

## PRESENTACIÓN DOSSIER

# Políticas ferroviarias, territorios y movilidades: experiencias en la Argentina e Italia



Susana Kralich / Jorge Blanco

CONICET - Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires / Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires

*“La realidad no es así, la realidad está así (...) porque estando así sirve a determinados intereses de poder. Nuestra lucha es por cambiar esta realidad, y no acomodarnos a ella.” (Paulo Freire, 2003: 63).*

La idea de elaboración del presente *dossier* se origina como oportunidad de difundir las ponencias presentadas en la *Jornada Internacional “Políticas ferroviarias, territorios y movilidades: experiencias en Argentina e Italia”* y reflexionar sobre su contenido, en el marco de la actualidad sectorial.

El evento se llevó a cabo en la Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires, el 4 de mayo de 2012, organizado por los miembros del *Programa Transporte y Territorio*, continuando la convocatoria preliminar, realizada por iniciativa de los colegas italianos de la Universidad de Roma III, en noviembre de 2011. El objetivo motor en ambos casos apuntó a contribuir al debate sobre políticas y gestión del sistema ferroviario, en sus operatorias para pasajeros (urbanos e interurbanos) y cargas, con foco en las reestructuraciones aplicadas en las últimas décadas en sendos países, así como en sus efectos territoriales.

La Jornada contó con un total de 9 ponentes, 4 por Italia y 5 por la Argentina (a los que se sumaron 2 reconocidos colegas como comentaristas), que presentaron ponencias con resultados de investigación y opiniones, desde la óptica de diversas disciplinas: Urbanismo, Sociología, Ingeniería, Derecho y Geografía. En la presente publicación se ofrecen 6 de esas intervenciones.

Cabe señalar la separación cronológica entre la realización del evento y la edición del *dossier*, que redondea 2 años de diferencia. En dicho lapso la situación ferroviaria en la Argentina registró ciertos hechos y modificaciones relevantes que -aunque posteriores a la realización del evento- mencionaremos como referencia obligada a la actualidad.

Tradicionalmente la cuestión referida a políticas ferroviarias, ha sido de singular relevancia en las agendas de gobierno, y así lo demuestran la experiencia europea y la italiana, atravesadas por una cuestión que no nos es ajena: la implementación de políticas de *liberalización*. En la Argentina, su importancia está resaltada por la crisis que hace años abate al sistema: ineficiencias y costos desmesurados, tanto *monetarios*, a cuenta de subsidios,

inversiones, financiamiento, avances y retrocesos, pérdidas materiales por accidentes o por violentas protestas, etc., como *sociales*, en tanto la actividad incide directamente sobre la calidad de vida de vastos sectores de población, o los daños físicos y la irreparable pérdida de vidas en luctuosos siniestros.

A lo largo de la reunión las presentaciones desarrollaron diversos aspectos y facetas de la temática ferroviaria. Se expuso sobre la operatoria de servicios de pasajeros urbanos/metropolitanos e interurbanos; así como sobre el estratégico transporte de cargas, cubriendo los nodos de discusión más significativos, incluyendo los referidos a la gestión y planificación respectivas.

## I. Argentina

La jornada dio comienzo, tras las presentaciones respectivas, con una introducción que resumió las principales problemáticas ferroviarias nacionales, enmarcadas en su particular contexto geo histórico y político. En una concentrada reseña, se pasó revista a las marchas y contramarchas de la política nacional sobre el sector, cuyas diversas y a menudo contrastantes concepciones relativas a la gestión, dejaron profunda y en general, no precisamente benéfica huella sobre el sistema.

Se señalaron hitos de estatización y privatización/concesión de la actividad, así como las etapas de crecimiento y de repliegue de la red, enfatizando lo acaecido en la década del noventa, cuando al amparo de ciertas concepciones y tendencias, el sector resultó fuertemente reestructurado y sin dudas, a la luz de la situación ulterior, damnificado. Dado que el drástico viraje no fue acompañado con la construcción de marcos regulatorios acordes, ello coadyuvó, en combinación con la desinversión acumulada por décadas, con el vuelco masivo de las demandas de pasajeros regionales y de cargas hacia el modo automotor.

Otras secuelas relevantes citadas, fueron el reforzamiento de los procesos de concentración empresarial y de los *lobbies* respectivos<sup>1</sup>; el deterioro en la calidad de las conexiones, en particular las regionales, donde casi desaparecieron los servicios ferroviarios de pasajeros interurbanos; el mayor costo de los fletes; el incremento de la congestión, y un considerable deterioro vial y ambiental.

Se llamó la atención sobre el hecho de que, transcurrida más de una década desde la debacle de fines de 2001 y tras gestiones en teoría ideológicamente opuestas a aquel modelo privatizador, no se verificó un correlato entre anuncios y proyectos, con lo que quedó demorada la concreción de mejoras e inversiones, tendientes a la recuperación del sector.

El trabajo de Mariana Schweitzer “Políticas ferroviarias en la Argentina en la última década: planes y proyectos” enfoca la cuestión de la proyección y concreción de políticas en el lapso 2002/12, señalando el estado de deterioro del sistema y la exigüidad de servicios en funcionamiento, en comparación con otras etapas históricas.

Su se organiza procurando responder un puñado de preguntas guía tales como si hubo correspondencia entre los distintos proyectos, formulados desde una o más instancias de gobierno; cómo fue el avance de los planes, cuando lo hubo, y si es posible identificar vínculos que los articulen.

La autora hace hincapié en el hecho de que, superada la crisis de 2001/2 y con el cambio de signo político en 2003, fue anunciada -entre otros proyectos- la recuperación de los servicios interurbanos de pasajeros (los más vulnerados por la impronta neoliberal), pero sobre los que, en rigor, los avances resultaron muy limitados.

1. Todos los consorcios ferroviarios metropolitanos se conformaron, según los pliegos contractuales, con la presencia de representantes de empresas de transporte automotor (urbano o interurbano) de pasajeros.

También se refiere a la presentación, en el año 2004, de un paquete de planes y proyectos, entre los que destacó el Plan Estratégico Territorial, pasando revista asimismo, a diversos planes provinciales y supranacionales (IIRSA).

Respecto de la instauración de instrumentos a nivel nacional y provincial del Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, pone énfasis en esta vía como política de Estado y con ello, en la necesidad de actualización del Plan Estratégico Territorial en forma periódica cada cuatro años, tal como prevé el citado documento. Fundamenta de tal manera la decisión de soslayar la proyección de planes estáticos, para -en cambio- tratar de concretar los que acompañen procesos reales, en función del anunciado modelo de país racional, armónico y equitativo.

La implementación de la tarjeta SUBE<sup>2</sup>, que sistematiza la provisión real y periódica de datos, acota Schweitzer, resulta una herramienta fundamental, con vistas al redireccionamiento de los subsidios desde la oferta hacia la demanda (tal su implementación por contrato en los noventa, persistentes y ampliados en las renegociaciones posteriores, e incrementados tras la emergencia decretada en 2002). Sin embargo, a dos años de su entrada en vigencia, aún rige el flujo de subsidios en concepto de compensación tarifaria, canalizado hacia la oferta (los prestadores)<sup>3</sup>.

En cuanto al urgente impulso reclamado por el sector, la autora reitera (y como veremos, en coincidencia con las otras autoras nacionales) la persistencia de brechas entre discurso y hechos, en particular en lo atinente a la falta de articulación entre proyectos, así como también en lo que se refiere a la recuperación de algunos servicios, pero que terminan brindando un funcionamiento intermitente.

La reconversión ferroviaria como política de Estado, en la primera década del siglo XXI, en especial en lo atinente al sector cargas, es el tema abordado por Isabel Raposo. La ponencia, titulada "Una mirada actual al ferrocarril de cargas en Argentina", destaca la búsqueda, desde 2003, por recuperar presencia del sector público en el modelo de gestión, mientras persistía, por contrato, el *gerenciamiento* privado de los servicios, a cargo de un puñado de empresas operadoras. Actualmente rige la excepción de una que, transcurrido un año desde la jornada reseñada, retornó a la órbita estatal, sustituyendo su denominación previa, Belgrano Cargas, por Belgrano Cargas y Logística S.A.

La especialista remarca el bajo nivel de cumplimiento de las concesionarias privadas en lo atinente al pago del canon estipulado y sobre todo, respecto de las obligaciones de inversión. Todo ello llevó a profundizar la *descapitalización* ferroviaria, que se proyecta incluso al mediano plazo, en particular en lo referente al deterioro y obsolescencia infraestructural.

Concomitante con Schweitzer y Gutiérrez, Raposo señala distorsiones entre proposición y acción, así como la falta de claridad respecto de cómo el Estado Nacional supone afrontar la elevada y creciente demanda de financiamiento, de cara a la actualización y mantenimiento requeridos. Paradójicamente, el uso de la red ferroviaria nacional muestra una fuerte gravitación del rubro cargas, del orden del 93%. Sin embargo este alto valor relativo no obedece a un mayor y deseable desarrollo sectorial, sino más que nada, a la notable reducción sufrida por los servicios interurbanos de pasajeros, cuyos ramales apenas cubren un exiguo 1%; el escaso desarrollo geográfico de la red turística (también con 1%) y la concentración territorial de la red metropolitana, en Buenos Aires (5%).

Atinente a la distribución modal del transporte de bienes, el alto peso relativo acusado por el camión (75%), señala la enorme fuerza del poderoso gremio respectivo y la anomia del gobierno frente a ello: el magro 5% asignado al modo ferroviario<sup>4</sup>, dista de ser racio-

2. Sistema Único de Boleto Electrónico.

3. No obstante, cabe consignar la vigencia de descuentos, para escolares y estudiantes secundarios, jubilados y pensionados, personal del servicio doméstico, beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación por embarazo, Programa Jefes y Jefas de Hogar, y Veteranos de la guerra de Malvinas.

4. El valor restante corresponde a las modalidades ductos y fluvio-marítimo.

nal, a la vez que altamente oneroso social, económica y ambientalmente. Un tren, con una única locomotora, puede transportar volúmenes de carga equivalentes a 50 camiones, con menor gasto en combustible, menor polución y sin congestionar el tráfico vial. Sin embargo, no se trata de suprimir una modalidad en beneficio de la otra, sino de integrarlas en una racional intermodalidad. El ferrocarril gana competitividad a medida que se incrementa la distancia recorrida, por poseer altos costos fijos y bajos costos variables. Y la ventaja del camión radica en su flexibilidad a la hora de la carga y descarga, lo que lo convierte en imprescindible para los tramos cortos o medios.

En este sentido, la experiencia internacional demuestra que, para distancias mayores a 300 km, el tren –contando con la infraestructura respectiva –tal el caso de nuestro país– es mucho más competitivo frente al camión, y en tramos superiores a 500 km, perdería sentido el transporte por rutas<sup>5</sup>. Ahora bien, complementariamente a este esquema, es importante atender a la relevancia de la densidad del tráfico –la tarifa se calcula en función de la tonelada por kilómetro–. Así, aunque se trate de un tramo corto (por ejemplo de 100 km), un traslado ferroviario resultaría rentable si es intensivo y su tonelaje relevante<sup>6</sup>. Y del mismo modo, serían no rentables cargas de relativamente escaso tonelaje, aunque se tratara de tramos que sobrepasen los 600 km.

La prosecución del *status quo* no nos permite sustentar una mirada optimista, dado que, entre otros aspectos a considerar, la demora en implementar los cambios y medidas necesarias, seguirá privando a los productores regionales de poder brindar precios competitivos. Y la gravitación del gasto logístico en el desarrollo productivo nacional se convierte también en un escollo relevante, con vistas a la optimización del desempeño argentino en el comercio exterior.

Andrea Gutiérrez, en su contribución “Acerca de la experiencia de concesión de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires”, se refiere al proceso de concesión verificado, promediando la última década del siglo XX, cuando este relevante segmento ferroviario pasó de la operatoria estatal a la privada, poniendo el foco, en particular, sobre el modelo adoptado.

La ponencia aporta profusos elementos al debate, destacando el contexto sociopolítico y el concierto de actores intervinientes, en oportunidad de efectuar la profunda reestructuración, en la década del noventa.

Con vistas a capitalizar un aprendizaje de la experiencia transitada, la autora enfoca tres grandes tópicos, a saber: a) el diseño del modelo de concesión, b) la dinámica de los contratos, y c) la construcción de consensos, en especial sobre las condiciones de implementación, los vacíos contractuales y los vicios regulatorios.

Gutiérrez destaca que el diseño y desempeño de un modelo de gestión ferroviaria, están lejos de ser temas meramente técnicos. Remarca en tal sentido las tensiones entre un modelo de concesión inédito y el tipo de implementación elegida, “de choque”, en tanto concretado de manera completa y sin etapas, contrastando, por ejemplo con la realizada, de forma mucho más gradual, en experiencias previas como las de Reino Unido de Gran Bretaña y Suecia. También resalta la importancia de monitorear el desempeño de los concesionarios, sugiriendo producir y publicar indicadores que transparenten los procesos de evolución de costos, las inversiones y el respeto por los cronogramas establecidos, entre otros.

En relación con la crisis actual, sostiene la importancia de atender, en igualdad de condiciones, los niveles estratégico, táctico y operativo de la política sectorial. Respecto a la gestión, citando palabras de Oszlak (2013), subraya la necesidad de abandonar el uso de posturas *presentistas*, así como atender concienzudamente al reconocimiento

5. El costo del flete vial, para un recorrido de 600 km, se estima en un 60% más costoso que el ferroviario.

6. Valga como ejemplo el caso de transporte masivo de piedra caliza por ferrocarril, en un tramo de 92 km, entre Aguada Cecilio y la planta Álcalis de la Patagonia (ALPAT), en San Antonio Oeste, Provincia de Río Negro.

de actores y responsabilidades. En tal sentido señala cuatro ejes orientadores básicos, a saber (i) Elaboración de una agenda de problemáticas jurídico-institucionales; (ii) Mapeo de la trama de relaciones del personal involucrado, a nivel gubernamental y no gubernamental, empresarial, profesional y académico; (iii) Identificación de la estructura empresarial de los concesionarios, analizando las formas de expansión del capital; y (iv) Revisión de la estructura comparada de costos, a cargo de personal capacitado, independiente de la trama relacional.

Un rediseño en tal sentido según la autora, permitiría definir perfiles más claros para un escenario futuro, con vistas al urgente rescate de un modo tan estratégico como lo es, para el aglomerado Buenos Aires y alrededores, el transporte metropolitano de pasajeros por ferrocarril.

El panorama para el caso argentino concluyó identificando los diferentes roles que el ferrocarril puede y debe cumplir, tanto en la movilidad urbana, como en la interurbana y en el transporte de mercaderías. Sin embargo a través de las diversas presentaciones quedó claro que su vinculación con los principales procesos urbano-regionales, sigue mostrando escasos puntos de contacto, conteniendo paradójicamente fuertes potencialidades para su articulación.

El lastre neoliberal de las reformas aplicadas en los noventa, que también instauró nuevas maneras mercantiles de producir ciudad, aún resiente fuertemente la actividad, situación que los nuevos planes y proyectos, todavía no logran contrarrestar. La gravitación de décadas en las que la política fue beneficiar a la industria automotriz y promover el consumo de combustibles fósiles, redundó innegablemente en desmedro del tren, y en consecuencia de la población, tanto la usuaria, como la que no lo es.

En cuanto a la ambiciosa propuesta para implementar servicios de alta velocidad se consignó que ha sido, enhorabuena, justamente abandonada. Su enorme costo, tanto como su potencial beneficio preferencial para jurisdicciones y sectores socioeconómicos más ricos y con mayor accesibilidad relativa, la situaban como un proyecto no racional, en el marco de una red nacional postergada, a la espera de mantenimiento, inversión, y en el peor de los casos, desmantelada y depredada.

A raíz de las medidas aplicadas durante el *menemismo*<sup>7</sup>, el transporte de cargas y el interurbano de pasajeros están operados en un 90% por el sistema automotor. Ello devino en la saturación de rutas y caminos, lo que impactó a su vez sobre los costos del transporte (que perjudicaron a los grupos más vulnerables) y la seguridad vial (con un ominoso promedio de muertes diarias), repercutiendo en una inconveniente matriz energética, basada en el consumo de combustibles no renovables y una creciente contaminación aérea y sonora.

La subdivisión del servicio ferroviario en “unidades de negocio” concretada en los noventa anuló la posibilidad de administración complementaria de gastos y recursos. En la gestión integrada la alta rentabilidad de unos permitía compensar la baja de otros, lo que en la actualidad constituye un imposible.

Hoy si bien se han sancionado leyes, proyectado planes y rehabilitado algunos ramales (aunque al precio de una muy baja calidad de los servicios, incluidas las ínfimas velocidades, vinculadas al deterioro e incluso robo de rieles, en muchos tramos), los avances son todavía muy magros<sup>8</sup>.

Sobre la base de estos tópicos, la realidad se muestra profusa en cuestionamientos políticos y sociales al funcionamiento y la gestión ferroviaria, en reclamo de fuertes medidas para lograr revertir la desinversión de décadas, la desarticulación, la reorientación de partidas y la concreción de imprescindibles proyectos injustamente demorados.

7. Así se llama en la Argentina al periodo que abarcaron las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1999).

8. Las últimas gestiones de gobierno -de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner- proclamaron en reiteradas oportunidades la necesidad de recuperar el sistema ferroviario. Por Ley Nacional N° 26352 (febrero 2008), el Estado reasumió la planificación y operación de los servicios ferroviarios interurbanos de pasajeros, mediante la creación de dos sociedades estatales: la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) y la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOF), procediéndose a la rehabilitación de algunos (aún) pocos ramales.

## II. Italia

Las contribuciones italianas al presente *dossier* están contenidas en tres artículos: “La liberalización de los ferrocarriles en Italia entre las directivas de la Unión Europea (UE) y la legislación nacional”, por Valentina Allotti; “Infraestructuras y liberalizaciones. Efectos territoriales, ambientales y socio-económicos sobre las prácticas de movilidad y los modelos urbanos. El caso de los ferrocarriles italianos”, por Mario Cerasoli y “Oportunidades y problemas de la liberalización de los servicios de ferrocarril en Lombardía. Prácticas de movilidad, servicios de ferrocarril y transformación urbana” de Paola Pucci.

Las tres presentaciones comparten un punto de partida: las características de la política ferroviaria actual italiana están orientadas y fuertemente condicionadas por los lineamientos acordados a escala europea. Desde este punto de partida común, se pone el foco en un análisis normativo-institucional y en un análisis territorial a distintas escalas, en cada uno de los artículos que componen esta sección.

La presentación de Valentina Allotti analiza de manera exhaustiva la trama regulatoria que incide hoy sobre el funcionamiento de los ferrocarriles italianos. Para ello, según sostiene, se requiere conocer las disposiciones europeas en materia de ferrocarriles, ya que son ellas las que orientan e imponen condiciones a las políticas nacionales de los estados que integran la Unión Europea. Estas disposiciones fueron desarrolladas entre fines de la década de 1980 y principios de la de 1990 y están formuladas a modo de directivas que fijan principios y resultados, frente a los cuales cada uno de los estados miembros define su propio camino de adaptación.

El artículo de Allotti está, en consecuencia, estructurado sobre esta doble escala: la precisión de los principios rectores formulados en el ámbito europeo y las adecuaciones y traducciones de esas directivas en el caso italiano.

Se señala la existencia de tres principios claves para la liberalización del sector ferroviario en materia de transporte de mercancías: (i) la autonomía operativa de las empresas ferroviarias, (ii) la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y la explotación de los servicios transporte, (iii) el derecho de acceso a la red ferroviaria. En materia de transporte de pasajeros, hay diferencias al introducir la noción de servicio público, como una dimensión particular que limita la visión puramente de mercado.

Estos principios reflejan, a su manera, postulados básicos de las políticas neoliberales, al poner el énfasis en forzar el funcionamiento de los servicios ferroviarios en el ámbito del mercado, y la apertura al ingreso de operadores de otros países, en similares condiciones que los prestadores nacionales. La propiedad de las empresas operadoras (estatal o privada) resulta indiferente para el Tratado Europeo, en tanto se asegure su funcionamiento bajo condiciones de mercado. Por otro lado, con el fin de facilitar condiciones de competencia, se promueve la separación entre la gestión de la infraestructura y la prestación de los servicios. Solo a título comparativo cabe señalar, al respecto, que la orientación inicial de las concesiones ferroviarias en la Argentina –en la década de 1990- se formuló sobre la base de concesiones integrales que incluían ambos aspectos, en tanto que las reformas parciales de la década de 2000 incluyeron la creación de sendas empresas: una encargada de la infraestructura, la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) y otra especializada en la prestación de los servicios, la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOFSE).

Allotti identifica en el nivel europeo, una serie de problemas persistentes, que limitan la competencia entre las empresas ferroviarias, a saber: la falta de transparencia en las condiciones de mercado y un marco institucional ineficiente, que continúan dificultando el suministro de servicios ferroviarios competitivos por parte de los nuevos operadores y la discriminación que deben afrontar los nuevos operadores para acceder a los servicios

ferroviarios, a menudo propiedad de las empresas ferroviarias históricas y gestionados por ellas. Pero la discriminación también existe en términos de acceso a la infraestructura (asignación de líneas ferroviarias), dificultades de los organismos reguladores, e inadecuado nivel de inversiones en el desarrollo de la infraestructura. Todos estos problemas, según la autora, estarían entorpeciendo, siempre sobre el supuesto de eficiencia de las condiciones de mercado, las condiciones de fluidez en el sistema ferroviario a escala europea.

La liberalización de los ferrocarriles en Italia, vinculada a la transposición de las normas europeas, es enfocada en la segunda parte del artículo, concentrándose en la base normativa desarrollada por Italia para concretar dicha adecuación. Así destaca la visión de un proceso parcial e incompleto, con avances en la conformación de las empresas especializadas en infraestructura y servicios, pero limitaciones en cuanto a la promoción de la competencia. Es en este sentido que se aplica el uso del término *pseudo liberalización* en el siguiente artículo, de Mario Cerasoli.

Resulta interesante la inclusión de comentarios, por parte de Allotti, sobre informes realizados en el parlamento italiano, para evaluar la marcha de la adecuación a las directivas europeas. Una parte significativa de este interés radica en la manera en que allí se asumen algunos principios que están en fuerte discusión en América Latina. En particular el supuesto de la eficiencia de la competencia y la necesidad de garantizar la mayor autonomía posible con respecto a la acción estatal. Solo en la salvedad del carácter de servicio público que representa el transporte ferroviario de pasajeros, se abre la posibilidad de mover el eje de la mirada hacia objetivos más integrales, que superen la dimensión puramente económica y que contemplen las dimensiones sociales, políticas y de equidad territorial.

Mario Cerasoli, en su trabajo “Infraestructuras y liberalizaciones. Efectos territoriales, ambientales y socio-económicos sobre las prácticas de movilidad y los modelos urbanos. El caso de los ferrocarriles italianos”, propone una recorrida histórica por las relaciones entre planificación de la infraestructura y planificación territorial en Italia, desde la posguerra, para posteriormente situar el actual proceso de reestructuración del sistema ferroviario, en el marco de las directivas europeas. Finalmente, el artículo evalúa una serie de transformaciones territoriales, asociadas estrechamente con los cambios en las condiciones de accesibilidad.

La presentación comparte el núcleo de políticas ferroviarias ya descrito, subordinado a la normativa emanada de la Unión Europea (UE). En tal sentido Cerasoli relata que Italia, por un lado la ha respetado escrupulosamente, pero por otro aún no la ha completado. En consecuencia propone hablar de *pseudo liberalización* para dar cuenta del estado actual del proceso. En el trabajo hay una mirada privilegiada en relación con el corredor de Alta Velocidad, que es el hilo a partir del cual se analizan tanto el proceso de liberalización como los cambios territoriales. Respecto al primero, relata las acciones para la adecuación italiana a las normativas de la UE y da ejemplos de las iniciativas y limitaciones para el desarrollo efectivo de la política ferroviaria europea (en particular sobre las trabas para la competencia y el ingreso de nuevos operadores privados). Asimismo llama la atención sobre la reducción del número de vehículos ferroviarios disponibles y el deterioro de los servicios que se registra en todo lo que no sean líneas de alta velocidad.

Con la (pseudo) liberalización de los servicios ferroviarios lo que se ha observado es cómo se ha implementado una política comercial de maximización de los ingresos, en detrimento de los servicios sociales de transporte y también del capital social fijo, formado por los bienes del ferrocarril. Este proceso se ha desplegado sobre una red que no ha sido objeto de renovación general y uniforme, antes del inicio del proceso de liberalización, lo que ha profundizado notablemente la selectividad territorial. Es interesante, al respecto, comparar el caso con otras experiencias europeas, como

la alemana o la francesa, en las que el despliegue de las líneas de alta velocidad fue acompañado de iniciativas generales para el conjunto de la red (Cfr. Schweitzer: 2011).

Atinente a los cambios territoriales, la contribución de Cerasoli aporta una mirada muy precisa sobre dos aspectos claves de la temática. Por un lado, inserta el análisis del uso del ferrocarril en la perspectiva más amplia de los cambios en la movilidad, caracterizada por un uso creciente del automóvil particular y un patrón consecuente de movilidad individual. Por otro lado, realiza una detallada referencia a dinámicas territoriales desiguales, articuladas con las condiciones diferenciales de accesibilidad. En este sentido, despliega un análisis sobre las dinámicas demográfica y económica, que da cuenta de la existencia de ciudades y territorios *rápidos* y *lentos*, donde las ventajas de acceso a la red son condicionantes principales a tener en cuenta en la explicación de esas tendencias. El aporte va más allá, al vincularlo con los cambios en las formas urbanas, los nuevos modelos de urbanización expandida y de relaciones urbano-rurales, que permiten apreciar los efectos territoriales en diversas escalas. Así queda claro que los procesos descriptos implican una profundización de la diferenciación territorial, con concentración en las áreas más dinámicas de los principales nodos y cierto abandono del resto del territorio.

La tercera contribución, “Potencialidad y criticidad del ferrocarril en Lombardía. Prácticas de movilidad, liberalización de los servicios y proyectos de transformación urbana”, de Paola Pucci, plantea dos ejes de gran actualidad en la discusión sobre la relación sistemas de transporte-movilidad y territorio. En el primero propone indagar sobre las transformaciones recientes en la dinámica urbana regional de la Región de Lombardía, en particular sobre el área de Milán, y en su relación con las limitaciones y potencialidades del sistema ferroviario.

El análisis territorial da cuenta de los cambios significativos acaecidos en una región altamente urbanizada, que incluyen modalidades de expansión urbana de tipo “islas” especializadas de alta densidad, con redefinición de las centralidades, avances sobre zonas agrícolas y refuncionalización de antiguas estructuras industriales. Respecto de la movilidad, se plantean las necesidades de desplazamientos multidireccionales y variados, menos dirigidos hacia las grandes ciudades y en contraparte, con mayores conexiones transversales, que se tensan ante las características de una red históricamente convergente en Milán, el gran nodo regional y de todo el norte de Italia, con importantes funciones a escala europea.

¿Y cómo se redefine el rol del ferrocarril en estos procesos? Frente a una red habitualmente considerada como rígida, por las dificultades de diversificación y por el alto volumen de capital requerido por las nuevas inversiones, la autora reubica el rol ferroviario bajo una mirada más abarcadora sobre las redes. En ella el ferrocarril es concebido en estrecha articulación con otras redes de transporte para poder dar respuesta a las actuales demandas de movilidad, asociadas con las nuevas formas de producción y de reproducción social, traducidas en cambios urbanos y en el uso diferencial de la ciudad.

El segundo eje se centra en la cuestión de la liberalización ferroviaria como política, vista a través de la reorganización de los servicios y de las acciones en torno a la tierra urbana *liberada* en este proceso político. El marco y los detalles del proceso de liberalización están ampliamente descriptos en el trabajo de Valentina Allotti, que integra este mismo *dossier*.

En cuanto a la reorganización de los servicios, se aborda la reconfiguración de las empresas prestadoras, para dar cuenta de las distintas escalas de las prestaciones: local, regional, nacional y europea, siguiendo los lineamientos emanados de la última. Un aporte interesante se deriva del análisis de estas iniciativas, insertas en el funcionamiento anterior del sistema ferroviario (los “déficits previos,” en palabras de la autora), dando cuenta de mejoras en el servicio, pero también de la persistencia de un conjunto de cuestiones sin resolver, entre las que destacan aspectos de calidad, regularidad y fiabilidad del servicio, congestión y limitaciones de capacidad, e incertidumbre sobre el financiamiento para el desarrollo del sistema.

En lo que se refiere a la liberación de tierras ferroviarias, dos son los aspectos señalados por Pucci como críticos: i) la disponibilidad de extensas superficies con extraordinaria ubicación, susceptibles de ser incorporadas con efectos potenciales muy significativos en planes de ordenamiento territorial y ii) el papel que juega en los esquemas económicos de los operadores, la renta inmobiliaria derivada del uso de dichas tierras.

En todo el artículo sobrevuela un aspecto crucial, atinente a la gestión de las relaciones entre transporte, movilidad y territorio, como es la articulación y coordinación de actores de distintas escalas territoriales. Este aspecto está enfatizado de manera aguda, tanto en la adecuación de la escala regional de lineamientos emanados de la normativa europea, como en las dificultades y perspectivas con las que estos juegos escalares desafían una gestión territorial integrada.

### III. Conclusiones

En cuanto a la Argentina, a la luz de lo expuesto ha quedado claro que la recuperación del sistema ferroviario es indiscutiblemente medular para el desarrollo nacional. También que para que ella se concrete, se requieren políticas de Estado consensuadas, que optimicen los recursos disponibles, a la vez que atiendan prioritariamente los requerimientos más urgentes. En tal sentido es sumamente relevante el rol que le cabe al planeamiento sectorial, en articulación con el urbano-regional, la integración modal y el escalonamiento racional de inversiones en los distintos plazos. Sin omitir el estudio de reapertura de industrias y talleres especializados, la capacitación de recursos humanos y la atención sobre el complejo rol sindical.

Poco después de la realización de las jornadas y por el impacto que tuvieron en la comunidad los luctuosos siniestros de la línea Sarmiento, en especial el más grave, (febrero 2012), se dio un espaldarazo al sector con la creación del Ministerio de Transporte (junio 2012) que promociona al sector desde el nivel de Secretaría al de Ministerio, así como la proyección y concreción gradual de algunos planes de inversión. Sin embargo al momento del cierre de este número de la RTT, queda todavía mucho por hacer<sup>9</sup>. Resalta como una de las asignaturas pendientes, la relevancia de plasmar medidas conducentes a la revitalización-aunque más no sea parcial- del transporte de pasajeros interurbanos, si bien, a entender de algunos especialistas, difícilmente pueda lograrse un retorno a la cobertura previa a los noventa (Müller, 2013). Pero difícil no es imposible y poder es empezar por querer<sup>10</sup>, estudiando posibilidades y procurando la integración y complementación<sup>11</sup>. Sin obviar el hecho de que la mejora sustancial y duradera del sector, como se señala en los trabajos que conforman la sección argentina de este número, necesariamente va de la mano de una optimización del actual modelo de gestión.

Justamente las tres contribuciones sobre problemáticas nacionales llegan a la conclusión de que una mejor gestión podría haber evitado, sino todos, al menos parte de los daños sufridos por el sector ferroviario. Ahora bien, si tenemos en cuenta que los controles estipulados tras las reformas de los noventa se concretaron de consuno con los respectivos contratos de concesión y el Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), el problema remite entonces a las restricciones que imponen dichos instrumentos para que la intervención estatal no resulte efectiva. En suma, es una realidad que los concesionarios privados gozan del derecho de recurrir administrativa y jurídicamente las sanciones por incumplimientos, quedando así condenados los entes de control, a una ominosa debilidad. Y en tanto esta apreciación remite la problemática estrictamente al plano normativo, amerita también resaltar la gravitación de aspectos relativos al ejercicio de la conducción política de los organismos de marras.

9. Próximo a la fecha de publicar este dossier, se anuncia la implementación, desde el Ministerio del Interior y Transporte, del Programa de Recuperación de Ferrocarriles Metropolitanos. El mismo prevé la realización, hasta 2015, de fuertes inversiones (u\$D 1200 millones), lo que lo ubica como el más relevante plan de los últimas décadas. Contempla, entre otras metas, la renovación de las líneas Belgrano Sur, Mitre, Roca, San Martín y Sarmiento; la compra de un millar de coches nuevos; la actualización de señalamiento (FC Mitre y Sarmiento) y la electrificación pendiente del ramal Roca a La Plata.

10. Hace algunos años se ha venido desarrollando un meritorio proyecto, el Tecnotrén, que constituye una opción ingeniosa y económica, de utilidad probada para cubrir algunos tramos de red abandonados. Sin embargo sobre el mismo hay voces encontradas, entre quienes lo aplauden, en especial por su valor de conectividad y accesibilidad para poblaciones que finalizando el milenio pasado resultaron desprovistas de ellas, y quienes lo critican, incluso en términos muy duros, sobre todo con relación a su comparativamente endeble tecnología (Cfr. [www.cronicaferroviaria.blogspot.com](http://www.cronicaferroviaria.blogspot.com); [www.forotransportes.com](http://www.forotransportes.com); [www.railwaymania.com](http://www.railwaymania.com); etc.)

11. Recordemos que existen antecedentes en la cobertura estatal de ramales ferroviarios que, justificados para la conectividad del país, no resultaban rentables para los inversores privados. Gran parte de la red del FC Gral. Belgrano se construyó bajo esta modalidad, conocida como "ferrocarriles de fomento", a cargo de la Empresa Ferrocarriles del Estado, en los albores del siglo XX.

En lo que se refiere a Italia, los artículos dejan traslucir la vigencia de una discusión central sobre las bases políticas para el planteo de las estrategias ferroviarias, que no termina de explicitarse. Pareciera, en este sentido, que los márgenes de acción de los gobiernos nacionales, están restringidos frente a la imposición de acuerdos supranacionales. Pareciera también que aún existe cierta confianza en los efectos positivos de una participación activa de los operadores privados en la gestión del sistema ferroviario. Resulta al menos instigadora esta condición, para pensar la evolución general de la situación actual en diversos países europeos, donde la incidencia de las decisiones tomadas en el seno de la Unión Europea ha condicionado notablemente la exploración de vías alternativas para salir de la crisis, y en especial porque implica discutir explícitamente varios de los postulados básicos de las políticas neoliberales.

Es de singular interés el camino propuesto en las contribuciones italianas, para un análisis sistemático de las implicancias territoriales de los cambios en las políticas ferroviarias. Se trata aquí, ya no de la gestión en sí, sino de los objetivos y criterios con los que se llevan adelante las acciones, y las evaluaciones sobre el rol ferroviario en la dinámica económica, social y territorial. En suma los hallazgos sobre la profundización de la selectividad territorial y de las desigualdades históricas, encienden una luz de alerta. Al mismo tiempo, la visión focalizada en escenarios regionales, permite observar con detalle conflictos que habrá que sobrepasar y potencialidades del ferrocarril, que se impone aprovechar.

La discusión sobre la liberalización en los artículos de los colegas italianos es una discusión política, y con ese mismo debate también dialogan las contribuciones de nuestras connacionales. El marco de referencia explícito de las políticas neoliberales, en el último caso, revela la densidad de la crisis experimentada por la Argentina y el difícil tránsito de la década de 2000. También la persistencia de las marcas y condicionantes de las políticas neoliberales, y las vacilaciones en desmontar, no solo los artefactos jurídicos de esa construcción política, sino la imposición de un criterio de validación económica que deja en un segundo plano lo social. Podemos afirmar que, al menos en la experiencia argentina, se trata de sucesivas deconstrucciones y reconstrucciones, no desprovistas de dificultades y complejidad.

Y en el cierre del *dossier*, queremos sugerir a los lectores a la consulta de otras contribuciones de interés sobre la temática ferroviaria, publicadas en esta revista, a saber: Bellet Sanfeliu (2013), Felder (2009), Pérez (2010), Raposo (2009) y Schweitzer (2011).

Como balance y párrafo final, señalamos nuestra esperanza de que este modesto aporte sume al *haber*, para que los necesarios e imprescindibles cambios pendientes, abandonen la columna del *debe* de nuestra sociedad. Y si fuera utópico el logro de un *tren para todos*<sup>12</sup>, intentemos entonces contribuir al diseño de uno que sea *para muchos*...

## Agradecimientos

*El equipo editorial de Transporte y Territorio agradece muy especialmente a Paweł Kuczyński su gentileza y generosidad al autorizar reproducir en nuestra publicación sus excepcionales ilustraciones. Asimismo, extendemos nuestro reconocimiento al colega Fabián Anuchnik, quien facilitó el contacto y ofició amablemente de traductor.*

*A Pablo Martorelli, por sus sugerencias a la lectura del documento preliminar. A los colegas italianos, por el esfuerzo para presentar sus contribuciones en castellano. A Graciela de la Mota, por el apoyo brindado en la revisión y corrección de estilo de los trabajos.*

12. Nota para los lectores no argentinos: La frase alude a la propuesta ferroviaria de la agrupación política Proyecto Sur ([www.trenparatodos.com.ar](http://www.trenparatodos.com.ar))

## Bibliografía

- » BELLET SANFELIU, C. (2013). Transporte y desarrollo territorial. El estudio de los efectos asociados a la implantación del alta velocidad ferroviaria a través del caso español. *Revista Transporte y Territorio* N° 8, pp. 117-137. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/296/274>
- » FELDER, R. (2009). ¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones. *Revista Transporte y Territorio* N° 1, pp. 6-24. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/220/199>
- » FREIRE, P. (2003). *El grito manso*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- » MÜLLER, A. (2013). Racionalización en el ferrocarril estatal argentino: ¿qué se logró? Documento N° 33, 20 p. Buenos Aires, Universidad. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA). [www.blogdelcespa.blogspot.com](http://www.blogdelcespa.blogspot.com)
- » OSZLAK, O. (2013). Transporte: desafíos de una política pública compleja. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación. <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Presentacionagn.pdf>
- » PÉREZ, V. (2010). La gestión del sistema ferroviario urbano de pasajeros. Un terreno fértil para el desborde hostil de los disconformes. (1994-2008). *Revista Transporte y Territorio* N° 3, pp. 103-123. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/248/226>
- » RAPOSO, I. (2009). Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario. *Revista Transporte y Territorio* N° 1, pp. 25-56. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/221/200>
- » SCHWEITZER, M. (2011). Alta velocidad ferroviaria: la experiencia en España, Francia y Alemania y los proyectos para Argentina. *Revista Transporte y Territorio* N° 5, pp. 89-120. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/268/246>

### **Susana Kralich / [skralich@educ.ar](mailto:skralich@educ.ar)**

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

### **Jorge Blanco / [jblanco@filo.uba.ar](mailto:jblanco@filo.uba.ar)**

Profesor en Geografía y Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (FFYL, UBA). Profesor Adjunto de Geografía de la Circulación y Director del Instituto de Geografía (FFYL, UBA).