



Raposo Isabel

Cafarell Sonia

Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía

REESTRUCTURACIÓN FERROVIARIA: POLÍTICA PÚBLICA E INVERSIONES EN ARGENTINA. EL CASO DEL FERROCARRIL BELGRANO CARGAS.¹

1. Introducción.

La política pública de transporte en general - la ferroviaria en particular- describe un comportamiento errático durante los últimos años en el país, fruto de la disociación entre intencionalidad y práctica. La necesidad de cambio sumando inversiones que permitan revertir el avanzado deterioro de instalaciones y equipamientos, o reconstruir viejas estructuras desactivadas con el paso del tiempo, exige que la baja asignación y/o deficiente concreción de mejoras se revierta si se quiere lograr una efectiva capitalización del sistema ferroviario.

Una nueva reestructuración del ferrocarril, tras 150 años de historia en el país, ha sido planteada en los últimos años. Numerosos antecedentes dan cuenta de sucesivas políticas implementadas a partir de la década de 1970, pero que no tuvieron grandes efectos sobre la recuperación del sistema. A estos años sobrevino una etapa posterior de ajustes que culminó con la desarticulación de numerosos tendidos de la red en los primeros 90 junto a la cancelación de la totalidad de los servicios de pasajeros (a excepción del AMBA). El proceso derivó en la entrega mediante concesión de los distintos segmentos de la red ferroviaria (constituidos en unidades para la explotación) a manos del capital privado y sólo en operativa de cargas- en un intento "desesperado" por desentenderse el Estado de su responsabilidad sobre una estructura ferroviaria en avanzado estado de obsolescencia y con graves deficiencias operativas y falta de control sobre los servicios.

Desde una perspectiva crítica de lo que representó este proceso, este trabajo se orienta a reconocer los efectos de las políticas públicas trazadas para el sector como: 1) descentralización del sistema, 2) explotación de la red ferroviaria a través de concesiones por empresas, y 3) renovación de tendidos y nuevos proyectos, entre otros temas. Se trata de analizar en qué medida el sector público participa de este proceso, y qué rol se asigna al capital privado, tanto en la ejecución de las inversiones como en la explotación de los servicios ferroviarios en el contexto nacional.

El interrogante central gira en torno a las posibilidades que asisten al Estado para plantear con éxito la reestructuración del ferrocarril, dadas las características bajo las que se intenta rehabilitar el sistema. Un caso paradigmático sobre el que se reconocen específicamente evidencias de los efectos y contradicciones del proceso, es el Belgrano Cargas (Ex FFCC Belgrano), empresa sobre la que aquí se plantea un estudio de caso, sin descontextualizar o entender el proceso del que es parte y afecta a todo el sistema ferroviario por igual.

Esta es la única empresa ferroviaria de cargas en el país sobre la que el Estado mantiene participación directa en la operación; a la vez, es la más extensa, y resultó afectada por una

¹ Este trabajo integra el Proyecto IECO-105- "Inversión Pública y Desarrollo Regional. Posibles cambios en el territorio a partir de...", dirigido por A.Sciara.



administración errática y muy baja inversión en los últimos veinte años. ¿Hacia dónde se orientan las políticas dirigidas a reestructurar el ferrocarril Belgrano Cargas en Argentina? La respuesta a este interrogante intentará dar cuenta de ciertos desajustes entre teoría y práctica, reconociendo posibles "distorsiones" entre propuesta y puesta en los hechos, se identificarán estrategias a implementar sobre el sistema, y en lo posible, se anticiparán los cambios en el conjunto.

2. Cambios en las Políticas públicas y conductas en la inversión.

Toda inversión pública orientada a la formación de capital físico y/o humano se considera una condición esencial para el desarrollo de una región. La experiencia indica que tanto la inversión pública – ya esté destinada a la regulación o la asignación de nuevos recursos al sistema (en la modalidad de infraestructuras- equipamientos o como formación de capital social) requiere de una mirada crítica que la oriente hacia un mejor y más efectivo enfoque integral del desarrollo.

Las políticas de inversión dirigidas desde el Estado fueron un factor clave en un contexto anterior de país en que el sector público nacional cumplía un rol dominante, en tanto las provincias y los municipios sólo complementaban las propuestas. La crisis del "Estado benefactor", la falta de recursos y el endeudamiento progresivo en que quedó sumido el país en las décadas del 70 y, particularmente en los 80, acorralaron a un gobierno "desfinanciado" para habilitar en los hechos una mayor participación del mercado en la definición y orientación de las inversiones.

De allí en más se orientaron las medidas hacia la competencia e inserción en esquemas globales, marginando de la consideración las necesidades de la sociedad que le daba sustento. La construcción de un Estado "en retirada" durante los años 90, se concretó mediante la transferencia de funciones y activos a las Provincias; a la par buena parte del capital público - grandes equipamientos e instalaciones- resultó comprometido a través de mecanismos de mercado mediante la concesión de servicios, la transferencia de activos públicos o explotación de recursos en manos de empresas privadas. El "interés" se focalizó en aquellos espacios donde las rentas estaban aseguradas o bien, donde las condiciones del medio demandaban soluciones impostergables.

Una nueva etapa se inició tras la crisis del país en el 2001, mediando el quiebre del modelo privatista y la prevalencia de cierta incertidumbre en cuanto a la orientación por adoptar (se hace referencias a cierto "hibridismo" en las medidas). La crisis de la convertibilidad dejó al descubierto la incapacidad del modelo neoliberal de convertirse en una alternativa sólida, y con poder para mejorar los niveles de desarrollo económico y social. Se entiende que un planteo superador debe dejar atrás tanto el poder centralizado y previsible como el Estado minimalista y prescindente, este último impulsado según la concepción liberal instalada a partir del Consenso de Washington (Iglesias E., 2006)

Se comienza a perfilar un tercer enfoque alternativo, que apunta a movilizar el potencial de las regiones menos favorecidas a través de esfuerzos por mejorar la oferta en infraestructuras y estimular los emprendimientos empresariales. En esta instancia ganan lugar las ideas de los "institucionalistas" como Weiss (2003), quienes focalizan su análisis en el estudio de las capacidades estatales como factor explicativo de la trayectoria económica – social seguida por los países capitalistas. Estos además revalorizan el papel del Estado y rescatan la importancia de la "sociedad" en la toma de decisiones en función de su condición de sujeto y objeto de la política y, del territorio del que es parte.

La lectura desde el lugar permite encarnar mejor las necesidades del medio y promover a la concertación de intereses que respalden las políticas públicas; así, el orden habitual en que éstas se formulaban bajando con las decisiones a los territorios en concreto, resulta en los



hechos una suerte de inversión del proceso tradicionalmente concebido por los decisores de política pública como esquemas de toma de decisión y ejecución de políticas.

Esta concepción que deviene en un nuevo esquema de pensamiento político, parece teñir la forma que adopta la toma de decisión en Argentina. Junto a un nuevo esquema de crecimiento y en el marco de la recuperación económica, las políticas públicas relativas a la inversión constituyen un eje de gran potencial del que depende la formación de capital en el país y al que le corresponden efectos en el largo plazo para el territorio: sea por inclusión o marginación en el campo espacial, por impactos en el campo productivo o redistributivo sobre la sociedad.

No obstante esta realidad, lejos parece estar en el país de sostener y canalizar la preocupación que moviliza a otros países como es el caso de aquellos que integran la Unión Europea donde las políticas actuales relacionadas al transporte están centradas – en líneas generales- en tres ejes o pilares: mejorar la eficiencia en los medios de movilidad a partir de una mayor competencia en el sistema; aumento de la preocupación y atención por las crecientes implicancias de los distintos medios sobre el ambiente; y otorgar importancia a las inversiones en redes y efectos garantizados sobre el bienestar social (G.de Rus y otros, 2003)

Numerosos interrogantes se organizan en torno al tratamiento de ciertas problemáticas que en el campo de la teoría permiten reflexionar sobre la importancia de la inversión en el sector transporte y los resultados por alcanzar. Al respecto no se deberían dejar de considerar:

- 1- los niveles de conflicto entre lo coyuntural del momento económico- social y lo estructural de las obras de infraestructura y equipos de movilidad que con frecuencia se plantean para el mediano- largo plazo- y pueden derivar en resultados no previstos;
- 2- posibles debilidades en el manejo de los recursos, o la racionalidad de los mecanismos de programación, los que pueden sembrar dudas acerca de los procesos formales e informales mediante los cuales se definen prioridades y tiempos de ejecución (Estache y G.de Rus, 2003);
- 3- actores involucrados en la toma de decisión e intereses y capitales que -están o no- en la puja y en la capitalización de los beneficios (según origen- públicos o privados)

3. El sistema ferroviario en Argentina.

3.1 Los comienzos y la consolidación del sistema ferroviario.

En Argentina, en los mismos inicios de su configuración como territorio nacional, la necesidad de transportar la producción agroganadera desde la llamada región central del país a los puertos del litoral estuvo cubierta casi en exclusividad por el ferrocarril – medio que en esos años era prácticamente el único y más adecuado medio de movilidad posible para este tipo de traslados; representaba por entonces la vanguardia tecnológica en medios de transporte en el mundo. Su rápido crecimiento obedeció a una “creación” de servicios, como “oferta masiva de transporte a bajo precio” tal como la define Schvarzer J. (1999).

Su origen en el país se dio a partir de un primer trazado inaugurado en 1857², fruto del esfuerzo de un grupo de emprendedores de Buenos Aires; pocos años después -1870- ya existían 722 Kms de vías en funcionamiento. De allí en más se desató una verdadera “fiebre ferroviaria” a través de compañías de capital privado – en gran parte de origen inglés– que protagonizaron la primera expansión; al ritmo del capitalismo financiero internacional, las compañías a cargo de concesiones de tierras fiscales, construyeron nuevos ramales y ejercieron la explotación individual, no desvinculadas del negocio inmobiliario y otros beneficios

² El Ferrocarril del Oeste, surge a partir de una concesión de tierras de la Provincia a un grupo de comerciantes argentinos mediante un Acta de 1954. Fue construido por capital nacional y se apeló a la tracción a sangre en lugar de la locomotora a vapor para la movilidad de la línea (Scalabrini Ortiz R, 1940)



extraordinarios, manteniendo el control sobre el núcleo productivo central del país.

La lógica de la organización estaba en los intereses y estrategias de cada Compañía para operar en competencia; ellas armaron una estructura monolítica, determinando en forma unilateral qué servicios brindar a un mercado por entonces, cautivo. Esta estructura se mantuvo con altibajos hasta los inicios de la Primera Guerra Mundial, siendo ésta la etapa durante la cual se materializó la mayor parte de la infraestructura ferroviaria con la que aún cuenta el país. Durante esta etapa el Gobierno actuaba de promotor de la expansión, aunque sin pautas claras respecto a un modelo estructurado, otorgando numerosas concesiones.

Superada la crisis financiera internacional hacia fines del siglo XIX, se comenzó a plantear la idea de actuar bajo ciertos criterios de planificación del sistema. Se requería una acción pública capaz de llevar el ferrocarril a otras regiones del país (particularmente zonas de frontera) y evitar, en favor del interés general, los excesos cometidos por las Compañías extranjeras. Fue la Ley Mitre³ la que definió un marco inexistente hasta entonces; a través de esta norma el gobierno prorrogó las franquicias de aduana a las compañías inglesas y tomó control sobre las tarifas ferroviarias.⁴

En 1909, se crea la Administración de los Ferrocarriles del Estado: EFA- Empresa Ferroviaria Argentina (Ley 6557) en tanto se acentuaba la expansión de la red hacia zonas marginales. Se consolida por entonces un patrón de trazado en base a la concurrencia de capitales privados, los que focalizan su interés desde un inicio en la zona pampeana y algunos ámbitos regionales en crecimiento; en tanto, los capitales públicos que se incorporaban lo hacían ocupando espacios marginales en el territorio.⁵

Comienza la llamada "segunda expansión", también conocida como "etapa nacional", donde los nuevos tendidos ferroviarios obedecían a la necesidad del poder público de vincular numerosas capitales de provincias, más allá del espacio pampeano; su lógica no aseguraba la rentabilidad del tendido sino que apuntaba al desarrollo social del país. Las estadísticas dan cuenta del crecimiento de la red ferroviaria (ver Cuadro N° 1) aunque en esta oportunidad fue importante el protagonismo del capital público (López y Waddell, 2007)

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

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

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

(*)Tomado del Compendio Estadístico del Sector Transporte en Argentina -1996-MEyOSP

³ La Ley N°355/1907 (conocida como "Ley Mitre") constituye un hito en el desarrollo ferroviario argentino al regular las relaciones entre las compañías privadas y las autoridades nacionales durante un lapso de 40 años, previos a la nacionalización de los ferrocarriles en 1948.

⁴ Aún para las nuevas Compañías las condiciones ofrecidas eran más favorables que las obtenidas en sus respectivas concesiones. Las franquicias aduaneras pasaban a regir por 40 años en vez de 20, y se extendían a todo tipo de productos. A la exoneración de impuestos nacionales se agregaban los de provincias y municipios. Finalmente, los controles tarifarios se condicionaban a que los ingresos superasen el 17 % del capital reconocido en tres años consecutivos, en vez de los dos años estipulados en sus contratos.

⁵ Las diferencias en el planteo de estrategia y capital involucrado también era manifiesto en el tipo de tecnología utilizada, esencialmente en la convivencia de tres diferentes trochas, lo que comprometió la unificación de recursos y actualización tecnológica del sistema, recortando seriamente su armonización como unidad operativa.



Hacia 1920, en coincidencia con las últimas inversiones (Alonso, 1992;14), el ferrocarril facilitó la expansión agropecuaria dando por concluida la ocupación de la Pampa Húmeda y se consolidó la polarización de la red en torno al puerto de Buenos Aires, y en menor escala, Rosario y Bahía Blanca. El sistema ferroviario había encontrado un techo a su expansión, producto de la crisis pampeana de "los años 30" con manifestaciones de estancamiento productivo, control de las tarifas y presión de los accionistas ingleses por el envío de remesas al exterior. Con un competidor poderoso: el automotor y la creación de la Dirección Nacional de Vialidad- DNV en 1932, se inició la construcción de una red vial que comienza a competir – y no complementar- al sistema ferroviario.

Una nueva etapa reconocida como la de la nacionalización del sistema ferroviario comenzó hacia 1946. La controvertida operación se concretó con la compra de las empresas británicas a cargo de las concesiones – muy próximas a vencer al momento de ser adquiridas- mediando la "recuperación" del crédito obrante en favor del país (la venta de suministros argentinos durante la Segunda Guerra, deuda convertida unilateralmente de libras esterlinas a depósito en el Banco de Inglaterra).⁶ En esos años, aproximadamente el 70% del tendido ferroviario pertenecía a capitales privados, por lo que la operación - más que en una transacción comercial- constituyó una reivindicación de lo "nacional". (Las distintas compañías - aproximadamente un total de 15 se reagruparon en 6 empresas a cargo de proveer servicios a cargas y pasajeros en recorridos interurbanos).

Con el Estado a cargo de una red que muy pronto comenzó a demandar mantenimiento, el déficit se convirtió en poco tiempo en un problema grave a la vez que en causa de un mayor desequilibrio para el presupuesto nacional (Schwarzer J., 1999;6). Los problemas que afrontar eran muchos y variados: un mercado que operaba con tarifas insuficientes, el corrimiento de la demanda a medios alternativos, particularmente el automóvil, y cuestiones internas a la Empresa como la inestabilidad en la conducción y los conflictos sindicales agravados por el aumento en el número de agentes.

Comienza un período de decadencia, el que se puede marcar a partir de 1958, dando lugar a la llamada "racionalización" del ferrocarril. A través de la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino-FCEA se llevó adelante la operación donde primaron criterios comerciales antes que el interés de los territorios del interior, quedando muchos de ellos expuestos al despoilamiento y la marginación productiva. Es en estos años de "regresión" del sistema (Roccatagliata J., 1987;63) que se desechó no sólo la posibilidad de extensión de ramales, sino que se vivieron también los efectos de los primeros recortes a la red existente.

3.2. Los años 90: la "Reestructuración" y el cambio de modelo.

La fuerte inestabilidad del sistema llegó al extremo de ser cuestionada su existencia misma como medio de transporte en el país⁷. El ferrocarril como unidad operativa monolítica y centralizada no podía continuar al margen de los cambios que ocurrieron en la economía durante los años noventa; su baja participación en el mercado, los importantes déficits reales y/o potenciales y la demanda de financiamiento se habían transformado en una enorme presión para el gobierno que trataba de llevar a cabo una reestructuración sin mucho éxito. Si bien la crisis se sintió en distintos países latinoamericanos, en ninguno como

⁶ Las opiniones se dividen entre quienes aluden a que se compraron no empresas sino hierros viejos en el período inmediato anterior a que venciera la Ley Mitre y caducaran las concesiones, y quienes rescataban el proceso de nacionalización definitiva con alejamiento de los capitales ingleses, con lo que ello implicó de atraso para el desarrollo industrial y particularmente, la producción del interior del país.

⁷Schwarzer (1999; 9) describe que como parte del proceso de ajuste de la economía, la política de terminar con el déficit llevó a una brusca contracción de las operaciones con clausura de numerosos servicios interurbanos de pasajeros, el cierre de gran cantidad de ramales y la expulsión de personal.



el nuestro, dada la extensión de la red y la necesidad de recursos para el sostenimiento, lo que implicaba la elección de un nuevo modelo que planteara una reestructuración adecuada a las circunstancias que vivía este medio de transporte. (IMT, 1994)⁸

Finalmente, el criterio de ajuste fiscal inspirado en las políticas neoliberales, con argumentos afines a la privatización de servicios y prevalencia de mecanismos de mercado, se impusieron y dieron lugar a que mediante el Dec. N° 666/89 se impusiera la Reestructuración Ferroviaria. La misma definía la racionalización de gastos y necesidades de financiamiento, ordenando el despiece de la Empresa Ferrocarriles Argentinos y la explotación de los servicios bajo la modalidad de concesión. Con apoyo del Banco Mundial, y no pocas dificultades, se inició el proceso tras reconocer que había en el sistema ferroviario tres áreas del negocio: 1- cargas, 2- pasajeros interurbanos y 3- pasajeros urbanos.

La operación implicó dar prioridad al movimiento de cargas mediante las concesiones por empresa, para luego dar cabida a los servicios de pasajeros urbanos- suburbanos del Área Metropolitana Buenos Aires- AMBA a través de la empresa Ferrocarriles Metropolitanos SA-FEMESA, paso previo a la transferencia al sector privado de estos servicios. Finalmente, se estableció una restricción casi absoluta sobre los tráficos interjurisdiccionales de pasajeros, a excepción de algunas provincias que tomaron a su cargo ciertos tramos de la red y algunos servicios puntuales (Alonso L.,1992)

1. La primera tarea implicó trabajar en la división de la red nacional en 6 unidades operativas diferentes, licitadas en forma individual para explotar como servicios de carga con exclusividad por 30 años, manteniendo la condición de servicio público. Cada oferente contaba con apoyo de un operador internacional y podía fijar un "peaje" para los tráficos que ingresaran a su red como transferencia, de otros operadores. Las condiciones contractuales definían el pago de un canon por uso de la red, instalaciones y medios de locomoción, y la obligación de cumplir con un plan de inversiones junto a la actualización- renovación de los medios de movilidad.

El nuevo sistema ferroviario contaba con una red en explotación de 28.000 km. de vías y ocupaba en la explotación tan sólo 6000 agentes en todo el país. La propiedad de las instalaciones, persistió en el ámbito público en tanto el concesionario se hacía cargo de la explotación comercial, la operación de trenes, la atención de las estaciones, y el mantenimiento del material rodante.⁹ Si bien la extensión de la red no se redujo, cada concesionario se abocó a mantener los ejes ferroviarios centrales del tendido y de hecho abandonó la explotación de aquellos ramales secundarios donde el interés comercial no justificaba la explotación. Se entregaron cinco de las seis concesiones de carga (ver Cuadro N° 2) determinadas en un inicio; la excepción fue el tendido de trocha angosta que se formalizó como Belgrano Cargas SA.

⁸ Se plantean cinco modelos de reestructuración: 1- ferrocarril monolítico, 2- organización por géneros de actividad, 3- Acceso competitivo, 4- Mayorista y 5- Ferrocarril por peaje (IMT,1994)

⁹ Si bien no es privatización en términos de transferencia de propiedad, se admitió en algunos casos a utilizar los bienes concedidos como garantías en la obtención de créditos.

**Cuadro 2- Concesiones de servicios de Carga ferroviaria.**

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

(*) hoy América Latina Logística Central SA.

(**) hoy América Latina Logística Mesopotámica SA

Fuente: elaboración propia en base a datos de CNRT.

Poco tiempo después, la falta de normas dejaba expuestas graves deficiencias como indefinición normativa y dificultades en la constitución y regulación institucional; esta debilidad había permitido que los compromisos asumidos como planes de inversión y mantenimiento, o de pago del canon por contrato se cerraran en el marco de conductas oportunistas, acordándose valores entre las partes que nunca se llegarían a cumplir (Ozlack y Felder, 1998;10)

La recesión económica junto a la falta de cumplimiento sistemático de las obligaciones por parte de los concesionarios, derivó en que el Gobierno dispusiera (Decs. N° 543 y 605 de 1997) una primera renegociación de los contratos de concesión. Se unificaron los controles en la CNRT- Comisión Nacional de Regulación del Transporte, tratando de salvar las ineficiencias del sistema.¹⁰

2- Una vez encaminada la primera etapa de la concesión de los ramales de carga, se procedió a licitar el sistema ferroviario de pasajeros del Gran Buenos Aires¹¹.

Estos servicios fueron desglosados inicialmente del resto de la red nacional (sobre un total de 800Km de vías) y se entregaron en concesión para la explotación a siete grupos (más de 100 empresas agrupadas, varias de ellas de capital extranjero). Lo particular del llamado era que su otorgamiento se hacía en favor de quien solicitara menor subsidio estatal a la par que se comprometiera a realizar las inversiones necesarias.

Los servicios metropolitanos dan cuenta con el paso de los años de un importante crecimiento en la cantidad de pasajeros transportados, comparativamente con un inicio (por derivación de tráficos desde el automotor), los que se explican en función de ligeras mejoras en los servicios y adecuación de tarifas.

3. Finalmente, se desactivó la casi totalidad de los servicios de pasajeros con el interior del país, ante la negativa de los concesionarios de cargas de tomar bajo su responsabilidad algunos recorridos en el conjunto. Los servicios interurbanos venían de un largo período de desgaste a partir de "una oferta" que había sufrido fuerte deterioro y estaba en retroceso; la caída del número de pasajeros al año era alarmante, pasando de 20 mill. a 2 mill. en 1990 (Schvarzer, 1999;9). Los tráficos interurbanos de pasajeros fueron regulados por el Dec. N° 1168/92 para la circulación de trenes de pasajeros sobre vías concesionadas y, por el Dec.

¹⁰ La CNRT absorbió en el marco de la llamada Segunda Reforma del Estado, en 1996, la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario- CNTF y la Comisión Nacional de Transporte Automotor-CONTA a la que se sumaron las tareas que desarrollaba la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración ferroviaria, constituida en el marco del acuerdo con el Banco Mundial (Felder R., 2001;168)

¹¹ En este caso el sistema que llegó a tener 400 millones de pasajeros año, se redujo a 200 millones en el año 1991. Los números no dan cuenta exactamente de la realidad que habla de un 30% de evasión en los pasajes.



Nº 532/92 para los servicios que operaban sobre ramales en explotación directa, quedando ambos a cargo de las Provincias (casi como excepción y mediante acuerdos específicos con las gobernaciones).¹²

Terminando el siglo XX, los cambios sobre el sistema ferroviario eran notables, no obstante los resultados operativos dan cuenta de un alto costo social para el país a partir del modelo de reestructuración instalado. El cambio de estructura implicó importantes pérdidas de patrimonio público y desactivación de ramales (provocando como efecto la desarticulación de buena parte del territorio nacional, marginando zonas y poblaciones al interior del país). Hubo una fuerte caída de los puestos de trabajo en la operación de traspaso de Ferrocarriles Argentinos a las nuevas operadoras, con reducción del personal que pasó de 85.000 a 14.500 personas ocupadas en el conjunto de todos los concesionarios de cargas y pasajeros (CNRT, s.f.)

La nueva escala operativa atentó contra la recuperación del capital; las inversiones, en gran parte se destinaban a equipos y reparación, y al sistema de comunicaciones, en tanto era mínimo lo destinado a obras civiles (ello produjo un profundo letargo en la renovación de la infraestructura básica que ya acusaba un fuerte retraso de la inversión). La desarticulación de los servicios urbanos e interurbanos de pasajeros en el país (a excepción del Gran Buenos Aires) descuidó tanto la coordinación como las interferencias del sistema sobre las funciones urbanas. La urgencia por sanear las finanzas públicas le dio carácter "subsidiario" a la regulación, razón por la cual se transfirió a las concesionarias la red y demás instalaciones sin haberse completado el esquema regulatorio, persistiendo fallas y descoordinaciones en la administración racional del sistema (Felder R., 2001;151)¹³

Finalmente, la racionalización del capital de la empresa Ferrocarriles se concretó mediante la transferencia de tierras e instalaciones desafectadas del uso específico – que fueron cedidas o vendidas a Municipios y/o particulares- según disposiciones de la Ley 24.146/92¹⁴.

Promediando el año 2002 la situación Metropolitana se tornó nuevamente crítica; estancamiento primero, y caída en el número de pasajeros transportados después, terminaron afectando la calidad del servicio, la seguridad del pasajero y, finalmente, el deterioro acentuado de la red.

Los primeros cambios al modelo de explotación sobrevienen el mismo año con la declaración de la Emergencia Ferroviaria en virtud de que el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación decide ganar terreno al sector privado, asumiendo como propias algunas obras que los distintos operadores habían dejado definitivamente de lado (obligaciones contractuales).

A través de la norma, entre otras cuestiones, se suspendieron los aumentos tarifarios en marcha y se requiere el dictado de un Programa de Emergencia de obras y trabajos indispensables así como prestación de servicios, lográndose reducir significativamente el número de prestaciones por parte de las concesionarias.

¹² Para los servicios de pasajeros interurbanos sobre vías concesionadas, los contratos de concesión de servicios de carga preveían dos categorías: el primero, "comercial", donde se garantizaría el recorrido con una infraestructura adecuada, y el servicio "social", donde la velocidad de los mismos será la que corresponda al estado de la infraestructura y elementos de seguridad para los trenes de carga, mínimo 50 km/h, y las Provincias debían abonar un peaje a ser pactado entre las partes por contrato.

¹³ El transporte ferroviario aún se rige por la ley 2.873/81 y las reglamentaciones de Ferrocarriles Argentinos que datan del año 1936. La antigüedad de la legislación impone actualizar el marco normativo que adolece de fallas como: inconsistencias, vacíos legales, falta de personal idóneo, dependencia del poder político, entre otros.

¹⁴ Por Dec.Nº 1.383/96 se constituye el Ente Nacional de Administración de Bienes ferroviarios- ENABIEF (ahora ONABE), a cargo de la administración de tierras y otros bienes ferroviarios, y a cuya órbita de poder se destinó el patrimonio que carecían de un uso operativo justificado.



Si bien después del 2003, la Red Metropolitana recuperó parte de la actividad perdida y mejoró la cantidad de servicios, ello no se dio en todas las líneas por igual, lo que ocasionó graves problemas financieros y judiciales, siendo notable el aumento de los subsidios del Estado al sector (ver Cuadro N° 3) que llevó, en al algún caso extremo, a la caída de ciertas concesiones por graves incumplimientos.¹⁵

Cuadro 3. Transferencias a Empresas públicas y Privadas, en Mill \$.

	2006	2007	2008
Transferencias a Empresas Públicas y Privadas	6.486	14.626	
Sector Energético	4.031	8.330	
Sector Transporte	1.876	4.218	
Fondo Fiduciario Infraestructura del Transporte	464	1.864	
Concesiones de Trenes y Subtes	1.374	2.307	
Otros	37	47	
Subsidios al Consumo Interno	0	1.181	
Otros Subsidios	578	895	

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

El proceso de renegociación que tuvo lugar a partir de la Ley de Emergencia Económica se llevó adelante en el ámbito de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos- UNIREN. Si bien se cumplían las condiciones para replantear las relaciones Estado- Empresa, los resultados indican que contrariamente a ello, se encauzó el proceso en la misma dirección que lo venía haciendo, cediendo el poder público importantes beneficios a las presiones de grupos de poder nacionales e internacionales a cargo de las concesiones cuestionadas por incumplimientos reiterados (Aspiazu D.,2002;5)

Iniciado el proceso, el Estado reasume la posibilidad de prestar servicios inter- jurisdiccionales de pasajeros mediante el Dec. N°1261/04 (deroga el Dec. N°168/92). La decisión es el emergente del Plan Estratégico para la Reorganización, recuperación y modernización del Sistema Ferroviario Nacional; el mismo contempla reconstruir este tipo de servicios, rehabilitando viejos corredores ferroviarios, para lo cual el Estado transfiere recursos a los concesionarios de cargas, supliendo la obligación de inversión incumplida en el mantenimiento de los tendidos bajo explotación.¹⁶

Finalmente, en el marco del llamado Reordenamiento Ferroviario, y para resolver la institu-

¹⁵ Existían más allá de los servicios metropolitanos, serias disparidades por el modelo de explotación y grado de cumplimiento de las pautas contractuales establecidas. Se rescindió el Contrato a Transportes Metropolitanos Gral. San Martín SA (Dec. 798/2004), por graves incumplimientos contractuales. A través de los Dec. N° 591 y 592/2007, también se rescinden los Contrato de Transportes Metropolitanos Gral. Roca SA. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur SA. Todas las líneas están operadas por la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia, integrada por las concesionarias en operación (CNRT).

¹⁶ Entre los servicios interjurisdiccionales de pasajeros habilitados en los últimos años, se destacan: en Corrientes (subcontratista TEA en la línea Buenos Aires/ Posadas Res. ST N° 115/04); en Entre Ríos (ALLM SA para Concordia /Ayui y Basavilbaso/ Villaguay); a la empresa Ferro Central SA. Dec. N° 550/2006 los servicios Retiro/ Córdoba y Tucumán y; servicios especiales por fuera del marco de los Decretos regulatorios como: Pza. Constitución/ Gral. Alvear a TMR SA-a Ferrosur Roca SA y, Retiro/ Rosario/ Santa Fe a TBA SA- NCA SA



cionalidad de los cambios, se promulga la Ley 26.352/08 a partir de la cual se crean dos nuevas Sociedades del Estado en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Una de ellas, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias- ADIF tiene a su cargo la administración y el mantenimiento de la infraestructura actual, de la por construir, y del sistema de control de la circulación, es decir todos los bienes del área, incluidos los que están en manos de los concesionarios actuales (que pueden volver en el futuro a la esfera pública), y que forman parte del inventario de capital de Ferrocarriles Argentinos. La segunda es la Sociedad Operadora Ferroviaria- SOF que asume "por sí, por intermedio de terceros o asociada a ellos" la prestación de los servicios de pasajeros o carga que le sean asignados, incluso tomara su cargo material rodante, ya sea este nuevo, concesionado o vuelto a estatizar.¹⁷

Ambas Sociedades gozan de autonomía al regirse por sus propios estatutos, lo cual limita el alcance para con ellas de la Ley de Administración Financiera, uno de los más rígidos moldes legales que hacen el manejo del dinero público al igual que las contrataciones que quedan fuera del amparo de la Ley de Obras Públicas.¹⁸ El Ejecutivo se reserva la posibilidad de adecuar las competencias de control y fiscalización de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte- CNRT.

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

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

1- Un primer eje, la adecuación y actualización del sistema de cargas, se ha mantenido con una estructura descentralizada por Empresas (partes del viejo sistema ferroviario en manos del capital privado). Los operadores de carga acordaron sus respectivas cartas de entendimiento y renegociaron sus nuevos contratos.¹⁹(CNRT, 2008;15)

Los resultados de la negociación terminaron beneficiando a las concesionarias como que:

- a) se las eximió del pago del canon (que por otra parte adeudaban);
- b) se les condonaron obligaciones de inversión fija, siendo ahora proporcionales a la facturación, por un valor que ronda el 10%, monto destinado a mantener el capital rodante;
- c) el gasto en infraestructura pasó a ser obligación del Estado quien a su vez mantendrá las vías por las que corren los nuevos servicios de pasajeros; se les autoriza para el tiempo que resta de cada concesión a invertir los importantes montos acumulados en multas (originadas en el no cumplimiento de las condiciones contractuales).

2- Dentro del segundo eje, se sostiene la estructura de viajes de pasajeros metropolitanos en torno al Gran Buenos Aires. Si bien en este caso se mantuvo la estructura operativa, se cayeron 3 de las concesiones de servicios en tanto crecieron "notablemente" las transferencias de fondos públicos orientados a sostener en funcionamiento el sistema; es decir, tarifas bajas, operatividad de las empresas y, obras de mantenimiento y equipos básicos en funcio-

¹⁷ Las transferencias llegarían a ser 27.000 mill. \$. En los últimos tiempos, la Auditoría General de la Nación (AGN) elaboró una serie de informes críticos referidos al transporte ferroviario entre otros temas, que deberán aún pasar por el tamiz de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso.

¹⁸ <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-99864-2008-02-29.html>

¹⁹ Están concluidas las negociaciones correspondientes a Nuevo Central Argentino SA, Ferro- Expreso Pampeano SA y Ferrosur Roca SA.



namiento.²⁰

El Estado suma responsabilidades y acrecienta obligaciones para poder sostener el sistema (por Ej., tomando a cargo el personal de las empresas a las que se les rescinde la concesión). Los montos de inversión en infraestructura ferroviaria, de acuerdo a lo informado desde el plano oficial, dan cuenta que a partir del año 2004 el incremento es sostenido, estimándose en 1.021mill.\$ al año 2008. (Corresponde a la infraestructura ferroviaria, según el Presupuesto anual, una participación destacada en el conjunto de obras públicas - 5,7% del total de 17.913 mill.\$- en tanto al año 2002 no se asignaban recurso alguno al sector)

Cuadro 4. Ejecución por Tipo de Obra Pública. Clasificadas por rubro (En mill.\$)

MINPLAN	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	%Ejec/08
Total Anual	759	1877	3924	8160	10770	12927	17913	100,00%
% de crecimiento		147%	109%	108%	32%	20%	39%	
Obras viales	224	477	1054	1903	2357	3208	4553	25,42%
Otras obras de energía		131	423	447	756	1821	3476	19,40%
Vivienda	375	703	1170	3095	3224	2928	2975	16,61%
Saneamiento	8	20	77	103	481	626	1158	6,46%
Infraestr.ferroviaria			68	565	311	451	1021	5,70%
Obras Hídricas	45	237	311	476	638	687	847	4,73%
Inversión minera	0,04	0,23	19	217	161	161	724	4,04%
Infraestructura municipal		48	37	121	302	368	377	3,22%
Otras obras públicas	107	261	765	1233	2540	2278	2584	14,42%

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

3- Finalmente, se cambió radicalmente la concepción anterior a través de restablecer algunos recorridos interurbanos de pasajeros, quedando a cargo de los mismos el Estado a través de nuevas concesiones. En varios casos se corresponden con operadores del sistema de cargas o metropolitano que ya operan como tal, no recibiendo en este caso igual tratamiento que el que se diera a las Provincias (Silva A.,2005;5). En los nuevos servicios se verifica que, tanto la calidad de prestación como la frecuencia resultan, en buena parte, depreciadas respecto a lo que eran los servicios ahora "restablecidos" (las bajas velocidades de circulación producto de vías en muy mal estado y sin mantenimiento, el equipamiento móvil y las terminales deficientes, etc.)

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

La descentralización de los servicios ferroviarios ha llegado a tener algunas manifestaciones recientes, aunque muy parciales, también a nivel de las provincias. Este es el caso de

²⁰ Adicionalmente, se incluyó a TBA entre los beneficiarios del Fideicomiso constituido por los fondos del Gasoil en carácter de Compensación Indemnizatoria no Tarifaria durante el año 2002 y como subsidio de explotación a partir del 2003 para atender costos operativos sin modificar la tarifa.



acuerdos entre Gobierno Nacional y algunos territorios subnacionales a través de los que se consiguen instrumentar, como en el caso de Entre Ríos, una Unidad Ejecutora Ferroviaria para recuperar infraestructuras, entre otras cuestiones.²¹

La orientación adoptada por la política en el sector está dando lugar al interés de algunas provincias y regiones que tratan de encontrar espacios en la endeble estructura regulatoria, de modo de "salvar" o rescatar ciertos servicios del abandono definitivo, y con ello poblaciones y territorios del interior que quedaron marginadas del sistema, a la vez que instalaciones y/o actividades de producción conectadas con la necesidad de este medio de transporte.²²

Ello obedece más a una estrategia desesperada desde el interior del país por mejorar o revertir situaciones puntuales, que a una opción cierta y coherente que permita pensar que este medio pueda reestructurarse desde un enfoque descentralizado.

5. El caso del Ferrocarril Belgrano cargas.

Este Ferrocarril de trocha angosta o métrica es único en su tipo en el país. Su origen como empresa puede ser señalado a partir de 1949, cuando a partir de la nacionalización ferroviaria se estructura una unidad operativa bajo la denominación de "Ferrocarril Manuel Belgrano". Quedaban así unificados bajo una misma administración gran cantidad de vías férreas con la particularidad de ser todos ramales de trocha angosta que operaban por entonces para Ferrocarriles del Estado (otrora habían sido ferrocarriles regionales que respondían a distintos momentos de la historia, orígenes del capital y tecnologías de construcción)

La reestructuración de las Empresas del Estado así como la descentralización - privatización de los servicios durante los años 90 no pudo con el Belgrano Cargas. El llamado a licitación que realizara el Estado Nacional quedó desierto; el pliego licitatorio no preveía subsidios como pretendían las empresas interesadas en su operación, razón por la cual y a partir del 1º de octubre de 1993 la operatoria del Ferrocarril Belgrano Cargas SA. pasó a prestar transitoriamente los servicios bajo responsabilidad del Estado Nacional.

Tiempo después, la Empresa fue transferida (con 7600 Km. de vías) en concesión a la entidad Gremial Unión Ferroviaria mediante el Dec.1037/99 que establecía un aporte del Estado para una inversión de 250 mill. U\$S en la renovación, mejoramiento y normalización de la infraestructura y el material rodante (50 mill. U\$S/año). El Belgrano Cargas se entregó a una sociedad integrada con el sindicato de la Unión Ferroviaria con una participación del 51% y la Cooperativa de trabajadores -Laguna Paiva con el 49% restante. (MEyOSP,1999)

La transferencia se efectivizó mediante la entrega de 112 estaciones y una flota de 120 locomotoras propiedad del Estado (el producto de esta cesión dio como resultado un desgajado de proporciones y la desidia en la administración llevó a que el número de locomotoras se redujera a 22 unidades). Tan sólo 1500 trabajadores permanecieron en la empresa al año 2006. Algunos años después el sindicato devolvió la concesión ante la imposibilidad de hacerla operativa en tanto el Estado había incumplido con el subsidio comprometido.

El Ejecutivo Nacional decidió cambiar los estatutos societarios mediante el Dec. Nº 24/04 previo a un nuevo llamado a licitación pública (la que quedara nuevamente desierta). El Es-

²¹ Este es también el caso de la Municipalidad de Rosario quien viene impulsando la constitución de un Polo Regional Ferroviario con miras a lograr un programa de reestructuración ferroviaria a nivel local.

²² Un desarrollo aparte merece la problemática de los numerosos talleres ferroviarios que fueron abandonados o sostenidos a fuerza del esfuerzo de los propios empleados (en muchos casos bajo la modalidad de cooperativas) y cuya problemática fue atendida sólo parcialmente y en algún caso reciente (por Ej. Tafí del Valle-Tucumán).



tado se vio obligado por Dec. N°446/06 a declarar la Emergencia Económica del Belgrano Cargas SA y en particular, la Secretaría de Transporte de la Nación, se orientó por la constitución de la Sociedad Operadora de Emergencia-SOE SA, quien tomó a cargo la operación, administración, gerenciamiento y explotación por cuenta y orden del Estado de los servicios de cargas y pasajeros.

El Belgrano Cargas hoy puede ser considerado como el más importante del país. Entre los principales argumentos que hacen a esta consideración está la cantidad de kilómetros que cubren los ramales (6.760 km de línea en explotación y 3.100 km sin operación) totalizando 9.860 km de vías férreas; otra de las razones de su importancia como medio de transporte radica en el potencial que ofrece a la interconexión de la red nacional con algunos países limítrofes,¹ así como la cobertura que brinda en aquellas zonas del territorio que no cuentan con otro medio de transporte competitivo²³ alternativo como es el ferrocarril para muchas producciones locales; finalmente, pensando en términos estratégicos, este medio de transporte es la "llave" del desarrollo para numerosas actividades productivas que podrían conducir a sensibles mejora en el desarrollo de la población. Si bien las posibilidades que ofrece el medio son importantes, el estado y el nivel de obsolescencia de sus instalaciones así como la falta de inversiones en los últimos años lo han convertido en un escollo insalvable al momento de tener que analizar su desempeño actual.



Fuente: 1944. Red operativa del Ferrocarril Belgrano

Actualmente la red se extiende desde la estación cabecera en el área de Retiro-Buenos Aires- para recorrer un total de 14 provincias argentinas como Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Salta y Jujuy.

(Uno de sus ramales se dirige a la frontera con Chile por medio de vías trasandinas gestionadas por la empresa chilena Ferromor hasta Antofagasta, concretando operaciones de exportación a través del Pacífico.

También en el caso de la conexión con Bolivia ofrece dos alternativas que están inoperables de momento; en primer lugar hacia -vía Villazón- Oruro a través de La Quiaca, y en segundo lugar a través de la red Oriental boliviana Yacuiba- Santa Cruz de la Sierra.

Ambas conexiones descriptas constituyen el principal corredor para fomentar la integración comercial de los dos países).

Desde el mismo momento de su traspaso, en el año 2006, el Ferrocarril Belgrano pasó a manos de la Sociedad Operadora de Emergencia SA (SOESA). El Gobierno intentó la re-adequación de la composición accionaria – con el Bice como agente financiero –procurando

²³ El ferrocarril es competitivo cuando la carga recorre más de 400 kilómetros. La distancia desde Salta a Rosario es de 1200 kilómetros, lo que hace del ferrocarril el medio más barato para trasladar la carga hasta el puerto



un modelo de gestión empresaria, un plan de inversiones, nuevas condiciones técnico operativas, un marco legal y un estatuto del Ferrocarril BCSA. Esto permite que los nuevos aportes encuentren respaldo a la inversión en la seguridad jurídica y empresaria, y que finalmente se consigan fondos genuinos de capital público y privado para concretar las inversiones y delinear definitivamente un nuevo modelo de gestión.

Pese a conseguirse el ingreso de empresas privadas en la administración, la situación mantiene cierto "letargo", dando muestras de un muy bajo nivel de transportación; el tonelaje desplazado refiere cifras irrisorias si se las compara con la producción potencial del NOA-NEA, regiones que desarrollan en este tiempo una importante expansión de la frontera agrícola, además del crecimiento explosivo de la minería. Más allá de las expectativas favorables, el deterioro del material rodante y las vías férreas es tan importante que se ha tornado casi inoperable gran parte de la red ferroviaria regional por estos días.

Cronología de los hechos relevantes en la historia del Belgrano Cargas (Ex FFCC Manuel Belgrano)

1949	Propiedad del Estado, el Belgrano Cargas responde a la unión de distintos ferrocarriles regionales construidos en distintos momentos históricos como el FFCC Argentino, el FFCC Córdoba y Noroeste, Ferrocarriles Chaqueños, Ferrocarril Chumbicha a Catamarca, Tranvía a vapor a Rafaela, Ferrocarril Trasandino Argentino y otros. ²⁴
1993	Inicia el 1º de octubre sus operaciones la Empresa Ferrocarriles General Belgrano SA propiedad del Estado Argentino.
1999	El 16 de noviembre fue transferida, Decreto 1037/1999 por 30 años, a un consorcio encabezado por la Unión Ferroviaria(51%) y Cooperativa de trabajadores Ferroviarios Laguna Paiva (49%) con el compromiso estatal de un millonario subsidio para obras e inversiones que no se llegó a efectivizar, pasando a denominarse Ferrocarril Belgrano Cargas SA. MEyOSP (1999)
2004	Se traza un plan para la recuperación y transformación, tratando de ampliar el capital mediante nuevos accionistas
2005	La firma Socma conviene con Unión Ferroviaria su ingreso. Un 73% de las acciones pasó a manos privadas: el grupo Macri y el holding chino Sanhe Hopefull Grain&Oil.
2006	En abril, el Decreto Nº 446 declaró en estado de emergencia económica a la prestación del servicio ferroviario de Belgrano Cargas S.A. y se facultó a la Secretaría de Transporte a realizar las acciones necesarias para continuar con la explotación del servicio en el período de emergencia.
2006	La Secretaría de Transporte contrató el 13/6/06 a la Sociedad Operadora de Emergencia S.A., para la operación, administración, gerenciamiento y explotación, por cuenta y orden del Estado Nacional, de los servicios ferroviarios de cargas y pasajeros en el sector de la red ferroviaria nacional concesionada a Belgrano Cargas S.A". El 80% de las acciones de SOESA quedan en manos de SOFESA, integrada por Shima (Macri y la china Sanhe Hopefull), Benito Roggio y Emepa ²⁵ . El restante 20 por ciento quedó repartido 12% para la Unión Ferroviaria (UF), 4% el gremio de La Fraternidad y 4% el Sindicato de Camioneros.
2008	La Corporación Andina de Fomento-CAF aprueba un crédito por 326 mill. U\$S con contraparte argentina de casi 80 mill. U\$S a ser aplicada a la renovación de ramales.
2008	La ley de Reordenamiento Ferroviario Nº 26352/2008 se pone en manos del Estado el manejo del Belgrano, a través de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y la Administración de Infraestructura Ferroviaria. Mediante el Dec.1771/2008 se resuelve dar inicio al proceso de finalización del contrato entre el Estado Nacional y la empresa Belgrano Cargas S.A. y que se hagan cargo del dicho ferrocarril las empresas ADIF y SOF con las competencias que la Ley le otorga a estas compañías. Allí se prorrogan los servicios de gerenciamiento de SOE SA. hasta que SOF pueda realizar la prestación de los servicios de transporte ferroviario del ferrocarril Belgrano" El traspaso no se completó y el grupo SOESA siguió a cargo.

²⁴ La red tuvo una influencia directa ya desde su origen en las economías locales

²⁵ El grupo Roggio controla Metrovías, la concesionaria de los subtes y la línea Urquiza; mientras que Emepa maneja Ferrovías (Belgrano Norte) y Ferrocentral (la operadora de trenes de pasajeros a Córdoba y Tucumán).



2010	Un acuerdo de mayor interés se firmó en el viaje presidencial a China y fue con CMEC (China National Machinery & Equipment Import & Export Corporation), para rehabilitar el Belgrano Cargas, por US\$2.500 millones. El acuerdo con el grupo chino consta de tres etapas: 1º la rehabilitación de dos ramales que incluye la renovación de 1.500 Kms. del trazado trocha métrica, con una inversión cercana a los 2.500 millones de dólares y un plazo estimado de 4 años. Será financiada en un 85% por el Banco Nacional de Desarrollo de China. Esta etapa estará circunscripta al tramo que va desde Est. Timbúes (Rosario) hasta Avia Terai, en Chaco, y al segundo ramal de Est. Barranqueras, Chaco hasta Est. Salta (Rieles Multimedia 19-07-10)
2010	A julio de 2010, el Estado aún no ha resuelto la situación legal de esta empresa. A través de un reciente pedido de informes de la HCDN. (Trámite parlamentario 101(230710) se solicita información a las causas del retraso en concluir el contrato de concesión, y en mantener relaciones aún con la gerenciadora (SOE SA.) desde el 2006. Asimismo se pidieron informes sobre los subsidios otorgados y avance de obras gestionadas con la CAF (HCDN, 2010) Si bien restan definirse los pasivos de la empresa, el Estado aún gira subsidios en nombre de esta y aporta el sueldo de 1500 ocupados.

Está previsto que el Estado reasuma el control del Belgrano Cargas, sosteniendo los 1500 puestos de trabajo. Desde 2006, momento en que se declaró el estado de emergencia, se calcula que el Estado lleva aportado 200 mill. \$ para sueldos y obras, en tanto resta definir el pasivo de casi 50 mill. \$ que aún mantiene la Empresa. Al año en curso (2010) aún no se ha resuelto la situación legal en que reviste la operación y administración de este ferrocarril (HCDN, 2010)

Pese a todas las dificultades, el Belgrano cargas transporta actualmente productos como petróleo, minerales, azúcar, granos cemento, piedras y aceite vegetal. En la década del '80, este ferrocarril llegó a desplazar 4,5 mill. Ton.; sin embargo a partir de esos años las cargas transportadas comenzaron a disminuir progresivamente, hasta llegar a valores tan poco significativos como los del año 2006 con apenas 590 mil Ton. En tanto cae el tonelaje de cargas transportadas, aumentan significativamente las tarifas, incluso mucho más que lo que se observa en otros ferrocarriles en el país. (Ver Cuadro 5 a. Cargas transportadas y 5.b. Evolución de las Tarifas)

Cuadro 5a- Evolución de las Cargas Transportadas - Período 2001-2008

CONCESIONARIO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BELGRANO	toneladas	1.138	808	916	826	772	552	757	936
	Ton. km.(en miles)	1.175	880	982	882	808	590	739	790
CARGAS S.A.									
Promedio anual	toneladas	16.960	17.469	20.535	21.699	23.438	23.917	24.927	23.619
CONC. PRIVADAS	Ton km.(en miles)	8.989	9.444	11.001	11.603	12.262	12.628	12.871	12.02

Cuadro 5b- Evolución de las Tarifas de transporte de cargas. Período 2001-2008

OPERADOR		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BELGRANO	\$/Ton.	15,20	22,06	37,41	54,19	57,81	62,65	66,95	69,60	69,22
	\$/Ton.Km	0,016	0,021	0,034	0,051	0,054	0,060	0,063	0,07	0,08
CARGAS S.A.										
Promedio Anual		10,960	10,590	16,040	20,780	22,680	24,010	27,237	32,58	41,63
CONC.PRIVADAS		0,022	0,021	0,031	0,041	0,044	0,048	0,052	0,06	0,08

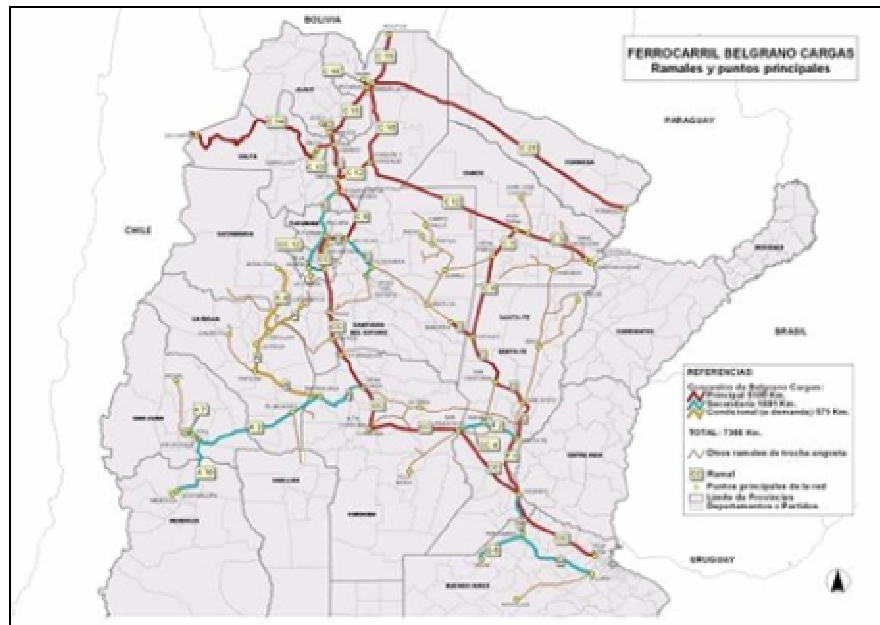
Fuente: Elaboración propia, en base a datos provistos por la CNRT

El reclamo permanente por la plena operatividad de los ramales del Ferrocarril Belgrano Cargas es un viejo anhelo de los productores del Norte argentino en procura de capitalizar una reducción de los costos del transporte que favorezcan a las economías regionales. La



falta de un servicio continuo y confiable al igual que las altas tarifas aplicadas a los fletes con destino en los puertos del Litoral, como Barranqueras y Rosario, hacen que en su mayoría, los productores decidan recurrir al camión como medio más adecuado, pese a que sean entre un 15 y un 50% más altos los costos de transportación por éste medio que por tren (según la cantidad de Kms. a recorrer)

La situación de abandono y desinversión de tantos años parece haberse revertido; crece el interés por revitalizar este Ferrocarril. La ADIF (en el marco del Plan para la Recuperación del Belgrano Cargas) licitó cinco obras con recursos provenientes de un crédito de la Corporación Andina de Fomento-CAF, a partir del cual serán reemplazados 225 kilómetros de vías. Los recursos financiarán la rehabilitación del corredor de 1.645 Km. del ramal que se extiende entre la localidad de J.V. González (Salta) hasta el puerto de Barranqueras (Chaco) y Rosario (Santa Fe). El costo total de las obras financiadas para la rehabilitación de la infraestructura en este caso, está calculado en 408 mill. U\$S; de ellos 80 % serán aportados por la CAF y el 20 % restante por Argentina según detalle de la CAF en una reciente presentación.^{26 27}



Fuente: ADIF- 01/06/2010- Pasado y presente del Ferrocarril Belgrano en el Norte Argentino.

Más allá de las dificultades en transportar las cargas por parte de la Empresa, las producciones regionales generan una demanda potencial en cuanto al crecimiento de los volúmenes por desplazar. Al año 2002, cuando se plantea la necesidad de un plan de adecuación

²⁶ El Secretario de Transporte de la Nación JP.Schiavi sostuvo que una de las intenciones del proyecto es elevar del millón de toneladas a seis la capacidad del servicio, con equipamiento eficiente que asegure la salida de productos a través de los puertos de Barranqueras y Rosario. <http://www.iprofesional.com/notas/96055-EI-Gobierno-avanza-en-el-plan-de-inversiones-del-Belgrano-Cargas-con-capitales-Chinos.html+Belgrano+Cargas&cd=14&hl=es&ct=clnk&gl=ar>

²⁷ El canciller H. Timerman precisó que 10.000 mill. U\$S para la renovación del Belgrano Cargas. Se trata de diez proyectos para un período de 2 a 5 años, que incluyen en particular compras de material a China e inversiones en el país en electrificación de líneas, según lo indica el Secretario de Transporte, J.P.Schiavi. <http://www.iprofesional.com/notas/96055/el-gobierno-avanza-en-el-plan-de-inversiones-del-Belgrano-Cargas-con-capitales-chinos.html> (21 de marzo de 2010)



para este Ferrocarril, la mayor parte de la demanda de servicios se integra con productos para los cuales el transporte ferroviario presenta ventajas competitivas. Una parte importante de dicha demanda la componen los granos y subproductos que se embarcan mayoritariamente con destino a Barranquera, Rosario y Buenos Aires. (Al año 2008, el 80% de las cargas transportadas pertenecían precisamente a este tipo de productos)

Otros mercados importantes son los combustibles y el azúcar, cuyo volumen se ha mantenido en los últimos años. Los minerales, si bien han disminuido en su participación, constituyen un mercado potencial relevante si se incorporan a futuro productos provenientes de emprendimientos tales como Minera Alumbrera, Aguas Ricas, Andalgalá, Veladero, Valle del Cura y Pascualama en las provincias de Catamarca, San Juan y La Rioja. Un estudio del BICE- Belgrano Cargas permite referir a esta última actividad, cuyas proyecciones de producción (y posibles cargas por transportar) refieren un panorama por demás auspicioso en el mediano plazo. (BICE, s.f.)

DESARROLLO MINERO				
VBP	1990 (Mil \$)	2000 (Mil\$)	2015 (Mil\$)	Var. (%) 2000-15
Centro	124.974	226.930	542.000	139
NEA	2.171	6.678	11.300	69
NOA	80.126	617.000	1.011.000	64
N-CUYO	49358	70.000	1.216.000	1.637
TOTAL	256.629	920.608	2.780.300	202

Fuente: Belgrano Cargas SA- Banco Bice.

7- Conclusiones

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

La política ferroviaria que sigue el Gobierno nacional está signada por la tendencia creciente a ganar presencia por parte del sector público - pese a sostener la presencia privada- en buena parte de los servicios. Pese a tener las herramientas para revertir tal situación, las renegociaciones de contratos, la construcción de un nuevo marco jurídico regulatorio y el restablecimiento de tráficós en el sistema parecen ser la consigna, en tanto la infraestructura de operación quedó como una "obligación autoimpuesta" beneficiando al concesionario privado; no está claro como afrontará el Estado este nuevo rol, teñido por una elevada y creciente demanda de financiamiento del sistema, no sólo pensando en términos de actualización sino de poder mantener lo existente.

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



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

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

Los resultados indican que en el término de 20 años de vigencia del modelo "privatista", se gastó desmesuradamente y sin justificación sobre el sistema de subsidio a las empresas; no se mejoró en niveles de obsolescencia de la red ferroviaria (contrariamente se puede afirmar que creció el grado de deterioro de los tendidos); se perdió el concepto de sistema quedando en la posibilidad de cada "segmento" el mejorar la operación comercial y explotación de los servicios; no se definió un adecuado marco regulatorio y de control de la operación ni de los bienes públicos concesionados; y lo que es más grave aún, se descuidó el capital público obrante en instalaciones, equipamientos y fundamentalmente tierras que en muchos casos fueron abandonadas, usurpadas ilegalmente o transferidas sin la debida evaluación.

Hoy subsisten dudas y reflexiones de distinta índole. Lo cierto es que convive una sociedad expectante que reclama mejores servicios con bajos niveles de información, creciente compromiso del Estado, baja disponibilidad de recursos públicos e importantes beneficios en manos de las Empresas concesionarias (Raposo, 2009).

Nuestro caso de estudio en particular, el Belgrano Cargas SA. es la expresión acabada de las contradicciones de la política en el sector.

- 1- Competencia "innecesaria" que obedece a la irracionalidad en la planificación del sistema durante muchos años.
- 2- Subvaloración de este Ferrocarril, tanto por parte del Estado como desde el grupo empresario y aún los gremios que operaron sobre la Empresa con sumo descuido. Como unidad operativa de servicios de transporte, está dominada por una marcada heterogeneidad que se explica en parte por su mismo origen diverso y su escasa identidad como unidad operativa común.
- 3- La política pendular del gobierno tuvo altísimos costos medidos por las pérdidas de patrimonio nacional que resultan de su aplicación: políticas de más mercado en un momento y altos costos de reposición y recomposición posteriores cuando se revierte la política. Tal es lo que ocurrió con el Belgrano Cargas, manejado con total desapego por el patrimonio público. Se entrega la empresa en 1999 sin ejercer ningún control para la preservación de los bienes, su buen uso y conservación. Hoy son elevadísimas las inversiones para recuperar la operatividad.
- 4- Hay cambios evidentes en la realidad económica actual, la que se pone de manifiesto – entre otras cuestiones- en un creciente interés por la explotación minera en el país (desde la sanción de la Ley 24.196/93 de minería) y la ya tradicional agricultura extensiva, particularmente de cultivos de soja en áreas no tradicionales. En ambas actividades se generan nuevos desarrollos de la mano incluso de flujos de capital atraídos en muchos casos desde el exterior, y que requieren de la disponibilidad del ferrocarril para transportar grandes volúmenes hacia los puertos de exportación.



- 5- Estos serían algunos de los cambios operados que pueden explicar las decisiones del gobierno de invertir en el Belgrano Cargas. Sin embargo.....¿cómo se deciden estas inversiones?, ¿es razonable que el costo recaiga esencialmente en el Estado siendo que los grandes beneficios van a parar a manos privadas? Estos y otros interrogantes son respuestas que nos interesa analizar. Saber que los recursos públicos no son ilimitados, implica elegir con cautela el destino de los fondos y tener en claro que ello significa disminuir los montos asignados a otros destinos.
- 6- Es de sumo interés observar cómo se lleva a cabo la planificación de los servicios de aquí en más, conocer cuáles son los criterios para seleccionar las obras e inversiones prioritarias, y fundamentalmente velar por que estén suficientemente evaluadas las inversiones, evitando prime la discrecionalidad que invita a la duda acerca de las reales razones de su elección.
- 7- Finalmente, años sin políticas integrales para la producción, la falta de reglas e incumplimiento de las normas, la desaprensión y falta de controles sobre los recursos públicos, entre otras cuestiones han llevado a la descapitalización del país. Nada más cierto para referir a esta afirmación que exhibir lo que ha quedado del Ferrocarril Belgrano Cargas. Recuperarlo es un deber y una oportunidad que atañe a todos por igual. Cuidemos que esa acción sea en favor de toda una sociedad, que por otra parte es quien se hará cargo de pagar con el tiempo la reconstrucción.

Referencias Bibliográficas

- ADIF- Administración de Infraestructuras Ferroviarias (2009) Plan de Inversión Belgrano Cargas ADIF-CAF <http://www.adifse.com.ar/Pliegos/..%5Cpliegos%5Cbc%5Cplan.pdf>
- ALONSO, Luis (1992) Privatización del Transporte y Modelos sociales futuros. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 108 p. ISBN 950-25-3003-9
- AMIN, Ash (1998) An Institutional Perspective on Regional Economic Development. University of Dirham, Department of Geography UCL, London.
- ASPIAZU, Daniel(2002) "Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado. Interpretación de la crisis argentina". Realidad Económica N° 189 IADE. Buenos Aires 2002. pag.8-16 ISSN 0325-1926
- BICE-BELGRANO CARGAS ()
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/br_argbice.pdf
- CAFARELL Sonia y otros (2008) Reestructuración Ferroviaria, Demanda de Servicios y Expectativas de Cambio. II Jornadas de Investigadores en Economías Regionales, en el Marco del Plan Fénix. UNC Pcia. BA- Tandil – Buenos Aires. [en línea] Disponible en World Wide Web: www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20B/12-Cafarell-Gorban-Pizarro%202.pdf[consulta: 3 de abril 2009]
- COMISIÓN NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DELTRANSPORTE- CNRT (2008) Historia de los ferrocarriles en Argentina. [en línea] Disponible en World Wide Web: http://www.cnrt.gov.ar/infoferro/espanol/data/historia_data.htm [Consulta: 3 diciembre 2008]
- ESTACHE A. y RUS G.de, (Editores) (2003) Privatización y regulación de las Infraestructuras de transporte. Una guía para reguladores. Banco Mundial en Co-edición Alfaomega Ed., Bogotá.
- FELDER, Ruth (2001) La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector. *Revista Gestión y Políticas públicas*, primer semestre, año/Vol. X, número 001 Centro de Investigación y Docencia Económicas. DF. México. pp. 145-182 ISSN (versión impresa) 1405-1079
- IGLESIAS, Enrique (2006) El Papel del Estado y los paradigmas económicos. Revista de la Cepal



Nº90 Diciembre 2006. NU-Cepal Santiago de Chile.

- INSTITUTO MEXICANO DE TRANSPORTE- IMT (1994) ¿Porqué reestructurar los ferrocarriles? [en línea] Notas Publicación bimestral de divulgación externa N° 16, mayo-junio, 1994 Querétaro, México. Disponible en la World Wide Web: <http://boletin.imt.mx/muestraRes.php?id=380&t=nt> [consulta: 13 de abril 2009]
- HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION- HCDN (2010) Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre diversas cuestiones relacionadas con el Dec.1771/08 referente al Contrato de Concesión de la Empresa Belgrano Cargas SA. Res. 5389-D-2010. En línea. http://www3.hcdn.gov.ar/folio-cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=2614908&advquery=5705-D-06&infobase=tp.nfo&record={C572}&recordswithhits=on&softpage=proyecto [consulta: 10 octubre 2010]
- LÓPEZ M. y WADDELL J. (comp.)(2007) Nueva Historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria. Buenos Aires: 1°ed.- Edit. L umiere. p.518
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (1999) Contrato de Concesión Ferrocarril Belgrano Cargas. [en línea] http://www.bice.com.ar/uploaded/pdf/contrato_de_consulta.pdf [consulta: 24 marzo 2010]
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2008) Plan Nacional de Inversiones Públicas 2008-2010. Dirección Nacional de Inversión Pública, Buenos Aires, [en línea] http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan_invpub2.html[consulta: 13 octubre 2008]
- OSLAK, O y FELDER, R (1998) La capacidad de regulación en Argentina: Quis custodiet custodes?, En: ISUANI A. y FILMUS D.(comp.) La Argentina que viene. Flacso/ EUDEBA, Buenos Aires.
- RAPOSO Isabel (2009) Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario. Revista Transporte y Territorio N° 1. Instituto de Geografía- Universidad de Buenos Aires. [en línea] www.rtt.filo.uba.ar/RTT00102006.pdf [consulta: 30 noviembre 2009]
- ROCCATAGLIATA, Juan (1987) Los ferrocarriles en la Argentina. Un enfoque Geográfico. Buenos Aires: Eudeba. 274 p.
- ROCCATAGLIATA, Juan (1993) Geografía Económica Argentina. Buenos Aires: El Ateneo. 361 p.
- RUS G. de, CAMPOS J. y NOMBELA G.(2003) Economía de Transporte. Antonio Bosch editor, Barcelona. p.447
- SCALABRINI ORTIZ, Raúl (1940) Historia de los Ferrocarriles Argentinos. Buenos Aires: Editorial Reconquista.. Reedición.
- SCIARA, Ángel y otros (2008) Importancia de la Política de Inversión Pública para la Región. Actas de las XIII Jornadas de Investigación. FCEyE- UNR. <http://www.fcecon.unr.edu.ar/jornadas/>
- SCHVARZER, Jorge (1999) Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI [en línea] CISEA, Centro de Investigación de la Situación del Estado Administrativo, Buenos Aires, 1999. p. 20 [en línea]. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/argentina/cicea/ferault.doc> [consulta: 24 marzo 2010]
- SILVA, Adrián (2005) Política Ferroviaria. 2 años de Gestión Kirchner. APDFA Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos [consulta: 24 marzo 2009] <http://www.apdfa.org/>
- WEISS, L. (2003) "Bringing Domestic Institutions Back In`in States in the Global Economy, Ed Linda Weiss, Cambridge University Press, New York and Cambridge, pp 1-33.