

Reestructuración Ferroviaria: política pública y experiencia argentina.

Autoras: Raposo Isabel y Cafarell Sonia¹.

1- Introducción.

Las políticas públicas seguidas en el país respecto a los servicios de transportes en general, y al ferrocarril en particular, vienen describiendo un comportamiento errático en los últimos años. La necesidad de inversiones que permitan revertir la situación, suele estar presente como intención; sin embargo, analizando los hechos, cuando se identifican los recursos asignados, en general se verifica que debido a la baja asignación o la deficiente concreción de las inversiones, no permiten pensar que se pueda mejorar en dirección de una efectiva capitalización del sistema.

La reconversión ferroviaria planteada en los últimos años en el país como eje de política pública es el tema que ocupa –y preocupa- en particular a este desarrollo investigativo. El análisis está centrado tanto en el grado de equipamiento e instalaciones como en el tipo y particularidades de la prestación de servicios, se detiene en la evolución de la administración y gestión ferroviaria en los últimos años, sin desconocer la evolución que registra este medio de transporte como sistema en el país, el cual está cerca de cumplir 150 años de existencia.

El ferrocarril en Argentina estuvo sometido a importantes cambios en los últimos 30 años. A la primera reestructuración del sistema hacia fines de los años 70, sobrevino una segunda etapa de ajustes que culmina con la desarticulación de los tendidos de la red ferroviaria en los primeros 90 y la cancelación de gran parte de los tráficos de pasajeros (a excepción del AMBA) para posteriormente concesionar distintos segmentos de la red a empresas privadas para su explotación exclusiva en el traslado de cargas.

El presente trabajo está orientado a reconocer los efectos de las políticas públicas trazadas para el sector: descentralización del sistema, explotación a través de concesiones, renovación de los tendidos y realización de nuevos proyectos, entre otros temas. Se analizará en qué medida el sector público participa del proceso, y qué rol se asigna al capital privado, tanto en la ejecución de las inversiones como en la explotación de los servicios a futuro en el contexto nacional.

El interrogante se abre acerca de las motivaciones del Estado Nacional para decidir la modalidad de participación pública –privada en el manejo de los ferrocarriles ¿Hacia dónde se dirigen las políticas públicas orientadas a reestructurar el ferrocarril en Argentina? Se intentará dar cuenta de ciertos

¹ Docentes- investigadoras del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- Universidad Nacional de Rosario. E-mail: ieeconomicas@citynet.net.ar

desajustes entre teoría y práctica, identificando posibles “distorsiones” entre propuesta y puesta en escena de las políticas para identificar las transformaciones esperadas sobre el sistema, y anticipar sus cambios.

2- Tendencias de la Política pública y la Inversión.

La inversión pública, en especial aquella orientada a la formación de capital físico y/o humano es considerada hoy condición esencial si lo que se pretende alcanzar es el desarrollo de una región. La experiencia indica que tanto las políticas de inversión pública – sean orientadas a la regulación o la asignación de nuevos recursos al sistema- particularmente aquellas orientadas a la formación de capital público bajo la modalidad de infraestructuras o equipamientos, requieren de una mirada crítica orientada hacia un mejor y más efectivo enfoque integral del desarrollo.

La instalación de un nuevo paradigma del desarrollo incluye entre los desafíos a tomar en cuenta el papel del sector público y la necesidad de coordinación con el capital privado para tratar de concretar las inversiones. Dentro de lo que se considera un componente clave de este tipo de políticas en América Latina, es fundamental analizar cuál el nuevo rol del Estado en el marco que implica la construcción de un nuevo paradigma superador, tanto de aquel que planteaba un poder centralizado y previsible cuyo papel protagónico era fundamental, como el Estado minimalista y prescindente, impulsado según la concepción liberal a partir del Consenso de Washington (Iglesias, 2006).

Las políticas de inversión dirigidas por el Estado fueron un factor clave en un contexto anterior de país donde el sector público cumplía un rol dominante, en tanto las Provincias y los Municipios, generalmente complementaban estas propuestas. Fue la crisis del “Estado benefactor”, la falta de recursos y el endeudamiento progresivo en que entraron varios países Latinoamericanos en los años 70 y particularmente 80, los que llevaron a la existencia de gobiernos “desfinanciados”, y habilitaron de hecho, a una mayor ingerencia del mercado en la definición y orientación de las inversiones.

La participación del capital privado operando en forma conjunta al sector público, sería la llave que permitiría mejorar y sostener la dotación de capital público necesario para cubrir las demandas del territorio, ahora fuertemente orientadas por la competencia e inserción en esquemas globales pero desconociendo en muchos casos las necesidades “endógenas” de la sociedad que lo sustenta.

Durante los años 90 se profundiza la construcción de un Estado “en retirada” mediante la transferencia de funciones y activos (muchas veces deficientes u obsoletos) a las Provincias y/o Municipios para su atención. Buena parte del capital público, compuesto de grandes equipamientos e instalaciones resultó también comprometido en la operación a través de mecanismos de mercado a través de la concesión de servicios mediante la transferencia de activos públicos o explotación de recursos a manos de empresas privadas, o bien por medio de la privatización de activos con transferencia de la propiedad.

Una nueva etapa – caracterizada por cierto “hibridismo” en las medidas- se inicia con la crisis del país en el 2001, mediando el quiebre del modelo privatista aunque prima cierta incertidumbre en la orientación por adoptar. Se comienza a delinear lo que se puede llamar un tercer enfoque alternativo, que apunta a movilizar el potencial endógeno de las regiones menos favorecidas a través de esfuerzos que mejoren la oferta en infraestructuras y estimulen los emprendimientos empresariales.

Esta nueva instancia, se sustenta en las ideas de los “institucionalistas” como Weiss (2003), quienes centran su análisis en el estudio de las capacidades estatales como factor explicativo de las distintas trayectorias económico – sociales seguidas por los países capitalistas. El Estado tiene un papel central en la función de cambio, en el sentido de que la aplicación de cualquier política -liberal o intervencionista- requiere un conjunto de mecanismos políticos institucionalizados. Rescata además, la importancia de la “Sociedad” para la toma de decisiones, sobre todo en función de su condición de sujeto y objeto de la política y del territorio en el que se asienta.

El enfoque presenta axiomas que contrastan con la ortodoxia, al prevalecer la estrategia “de abajo hacia arriba, de largo plazo y sustentada en la pluralidad de actores” (Amin, 1998) En oposición al individualismo, reconoce los fundamentos colectivos y sociales del comportamiento económico, lo que le otorga una visión más institucional del desarrollo e incorpora la dimensión espacial como factor determinante de las políticas públicas, ausente en los planteos keynesianos y neoliberales.

El debate sobre el tamaño óptimo del Estado pierde relevancia en tanto gana peso la búsqueda del fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Siguiendo esta línea de análisis, se destaca la importancia de dos factores determinantes: en primer lugar, la estructura interna del Estado (en términos del tipo de burocracia), y en segundo lugar, su inserción en términos de los lazos estratégicos con la sociedad civil. De este modo el nuevo paradigma de la política sostiene que no es sólo el “Estado” ni tampoco el Mercado quienes definen en nombre del interés público o privado, sino que la Sociedad en su conjunto se suma a la construcción en un trípode que parece otorgar mayor “sustentabilidad” a la tarea colectiva. El nuevo ingrediente replantea la formulación; un orden invertido “botton-up” se sostiene, dando peso al “actor territorial” como determinante en una suerte de corriente ascendente que toma las necesidades del medio, para derivar en la concertación de intereses que respaldan las políticas públicas en general, y las inversión en particular.

La descentralización efectiva de recursos, decisiones y responsabilidades favorece la participación social, en tanto el involucramiento colectivo en la gestión de asuntos de interés y beneficio común “favorece el desarrollo del sentido de eficacia, incrementa la confianza en la organización, amplía el acceso a la información, y a su procesamiento, cuestiones que, junto a otras, están justamente asociadas al desarrollo de la ciudadanía y la democracia”, según expresa C. Vilas (2003).

En función de estos postulados que señala la teoría política, la conducta del Estado en estos años resulta “ambigua” en el caso argentino y por momentos contradictoria. El comportamiento de los agentes económicos y sociales demuestra prevalencia de conductas especulativas y de cooptación del Estado por parte de grandes intereses, se nota la ausencia de un proyecto integrador entre las funciones de acumulación y legitimación en respaldo a las decisiones del Estado, las estrategias diferenciadas y los esquemas de poder se caracterizan por crecientes asimetrías entre las partes; todo ello no hace sino señalar contradicciones en la función pública y su emergente más significativo, las políticas (R.Lo Vuolo, 2003).

La crisis de la convertibilidad dejó al descubierto la incapacidad del modelo neoliberal de convertirse en una alternativa sólida, y con poder para mejorar los niveles de desarrollo económico y social. Argentina adopta un nuevo esquema de crecimiento que, desde lo macro impulsa una estrategia agroexportadora sustentada en un tipo de cambio alto en un ambiente internacional donde la coyuntura se caracteriza por precios favorables. Dada esta condición, en el marco del proceso nacional de recuperación económica, lo local o regional como eje del modelo adquiere una mayor consideración, postura avalada desde la teoría por lo que implica transitar una nueva institucionalidad en los niveles inferiores de gobierno.

Dentro de las políticas de Estado, aquellas relacionadas con las decisiones de inversión pública constituyen un área de gran potencialidad, dado que traen consecuencias profundas en el largo plazo para un territorio, ya sea por su inclusión o no en las mismas, por los impactos que ellas producen o por el grado de equidad social que pueden generar a partir de los posibles efectos redistributivos que promueven.

Se plantean fuertes interrogantes en torno a ellas:

1- En principio, se establece cierto nivel de conflicto entre lo coyuntural del momento económico- social y lo estructural de las obras que se promueven; es decir, se abre un interrogante a si el contexto actual es un escenario que puede, sin modificaciones, sostenerse en el tiempo o bien si la inversión prevista es capaz de alterar y en qué términos el modelo de desarrollo de largo plazo por evaluar.

2- Por otra parte es indispensable identificar los procesos formales e informales a través de los cuales se deciden las prioridades de inversión así como el momento en que se llevarán a cabo las mismas (Ginés de Rus y otros, 2003: 297), para dar cuenta si existe arbitrariedad en la toma de decisiones que pueda relativizar la inversión, o que siembren dudas sobre la racionalidad de los mecanismos que acompañan.

3- Finalmente, y no menos importante, es indagar acerca de los actores involucrados en la toma de decisiones y los intereses que -están o no- allí representados; importa constatar que lugar ocupa la sociedad civil así como en que medida la agenda pública tiene incorporado el proceso.

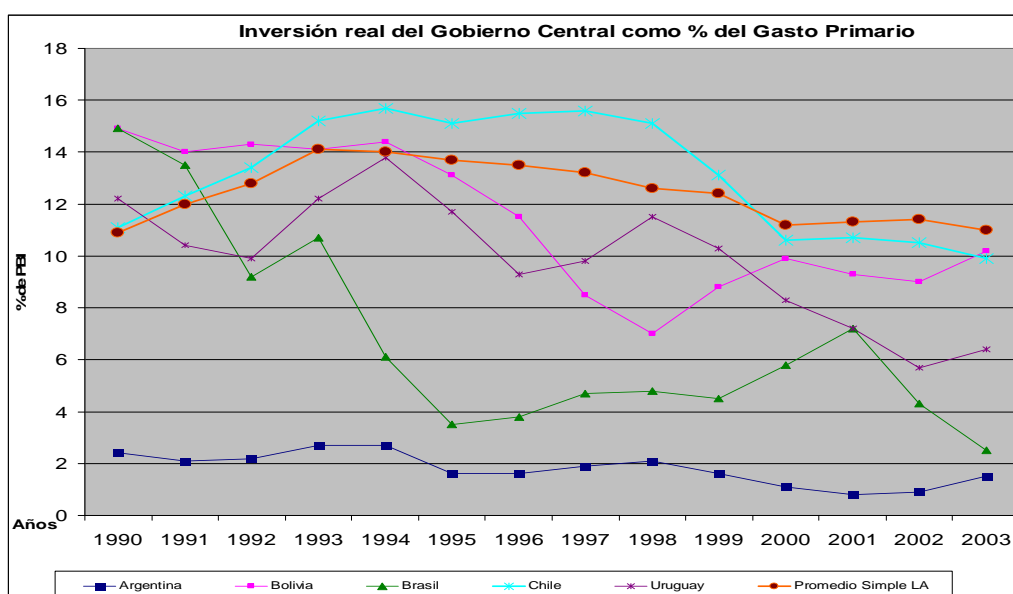
Las inversiones tienen efectos diferentes según:

a- El tipo de inversión de que se trata; por un lado las económicas, que están destinadas a contener y potenciar las posibilidades del medio productivo y, las sociales, las orientadas a sostener y mejorar las condiciones de vida de la población.

b- Las características del espacio receptor; es decir los efectos son diferentes según se trate de regiones rezagadas o de bajo crecimiento y fuerte marginalidad, o en crecimiento, con mayor inserción en un esquema global y menor marginalidad social. (Fuentes F y Mendoza C, 2003)

c- Según su origen, sean públicas o privadas. Dentro de la inversión pública (Estache y G.de Rus, 2003) hay mucho pendiente de definición. La tendencia decreciente de la inversión pública se venía observando hace dos décadas a esta parte, con creciente importancia en el debate internacional. Es conocido que la brecha en infraestructura resultante no ha sido automáticamente compensada por una mayor participación del sector privado en este período, tal cual se pensaba que ocurriría; por el contrario es notable como en el caso de algunos países de América Latina en particular, la caída de la inversión alcanzó dimensiones alarmantes.

Si bien el sector privado ingresó al financiamiento de infraestructuras – en particular económicas- y tomó a cargo la operación de servicios públicos, no siempre estuvo a la altura de lo esperado. Es un desafío conseguir que el Estado replantee su rol de regulador mediante políticas orientadas a evitar prácticas predatorias y anticompetitivas. La acumulación tanto como la legitimación del Estado se concentra en grupos seleccionados que no responden al interés general; esta suerte de “clientelismo político” es beneficiaria directa de las políticas públicas, lo cual aumenta la tendencia del sistema a entrar en crisis.



Fuente: Elaborado en base a datos de CEPAL 2006.

Corresponde a Argentina, como se observa en el gráfico anterior, la menor participación en inversión como porcentaje del gasto primario en relación a distintos países latinoamericanos; a su vez se aprecia una clara tendencia descendente en dicha relación en todos ellos.

Existe un sesgo generalizado en contra de la inversión en la política fiscal en los períodos de ajuste lo cual, inevitablemente, tiene consecuencias sobre el crecimiento de mediano plazo. El desafío es entonces reducirlo, lo que no necesariamente equivale a privilegiar el gasto de capital por sobre el gasto corriente, sino eliminar el sesgo clásico en contra de la inversión, reestableciendo cierto equilibrio en las prioridades de las partidas que componen el gasto.

En tiempos duros, donde aumentan las dificultades para mantener los recursos públicos, es más fácil postergar los proyectos de inversión que acomodar otros gastos corrientes a las metas fiscales. Durante el período 1998-2003, el “sexenio perdido”, esta tendencia se agudizó; la inversión real directa pública en Argentina como porcentaje del PIB presentó valores exigüos con tendencia declinante entre 1993 y 2001 para recuperarse levemente a partir de entonces. El valor máximo se registra en 2007 con el 0,92%.

3- Políticas e inversiones en el sistema ferroviario en Argentina.

Casi desde los mismos inicios de la configuración territorial del país como tal, la posibilidad primero, la necesidad después de transportar la producción agroganadera desde la llamada zona central del país con destino a los puertos del litoral, fue cubierta casi con exclusividad por el ferrocarril y casi excluyentemente como único medio de movilidad durante la segunda parte del siglo XIX y principios del XX.

En este período el ferrocarril representaba la vanguardia tecnológica en medios de transporte en el mundo; su rápido crecimiento en el país (no fue reemplazo sino “creación” de servicios) se convirtió en una “oferta masiva de transporte a bajo precio” tal como la define Schvarzer (1999).

Su aparición en la realidad nacional se dio a través del trazado inaugurado en 1857² mediando el esfuerzo de un grupo de emprendedores de Buenos Aires; pocos años después -1870- ya existían 722 Kms de vías en funcionamiento. De allí en más se desató una verdadera “fiebre ferroviaria” a través de compañías de capital privado – en gran parte de origen inglés y también francés – que protagonizaron una primera expansión; al ritmo del capitalismo financiero internacional, las compañías se hicieron cargo de concesiones, construyeron los ramales y ejercieron la explotación de los servicios, no desvinculadas del negocio inmobiliario y otros beneficios extraordinarios, manteniendo el control sobre el núcleo productivo central del país.³

² El Ferrocarril del Oeste, surge a partir de una concesión de tierras de la provincia a un grupo de comerciantes argentinos a través de un Acta de 1954. Fue construido por capital nacional y se apelo a la tracción a sangre en lugar de la locomotora a vapor para la movilidad de la línea. (Scalabrini Ortiz)

³ Es curiosa la convivencia de las empresas en su negociación de concesiones, la que alterno entre la

De allí en más se desarrolló una verdadera red de tendidos a partir de concesiones individuales de tierras fiscales a las Compañías que implantaron sus propios trazados e instalaciones en función de criterios económicos individuales. No existía un plan de conjunto ni objetivos compartidos que hicieran pensar en una articulación coherente de recursos del sistema en el tiempo; la lógica de la organización estaba en los intereses y estrategias de cada compañía para operar en competencia. Ellas constituyeron una estructura monolítica, estaban a cargo de la explotación y administración, pudiendo determinar unilateralmente que servicios brindar a un mercado prácticamente cautivo. Esta estructura se mantuvo con altibajos hasta los inicios de la Primera Guerra Mundial, siendo ésta la etapa durante la cual se materializó la mayor parte de la infraestructura ferroviaria con la que aún cuenta el país.

Superada la crisis financiera hacia fines del siglo XIX, se requería una acción pública capaz de llevar el ferrocarril a otras regiones del país y evitar, en favor del interés general, los excesos cometidos por las concesiones ferroviarias. Fue la Ley Mitre⁴ la que definió un marco inexistente hasta entonces, mediante el cual el gobierno otorgó una prórroga general de las franquicias de aduana a las compañías inglesas y tomó cierto control sobre las tarifas; en virtud de la norma, se consiguió cierto nivel de regulación sobre los servicios a cambio de lograr la “adhesión” voluntaria a la misma.⁵

Se consolida de allí en más un nuevo orden donde el Estado ocupa un lugar en la definición de políticas para el sector, y si bien son claros los beneficios para los grandes grupos ingleses establecidos, el rol del Estado implicó la posibilidad de autorizar nuevas líneas con las que responder a la competencia casi “monopólica” entonces instalada. Poco tiempo después, en 1909, se crea la Administración de los Ferrocarriles del Estado: EFA- Empresa Ferroviaria Argentina (Ley 6557/09) en tanto se acentúa la expansión a zonas marginales. Se consolidó por entonces un patrón en base a la concurrencia de capitales privados, focalizados desde un inicio en la Pampa Húmeda y algunos ámbitos regionales en crecimiento, y capitales públicos, que se incorporaron ocupando espacios marginales en la red.⁶

El Estado protagonizó la segunda expansión, también llamada “etapa nacional”, donde los nuevos tendidos ferroviarios obedecían a la necesidad del poder público de vincular numerosas capitales de Provincia, más allá de los espacios pampeanos; su lógica no aseguraba la rentabilidad del tendido, sino que

Nación y las Provincias en la primera construcción de los tendidos.

⁴ La ley N° 5355 de octubre de 1907, o “Ley Mitre”, constituye un hito en el desarrollo ferroviario argentino al regular las relaciones entre las compañías privadas y las autoridades nacionales durante un lapso de 40 años, previos a la nacionalización de los ferrocarriles en 1948.

⁵ Aún para las nuevas compañías las condiciones ofrecidas eran más favorables que las obtenidas en sus respectivas concesiones. Las franquicias aduaneras pasaban a regir por 40 años en vez de 20, y se extendían a todo tipo de artículos en lugar de limitarse a los que no se pudieran fabricar localmente. A la exoneración de impuestos nacionales se agregaban los de provincias y municipios. Finalmente, los controles tarifarios se condicionaban a que los ingresos superasen el 17 % del capital reconocido en tres años consecutivos, en vez de los dos años estipulados en sus contratos.

⁶ Las diferencias en el planteo de estrategia y capital involucrado también era manifiesto en el tipo de tecnología utilizada, esencialmente en la convivencia de tres diferentes trochas, lo que comprometió la unificación de recursos y actualización tecnológica del sistema, y limitó seriamente su armonización como unidad operativa de conjunto.

apuntaba al desarrollo social del país. Las estadísticas dan cuenta del crecimiento de la red ferroviaria, aunque esta vez el protagonismo del capital público era importante. (López y Waddell; 2007) Ver Cuadro 1.

Cuadro 1. Red Ferroviaria Nacional, según participación pública y privada

Años	1880	1890	1900	1906	1916	1940	1950	1960 *	1990 *
Kms. FFCC	2506	10447	16709	20491	36194	42641	42865	43923	34059
FFCC. nacionales	1820	1578	2160	2923	6641	13524	42865	43923	34059
Compañías Privadas	686	8869	14549	17568	29553	29117	---	---	---

Fuente: Elaboración en base a datos extraídos de López y Waddell; 2007)

La expansión ferroviaria tras la Primera Guerra Mundial se enfrentó a la depresión de los mercados mundiales y la caída de la demanda de transporte por estancamiento de la producción. La reducción de los beneficios de explotación no justificaban las inversiones, incluso se dificultaba mantener lo existente. Hacia 1920 el ferrocarril facilitó la expansión agropecuaria dando por concluida la ocupación de la Pampa Húmeda, en coincidencia con las últimas inversiones (Alonso, p.14), y consolidando una configuración polarizada en torno al puerto de Buenos Aires, y en menor escala, Rosario y Bahía Blanca.

En esta etapa, el sistema encontró el techo a la expansión, producto de la crisis del sistema pampeano en “los años 30”; estancamiento productivo, control de las tarifas, y presión de accionistas ingleses por remesas al exterior. Surge en esos años un competidor poderoso: el automotor, y con la creación de la Dirección Nacional de Vialidad- DNV en 1932, se inicia la construcción de una importante red vial que le compite – y no complementa- al sistema ferroviario.

Comienza en 1946 a darse los primeros pasos para la nacionalización del sistema ferroviario (con capitales franceses). La controvertida operación se concreta mediante la compra de las empresas británicas que estaban bajo concesiones – muy próximas a vencer- mediando la “recuperación” del crédito obrante en favor del país (la venta de suministros argentinos durante la Segunda Guerra, deuda convertida unilateralmente de libras esterlinas a depósito en el Banco de Inglaterra).⁷

En esos años, aproximadamente el 70% del tendido ferroviario era pertenencia de capitales privados, por lo que la operación se convirtió, antes que en una transacción comercial, en la reivindicación de valores con eje en lo “nacional”⁸. Tras la nacionalización, la red permaneció estable en cuanto a su extensión; sin embargo, la necesidad de políticas para sostener y actualizar tanto el tendido de vías como el equipamiento móvil era una necesidad latente.

⁷ Las opiniones se dividen entre quienes aluden a que se compraron no empresas sino hierros viejos en el período inmediato anterior a que venciera la Ley Mitre y caducaran las concesiones, y quienes rescataban el proceso de nacionalización definitiva con alejamiento de los capitales ingleses, con lo que ello implicó de atraso para el desarrollo industrial y particularmente, la producción del interior del país.

⁸Las distintas compañías - aproximadamente un total de 15 se reagruparon en 6 empresas a cargo de proveer servicios de cargas y de pasajeros interurbanos.

El déficit se convertía en un problema mayor a la vez que era causa de graves desequilibrios en el presupuesto nacional (Schwarzer, p.6 op.cit). Había que considerar la situación del mercado que operaba con tarifas insuficientes, el corrimiento de la demanda a medios alternativos, y otras cuestiones internas a la Empresa como la inestabilidad en la conducción y los conflictos sindicales agravados por el aumento en el número de agentes.

El ferrocarril en 1958 (próximo a cumplir 100 de vida en el país) dio por iniciada la racionalización del sistema. A través de la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino-FCEA se llevó adelante la operación donde primaron los criterios comerciales antes que el interés de los territorios del interior, los que quedaron expuestos al despoblamiento y la marginación productiva. Durante estos años de “regresión”⁹ se desechó no sólo la posibilidad de extensiones de ramales, sino que se producen los primeros recortes a la red existente. Los intentos de asistir al ferrocarril fueron recurrentes (programas de trabajo, nuevos recursos) aunque totalmente insuficientes para dar solución al problema: 1- constantes recortes presupuestarios, 2- fuerte presión sindical y 3- alternancia política e inestabilidad institucional en una Empresa burocratizada, y sobre todo, carente de recursos.

La situación de Ferrocarriles hacia 1980 se agrava aún más; por entonces requería del 1% del PBI para sostener su déficit operativo y hacer las inversiones de mantenimiento. Durante esos años había participado apenas del 15% del tráfico terrestre de cargas en el país; en tanto que el 50% de la infraestructura ferroviaria se calificada bajo el estado de regular/o directamente mala y, algo más de la mitad del material tractivo permanecía fuera de servicio. Ver Cuadro 2.

Cuadro 2. Equipamiento móvil de Ferrocarriles tras la nacionalización

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

Observaciones: Excluido furgones y coches motores.

Fuente: elaboración en base a datos (*) FA consignados en Roccatagliata, J. (1985) y (**) Secretaría de Transporte consignados por Roccatagliata J. (1993)

El corrimiento de las cargas hacia el automotor – por expresa voluntad política de priorizar este modo- y el abultado déficit de Ferrocarriles Argentinos, con reflejo en lo presupuestario, alimentando a su vez la espiral inflacionaria, fueron los efectos inmediatos del mal desempeño de la Empresa, y que derivaron en la decisión de actuar drásticamente sobre el problema

4- La Reestructuración ferroviaria y evolución reciente del sistema.

La fuerte inestabilidad del sistema ferroviario llegó al extremo de cuestionar la existencia misma de este medio de transporte en el país¹⁰; el ferrocarril como

⁹ Roccatagliatta Juan p.63

¹⁰ Schwarzer (p.9) describe que como parte del proceso de ajuste de la economía, la política de terminar con el déficit llevó a una brusca contracción de las operaciones con clausura de numerosos servicios interurbanos de pasajeros, el cierre de gran cantidad de ramales y la expulsión de personal.

unidad operativa monolítica y centralizada no podía continuar al margen de los cambios producidos en la economía durante los noventa. En buena parte de los países con ferrocarril, las pérdidas de participación en el mercado, los déficits reales y/o potenciales y la demanda de financiamiento se habían transformado en una enorme presión sobre los gobiernos para poner en marcha la reestructuración que incidiera tanto en la mejora de las prestaciones como en la relación con el Estado (IMT, 1994)¹¹

La urgencia por equilibrar las cuentas públicas haciendo primar el criterio de ajuste fiscal de las políticas neoliberales con argumentos afines a la privatización de servicios y prevalencia de mecanismos de mercado, dieron lugar a que en 1989 se dispusiera a través del Dec.666/89 la Reestructuración Ferroviaria mediante la racionalización de gastos y necesidades de financiamiento, ordenando el despiece de la Empresa Ferrocarriles Argentinos para trabajar en la privatización bajo la modalidad de concesión de servicios.

Después de marchas y contramarchas el Estado inició con apoyo del Banco Mundial el proceso tras haber reconocido tres áreas en el "negocio" ferroviario: 1- cargas, 2-pasajeros interurbanos y 3-pasajeros urbanos. El proceso contemplaba:

1. Priorizar el movimiento de cargas mediante las concesiones por empresa.
2. Crear la empresa Ferrocarriles Metropolitanos SA-FEMESA a cargo de los servicios de pasajeros urbanos- suburbanos del Gran Buenos Aires como paso previo a su transferencia.
3. Restringir los servicios de pasajeros de media y larga distancia, llegando a cancelar la operación en el país y dejar a cargo de las Provincias que así lo quisieran, este tipo de servicios de pasajeros (Alonso L. 1992).

1. La privatización del sistema ferroviario comenzó por la división de la red nacional en 6 unidades operativas diferentes, las que fueron licitadas en forma individual para explotar con servicios de carga por 30 años y manteniendo la condición de servicio público. Cada oferente contaba con apoyo de un operador internacional y podía fijar un "peaje" para los tráficos que ingresaran a su red, transferidas por otros operadores ferroviarios. Las condiciones contractuales definían el pago de un canon por uso de la red, instalaciones y medios de locomoción, la obligación de realizar un plan de inversiones necesarias junto a la actualización/ renovación de los medios de movilidad.

El nuevo sistema ferroviario contó con una red en explotación de 28.000 km. de extensión y ocupaba en la explotación a 6000 agentes en todo el país. El Estado conserva para sí la propiedad de las vías y bienes afectados, delegando en el concesionario la explotación comercial, la operación de trenes, la atención de estaciones, y el mantenimiento del material rodante.¹² Las nuevas empresas en general no redujeron la extensión de la red, sin embargo en la realidad cada concesión se abocó a mantener los ramales centrales y de hecho abandonaron la

¹¹ Se plantean cinco modelos de reestructuración: 1- ferrocarril monolítico, 2- organización por géneros de actividad, 3- Acceso competitivo, 4- Mayorista y 5- Ferrocarril por peaje (IMT,1994)

¹² Si bien no es privatización en términos de transferencia de propiedad, se admitió en algunos casos a utilizar los bienes concedidos como garantías en la obtención de créditos.

explotación de aquellos secundarios donde el interés comercial no justificaba la explotación.

Se entregaron cinco de las seis concesiones de carga determinadas en un inicio; la excepción fue el tendido de trocha angosta que se formalizó luego como Belgrano Cargas SA¹³. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3- Concesiones de servicios de Carga ferroviaria.

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

(*) hoy América Latina Logística Central SA.

(**) hoy América Latina Logística Mesopotámica SA

Fuente: elaboración propia en base a datos de CNRT.

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

El cuadro recesivo de años anteriores junto al elevado incumplimiento sistemático de las obligaciones asumidas por los concesionarios, derivó en que durante 1997, el Estado dispusiera (Dec. N°543 y 6 05) la Renegociación de los contratos. Además se unificaron los controles bajo la CNRT- Comisión Nacional de Regulación del Transporte, tratando de salvar las ineficiencias que presentaba el sistema por entonces.¹⁴

2- Avanzada la primera etapa de privatización de ramales de carga, se licitó el sistema ferroviario de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires¹⁵. Estos servicios, desglosados inicialmente del resto de la red nacional (con un total de 800Km de vías) se entregaron en concesiones para la explotación a

¹³ La Empresa fue transferida tiempo después (con 7600 Km. de vías) en concesión a la entidad Gremial Unión Ferroviaria mediante el Dec.1037/99 que establecía un aporte del Estado para una inversión de 250 millU\$S, en la renovación, mejoramiento y normalización de la infraestructura y el material rodante a un promedio de 50 mill.U\$S/año. El aporte público nunca se efectivizó y el PE decidió la modificación de los estatutos societarios mediante el Dec. N°24/04, disponiendo el llamado a licitación para la readecuación accionaria del Belgrano Cargas S.A. La licitación se declaró desierta por lo que el Estado se vio obligado mediante el Dec. N°446/06 a declarar la emergencia económica del Belgrano Cargas SA, y faculta a la Secretaría de Transporte a continuar con la explotación del servicio en el período de emergencia, para lo cual se 13/6/06 a la Sociedad Operadora de Emergencia SA para la operación, administración, gerenciamiento y explotación por cuenta y orden del Estado de los servicios de cargas y pasajeros.

¹⁴ La CNRT absorbió en el marco de la llamada Segunda Reforma del Estado, en 1996, la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario- CNTF y la Comisión Nacional de Transporte Automotor-CONTA a la que se sumaron las tareas que desarrollaba la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración ferroviaria, constituida en el marco del Acuerdo con el Banco Mundial (Felder, p.168)

¹⁵ En este caso el sistema que llegó a tener 400 millones de pasajeros año, se redujo a 200 millones en el año 1991. Estos números en realidad no dan cuenta exactamente de la realidad que habla de un 30% de evasión en el pago de pasajes.

siete grupos (más de 100 empresas agrupadas, varias de capital extranjero). Lo particular del llamado para concesionar los servicios era que su otorgamiento se haría en favor del grupo que solicitara menor subsidio estatal a la par que se comprometiera a realizar las inversiones necesarias para cubrir la operatoria.

Los servicios metropolitanos dan cuenta de un importante crecimiento de los volúmenes transportados en un inicio (por derivación de tráficos desde el automotor), los que se explican en función de las ligeras mejoras en los servicios y adecuación de tarifas.

Cuadro 4. Concesiones de Servicios Ferroviarios Metropolitanos. Area Buenos Aires

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

Fuente: Informe FCAMARI Contratos rescindido(1)Dec.591/07,(2)Dec.592/07 y (3)Dec.798/04 http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/informes/informe_ferrocarriles.pdf

3. Finalmente, quedaron desactivados prácticamente la totalidad de los servicios de pasajeros con el interior del país, existiendo la negativa de los concesionarios de cargas de tomar a su cargo algunos recorridos en el conjunto. Los servicios interurbanos venían de un largo período de desgaste a partir de “una oferta” con fuerte deterioro y en retroceso¹⁶.

Los servicios interurbanos de pasajeros fueron regulados por el Dec. N°1168/92 para la circulación de trenes de pasajeros sobre vías concesionadas y, por Dec. N°532/92 los servicios de explotación integral sobre ramales en explotación directa, ambos a cargo de los Estados Provinciales. Sólo como excepción permanecieron algunos recorridos mediante acuerdos específicos con las provincias.¹⁷

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

1. Elevado costo social para el país a partir de la elección del modelo de reestructuración implementado, debido a pérdidas de patrimonio público por

¹⁶La caída del número de pasajeros interurbanos era alarmante: se pasó de 20 millones año a 2 millones en 1990 (Schvarzer, p.9) De allí en más las grandes distancias sólo se cubren por automotor o avión.

¹⁷ Para los servicios de pasajeros interurbanos sobre vías concesionadas, los contratos de concesión de servicios de carga preveían dos categorías: el primero, “comercial”, donde se garantizaría el recorrido con una infraestructura adecuada, y el servicio “social”, donde la velocidad de los mismos será la que corresponda al estado de la infraestructura y elementos de seguridad para los trenes de carga, mínimo 50 km/h, y las Provincias debían abonar un peaje a ser pactado entre las partes por contrato.

desactivación de ramales y sus efectos territoriales. Ello derivó en la desarticulación de buena parte del territorio nacional, postergando zonas y poblaciones al interior del país.

2. Fuerte caída de los puestos de trabajo en la operación de traspaso de Ferrocarriles Argentinos a las nuevas empresas ferroviarias. La plantilla de personal se redujo de 85.000 a 14.500 personas en el conjunto de todos los concesionarios de cargas y pasajeros urbanos (CNRT).

3. La menor escala de las Empresas atentó contra la recuperación del capital que se opera, los ingresos no justificaban las inversiones, las que en su mayor parte se destinaban a equipos nuevos y reparación, y al sistema de comunicaciones, en tanto era mínimo lo destinado a obras civiles. En estos años se puede hablar de letargo en la renovación de la infraestructura básica, particularmente de recuperación de los tendidos.

4. Se desarticulaban los servicios interurbanos y urbanos de pasajeros en el país (a excepción del Gran Buenos Aires), descuidándose la coordinación de este modo de transporte con el resto (particularmente con el automotor) así como también se desatendieron las interferencias del sistema sobre las funciones urbanas. En suma, se careció de una política capaz de atender integralmente la problemática del sector.

5. La urgencia privatizadora le dio carácter “subsidiario” a la regulación, razón por la cual se transfirió a las empresas concesionarias la red y demás instalaciones sin haberse completado previamente el esquema regulatorio complementario al funcionamiento, persistiendo fallas y descoordinaciones en lo que debía ser una administración racional del sistema (Felder, p.151)¹⁸

6. Finalmente, la racionalización del capital de Ferrocarriles se dinamizó mediante la transferencia de tierras e instalaciones desafectadas del uso específico – que fueron cedidas o vendidas a Municipios y/o particulares– según disposiciones de la Ley 24.146/92¹⁹.

Hacia mediados del año 2002 la situación de la Red Metropolitana se tornó crítica. Estancamiento primero, y posterior caída en el número de pasajeros transportados después, terminaron por repercutir en la calidad del servicio, la seguridad de los pasajeros y, finalmente, en el deterioro acentuado de la red.

Los primeros cambios al modelo de explotación sobrevienen ese año con la Declaración de la Emergencia Ferroviaria en virtud de que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios decide ganar terreno al sector privado, asumiendo como propias algunas obras que los distintos operadores habían relegado definitivamente.

¹⁸ El transporte ferroviario aún se rige por la ley 2.873 del año 1891, y las reglamentaciones de Ferrocarriles Argentinos datan del año 1936; la antigüedad de la legislación impone la actualización del marco normativo que pese a los ajustes, adolece de fallas como: inconsistencias, vacíos legales, falta de personal idóneo, dependencia del poder político, entre otras cuestiones

¹⁹ Por Dec. N° 1.383/96 se constituye el ENABIEF- Ente Nacional de Administración de Bienes ferroviarios (convertido luego en ONABE), a cargo de la administración de tierras y otros bienes ferroviarios, y a cuya órbita de poder se destinó el patrimonio que carecían de un uso operativo justificado.

A través de la norma, entre otras cuestiones, se suspendieron los aumentos tarifarios en marcha y se requiere el dictado de un Programa de Emergencia de obras y trabajos indispensables así como prestación de servicios, lográndose reducir significativamente el número de prestaciones a cargo de las concesionarias. Si bien después del 2003, la Red Metropolitana recuperó parte de la actividad perdida y mejoró la cantidad de servicios, ello no se dio en todas las líneas por igual, lo que ocasionó graves problemas financieros y judiciales, aumentando considerablemente los subsidios del Estado al sector, y en algún caso extremo se llegó a la caída de la concesión por graves incumplimientos.²⁰ (Ver Cuadro 5)

Cuadro 5. Transferencias a Empresas públicas y Privadas, en Mill \$.

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

Fuente: Secretaría de Hacienda- Ministerio de Economía y Producción- Informe Económico

El proceso de renegociación que tuvo lugar a partir de la Ley de Emergencia se lleva adelante en el ámbito de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos- UNIREN. Si bien se cumplían las condiciones para replantear las relaciones Estado- Empresa, los resultados indican que contrariamente a ello, se encauzó el proceso en la misma dirección que lo venía haciendo, cediendo el poder público importantes beneficios a las concesiones cuestionadas por incumplimientos reiterados (el Estado cede a las presiones de grupos de poder nacionales e internacionales) (Aspiazú, p.5)

Iniciado el proceso, el Estado reasume la posibilidad de prestar servicios interjurisdiccionales de pasajeros en el largo recorrido a través del Dec. N°1261/04 (deroga el Dec. N°1168/92). La decisión es el emergente del Plan Estratégico para la Reorganización, recuperación y modernización del Sistema Ferroviario Nacional que contempla reconstruir este tipo de servicios, rehabilitando viejos corredores ferroviarios; para ello el Estado transfiere recursos a los concesionarios de cargas, supliendo la obligación de inversión incumplida en el mantenimiento de los tendidos bajo explotación.²¹

²⁰ Existían más allá de los servicios metropolitanos, serias disparidades por el modelo de explotación y grado de cumplimiento de las pautas contractuales establecidas. Se rescindió el Contrato a Transportes Metropolitanos Gral. San Martín SA (Dec. 798/2004), por graves incumplimientos contractuales. A través de los Dec. N° 591 y 592/2007, también se rescinden los Contratos de Transportes Metropolitanos Gral. Roca SA. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur SA. Todas las líneas están operadas por la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia, integrada por las concesionarias en operación (CNRT).

²¹ Entre los servicios de pasajeros interjurisdiccionales habilitados en los últimos años, se destacan los concedidos a: Pcia. de Corrientes (subcontratista TEA la línea Buenos Aires/ Posadas Resol. ST

Finalmente, en el marco del llamado Reordenamiento Ferroviario, y para resolver la institucionalidad de los cambios, se promulga la Ley 26.352/08 a partir de la cual se crean dos nuevas Sociedades del Estado en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Las mismas gozan de autonomía al regirse por sus propios estatutos, lo cual limita el alcance para con ellas de la Ley de Administración Financiera, uno de los más rígidos moldes legales para el manejo del dinero público al igual que las contrataciones que quedan fuera del amparo de la Ley de Obras Públicas.²² El Ejecutivo reserva la posibilidad de adecuar las competencias de control y fiscalización de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte- CNRT.

Una de ellas, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias- AdIF tiene a su cargo la administración y el mantenimiento de la infraestructura actual, de la por construir, y del sistema de control de la circulación, es decir todos los bienes del área, incluidos los que están en manos de los concesionarios actuales y deben volver en el futuro a la esfera pública, y que forman parte del inventario de capital de Ferrocarriles Argentinos. La otra, la Sociedad Operadora Ferroviaria- SOF podrá asumir “por sí, por intermedio de terceros o asociada a ellos” la prestación de los servicios de pasajeros o carga que le sean asignados, incluso hacerse cargo de material rodante, ya sean estos nuevos, concesionados o vueltos a estatizar.²³

5- Una lectura sobre la política ferroviaria en el país.

El curso que adopta la Reestructuración del Sistema Ferroviario mantiene un ordenamiento en torno a tres grandes líneas o ejes - escindidos entre sí- ya delineados en los años "90" con persistencia y profundización de la desintegración del sistema ferroviario como tal.

1- Un primer eje, la adecuación y actualización del sistema de cargas, se ha mantenido con una estructura descentralizada por Empresas (partes del viejo sistema ferroviario en manos del capital privado). Las Concesionarias de carga acordaron sus respectivas cartas de entendimiento y renegociaron (o están próximas a hacerlo) sus nuevos contratos.²⁴(CNRT,p15).

Los resultados de la negociación terminaron beneficiando a los concesionarias como que: a) se les exime del pago del canon (que por otra parte adeudaban); b) se les condonan obligaciones de inversión fija, siendo ahora proporcionales a la facturación y por un valor que ronda el 10%, monto que por otra parte

Nº115/04); a Pcia de Entre Ríos (concedido a ALLM SA para Concordia/Ayui y Basavilbaso/ Villaguay); a la empresa Ferro Central SA. Dec.Nº 550/2006 los servicios Retiro/ Córdoba y Tucumán y; servicios especiales por fuera del marco de los Decretos Regulatorios como: Pza. Constitución/ Gral. Alvear a TMR SA-a Ferrosur Roca SA y, Retiro/ Rosario/ Santa Fe a TBA SA- NCA SA

²² <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-99864-2008-02-29.html>

²³ Las transferencias que el Tesoro realiza a trenes, subtes y colectivos para evitar ajustes de tarifas, es altísimo. En este año llegarían a ser 27.000 mill., aumento que justifica en tan pocos años no menos que prestar atención a este engrosamiento de los subsidios. En los últimos meses, la Auditoría General de la Nación (AGN) elaboró una serie de informes críticos referidos al transporte ferroviario entre otros temas, que deberán aún pasar por el tamiz de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso.

²⁴ Están concluidas las negociaciones correspondientes a Nuevo Central Argentino SA, Ferro- Expreso Pampeano SA y Ferrosur Roca SA.

estará destinado sólo a mantener el capital rodante; y c) el gasto en infraestructura pasó a ser obligación del Estado quien a su vez mantiene las vías por donde también corren los nuevos servicios de pasajeros; se les autoriza en el tiempo restante de concesión (cerca de 14 años) a invertir los importantes montos acumulados en multas originadas en el no cumplimiento de las condiciones contractuales.

2- Dentro del segundo eje, se sostiene la estructura de viajes de pasajeros metropolitanos en torno al Gran Buenos Aires. Si bien en este caso se mantiene la estructura operativa, se cayeron 3 de los ramales concesionados en tanto crecieron “preocupantemente” los fondos públicos orientados a sostener funcionando el sistema; es decir, tarifas bajas, operatividad de las empresas y, obras de mantenimiento y equipos básicos en funcionamiento.²⁵

El Estado incrementa su responsabilidad y crece en obligaciones para poder sostener el sistema (por Ej. tomando a cargo el personal de las empresas a las que se les rescindió la concesión). Los montos de inversión para infraestructura ferroviaria, de acuerdo a lo informado desde el plano oficial, dan cuenta que a partir del año 2004 el incremento es importante sostenido llegando a estimarse 1.021mill.\$ al 2008. Corresponde así a las obras de infraestructura ferroviaria una participación destacada en el conjunto de obras públicas presupuestadas al 2008 (5,7% de un total de 17.913 mill.\$) en tanto al año 2002 no se asignaban recursos a este rubro.

Ejecución por Tipo de Obra Pública

Inversión pública en obras clasificadas por rubro (En millones de pesos)

MINPLAN	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Ejec/Tot 2008
Total Anual	759	1877	3924	8160	10770	12927	17913	100%
% de crecimiento		147%	109%	108%	32%	20%	39%	
Obras viales	224	477	1054	1903	2357	3208	4553	25,42%
Otras obras de energía		131	423	447	756	1821	3476	19,40%
Vivienda	375	703	1170	3095	3224	2928	2975	16,61%
Saneamiento	8	20	77	103	481	626	1158	6,46%
Infraestructura ferroviaria			68	565	311	451	1021	5,70%
Obras Hídricas	45	237	311	476	638	687	847	4,73%
Inversión minera	0,04	0,23	19	217	161	161	724	4,04%
Infraestructura municipal		48	37	121	302	368	377	3,22%
Otras obras públicas	107	261	765	1233	2540	2278	2584	14,42%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaria de Obras Públicas.

3- Finalmente, se cambió radicalmente la concepción anterior, a través del reestablecimiento de algunos recorridos interurbanos de pasajeros, haciéndose cargo el Estado de los mismos a través de nuevas concesiones, (en muchos casos se corresponden con operadores del sistema de cargas y metropolitano), no recibiendo en este caso igual trato la operatoria que el que se dio con las

²⁵ Adicionalmente, se incluyó a TBA entre los beneficiarios del Fideicomiso constituido por los fondos del Gasoil en carácter de Compensación Indemnizatoria no Tarifaria durante el año 2002 y como subsidio de explotación a partir del 2003 para atender costos operativos sin modificar la tarifa. La Tasa sobre el Gasoil fue creada por el Dec. N° 802/01 que da lugar al Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) integrado con: el Sistema Vial Integrado- SISVIAL y el Sistema Integrado de Transporte Terrestre- SISTRANS, que incluye al Sistema Ferroviario Integrado- SIFER y al Sistema Integrado de Transporte Automotor-SISTAU.

Provincias (Silva,p.5) En estos nuevos servicios, tanto la calidad de la prestación como la frecuencia de los servicios resultan, en buena parte, depreciadas respecto a lo que eran los antiguos servicios “reestablecidos” (muy bajas velocidades producto de vías en muy mal estado y sin mantenimiento, equipamiento móvil y terminales deficientes, etc.)

Un segmento especial, casi una subcategoría ferroviaria, es el segmento de los “servicios especiales” en el país, los que se mantuvieron o son reestablecidos bajo la modalidad de concesiones a particulares desde las Provincias (la “Trochita”, el “Tren de las Nubes”, el Ferrocarril Fueguino); su sostenimiento - no sin problemas- permanece prácticamente al margen del sistema y responde a la necesidad de complementar un recurso patrimonial extraordinario vinculado al circuito del turismo internacional.

La descentralización dentro de la política ferroviaria ha llegado a tener algunas manifestaciones recientes, aunque muy parciales, a las provincias. Es el caso de acuerdos entre el Gobierno Nacional y algunos territorios subnacionales, los que permiten instrumentar, como en el caso de Entre Ríos, una Unidad Ejecutora Ferroviaria para recuperar infraestructuras entre otras cuestiones.²⁶

La tendencia se orienta a dar lugar al interés de las provincias y las regiones movidas por legítimos intereses, que tratan de encontrar espacios en la endeble estructura regulatoria, de modo de “salvar” o rescatar del abandono definitivo algunos servicios, y con ello poblaciones marginadas del sistema, cuando no instalaciones y/o producciones vinculadas con la actividad.²⁷ Ello obedece, sin embargo, más a una estrategia desesperada desde el interior del país por mejorar o revertir situaciones puntuales, que a una opción cierta y organizada que permita pensar que el ferrocarril puede ser reestructurado en desde un enfoque descentralizado.

6- Conclusiones

En los últimos años el Estado argentino muestra, al igual que otros países latinoamericanos, una tendencia ligeramente creciente a ganar participación en la inversión, y mayor presencia en el área de las obras públicas nacionales, revirtiendo lo que había sido una clara retirada del sector durante la década anterior. De este modo si bien crece la asignación de recursos en forma importante tras la crisis de tipo de cambio hacia fines del 2001, existe una suerte de contradicción entre el discurso y los hechos de modo que los anuncios que dan cuenta de cierta intencionalidad política, no se corresponden con los recursos asignados o las inversiones efectivamente realizadas.

La política ferroviaria que viene siguiendo el Gobierno nacional ha estado marcada por la tendencia creciente a ganar presencia del sector público pese a sostener la operación privada en los servicios, teniendo las herramientas para

²⁶ Este es también el caso de la Municipalidad de Rosario quien viene impulsando la constitución de un Polo Regional Ferroviario con miras a lograr un programa de reestructuración ferroviaria a nivel local.

²⁷ Un desarrollo aparte merecería cubrir la problemática de los numerosos talleres ferroviarios que fueron abandonados o sostenidos a fuerza del esfuerzo de los propios empleados (en muchos casos bajo la modalidad de cooperativas) y cuya problemática ha sido atendida sólo parcialmente y en algún caso reciente (por Ej. el caso de Tafí del Valle- Tucumán).

revertir tal situación. Las recientes renegociaciones de contratos, la construcción de un nuevo marco jurídico regulatorio y el reestablecimiento de tráficos en el sistema parecen ser la consigna, en tanto la infraestructura de operación quedó como una “obligación autoimpuesta” beneficiando al concesionario privado; no está claro como afrontará el Estado este nuevo rol, teñido por una elevada y creciente demanda de financiamiento del sistema, no sólo pensando en términos de actualización, sino de simple mantenimiento de lo existente.

Una adecuada interpretación de la coyuntura necesariamente debería, pasar por el conocimiento previo del estado actual y de la problemática por atender para cerrar en un diagnóstico de situación. En el caso de ferrocarriles sería indispensable disponer de un pormenorizado estudio, que con detalle y rigor, permitiera manejar una estrategia de reestructuración ferroviaria bajo parámetros de convicción y certeza acerca de lo posible y realizable (en referencia a la disponibilidad y estado de los tendidos, material rodante, estaciones y otros equipamientos, presupuestos y alternativas de mantenimiento y mejoras, calculo de costos de operación, etc.)

Nada de ello parece posible: no se dispone de datos que permitan evaluar el verdadero patrimonio disponible (que esté claro que los tendidos ferroviarios al igual que el equipamiento móvil son capital público), ni se conoce el estado de las inversiones, ni siquiera se mantiene control sobre la operación de las Empresas concesionarias que administran y disponen respecto a las obras, los servicios y los recursos de sistema. El resultado de ello es la renegociación en términos cuasi predatorios de los últimos contratos ferroviarios; el aumento de los niveles de obsolescencia del equipamiento; las decisiones apresuradas y no evaluadas convenientemente, en suma, la “No Política” desde el Estado llevada casi a los límites de la anarquía.

Cualquier propuesta fundada necesita pues de la información que en este caso parece no existir, o por lo menos no estar disponible. La reestructuración que se sostiene en estos términos no garantiza ni asegura las inversiones necesarias ni el manejo eficiente de los recursos, y lejos de mejorar; se acerca al descontrol sobre el sistema y la prevalencia de intereses “poco claros” en el manejo de los bienes públicos.

Los resultados indican que en el término de 20 años de vigencia del modelo “privatista”, se gasta desmesuradamente y sin una clara justificación sobre el sistema de subsidio a las empresas; no se mejora en cuanto a los niveles de obsolescencia de las red ferroviaria (contrariamente se puede afirmar que creció el grado de deterioro de los tendidos); se perdió el concepto de sistema quedando librada a las partes el mejorar la operación comercial de cada segmento en explotación; no se ha instalado un adecuado marco regulatorio y de control de la operación ni de los bienes públicos concesionados; y lo que es más grave aún, se ha descuidado el capital público obrante en instalaciones, equipamientos y fundamentalmente tierras que en muchos casos han sido abandonadas, usurpadas ilegalmente o transferidas sin la debida evaluación de su puesta en contexto.

Un fuerte interrogante persiste tras estos hechos ¿Hacia dónde se orientan las políticas públicas que procuran reestructurar el ferrocarril en Argentina? ¿En qué medida el trípode Estado- Mercado- Sociedad se recompone frente a una realidad que compromete seriamente a futuro -no muy lejano por cierto- una parte importante del patrimonio de todos?

Tras estos interrogantes subsisten dudas y reflexiones de distinta índole. Lo cierto es que hoy convive una sociedad expectante que reclama mejores servicios con bajos niveles de información, creciente compromiso del Estado, baja disponibilidad de recursos públicos e importantes beneficios en manos de las Empresas concesionarias.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Luis (1992); Privatización del Transporte y Modelos sociales futuros. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 108 p. ISBN 950-25-3003-9
- AMIN, Ash (1998); An Institutional Perspective on Regional Economic Development. University of Dirham, Department of Geography UCL, London.
- ASPIAZU, Daniel (2002) "Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado. Interpretación de la crisis argentina". Realidad Económica N° 189 IADE. Buenos Aires 2002. p.8-16 ISSN 0325-1926
- CAFARELL S. y otros (2008); Reestructuración Ferroviaria, Demanda de Servicios y Expectativas de Cambio. II Jornadas de Investigadores en Economías Regionales, en el Marco del Plan Fenix. UNCPcia.BA- Tandil – Buenos Aires. . [en línea] Disponible en World Wide Web: www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20B/12-Cafarell-Gorban-Pizarro%202.pdf [consulta: 3 de abril 2009]
- COMISIÓN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DELTRANSPORTE- CNRT (2008); Historia de los ferrocarriles en Argentina. [en línea] Disponible en World Wide Web: http://www.cnrt.gov.ar/infoferro/espanol/data/historia_data.htm [Consulta: 3 diciembre 2008]
- ESTACHE A. y RUS Ginés de, (Editores) (2003); Privatización y regulación de las Infraestructuras de transporte. Una guía para reguladores. Banco Mundial en Co-edición Alfaomega Editor, Bogotá.
- FELDER, Ruth (2001); La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector. *Revista Gestión y Políticas públicas*, primer semestre, año/Vol. X, número 001 Centro de Investigación y Docencia Económicas. DF.México. pp.145-182 ISSN (versión impresa) 1405-1079
- FUENTES FLORES, N y MENDOZA COTA, J (2003); Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998. *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Nro. 2, Febrero 2003.
- IGLESIAS, Enrique (2006); El Papel del Estado y los paradigmas económicos en *Revista de la Cepal* N 90 Diciembre 2006.

- INSTITUTO MEXICANO DE TRANSPORTE- IMT (1994) ¿Porqué reestructurar los ferrocarriles? [en línea] Notas Publicación bimestral de divulgación externa N° 16, mayo-junio, 1994 Querétaro, México. Disponible en la World Wide Web: <http://boletin.imt.mx/muestraRes.php?id=380&t=nt> [consulta: 13 de abril 2009]
- LO VUOLO Rubén (2003); Estrategia económica para la Argentina. Propuestas. Ciepp / Fundación OSDE / Siglo Veintiuno Editores Argentina
- LÓPEZ M. y WADDELL J. (comp.)(2007); Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria. Buenos Aires: 1°ed.- Edit. Lumiere. p.518 ISBN 13:978-987-603-032-8
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2008); Plan Nacional de Inversiones Públicas 2008-2010. Dirección Nacional de Inversión Pública, Buenos Aires, [en línea] http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan_invpúb2.html [consulta: 13 octubre 2008]
- OSLACK, O y FELDER, R (1998); La capacidad de regulación en Argentina: Quis custodiet custodes?, En: ISUANI A. y FILMUS D. (comp.) La Argentina que viene. Flacso/EUDEBA, Buenos Aires.
- RAPOSO Isabel (2009); Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario. Revista Transporte y Territorio. Enviado para publicación; en dictamen de Comisión Evaluadora) Instituto de Geografía- Universidad de Buenos Aires.
- ROCCATAGLIATA, Juan (1987); Los ferrocarriles en la Argentina. Un enfoque Geográfico. Buenos Aires: Eudeba. 274 p. ISBN 950-23-0340-7
- ROCCATAGLIATA, Juan (1993); Geografía Económica Argentina. Buenos Aires: El Ateneo. 361 p. ISBN 950-02-3620-6
- SCALABRINI ORTIZ, Raúl (1940); Historia de los Ferrocarriles Argentinos. Buenos Aires: Editorial Reconquista, 1940. Reedición.
- SCHWARTZER (1999); Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI [en línea] CISEA, Centro de Investigación de la Situación del Estado Administrativo, Buenos Aires, 1999. p. 20. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/FERAUL.DOC> [consulta: 5 marzo 2009]
- SCIARA, Angel y otros. (2008); Importancia de la Política de Inversión Pública para la Región. Actas de las XIII Jornadas de Investigación. FCEyE- UNR. <http://www.fcecon.unr.edu.ar/jornadas/>
- SILVA, Adrián (2005); Política Ferroviaria. 2 años de Gestión Kirchner. APDFA Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos [consulta: 24 marzo 2009] http://www.apdfa.org/PoliticaFerroCifyt/est1_%20kirchner%20%20anios%20de%20gestion%20ferroviaria%20%2026082005%20.htm
- VILAS, Carlos (2003); Descentralización de políticas públicas: Argentina en la Década de 1990. Instituto Nacional de Administración Pública. www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/politicas_publicas/politicas_publicas.pdf
- WEISS, L. (2003) "Bringing Domestic Institutions Back In`in States in the Global Economy, Ed Linda Weiss, Cambridge University Press, New York and Cambridge, pp 1-33.