roma.
- » NUVOLATI, Giampaolo (2002). *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*. Ed. Il Mulino. Bologna.
- » NUVOLATI, Giampaolo (2007). *Mobilità quotidiana e complessità urbana*. Firenze Universiti e Press. Firenze.
- » PUCCI, Paola (2004). *La territorialità delle infrastrutture*. In: Giuntini A., Pavese C. (a cura di), *Reti, mobilità, trasporti*. Franco Angeli Ed. Milano.
- » PUCCI Paola (2007). *La mobilità nei territori della città contemporanea*. In: Lanzani A., Moroni S. (a cura di), *Città e azione pubblica*. Carocci Ed. Roma.

## EL “TREN DE BABEL” O LA GRAN CONFUSIÓN FERROVIARIA. COMENTARIOS DE LAS JORNADAS, A MODO DE CONCLUSIÓN

### The “Babel Train” or the great railway confusion. Comments about the sessions, by mean of conclusion

ANDREA GUTIÉRREZ / angut2@gmail.com  
 CONICET/Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires–Argentina.

#### Un vaivén entre antípodas

la historia ferroviaria de los últimos 25 años, vista desde las experiencias de Argentina e Italia (y del contexto más amplio de antecedentes mundiales tomados para su análisis), muestra una situación de cambio de políticas, con un punto de partida y una trayectoria en común, que remiten a la intervención del Estado.

En 1991 inicia en la Argentina un ciclo orientado precisamente a su disminución, a la vez que en la Unión Europea se implementan políticas “de liberalización ferroviaria”. En la actualidad esta orientación se muestra en declive y la tendencia remite a recuperar la intervención estatal. La política ferroviaria señala pues, a

este respecto y en muy poco tiempo, un movimiento pendular. La resultante es una suerte de proceso de revisión, que da cuenta de que las políticas de “desintervención” ferroviaria funcionaron a medias, y por ende amerita *tratar de arreglar la situación*.

#### Un tratamiento poco serio

el diagnóstico de los casos presentados muestra que el devenir pendular de la política ferroviaria está caracterizado por incumplimientos, descuidos y vacíos. Esta situación es, en sí misma, sobresaliente, tanto por su inconsistente relación con la seriedad del problema como con la envergadura de los cambios de orientación propuestos frente a él.

Cerasoli destaca que en 2012 todos los países europeos recibieron sanciones por incumplimientos de las directivas ferroviarias de la Unión Europea, señalando

para el caso de Italia, los atrasos verificados en el cumplimiento de los objetivos y la falta de competencia entre operadores. Este último aspecto reviste gran importancia, en virtud de inspirar la única regla del modelo de gestión europeo: la de dividir la gestión de la infraestructura y de los servicios ferroviarios, orientada a promover la competencia entre empresas.

En cuanto a la Argentina emergen -en palabras de los ponentes nacionales- sucesivas alusiones a “descuidos”, como una constante que atraviesa los casos analizados y que plantea reparos sobre lo actuado, no sólo en relación a lo adecuado o no de las concesiones implementadas en los '90, sino también sobre el proceso inverso, a partir de 2008, fuera en relación a la gestión e inversión, como a la planificación ferroviaria. Sobre este último aspecto Rascovan ofrece el ilustrativo ejemplo del servicio internacional de cargas que, entre las ciudades de Paso de los Libres y Uruguayana, circula por una calle. Raposo y Pérez señalan a su turno, y respectivamente, las demoras y accidentes en los servicios interurbanos de pasajeros, y las expresiones violentas de disconformidad de los usuarios del ferrocarril metropolitano.

La referencia de Raposo a la recuperación del servicio de pasajeros entre Rosario y Buenos Aires, llama la atención sobre la persistencia de importantes vacíos de información. La inversión estatal se decide sin dar a conocer costos, ni cómo se calculan las obras presupuestadas, incluso en casos como éste, relevantes no sólo por el monto de la inversión sino por su objetivo recuperador del servicio ferroviario de mayor demanda potencial de Argentina. La autora da cuenta de un servicio que otrora supo circular con 8 servicios diarios y que actualmente “demora 7 horas para llevar entre 50 y 60 personas a la nada”.

La cita ejemplifica “descuidos” persistentes y transversales a la política ferroviaria argentina de los últimos 25 años. Rosario tiene una estación terminal nueva, pero mal ubicada. Y una vieja, con vías transitables, pero ocupadas. En suma, los cambios pendulares de la política respecto a la intervención estatal, por lo visto, no están resolviendo cuestiones de fondo.

### Reparación por “parches”

las políticas de los '90 funcionaron “a medias”. Esta lectura emerge de las subsecuentes acciones de reparación mencionadas *ut supra* (de sanción -tal el caso europeo- o de restitución, en el argentino). Pero éstas también dejan entrever otra lectura, en cuanto a la modalidad de reparación: las acciones funcionaron a modo de “parches”. La corrección de políticas es



Figura 14. Andrea Gutiérrez

saludable y propia de procesos que requieren un accionar con flexibilidad, capaz de adecuarse a cambios del contexto y también de identificar debilidades de funcionamiento y rectificarlas. Pero el cambio de rumbo registrado por los ponentes, denota otra condición. Una reparación “desprolija”, como sin rumbo.

En la Unión Europea, los incumplimientos a la política de liberalización dieron lugar a situaciones heterogéneas entre países (y en Italia, también entre regiones), alejadas del imaginario sobre la integración comunitaria. La diversidad de modalidades de gestión resultante torna difícil definir en la actualidad qué es una empresa estatal (y qué no), por ejemplo. Dificultad que aplica también al caso argentino.

Con respecto a la recuperación de la intervención estatal argentina, la modalidad “por parches” torna difícil componer estados básicos de situación, indispensables para el análisis y monitoreo de la política. El valor de las contribuciones de San Cristóbal y Aguilo, al componer la normativa ferroviaria en vigor, la evolución y el estado de los contratos ferroviarios de cargas, es ilustrativo de esto. La dificultad de la tarea, ante un escenario que tiene como horizonte la rescisión de contratos, da cuenta de la medida de un problema que alcanza no sólo a los servicios de cargas, sino también a los de pasajeros, urbanos e interurbanos, y a la infraestructura y estaciones, como evidenciaron Raposo y Pérez.

### Heterogeneidad y confusión

el vaivén descrito por la política ferroviaria durante los últimos 25 años muestra un punto de partida común y un punto de llegada diverso. La situación inicial de los casos ofrece un panorama más homogéneo,

con empresas ferroviarias de gestión estatal directa, y generalmente integrada, y un rumbo común orientado a disminuir la intervención estatal. La situación actual muestra un panorama heterogéneo. La reparación “por parches” subsecuente al funcionamiento “a medias” de las políticas de los ’90, da como resultado no solo una situación heterogénea sino más compleja y confusa que la inicial, en virtud de su fragmentación y diversidad ulterior.

La dificultad de los especialistas para componer datos básicos, como los kilómetros operativos de la red de cargas o los servicios de pasajeros interurbanos en funcionamiento, aportados respectivamente por San Cristóbal-Aguilo y Raposo para el caso argentino, es elocuente a este respecto.

Los parches conforman las piezas de un rompecabezas difícil de armar. Ofrecer diagnósticos sobre el escenario actual, incluso sobre cuestiones elementales, como definir qué empresas son estatales, o cuáles son los tramos operativos de la red, es difícil, y a la vez indispensable para la definición de políticas, sean de planificación, gestión o regulación ferroviaria.

### “Pseudo” políticas ferroviarias

Cerasoli usa el término “pseudo-liberalización” para referirse a la política ferroviaria italiana actual, señalando que hoy día, a excepción del sector estaciones, todas las empresas son de propiedad del Estado, tanto las dedicadas a gestionar la infraestructura como los servicios.

En términos análogos, para hablar de la política ferroviaria actual en la Argentina, también se podría aplicar dicho término, en tanto las empresas privadas siguen participando de la gestión de los servicios, como bien lo puntualiza Pérez.

En ambos casos -Italia y Argentina- pues, es posible hablar de “pseudo-políticas” apuntando a indicar una inconsistencia entre la situación normada (aquella a la que apelan las políticas) y la situación real (la que efectivamente plasman o construyen). Los expositores identifican aspectos subyacentes a las apariencias, y éstos convergen en referir a relaciones de poder en (o detrás de) la política ferroviaria.

### Los límites analíticos y lo engañoso

El prefijo pseudo significa engañoso o falso. Según Cerasoli, bajo las diversas modalidades de gestión que coexisten en el panorama ferroviario italiano subyacen tres constantes: en todos los casos las empresas son de propiedad estatal, participan en ellas capitales

extranjeros como operadores y en situación de escasa competencia (tres operadores como máximo).

En el caso argentino, Rascovan se pregunta por quiénes se ven principalmente beneficiados por la planificación ferroviaria. Y su respuesta apunta a grandes capitales internacionales. Se apoya en la idea de que a la hora de planificar, los inversores son *holdings* (brinda el ejemplo de América Latina Logística, de capitales brasileños) y organismos de crédito (como la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo, de capitales españoles y estadounidenses respectivamente).

Va de suyo el hecho de que existen relaciones de poder en la política ferroviaria (o de cualquier otra índole). No es novedad. Pero lo que transmiten los expositores es su solapamiento en la discusión de y sobre la política ferroviaria. Hay relaciones de poder escondidas en las discusiones técnicas y de inversión que acompañan las decisiones sobre infraestructura, y que suelen ser vistas como “despojadas” de intereses.

Este límite en los análisis de la política ferroviaria no solo deja en penumbras al entramado de relaciones de poder, sino también a la emergencia misma de actores que asumen un protagonismo relevante en la relación con el Estado. Las reflexiones de Pérez sobre los ferrocarriles metropolitanos evidencian por ejemplo la emergencia de los sindicatos – empresarios, como un nuevo actor, por añadidura con un rol que signa la capacidad del Estado, y que es particularmente importante frente al modelo de gestión adoptado, hoy virado hacia una concesión bajo progresiva intervención estatal.

Pérez afirma que en Argentina la lógica del sistema de concesiones continúa, lo cual es cierto. Lo remarcable es que también persiste un mismo tipo de análisis sobre la política ferroviaria. Uno poco reflexivo, más enfocado en discutir sobre la propiedad, si la gestión es estatal o privada, que sobre cuestiones transversales a ambas, como las relaciones de poder entre actores (de quiénes se trata, qué proyectos de cambio asumen, qué autonomía y capacidades ostentan).

### Lecciones y desafíos

La exposición de Cerasoli llama la atención sobre los cambios en el territorio y en los patrones de movilidad, generados por la política ferroviaria italiana de los ’90. Tales mutaciones constituyen una cara “concreta” de la política. Para mejor o para peor, más allá del discurso o los objetivos, el territorio y los patrones de viaje resultan modificados por la política, aquí, allá y en todas partes. Las políticas dejan huellas en el



territorio. Lo cambian, y así construyen un nuevo escenario para la política, tanto material como de actores, además de modificar el balance entre ellos.

Al presente le toca entonces enfrentar desafíos y tomar enseñanzas del pasado. En el caso de las políticas ferroviarias en Italia y en Argentina, las lecciones muestran marchas y contramarchas aceleradas, pero también en buena medida irreflexivas, al no llegar al fondo en los análisis. El reto a enfrentar es enmendar lo hecho, no repetir errores, y además, ser conscientes de que se opera sobre una realidad que cambió a causa de ellos.

Destacar los efectos duraderos de políticas inconclusas y ya en revisión, refuerza la relevancia de reflexionar. A nuestro entender, este es un valioso mensaje propuesto desde el quehacer de los expositores. La

reflexión es una cualidad del quehacer académico, con frecuencia puesta en cuestión por un modo de vida que preconiza la inmediatez, otra cualidad, aunque más propia del quehacer profesional de técnicos y políticos, y es bueno que las cualidades se complementen, para no convertirse en debilidades.

La política ferroviaria argentina de los últimos 25 años muestra un devenir oscilante, marcado por dos leyes: la "ley de privatización" y la "ley de estatización". Y en el horizonte, la rescisión de los contratos de concesión. Lo recuperado del trabajo de los expositores sugiere una nueva oportunidad para abordar la cuestión con la seriedad que merece, e ir más allá la "letra gruesa" de las leyes, en la discusión sobre si la gestión y planificación ferroviaria ha de ser estatal o privada.

## CV BREVE DE LOS AUTORES

### Compilación

Susana Kralich /skralich@educ.ar  
Profesora y Licenciada en Geografía; Facultad de Filosofía y Letras (FFYL) UBA. Especialista en Transportes Terrestres (Facultad de Ingeniería, Universidad Politécnica de Madrid). Miembro de la Carrera del Investigador (CONICET). Profesora Titular de Transporte Urbano, Maestría en Planeamiento Urbano Regional (Fac. de Arquitectura y Urbanismo –FADU/UBA).

### Introducción

Jorge Blanco /jblanco@filo.uba.ar  
Profesor en Geografía y Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (FFYL, UBA). Profesor Adjunto de Geografía de la Circulación y Director del Instituto de Geografía (FFYL, UBA).

Susana Kralich

### Ponencias

Mario Cerasoli / mario.cerasoli@uniroma3.it  
Arquitecto, Doctor en Planificación, investigador y profesor de Urbanismo en el Departamento de Arquitectura de la Universidad "Roma Tre".

Verónica Pérez / veronikaperez@gmail.com  
Licenciada en Sociología (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria posdoctoral del Consejo

Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín. Integrante del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.

Isabel María Raposo / raposoisabel@arnet.com.ar  
Arquitecta, orientación en diseño urbano, Universidad Nacional de Rosario y Magister en Planificación Urbana y Regional (Universidad de Buenos Aires). Actual docente e investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de Rosario.

Alejandro Rascovan / alejandrascovan@gmail.com  
Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires y Socio-economía del Desarrollo (EHESS, Paris). Docente e Investigador de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Docente en la Universidad de Belgrano. Asesor en la Comisión de Transporte de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

### Comentarios

Andrea Gutiérrez / angutz@gmail.com  
Licenciada y Doctora en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora CONICET y docente del Departamento de Geografía (UBA). Coordinadora del Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía (UBA), y directora de sus distintos Proyectos UBACyT desde 2008.