



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

A

Políticas ferroviarias en la argentina. Planes y proyectos en la primera década del siglo XXI

Autor:

Schweitzer, Mariana

Revista:

Revista Transporte y Territorio

2014, 10, 13-32



Artículo



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

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

Políticas ferroviarias en la argentina. Planes y proyectos en la primera década del siglo XXI



Mariana Schweitzer

CONICET - Centro de Estudios Hábitat y Municipio,
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires

Recibido: 29 de junio de 2012. Aceptado: 27 de mayo de 2013

Resumen

En el presente trabajo se identifica, se analiza y se compara, los planes y proyectos que se han formulado en la última década y que involucran al transporte ferroviario en la Argentina, propuestos desde esferas nacionales y desde organismos supranacionales. Para las acciones desarrolladas desde el nivel nacional se han analizado el Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias, PLANIFER (2004-2007), el Programa de Obras indispensables en materia de transporte ferroviario de pasajeros (2005), el Plan Estratégico Territorial en sus avances del año 2008 y del año 2011 y las Bases para la elaboración del Plan Quinquenal de Transporte, sometidas a discusión a partir de noviembre del año 2011. A nivel supranacional, se analizaron los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA. El análisis se complementa con la reflexión sobre las obras que han avanzado en relación con dichos planes.

Abstract

Railway policies in argentina. Plans and projects in the 1st decade of the XXI century.

This work identifies, analyzes and compares plans and projects carried out in the last decade involving railway transport in Argentina, proposed by national and international organizations. Regarding the actions carried out at national level, the author has analyzed the National Railway Investment Plan (PLANIFER in Spanish 2004-2007), the Program of Essential Works in terms of passenger railway transport (2005), the Territorial Strategic Plan (in its 2008 and 2011 versions) and the Basis to elaborate the Five Year Transport Plan, submitted to discussion in November 2011. At the international level, the author has analyzed the projects of the South American Regional Infrastructure Integration Initiative (in Spanish IIRSA). The analysis is complemented with considerations about the works that have progressed related to these plans.

Palabras clave

Políticas ferroviarias
Ferrocarriles
Planes y proyectos

Palavras-chave

Política ferroviária
Ferrovias
Planos e projetos

Key words

Rail policy
Railways
Plans and projects

Introducción

Las redes de transporte remiten a la puesta en valor de los territorios pero también a las diferentes modalidades de configuración y apropiación del espacio. Son soporte de actividades productivas y del sistema de asentamientos, actúan y modifican las condiciones de los territorios dando lugar a configuraciones territoriales que posibilitan o potencian el desarrollo socioeconómico, y como tales están vinculadas a las demandas de los distintos modelos de acumulación. Un claro ejemplo de ello es el ferrocarril, concebido para resolver la necesidad de ampliar los mercados que devino de la mano de los cambios en las formas de producción y del incremento de productividad producto de la revolución industrial. Así, el desarrollo del transporte terrestre con eje en el ferrocarril, posibilitó la disminución de los costos de los traslados y el acceso a nuevos territorios, con más seguridad, mayor capacidad de carga y en menores tiempos.

Cada país fue desarrollando su propia red, con sus especificidades morfológicas, atendiendo a sus propias circunstancias. En el caso de la Unión Europea las redes ferroviarias contribuyeron a estructurar los territorios nacionales de varios países sin contemplar la lógica de integración continental (Bavoux y Charrier, 1994). Lo mismo sucedió en América Latina y en la Argentina, con el trazado de redes funcionales al modelo agroexportador, inversiones vinculadas fundamentalmente al tendido de rieles para la exportación de materias primas por el puerto de Buenos Aires. Realizadas en función de las necesidades de los productores capitalistas y no de los intercambios al interior del país, fueron mayormente inversiones que tuvieron por objetivos vehicular y abaratar la comercialización de materias primas y no las interconexiones entre distintas regiones y mercados interiores.

Los primeros servicios ferroviarios en la Argentina fueron inaugurados entre 1860 y 1870 y crecieron en forma vertiginosa hasta los primeros años del siglo XX. La red del país, después de ubicarse en el décimo lugar del mundo en cuanto a su longitud a mediados del siglo XX, decreció de un total de 43.923 km que tenía en 1960, a 39.779 km en 1976 (Waddell 2007) y a 34.059 km en 1989 (Martínez, 2007). De esta forma, la Argentina llegó a principios del siglo XXI con un sistema ferroviario devastado, producto de sucesivas políticas que atentaron contra aquel ferrocarril que otrora recorría vastas zonas del país.

Fue en la década de 1960 cuando empezó la declinación del ferrocarril, disminuyó el tráfico, la calidad de los servicios y comenzó la clausura de ramales. La competencia con el modo aéreo y el carretero (y la presión del lobby automotor) también condicionó la expansión ferroviaria. Las políticas que arrasaron con el sistema comenzaron con el plan Larkin en su intento de reemplazar 10.000km de ferrovías por carreteras, se consolidaron durante la dictadura cívico-militar con su adhesión a la Escuela de Chicago y se profundizaron más aún durante la presidencia de Carlos Menem. En el marco de la Reforma del Estado se privatizó todo lo que era susceptible de pasar a manos privadas: se privatizaron desde empresas productivas y de servicios, pasando por las empresas petroleras, actividades de regulación y hasta la emisión de los documentos de identidad. La empresa ferroviaria nacional, Ferrocarriles Argentinos, no quedó al margen de estas políticas. Se concesionaron 28.000km a operadores de cargas y 800km de rieles en el AMBA para pasajeros.

Dentro de la lógica de las empresas privadas, los ramales más rentables siguieron operando y otros fueron clausurados¹. Como consecuencia de ello llegamos a los primeros años del milenio con trenes de cargas operando en aproximadamente el 40% de la red, ferrocarriles de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires circulando con fuertes subsidios y en condiciones subóptimas –más que evidentes con los accidentes ocurridos en los últimos tiempos-, y trenes interurbanos de pasajeros prácticamente

1. De esa época es la resonada frase que en 1989 dijo el entonces Presidente Carlos Menem "Ramal que para, ramal que cierra".

inexistentes². En cuanto a la ecuación económica que se ha presentado como justificación para la cancelación de servicios, vale recordar que este modo de transporte es el único que, dentro del conjunto de sus erogaciones computa no solo los gastos de operación sino también los de mantenimiento de las instalaciones (Merenne, 1995), y por ello suele tener déficits de explotación cubiertos por presupuestos estatales³.

En estos últimos años, con el cambio de gestión, se viene planteando desde esferas oficiales la necesidad de rehabilitar el sistema ferroviario. Se han recuperado algunos servicios de pasajeros y mejorado ramales de transporte de cargas con inversiones puntuales. Los avances han sido escasos y la obsolescencia, la falta de mantenimiento y el deterioro, no han sido revertidos y siguen siendo noticia de todos los días⁴.

Si bien no parece apropiado reconstruir aquella red que estaba en operación más de media década atrás, es preciso repensar el rol del ferrocarril dentro del modelo de desarrollo del país, entendiendo sus ventajas para las economías regionales y para el transporte de pasajeros tanto a grandes distancias como dentro del área metropolitana que concentra más de un tercio de la población del país.

Desde esa perspectiva, en el presente trabajo se examinan los planes y los proyectos que se están promoviendo desde el gobierno nacional y desde esferas supranacionales, sus coincidencias y divergencias, y las acciones efectivamente llevadas a cabo en la última década.

La gestión actual. Los planes y proyectos desde el Estado Nacional

En el año 2003, Néstor Kirchner fue electo presidente de la Argentina y anunció cambios en los servicios ferroviarios. En el año 2004 el Gobierno Nacional reasumió la prestación de los servicios interurbanos de pasajeros -que habían sido suprimidos en 1992- con el objetivo de recuperar y desarrollar el modo ferroviario para el transporte de pasajeros, preservar el medio ambiente y mejorar las condiciones socio ambientales en miras al *desarrollo sustentable y sostenido de la población*⁵.

En ese mismo año, y por la falta de condiciones mínimas en la prestación de los servicios, el Estado le ha rescindido la concesión al grupo Transportes Metropolitanos. Este grupo perdió la gestión del Ferrocarril San Martín en el año 2004 y años más tarde, en el año 2007, la de los ferrocarriles Roca y Belgrano Sur⁶. A los efectos de mantener la prestación de estos servicios, se creó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), empresa que pasó a operar por cuenta y orden del Estado esos servicios desde principios de 2005. La UGOFE estuvo integrada por los otros concesionarios que operaban en el AMBA, TBA, Ferrovías y Metrovías, hasta mayo de 2012 cuando fue la quita de la concesión a TBA⁷.

En los comienzos de la nueva gestión se formuló el *Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias*, PLANIFER 2004-2007. En el marco de este plan se anunció un aporte de 300 millones de pesos para inversiones ferroviarias previstas a concretar durante 2004 y un total de 800 millones de pesos hasta 2007, para reactivar servicios de trenes en distintos puntos del país. Si bien en el momento en que fue anunciado el Plan se generaron expectativas, fundamentalmente respecto a la recuperación del Ferrocarril Belgrano Cargas, la mayor parte de los fondos públicos fue destinada a los servicios del AMBA, y en gran medida a incrementar los subsidios que reciben los operadores privados como compensación tarifaria⁸. De esos 300 millones de pesos que se anunciaron para el primer año del PLANIFER, 5 millones se destinaron al ramal Tucumán-Concepción y 1,9 millones para el ramal Santa Fe-Santo Tomé, ambos por los rieles del Belgrano Cargas, y al menos 262 millones tuvieron destino en el AMBA⁹.

2. Este proceso no fue exclusivo de nuestro país ni del continente. En Europa, desde mediados de siglo XX y luego de haber sido el ferroviario el modo de transporte dominante en los desplazamientos terrestres, ha ido perdiendo cuotas de mercado tanto para mercancías como para de pasajeros, tendencia que parece haberse aminorado en los años recientes. Tanto es así que Merlin señala que el ferrocarril corre peligro de convertirse en un modo de transporte casi marginal en la Unión Europea y en los Estados Unidos (Merlin, 1991).

3. En el transporte por carretera no se computan los costos de construcción de las autopistas y autovías.

4. Debido al deterioro de la red metropolitana y en el contexto de una de las crisis más importantes que atravesó el país, en el año 2002 se declaró el "estado de emergencia" del transporte ferroviario y subterráneo para el AMBA, por medio del Decreto N° 2075/2002. Este Decreto estableció la suspensión de todas las obras que no habían sido comenzadas y el congelamiento de las tarifas para los usuarios.

5. La recuperación de los servicios interurbanos se reglamentó por el Decreto N° 1261 (27/09/2004).

6. Por Decreto 798/2004 del Poder Ejecutivo Nacional fue la quita de concesión del San Martín, y las del Roca y Belgrano Sur por los decretos N° 591/2007 y N° 592/2007 respectivamente.

7. Por Decreto N° 973/2012 se le rescindió el Contrato de Concesión a TBA para la administración de las líneas Sarmiento y Mitre. Esta quita fue consecuencia de la "tragedia de Once", accidente ferroviario en la línea del Sarmiento en el que fallecieron 51 personas.

8. Los subsidios que en 2002, cuando se declaró en estado de emergencia del transporte ferroviario, significaban el 7% de los ingresos de las empresas prestatarias, en 2010 representaban el 70% (CIPPEC, 2011). Por otro lado, a principios de junio de 2012, en ocasión de anunciar el cambio de inserción de la Secretaría de Transporte, que pasó del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a la órbita del renovado Ministerio del Interior y Transporte (Decreto N° 874/2012), la Presidente Cristina Fernández señaló que se estaban erogando en concepto de subsidios para el transporte en todo el país, un total de 21.168 millones de pesos.

9. Un porcentaje de las inversiones anunciadas para el Ferrocarril Belgrano Cargas estaba vinculado con inversiones privadas.

A fines del año 2005 se aprobó un nuevo plan: el “Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes, a fin de garantizar la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios de pasajeros de largo recorrido, cuyos trazados incluyen jurisdicciones provinciales y del Área Metropolitana de Buenos Aires”¹⁰. Dentro de este Programa (en adelante Programa Ferroviario) se presentó un listado de obras a realizarse en varios ramales interurbanos y del Área Metropolitana de Buenos Aires (Cuadro 1). Al año siguiente se estableció la posibilidad de que se incorporen nuevos proyectos al Programa¹¹.

10. Aprobado por el Decreto N° 1683/2005.

11. Mediante la Resolución N° 328/ 2006 de la Secretaría de Transporte.

Cuadro 1. Programa Ferroviario Proyectos incluidos originalmente en el Decreto N° 1683 (2005). Fuente: Decreto N° 1683.

Rehabilitación del ramal Concepción-Tucumán
Reparación de vías en los servicios entre Rosario, Santa Fe, entre Tostado, Gral. Pinedo, entre Gral. Pinedo y Avia Terai y entre Güemes y Salta (Incluye el ramal Joaquín V González-Pichanal y Metán- Güemes)
Reparación de 365 km de vías entre Tucumán-Jujuy y entre Güemes-Socompa
Rehabilitación del ramal Concepción-Trancas para servicios de pasajeros
Renovación de vías en el corredor Buenos Aires-Córdoba (900 Km.) para circular a 100Km/hora (Incluye al trayecto Zárate-Rosario del FFCC Mitre)
Renovación de vías en el corredor Buenos Aires-Tucumán (852 Km) para circular a 100Km/hora
Mejoramiento del ramal entre Bahía Blanca y Carmen de Patagones
Mejoramiento de las vías entre Gral. Guido-Gral. Madariaga-Aguara y Carmen de Patagones
Reparación y renovación de vías para el trayecto entre Buenos Aires y Santa Rosa
Recuperación La Picasa
Reparación y renovación de vías entre Buenos Aires y Bariloche
Reparación tramo Santa Fe-Rafaela
Circunvalar Rosario
Mejoramiento y renovación de vía entre Zárate y Rosario
Mejoramiento de vías entre Lacroze y Posadas para llegar a circular a 80km/hora (Incluye el recorrido entre Zárate y Posadas)
En el ÁMBA, trabajos sobre las líneas Belgrano Norte, Urquiza y Subterráneos, Mitre y Sarmiento, Belgrano Sur y San Martín

Por otra parte, a partir del 2004 se comenzó a elaborar el *Plan Estratégico Territorial, PET*, por parte de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En este Plan se plantearon los objetivos de identificar las inversiones en infraestructura y en equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y de las provincias, intervenir sobre la organización territorial del país y de cada una de sus regiones, mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales, incrementar y racionalizar la dotación de infraestructuras, trabajar sobre las zonas más rezagadas y menos dinámicas, así como estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión de las administraciones más dinámicas. El Plan no se plantea como un producto acabado sino como un proceso de pensamiento estratégico sujeto a una constante actualización (PET, 2008).

En referencia a la inequidad territorial que produce el mercado como principal factor determinante en la inversión en infraestructuras, se destaca en el PET la necesidad de:

“promover el desarrollo de las regiones rezagadas y de las comunidades que en ellas habitan y ya no exclusivamente en los requerimientos de una economía volcada hacia el exterior” junto a la necesidad de “modificar las tendencias, las dinámicas del mercado que tiende a concentrar la inversión en las regiones que ofrecen condiciones apriorísticas favorables, dadas las ventajas comparativas de las economías de aglomeración” (Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Avance 2008:22)¹².

Para lograr dichos objetivos se trabajó el denominado *Modelo Territorial Actual*, un diagnóstico de la situación ambiental, social, económica y del medio físico, a partir del cual se construyó un *Modelo Territorial Deseado*, junto a una cartera de iniciativas y/o proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, que aportarían a la construcción de dicho modelo. Por otro lado, las distintas jurisdicciones federales han elaborado sus respectivos modelos deseados con prioritizaciones de proyectos, en algunos casos coincidentes con los formulados desde el Estado Nacional y en otros no.

Se ha presentado en el año 2008 un primer avance del *Plan Estratégico Territorial*, “Argentina del Bicentenario” y hacia fines del 2011 una actualización, el *Avance II del Plan Estratégico Territorial* “Argentina del Bicentenario”. En el Plan del 2008 se incluyó una *Cartera de las Principales Iniciativas y Proyectos por su Impacto regional*, y en el del 2011 una *Cartera Nacional de Proyectos Estratégicos Ponderados* (Cuadro 2).

En cuanto a los proyectos ferroviarios contenidos en ambos planes, en 2008 se plantearon 20 proyectos o conjuntos de proyectos de impacto regional a nivel nacional, mientras que en el año 2011 fueron 13 los proyectos ferroviarios incluidos. Entre ambos planes se mantuvieron 6 proyectos coincidentes en forma total o en algunos tramos: cuatro en el norte del país (en distintos tramos del ferrocarril Belgrano Cargas), uno en la zona central del país (el ferrocarril trasandino Central entre Mendoza y Chile) y el sexto, con coincidencias parciales entre ambas carteras, sobre el Atlántico (desde San Antonio Oeste y Puerto Madryn hacia el sur)¹³.

Cuadro 2. Plan Estratégico Territorial, avances de 2008 y de 2011. Proyectos ferroviarios ponderados. Fuente: Plan Estratégico Territorial 2008 y Plan Estratégico Territorial 2011.

PET 2008	PET2011
Construcción y Rehabilitación ramales BC San Juan, San Luis y la Rioja	
Recuperación FFCC Andalgalá/Serrezuela. Tramo Cebollar-Chumbicha - Andalgalá , A, A4 (La Rioja y Catamarca)	Recuperación FFCC Andalgalá/Serrezuela. Tramo Cebollar-Chumbicha-Andalgalá , A, A4 (La Rioja y Catamarca)
Rehabilitación FFCC Jujuy-La Quiaca. Ramal C	Rehabilitación FFCC Jujuy-La Quiaca. Ramal C
Rehabilitación operativa del FFCC Belgrano Cargas (Ramales Catamarca-La Rioja-Jujuy-Antofagasta)	Rehabilitación operativa del FFCC Belgrano Cargas (Ramales Catamarca-La Rioja-Jujuy-Antofagasta)
Tramo Avía Terai-Resistencia-Puerto de Barranqueras (C3)	Tramo Avía Terai-Resistencia- Puerto de Barranqueras (C3)
	Accesos ferroviarios a Bahía Blanca
	Reactivación ramal Perico-Pichanal C15 (Jujuy y Salta)
	FFCC Pampa Blanca -San Salvador de Jujuy
	Rehabilitación del ramal ferroviario C25: Embarcación- Formosa

12. Según el PET, “La localización de la inversión industrial y la adecuación de las redes de infraestructura y servicios configuran un círculo de acumulación de capital que retroalimenta la inequidad entre distintas regiones del territorio”. Boletín Oficial, Decreto Nº 1824/2004. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

13. Se analizaron solo aquellas iniciativas ponderadas por su impacto regional a nivel nacional, debido a que el universo de iniciativas formuladas desde las distintas jurisdicciones provinciales excede las posibilidades del presente trabajo.

	Enlace ferro fluvial Diamante-Coronda
	FFCC Belgrano Cargas Buenos Aires
	Rehabilitación FFCC C12: Avia Terai-Metán
Conexión ferroubanística Reconquista-Goya	
Construcción del FFCC Trasandino Central Mendoza-Los Andes	Construcción del FFCC Trasandino Central Mendoza-Los Andes
Construcción del ramal Choele Choel-San Antonio Oeste	
FFCC San Antonio Este-San Antonio Oeste	
FFCC Posadas-Bernardo de Irigoyen	
FFCC San Antonio Oeste Madryn y Trelew	FFCC Transpatagónico Puerto Madryn-Comodoro Rivadavia
FFCC Trasandino Sur Zapala-Pino Hachado	
Obras red FFCC líneas Gral. Mitre, Roca y Sarmiento	
Ramal Concordia-Ibicuy	
Ramal Paraná-Concepción del Uruguay	
Ramal Río Primero-Sebastián El Cano	
Reconversión del FFCC Río Gallegos-Río Turbio y Río Turbio-Puerto Natales-Calafate	
Reconversión y mejora del FFCC Puerto Deseado-Jaramillo	
Sistema Ferroviario multitrocha Paraná-San Jaime de la Frontera	
Traza nueva FFCC Esquel-límite con Santa Cruz	
Tren de alta velocidad Córdoba-Rosario-Buenos Aires	
20	13

En octubre de 2011 se presentó un informe preliminar para la elaboración de las *Bases para el Plan Quinquenal de Transporte 2012-2016*. Con este documento se busca discutir estrategias en materia de transporte con sectores del trabajo, técnicos, empresarios, académicos y de la sociedad civil. Se apunta a una construcción colectiva de un Plan Nacional de Transporte, entendiendo que debe facilitar e integrar las actividades humanas y los sectores productivos, y que como tal debe ser una herramienta que permita la concreción de un modelo de desarrollo equitativo y sustentable.

Las Bases presentadas para el debate abarcan al transporte automotor, aéreo, fluvial, multimodal y ferroviario, para el traslado de cargas y de pasajeros. Se plantearon cinco ejes estratégicos que cruzan temas referidos al Desarrollo Productivo, a la Modernización del Transporte, al Fortalecimiento Institucional, a la Gestión de Recursos Financieros y a la Integración Regional. Se destaca la necesidad de avanzar en el desarrollo de *hubs* como terminales intermodales de carga y zonas de actividades logísticas, donde confluyan los servicios de transporte de carga (ferrocarril, automotor, marítimo y/o aéreo), con operación de puertos y aduanas¹⁴.

Respecto a los ferrocarriles se propone refuncionalizar la red del país para el desarrollo creciente de los servicios de cargas, mediante proyectos de inversión en todas las líneas troncales (estén ellas concesionadas o no), a la vez que revisar y adecuar los contratos de las concesiones ferroviarias. Se formulan obras para la red primaria del Belgrano Cargas y en el Corredor Bioceánico Norte, en el Corredor Trasandino Central (Aconcagua), la extensión de la red Choele Choel - San Antonio Oeste

14. Los proyectos de hubs logísticos son en Barranqueras (Chaco), Cevil Pozo (Tucumán), Güemes (Salta), Bahía Blanca (Buenos Aires), San Antonio Oeste (Río Negro) y en Concepción del Uruguay (Entre Ríos).

permitiendo el acceso al Puerto San Antonio Este, Puerto Madryn y Trelew, y la construcción del Ferrocarril Trasandino del Sur a partir de la concreción del tendido entre Zapala y el límite con Chile. Dentro de los proyectos ferroviarios también se destacan la propuesta de conexión del área central de la Ciudad de Buenos Aires con Ezeiza, obras sobre parte de la red de Entre Ríos, la recuperación de servicios ferroviarios interurbanos de larga distancia (con su mejora continua) y su articulación con las inversiones en cargas, intervenciones sobre trenes turísticos y la integración ferroviaria con los países vecinos (Ver Cuadro 3).

Al estar las Bases en proceso de debate y elaboración, los proyectos incluidos en esta instancia no se pueden considerar como definitivos, ya que algunos pueden permanecer mientras que otros no, e incluso pueden surgir unos nuevos. Sin embargo vale señalar que se han planteado proyectos coincidentes con alguno o con ambos PET: el Corredor Bioceánico Aconcagua (Trasandino Central), la extensión de la red Choele Choel - San Antonio Oeste hasta Trelew, la construcción del Ferrocarril Trasandino del Sur, los trabajos sobre el ramal C3 del Belgrano Cargas entre Avia Terai y Barranqueras y varias obras en el AMBA, dentro de las que se incluye el Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento y la electrificación de ramales. (Cuadro 3).

Cuadro 3. Proyectos ferroviarios incluidos en las Bases, según ejes estratégicos.

Fuente: Bases para el Plan Quinquenal de Transporte 2012-2016.

Ejes Estratégicos
Desarrollo productivo
Refuncionalización del sistema ferroviario de cargas:
Renovación parcial del corredor C18 Embarcación-Joaquín V. González
Renovación parcial del corredor C3 Avia Terai-Barranqueras
Renovación parcial del corredor Tostado-Santa Fe (ramal C)-Rosario
Renovación parcial del corredor Santa Fe-Rosario (ramal F1)
Circunvalar Rosario
Renovación parcial del corredor ramal C14 (Salta-Chile)
Renovación parcial del corredor ramal C13 (Salta-Chile)
Corredor Bioceánico Norte
Extensión de la red Choele Choel-San Antonio Oeste, permitiendo el acceso al Puerto San Antonio Este, Puerto Madryn y Trelew
Construcción del Ferrocarril Trasandino del Sur, Zapala-Las Lajas-Mallín Chileno
Corredor Bioceánico Aconcagua-Trasandino Central
Modernización
Área Metropolitana de Buenos Aires:
Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento
Electrificación de los Ferrocarriles San Martín, Belgrano Sur, Belgrano Norte y servicios Diesel aún remanentes en el Ferrocarril Roca
Conexión ferroviaria Ezeiza
Recuperación de servicios ferroviarios interurbanos de larga distancia y mejora continua
Integración territorial y modal
Recuperación de los servicios de pasajeros ferroviarios regionales
Tren San Juan-Mendoza
Recuperación red secundaria ferroviaria de Entre Ríos
Rehabilitación de vías y servicios entre Lincoln y Realicó (La Pampa)
Tren Local – Regional ferro urbano Salta

Tren turístico Volcán: Rehabilitación de vías entre Perico y Yala
Tren de las Sierras – Córdoba, hasta Cruz del Eje
Regularización de los servicios ferroviarios de pasajeros de la provincia del Chaco (ex SEFECHA)
Tren del Valle: Senillosa-Chichinales
Integración MERCOSUR
Integración ferroviaria Argentina-Chile (vía Belgrano Cargas / Túnel Ferroviario Bioceánico Central)
Revitalización Corredor Mesopotámico-Brasil
Integración ferroviaria Argentina-Uruguay (Pilar-Paso de los Toros-Montevideo)
Integración ferroviaria Argentina-Paraguay (Posadas-Encarnación)
Integración ferroviaria Argentina-Bolivia-Perú (La Quiaca-La Paz / Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra)

Los planes y proyectos desde organismos supranacionales: la IIRSA

Dentro de los planes formulados desde instancias supranacionales se encuentra la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana*, IIRSA. Esta iniciativa se creó en el año 2000 agrupando a los 12 países de América del Sur junto a organizaciones multilaterales de crédito. Con una participación activa, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), ofrecen apoyo técnico y financiero para la aplicación a una serie de obras con el fin de ajustar las economías de la región a los intereses del mercado mundial y de las grandes empresas (locales o multinacionales).

La IIRSA es un proyecto de ordenamiento territorial que incluye el trazado de rutas multimodales en América del Sur (hidrovías, carreteras, ferrovías), que busca adaptar los territorios en función de las exigencias de un mercado mundial, conectar los grandes centros de producción y consumo, y disminuir costos y tiempos de circulación. Se propone impulsar la integración y la modernización de la infraestructura física para alcanzar una *inserción competitiva, eficiente y equitativa de la región en el contexto de la globalización*.

Contiene obras distribuidas en ejes denominados *ejes de integración y desarrollo*, EID, que buscan *construir un nuevo paradigma para el desarrollo de la infraestructura regional, sustentado sobre los requerimientos de la demanda* (FONPLATA), logrando posicionar a los territorios en los mercados externos.

Los *ejes de integración y desarrollo* son franjas concentradoras de flujos de comercio e inversión (actuales y potenciales) trazados en función de negocios y cadenas productivas tanto para el consumo interno de la región como para la exportación a los mercados globales. Incluyen proyectos de transporte, de energía y de comunicaciones. Como la IIRSA se ha pensado fundamentalmente a partir de la demanda, los puertos se convierten en piezas claves de organización regional ya que funcionan como puertas de conexión con los mercados globales: el territorio se piensa en función de recursos, de corredores de exportación -mayormente entre el Pacífico y el Atlántico- y de puertos funcionando como aduanas.

La IIRSA fue cambiando en la cantidad de ejes y en su localización. De los diez ejes de la IIRSA del año 2011, cinco pasan por territorio argentino: el Eje del Sur, el Eje de Capricornio, el Eje Hidrovía Paraná Paraguay, el Eje MERCOSUR-Chile y el Eje Andino Sur, e incluyen proyectos de transporte ferroviarios (a excepción del Eje Andino Sur, para el que no se han formulado hasta la fecha ningún tipo de proyectos).

La cartera de IIRSA de 2011 incluye un total de 531 proyectos de los cuales 135 son de transporte ferroviario y 42 parcial o totalmente en territorio argentino. La mayor cantidad de ellos, 15, se localizan en el norte del país y están integrados en el Eje de Capricornio (sobre el Belgrano Cargas) y 12 son parte del Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay (sobre las vías del Ferrocarril Mitre y del Ferrocarril Urquiza). En Eje de Capricornio y en las vías del Belgrano predominan proyectos en el denominado ramal cerealero, con rieles hacia los puertos para la exportación, mientras que el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay en proporción hay una mayor cantidad de proyectos para pasajeros. Para el Eje MERCOSUR-Chile son 8 los proyectos formulados (entre ellos el cruce de la Cordillera de los Andes del Corredor Transandino Central y accesos ferroviarios a localidades portuarias), y para el Eje del Sur se plantean 7 proyectos, destacándose en Ferrocarril Trasandino Sur que cruzaría la Cordillera desde Zapala por Lonquimay hacia los puertos del sur del país trasandino y la concreción de un ferrocarril desde el sur de la Provincia de Buenos Aires hasta Comodoro Rivadavia, en paralelo al Océano Atlántico (Cuadro 4.)

Cuadro 4. Proyectos IIRSA 2011, según Ejes. Fuente: IIRSA, Banco de Proyectos, 2011.

Ejes y Proyectos
Eje de Capricornio
Centro de Transferencia Multimodal Tucumán
Construcción de la ferrovía Corrientes-Límite con Brasil (Paso de los Libres-Corrientes)
Construcción de Puerto Seco y Centro de Servicios Tinogasta
Construcción del Complejo Multimodal Resistencia-Corrientes (Puente bimodal)
Nodo Multimodal Susques
Rehabilitación Operativa del Ferrocarril Belgrano Cargas (Ramales Catamarca-La Rioja-Jujuy-Antofagasta)
Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C Jujuy-La Quiaca
Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C: Santa Fe-San Salvador De Jujuy
Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C12: Avia Terai-Metán
Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C14: Salta-Socompa
Rehabilitación Ramal Belgrano Cargas C18: Joaquín V. González-Pichanal
Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C25: Embarcación-Formosa
Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C3: Resistencia-Avia Terai-Pinedo
Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C6: Pinedo-Tostado
Rehabilitación y mejoramiento ramal Belgrano Cargas C15: Perico-Pocitos
Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay
Construcción y rehabilitación Ferrocarril Asunción-Posadas
Recuperación ramal FFCC Urquiza Paraná-Curuzú Cuatiá
Recuperación ramal FFCC Mitre Tucumán-Rosario (Rosario-Córdoba-Tucumán)
Recuperación Ramal FFCC Mitre Zárate-Rosario (Pasajeros)
Recuperación y bitrochaje ramal Corrientes-Monte Caseros
Interconexión ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay
Reordenamiento accesos ferroviarios a Rosario
Reordenamiento accesos ferroviarios a Santa Fe
Reconstrucción Ferrovía Garupá-Posadas
Ramal FFCC Urquiza Federal-Concordia
Ramal FFCC Urquiza Paraná-Concepción Del Uruguay
Recuperación ramal Zárate-Posadas
Eje del Sur

Circunvalación y accesos al Puerto de Bahía Blanca
Construcción Ferrocarril Choele Choel-Puerto de San Antonio Este
Construcción Ferrocarril San Antonio Este-San Antonio Oeste
Construcción Ferrocarril San Antonio Oeste-Puerto Madryn-Trelew
Ferrocarril Zapala-Las Lajas-Límite Con Chile (Ferrocarril Bioceánico/Trasandino Sur)
Ramal Buenos Aires-Bahía Blanca-Neuquén
Ramal Bahía Blanca-San Carlos De Bariloche
Eje del MERCOSUR-Chile
Acceso Puerto de Quequén
Acceso Puerto de Mar del Plata
Ferrocarril Los Andes-Mendoza (Ferrocarril Trasandino Central)
Mejoramiento y reconstrucción del Ferrocarril San Martín Mendoza-Buenos Aires
Renovación y rehabilitación ramales Belgrano Cargas A10
Renovación y rehabilitación ramales Belgrano Cargas A2
Renovación y rehabilitación ramales Belgrano Cargas A7
Construcción variante ferroviaria Laguna La Picasa

Dentro del Banco de Proyectos de la IIRSA hay un conjunto que se jerarquiza para su más pronta concreción, incluidos en agendas de proyectos prioritarios. La primera de estas agendas fue presentada en el año 2004, con el nombre de *Agenda de Implementación Consensuada, AIC, 2005-2010*. En ella se habían propuesto 31 proyectos, cuatro de los cuales (uno de energía y tres de transporte) estaban localizados parcial o totalmente en territorio argentino. De esos tres proyectos de transporte, dos eran de infraestructura vial y uno ferroviario e inscripto en el Eje MERCOSUR-Chile: el Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza (Ferrocarril Trasandino Central Argentina y Chile). Desde 2004 hasta la fecha la IIRSA siguió trabajando reformulando ejes, proyectos y agendas (Schweitzer y Larrain, 2012).

En el año 2008 se constituyó la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, y dentro de esta, en 2009, se creó el Consejo Suramericano de Ministros de Infraestructura y Planificación, COSIPLAN. El COSIPLAN se plantea como una instancia de discusión política y estratégica -a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos, y articulación de programas y proyectos- para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR. La Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana fue incorporada como un Foro Técnico del COSIPLAN, incluyendo en esta instancia un planteo más integral del territorio, incorporando en sus postulados no solo aspectos económicos y productivos, sino también considerando atributos sociales, ambientales y políticos, concibiendo a la infraestructura desde una visión regional¹⁵.

En noviembre de 2011 se aprobó el *Plan de Acción Estratégico 2012-2022, PAE*, elaborado por el COSIPLAN. Este Plan incluye una *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, API*, integrada por proyectos considerados de alto impacto para la integración física regional, proyectos tanto de carácter nacional como binacionales o multinacionales. La API se integra por 31 proyectos de infraestructura, puertos, hidrovías, ferrovías, rutas, puentes, túneles, aeropuertos, gasoductos, líneas de transmisión de energía y sistemas de transporte multimodal, a lo largo y a lo ancho de toda América del Sur. Los 31 proyectos incluyen 88 proyectos individuales, de los cuales en noviembre de 2011 se encontraban 19 en ejecución y 47 en pre-ejecución.

De los Proyectos API, nueve involucran directamente al territorio argentino, siendo uno correspondiente al sector energético (el gasoducto NEA) y los ocho restantes de

15. Esto se venía planteando desde los años anteriores, tal como se registra en el discurso del Presidente Evo Morales durante el Foro Social Mundial del 2006, en donde dijo: "Debemos replantear IIRSA para considerar el deseo de la gente de ver caminos para su desarrollo, no de carreteras para exportación que atraviesan los corredores de la miseria y aumentan la deuda nacional".

transporte. De ellos, los proyectos ferroviarios fueron dos: uno en el Eje de Capricornio (el Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá-Antofagasta) y otro en el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay (la Interconexión Ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay). Esos dos proyectos de la Agenda de Proyectos Prioritarios en territorio argentino están integrados por 5 proyectos individuales en el Eje de Capricornio y 3 en el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay, los primeros en etapa de pre-ejecución y los segundos están aún en la etapa de perfil. Los más avanzados son los vinculados a la facilitación del transporte de cereales y oleaginosas, desde Salta y el norte argentino en los rieles del Belgrano Cargas hacia el puerto de Resistencia y los puertos del entorno de Rosario (Cuadro 5).

Cuadro 5. Plan de Acción Estratégico 2012-2016. Proyectos Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Proyectos individuales y estado de avance por Eje de Integración y Desarrollo. Elaboración propia. Fuente IIRSA.

Proyectos individuales	Países involucrados	Estado (2011)
EJE CAPRICORNIO. Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá-Antofagasta		
Optimización del nodo Puente Ñeembucú-Río Bermejo	Argentina Paraguay	Pre-ejecución
Rehabilitación Ramal C12: Avía Terai-Metán (Belgrano)	Argentina	
Rehabilitación Ramal C14: Salta-Socompa	Argentina	
Rehabilitación Ramal C3: Resistencia-Avía Terai-Pinedo	Argentina	
Rehabilitación Ramal C Jujuy-La Quiaca (Belgrano Cargas)	Argentina	
EJE HIDROVÍA PARANÁ-PARAGUAY Interconexión Ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay		
Construcción y rehabilitación Ferrocarril Asunción-Posadas	Argentina Paraguay	Perfil
Interconexión Ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay	Argentina, Paraguay Uruguay	
Recuperación Ramal Ferroviario Zárate-Posadas	Argentina	

El proyecto del Ferrocarril Trasandino Central entre Mendoza y Los Andes, que había sido el único incluido en la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010, no fue incluido dentro de los proyectos priorizados en la Agenda de Proyectos Prioritarios del 2011.

Los planes y los proyectos

Si observamos los diversos proyectos ferroviarios enunciados desde el Estado Nacional como desde las instancias supranacionales, podemos concluir que la IIRSA contiene más cantidad de proyectos ferroviarios que los que se plantean desde las instancias nacionales. De los veinte proyectos ferroviarios del PET 2008, trece fueron contemplados en la IIRSA, y de los trece del PET 2011, diez fueron los incorporados a ese megaplan, misma cifra que en las Bases para el Plan el Plan Quinquenal de Transporte 2012-2016 (Cuadro 6). En todos los planes que se formularon, el modo predominante de los proyectos es el vial. Si bien la IIRSA y el PET de 2008 incluyeron proporcionalmente más proyectos ferroviarios (el 30%), se han ejecutado obras viales en su gran mayoría.

Se destaca a su vez la diferencia en la cantidad de los proyectos priorizados desde la IIRSA en 2004 (AIC 2005-2010) respecto a los que fueron jerarquizados en el año 2011 (API 2011). En este último caso se contemplaron muchos más ferroviarios, destacándose también los vinculados a los ramales cerealeros del Belgrano Cargas.

Cuadro 6. Relación entre planes y proyectos incluidos en la IIRSA y en las agendas priorizadas nacionales y supranacionales. Fuente: PET, IIRSA, Decreto N°1683.

EJES	IIRSA	Agendas nacionales				Agendas supranacionales	
		Programa ferroviario	PET		Bases	AIC	API
			2008	2011			
Capricornio	15	5	3	7	4	0	5
Hidrovía Paraná-Paraguay	12	4	2	0	1	0	3
MERCOSUR-Chile	8	1	4	1	1	1	0
Del Sur	7	0	4	2	4	0	0
Total de proyectos ferroviarios	42	10	13	10	10	1	8

Nota: Las Bases para la Formulación de un Plan de Transporte tienen numerosos proyectos, algunos de los cuales no tienen la precisión o el detalle suficiente para hacer la correlación. Se incluye la cifra a modo de referencia.

Los PET y el Programa Ferroviario (Decreto N° 1683) tienen escasa coincidencia. Lo hacen en proyectos para el AMBA, en la recuperación del tramo sobre La Picasa, en la recuperación de algunos servicios de pasajeros y en tramos del Belgrano Cargas.

En el único tramo que coinciden los cuatro planes, el Programa Ferroviario de 2005, el PET 2008, el PET 2011 y la IIRSA en su agenda del año 2011, es en el ramal del Belgrano Cargas entre Avia Terai y Barranqueras, ramal que integra la conexión al Puerto de Rosario.

Por otro lado, la IIRSA incluye proyectos ferroviarios no priorizados desde la escala nacional de los PET: los accesos ferroviarios a Rosario y la ferrovía entre Garupá y Posadas, ambos en ejecución, y la rehabilitación del ramal entre Tucumán y Tostado (para articular de allí al Puerto de Rosario).

Hay coincidencias entre los PET y la IIRSA en proponer rehabilitaciones de ferrovías entre Jujuy y La Quiaca, hasta la frontera con Bolivia, y entre Mendoza y Los Andes, hacia Chile, con el Ferrocarril Trasandino Central. Al margen de esta coincidencia para mejorar los cruces en la frontera, se proponen obras en ramales del Belgrano Cargas en Catamarca.

Si bien no se considera que la distribución de las infraestructuras y de los proyectos deba ser homogénea, la IIRSA no plantea proyectos para las provincias del Sur, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut. Las mayores inversiones de la IIRSA están propuestas, y ejecutadas, para el centro y norte del país ya que se priorizan más proyectos en el Eje de Capricornio y en el Eje de la Hidrovía Paraná Paraguay. Estos ejes, como ya se ha dicho, recorren áreas de importante y creciente producción de cereales y oleaginosas, que son trasladados hacia los puertos y complejos portuarios de la Hidrovía, en donde se procesan para su exportación. Si bien en ambos PET también predominan proyectos para el centro y norte del país, son los únicos que incluyen propuestas para la Patagonia sur.

Los proyectos que tuvieron avances

Para concluir el presente trabajo, interesa conocer aquellos proyectos ferroviarios que han tenido algún grado de concreción¹⁶.

Se han identificado proyectos que no han tenido continuidad en el tiempo, y otros que no estaban incluidos en planes y que se fueron incorporando al ritmo de los respectivos llamados a licitación.

16. Para ello se trabajó con la información provista por la Secretaría de Transporte y la de su página web, así como aquella que figura en la base de IIRSA. Vale aclarar que ésta última información se encuentra concentrada mientras que en el caso de los proyectos nacionales, la información se encuentra desagregada y resulta más dificultoso el acceso a información actualizada.

Entre los proyectos que fueron sacados de agenda se encuentran el Soterramiento del Ferrocarril entre Tolosa y La Plata y los mencionados trenes a mayores velocidades: el de Altas Prestaciones entre Mendoza y Buenos Aires y los de altas velocidades entre Buenos Aires, Rosario y Córdoba, y entre Buenos Aires y Mar del Plata. Ninguno de estos proyectos estaba incluido en el Programa Ferroviario, al que se incorporaron en el momento de su llamado a licitación. De estos proyectos, solo el Tren de Alta Velocidad estaba incluido en un plan, en el PET de 2008 (Cuadro 7).

Un ejemplo de proyectos no incluidos originalmente en planes es el proyecto de Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento, que se encuentra con las obras adjudicadas. Otro proyecto no incluido en ningún plan es el de la empresa Vale Río Colorado, que consiste en tendido de 870km de vías para sacar la producción de cloruro de potasio de Malargüe por el puerto de Bahía Blanca. Otro ejemplo de este tipo es el Ferrocarril Puerto Deseado-Pico Truncado-Las Heras. Su construcción comenzó en el año 2010 después de haber sido adjudicado en 2008¹⁷.

En cuanto a proyectos en ejecución, se está trabajando en las secciones más deterioradas del ramal desde Joaquín V. González hasta Metán (Salta), obras que se incluyeron en todos los planes menos en el PET 2011, último Plan Estratégico Territorial. Se encuentran en ejecución también los accesos a la Ciudad de Rosario, las ferrovías entre Garupá y Posadas, y entre Zapala y Las Lajas¹⁸. Otra obra en ejecución, incluida en los últimos PET y en la IIRSA, es el Ferrocarril Trasandino Sur, que una vez en funcionamiento permitiría cruzar a Chile y a los puertos del sur del Pacífico.

Se están realizando estudios para la construcción del Ferrocarril Trasandino Central (Corredor Bioceánico Aconagua) en la zona central del país, para nuevos tramos del Belgrano Cargas en el norte (entre Embarcación y Formosa, entre Avia Terai y Metán, en ramales de Catamarca, de La Rioja y Jujuy, y entre Perico y Pocitos), otros asociados al Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay y en la zona sur para los accesos a Bahía Blanca (IIRSA 2011). Otros proyectos en estudio son el Paso Libertador (por La Quiaca) y el ramal entre Choele Choel y San Antonio Oeste (éste incluido en el PET 2008 y en IIRSA).

Se encuentra demorada la concreción del ramal para pasajeros entre Concepción y Tucumán sobre los rieles del Ferrocarril Belgrano Cargas. Este proyecto fue incluido en el Programa Ferroviario pero no en los planes posteriores.

Respecto a los proyectos concluidos se encuentran la recuperación del tendido del Ferrocarril Gral. Mitre entre Río Primero y Sebastián Elcano (entre Córdoba y Santiago del Estero) que avanzó al ritmo en que lo hizo la frontera agropecuaria, y los trabajos realizados en el pedraplén de La Picassa en un sector que había sido afectado una década atrás por las inundaciones. En el Belgrano Cargas se ha rehabilitado parte del ramal entre Salta-Socompa (en el tramo del *Tren a las Nubes*) que volvió a funcionar en 2008 operado por una empresa turística privada, y se han realizado obras en tramos que han posibilitado mejoras en la circulación entre Joaquín V. González y Avia Terai, y entre esta localidad y Resistencia¹⁹, así como también en tramos de vías entre Pichanal y Joaquín V. González. También se han realizado mejoras en el ramal que une Pichanal y Tabacal, en el ramal C en Santa Fe y en Santiago del Estero entre Tostado y Clodomiro y entre Tostado y Bandera, todos estos incluidos en la IIRSA. Varios de estos tramos, en los ramales en Santa Fe y entre Joaquín V. González y Avia Terai, fueron realizados por la ADIF con fondos del Tesoro Nacional. Algunos de ellos, como las mejoras hacia los puertos de Rosario y en el ramal C12 hasta Joaquín V. González, se encuentran impulsados por la Corporación Andina de Fomento, CAF.

17. Este proyecto es otro caso de avances de obras no incluidas en el Programa Ferroviario original, y que se han incorporado al mismo en el acto del llamado a licitación.

18. Datos de la base de Proyectos de IIRSA, con fecha de actualización de 2012.

19. El acceso al Puerto de Barranqueras del Belgrano Cargas se realiza hasta los depósitos de la Compañía Logística del Norte S.A. Colono, que se encuentran en el edificio de la ex junta de granos a la Provincia del Chaco.

Cuadro 7. Proyectos ferroviarios, avances e inclusión en planes nacionales y supranacionales. Fuente: Elaboración propia a partir del PET 2008, PET 2011, Decreto N° 1683, IIRSA y del seguimiento de expedientes (Subsecretaría de Transporte Ferroviario, 2008 y 2012).

Proyecto en marcha	Incluidos en				Avance
	Programa Ferroviario	PET 2008	PET 2011	IIRSA 2011	
Río Primero-Sebastián Elcano	NO	SI	NO	NO	Concluido
Recuperación y mejoramiento del Ferrocarril Gral. Belgrano	A	NO	NO	NO	Estudios previos desde el 2009, algunos tramos concluidos
Soterramiento FFC Sarmiento Caballito-Moreno	A	B	NO	NO	Adjudicado 2008, en pre-ejecución
Tren de Alta Velocidad CABA-Rosario-Córdoba	A	SI	NO	NO	Adjudicado 2008, luego paralizado
Soterramiento Tolosa-La Plata	A	B	NO	NO	Precalificación de oferentes 2007, luego paralizado
Tren de Altas Prestaciones a Mendoza	A	NO	NO	NO	Llamado a licitación, 2007 luego paralizado
Tren de Alta Velocidad a Mar del Plata	A	NO	NO	NO	Precalificación de oferentes 2008, luego paralizado
Ferrocarril Trasandino Central (Corredor Bioceánico Aconcagua)	NO	SI	SI	SI	Llamado a licitación 2006, en pre-ejecución
Ferrocarril Choele Choele-San Antonio Oeste	NO	SI	NO	SI	Llamado a licitación 2008
Ferrocarril Puerto Deseado-Pico Truncado-Las Heras	A	SI	NO	NO	Adjudicado 2008, En ejecución (2010)
Concepción-Tucumán (Belgrano Cargas) Pasajeros	SI	SI	NO	NO	En ejecución (2004)
Pedraplén Picasa	SI	NO	NO	NO	Concluido
Rehabilitación Ramal Salta-Socompa (Belgrano Cargas) Tramo Tren a las Nubes	SI	NO	SI	SI	Concluido
Reapertura línea J.V. González-Avía Terai-Barranqueras (Belgrano Cargas)	SI	SI	SI	SI	Concluido
Reapertura línea Pichanal-Joaquín V. González C18 (Belgrano Cargas)					Concluido

Notas: A. Obras no incluidas inicialmente en el Decreto N° 1683. B. Obras no incluidas en el PET como tales, pero si con proyectos de mejoramiento en esas.

Los trabajos en el ramal Río Primero-Sebastián Elcano fueron adjudicados en el año 2007 a la empresa Benito Roggio & Hijos SA – Herso SA UTE.

Respecto a la recuperación y mejoramiento del Ferrocarril Gral. Belgrano se convocó a consultoras a que realicen estudios, en tramos del Ferrocarril Gral. Belgrano para la mejora integral del ramal del Belgrano Cargas entre Embarcación, J. V. González, Avia Terai, Barranqueras, Puerto Vilela, Pinedo, Tostado, Santa Fe y Rosario, la circunvalación en el Gran Resistencia y el acceso a los puertos de Timbúes, al norte de Rosario. De ellos, hay tramos realizados con fondos del Tesoro Nacional, y otros por comenzar con fondos de la CAF.

En enero del año 2008 se adjudicó la obra del Soterramiento FFC Sarmiento Caballito-Moreno al Consorcio IECSA SA-Constructora Odebrecht SA-Comsa SA- Ghella SPA.

En abril del año 2008 se firmó el contrato para la realización del Tren de Alta Velocidad CABA-Rosario-Córdoba con la empresa francesa ALSTON. La obra salió de agenda en el mismo año.

Para el soterramiento Tolosa-La Plata, en el año 2006 se conformó un comité de para el llamado a licitación pública pero en forma posterior se detuvo el proceso.

En el año 2008 se organizó la presentación de las ofertas técnicas y económicas para la puesta n funcionamiento del Tren de Altas Prestaciones a Mendoza, proceso que luego se detuvo.

En el año 2006 se llamó a Licitación Pública Nacional e Internacional para la concesión de la construcción, operación y mantenimiento de un servicio de transporte ferroviario de cargas y pasajeros que vincule Luján de Cuyo con la frontera con Chile, el Ferrocarril Trasandino Central (Corredor Bioceánico Aconcagua). El Proyecto original fue presentado por la Empresa TECNICAGUA SA en el año 2003 y está siendo realizado por la empresa privada, y tiene su correlato en Chile para llegar hasta la localidad de Los Andes, cruzando la cordillera.

El llamado a licitación para el proyecto Ferrocarril Choele Choel-San Antonio Oeste se realizó en julio del año 2008. Esta obra, que tenía previsto realizarse con fondos de la CAF, no ha sido adjudicada.

El proyecto del Ferrocarril Puerto Deseado-Pico Truncado-Las Heras, es parte del proyecto entre desde Puerto Deseado a Jaramillo del PET 2008. Fue adjudicado en el año 2008 a Erso SA - Zonis SA, UTE.

El PET 2008 y el PET 2011 incluyen al ramal Avia Terai-Barranqueras, tramo que forma parte de la línea J.V. González-Avia Terai-Barranqueras del Belgrano Cargas.

Para concluir este apartado es preciso mencionar que respecto de los servicios de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en el año 2006 la Secretaría de Transporte aprobó obras de reconstrucción y modernización de las líneas Mitre y Sarmiento y se está llevando adelante la electrificación del Roca y del San Martín en el marco del Programa Ferroviario (Decreto N° 1683/05). En cuanto a las obras en el AMBA las mejoras han sido muy insuficientes destacándose en la actualidad el anuncio de la iniciación de las obras para soterrar el Ferrocarril Sarmiento. En relación con los servicios interjurisdiccionales de pasajeros hubo numerosos anuncios, pero solo se implementaron algunos pocos con bajos estándares en relación con las frecuencias y tiempos de viaje, y a su funcionamiento de forma inestable. Como ejemplos de esas intermitencias de los servicios podemos citar al tren entre Buenos Aires y Carmen de

Patagones -que fue suspendido en enero de 2010, volvió a circular posteriormente y nuevamente fue suspendido en septiembre de 2011-, el tren entre Bariloche e Ingeniero Jacobacci -que fue suspendido en agosto de 2008, volvió a circular en septiembre de 2011 y actualmente funciona en forma condicional-, los servicios suspendidos recientemente entre Buenos Aires y Posadas, Buenos Aires y Pinamar, Buenos Aires y Tandil, Buenos Aires y Mendoza, Viedma y Bariloche o a aquellos circulando a velocidad reducida en el corredor a Mar del Plata. Como ejemplos de servicios que volvieron a funcionar se pueden citar los trenes entre Concordia y Ayuí, entre Basavilbaso y Villaguay, entre Retiro, Córdoba y Tucumán, entre Buenos Aires y Gral. Alvear, desde Retiro pasando por Rosario hasta Santa Fe (luego interrumpido en el último tramo) y de Roque Sáenz Peña a Pinedo y a Chorotis.

Reflexiones finales

Una primera reflexión que podemos hacer se centra en la escasa relación entre los planes y programas que se han formulado, entre el discurso y los anuncios de recursos asignados, y los proyectos y las inversiones realizadas.

Un análisis de los distintos proyectos permite poner en cuestión la escasa relación entre los proyectos de esta nueva etapa con los planes formulados. Se proyectaron (y en algunos casos han prosperado) enormes inversiones sin responder a planes, y sin la existencia de un programa ferroviario claro en donde se establezcan prioridades. Avanzan los proyectos independientemente de Programas y de Planes, que se superponen e incluso contraponen. La mayoría de los proyectos que fueron avanzando, fueron incluyéndose en el Programa Ferroviario, establecido por el Decreto N° 1683, a medida que se fueron realizando los respectivos llamados a licitación. Ya se mencionaron ejemplos como los servicios a mayores velocidades o los soterramientos.

Varios de estos proyectos no solo no estaban incluidos en planes, sino que los estudios previos a las licitaciones tienen imprecisiones tales que quedan en manos de los privados la realización de los estudios e incluso definiciones de proyecto sustantivas, como la elección de trazas, trochas y de otras características esenciales (Martínez, 2007).

Si bien se ha avanzado con algunas obras, estos avances no resultan suficientes. El Estado, a través de nuevas concesiones, se hizo cargo del restablecimiento de algunos recorridos interurbanos de pasajeros, cambiando la concepción que primó hasta el año 2004. Si bien hay servicios interurbanos recuperados, se observaron irregularidades en algunas prestaciones debido a la insuficiencia de las inversiones realizadas. Siguen siendo en general servicios de baja calidad que no han logrado competir con los ómnibus a pesar de ofrecer tarifas sensiblemente menores. La red del AMBA recuperó parte su actividad perdida. A partir de la emergencia económica establecida en 2002 las tarifas de los servicios de transporte público urbano fueron congeladas y para compensar esta situación, los subsidios crecieron exponencialmente a pesar de no haberse realizando las inversiones mínimas para un funcionamiento adecuado de los servicios²⁰.

Respecto al tipo de intervenciones que prima en cada plan, en términos de la envergadura de las obras, se puede señalar que la gran mayoría de los proyectos de todos los planes son obras sobre infraestructuras existentes, de rehabilitación y de recuperación de ramales. Se observa una considerable cantidad de obras para accesos y circunvalaciones ferroviarias a ciudades y a puertos. Como obras nuevas se incluyen, en el PET 2008, ramales entre San Antonio Oeste y San Antonio Este, entre San Antonio Oeste, Puerto Madryn y Trelew, el Tren Trasandino Sur y el Trasandino Central (entre Los Andes y Mendoza) y, en el PET 2011, el ferrocarril Transpatagónico y, al igual que en el año 2008, el Trasandino Central.

20. En enero de 2012, según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de un total de 291 de pesos en subsidios del Estado para ese mes, TBA se llevó la mayor tajada para los ramales Mitre y Sarmiento (76,9 millones), seguida por la UGOFE-Línea Roca (66,5 millones), por Metrovías con 38 millones, Ferrovías con 33 millones y por Ferrocarril Cargas con 13 millones. Del monto restante, 20 millones fueron para la ADIF, Administración de Infraestructura Ferroviaria, creada en febrero de 2008 con la Ley de Reordenamiento Ferroviario, Ley 26.352. La ADIF tiene a su cargo administrar y mantener la infraestructura vial actual y futura.

Varios de los avances están relacionados con la mejora en el transporte para la exportación de productos agrícolas, desde las zonas productoras hacia los lugares de procesamiento y hacia los puertos. Resulta indispensable diseñar políticas desde el Estado que incluyan en los beneficios de las inversiones a grupos no concentrados, las grandes empresas procesadoras y exportadoras del entorno de Rosario, que son las mayormente favorecidas con las obras. Es preciso pensar en estrategias más inclusivas, de desarrollo local, que contemplen los efectos sobre los territorios y sociedades, y que sean ambientalmente sustentables.

En los últimos años se incorporaron temas que hace larga data no eran incluidos en las discusiones, como la necesidad de definir una política de desarrollo y de ordenamiento del territorio, el diseño de planes estratégicos no estancos, la discusión de instrumentos de ordenamiento territorial, de una política de tierras, etc. Por otro lado se está planteando revisar los subsidios para que se enfoquen en la demanda, segmentando a los usuarios según su poder adquisitivo. Muchas de estas discusiones se están llevando adelante en el marco de procesos con participación de las jurisdicciones provinciales y de actores sociales locales. Se espera que el giro en los temas de la agenda permita revertir situaciones de inequidad y consolidar un enfoque integral del territorio, en donde la infraestructura de transporte contribuya a esos lineamientos político-territoriales.

Bibliografía

Libro/documento de trabajo

- » BARBERO José, CASTRO, Lucio, ABAD, Julieta y SZENKMAN, Paula. (2011). *Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo, CIPPEC. Documento de Trabajo nº 79.
- » BAVOUX Jean-Jacques y CHARRIER, Jean Bernard. (1994). *Transport et structuration de l'espace dans l'Union européenne*. París: Masson.
- » CECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula y MOTTO, Carlos. (2007). *Territorialidad de la dominación: La integración de la infraestructura regional*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- » MERENNE, Emile. (1995). *Géographie des transports*. París: Nathan.
- » MERLIN, Pierre. (1991). *Géographie, économie e planification des transports*. París: PUF.
- » SOLDATELLI PAIM, Elisangela. (2003). IIRSA. É esta a integração que nós queremos? Núcleo Amigos da Terra/Brasil, http://www.natbrasil.org.br/Docs/instituicoes_financeiras/iirsa%202003.pdf.
- » SCHWEITZER, Mariana y LARRAIN, Cecilia. (2012). *Transporte y territorio. Planes y proyectos para Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Cuentahílos.

Capítulo de libro

- » SCHWEITZER, Mariana. (2010). La construcción del territorio a partir de las redes ferroviarias. En: Kullock D y Novick A, (compiladores). *Debates sobre ciudad y territorio. Los aportes del CIHaM*. Buenos Aires: Nobuko, pp. 139-164.
- » MARTINEZ, Juan P. (2007). 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas. En: López y Waddell (comp.) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumiere, pp. 209-286.
- » WADDELL, Jorge E. (2007). De la nacionalización a los planes de modernización. 1947-1976. En: López y Waddell (comp.) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Buenos Aires: Lumiere, pp. 157-207.

Artículo en revista / ponencias

- » RAPOSO Isabel y CAFARELL Sonia. (2009). Reestructuración ferroviaria: política pública y experiencia argentina. San Juan, V Congreso de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- » SERRANO MARTINEZ, José María. (2002). Debilidad y perspectivas del tráfico

ferroviario de pasajeros en la Unión Europea. *Almería, Nimbus*, nº 9-10, pp.151-177.

- » VITTE, Claudete de Castro Silva y SENHORAS, Elói Martins. (2007). Planejamento territorial e a agenda transregional em infra-estrutura na América do Sur. Em: *Mercator*. Revista de Geografía de la Universidad Federal de Ceará, Año 06, nº 11, pp. 7-16.

Documentos oficiales

- » CAF, CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. (2011). La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. *Diagnóstico estratégico y propuesta para una agenda prioritaria. Transporte IDeAL*. <http://caf.com/attach/19/publicaciones/infraestructura/pdf/ideal2011.pdf>
- » COFEPLAN, CONSEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. (2008). *Acta Acuerdo COFEPLAN N°453, 16/12/2008* Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Argentina.
- » SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, (2011). *Bases para el Plan Quinquenal de Transporte 2012-2016*. <http://www.plandettransporte.gob.ar/>
- » SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. (2008). *Plan Estratégico Territorial, Avance 2008*. Buenos Aires: MINPLAN.
- » SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. Buenos Aires: MINPLAN.

Fuentes de Internet

- » FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA, FONPLATA. <http://www.fonplata.org/integracionregional/1/ejesdeintegracion.aspx?PageView=Shared>
- » INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA, IIRSA. *Sistema de gestión de proyectos y base Integrada IIRSA* <http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx>
- » INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA, IIRSA. 2012. *Agenda de proyectos prioritarios API*, http://www.iirsa.org//BancoConocimiento/A/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion.asp?CodIdioma=ESP
- » Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. 2012. UNASUR paso a paso, http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=341

Resoluciones, leyes y decretos

- » Decreto PEN Nº 1261/2004
- » Decreto PEN Nº 151/2008
- » Decreto PEN Nº 1683/2005
- » Decreto PEN Nº 2075/2002
- » Decreto PEN Nº 798/2004
- » Decreto PEN Nº 874/2012
- » Decreto PEN Nº 973/2012
- » Ley Nº 26.532 (de Reordenamiento Ferroviario)
- » Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 328/2006
- » Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 34/2006
- » Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 408/2004
- » Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 470/2008
- » Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 689/2006
- » Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 849/2008
- » Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 868/2006

Mariana Schweitzer / marianaschweitzer@gmail.com

Arquitecta, Magíster en Planificación Urbana y Regional (PROPUR-FADU-UBA)
Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios Hábitat y Municipio (CIHAM-FADU-UBA). Docente con categoría de adjunta en la Carrera de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.