



**Angel SCIARA (Director)**

**Isabel RAPOSO**

**Sonia CAFARELL**

**Claudia BRUN**

**Colaboración: Florencia Bessone, Pablo Gorbán**

*Instituto de Investigaciones Económicas- Escuela de Economía*

## **EL PROYECTO CIRCUNVALAR ROSARIO. ¿Una inversión sobre rieles? <sup>1</sup>**

### **1- INTRODUCCION.**

La instalación en la agenda regional de un nuevo proyecto de inversión de magnitud, impulsado desde el sector privado con intereses vinculados en la producción y comercialización de agro graneles (con fuertes intereses en él) y que contaría con el respaldo del sector público, tanto nacional como provincial y municipal, nos convoca a la reflexión y nos mueve a pensar sobre la relevancia que se da a esta obra en particular y a la priorización que se hace de la misma en un contexto de desarrollo.

Es importante reconocer el Proyecto Circunvalar Rosario (de esta obra se trata) en sus distintos componentes – traza vial y ferroviaria e instalaciones complementarias- y alternativas técnicas, así como en la secuencia que describe la programación y ejecución, su viabilidad como inversión económica. Sin embargo, desde nuestra posición, entendemos como fundamental complementar la lectura con referencias al medio donde se instalará la obra, visto desde la perspectiva del desarrollo regional. De esta forma, importa reconocer los intereses que la animan, los recursos posibles a ser afectados y los beneficios y beneficiarios del proceso de ejecución desde esta perspectiva. No son ajenos a esta lectura los vínculos con otras inversiones en el área (posiblemente complementarias), situando la obra en el contexto en que se da la toma de decisión y asignación de los fondos.

Se parte para este análisis crítico de la idea de que muchas de estas grandes infraestructuras, "se instalan como una necesidad" en la sociedad sin contarse con los análisis previos y los medios que permitan asegurar, en éste como en otros casos, que se está frente a la inversión adecuada en tiempo y forma. Desde lo público, muchas veces se actúa por reacción en tanto no se mantienen conductas consecuentes con lo que pueden ser mecanismos de planificación y evaluación de los efectos, sobre objetivos de mediano y largo plazo, que permitan tomar decisiones sobre inversión con apoyo de indicadores técnicamente estimados (en muchos casos por falta la convicción, y también de recursos necesarios para responder de forma racional a las demandas de los actores del medio).

---

<sup>1</sup> El presente trabajo integra el Proyecto denominado "Inversión en infraestructura. Una lectura desde el desarrollo regional.", radicado en el Instituto de Investigaciones Económicas- Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR El mismo está dirigido por Angel J. Sciara y acreditado dentro del Programa de Incentivos a la Investigación de la UNR bajo el registro ECO-16.



Planificar acciones en el mediano- largo plazo con sentido estratégico e identificar alternativas del caso, no garantiza el éxito del emprendimiento como tampoco lo hace la evaluación del proyecto, pero no hay dudas de que existen más probabilidades de alcanzarlo si se diseñan los escenarios y las trayectorias posibles. Esta deficiencia programática remite al ámbito jurisdiccional e institucional en el que las obras de alto impacto son pensadas, deliberadamente concebidas y convenientemente evaluadas para optimizar el uso de los recursos.

Rosario ha experimentado cambios sustanciales en su crecimiento en los últimos años. Con el devenir de la globalización se transformó la base productiva y social del modelo – en particular a partir de la llamada “revolución de la soja”- sin ser esta la razón que explica en forma excluyente el fenómeno. La llegada de nuevos agentes económicos junto a la radicación de fuertes inversiones privadas en la Región, la reforma del Estado Nacional que acompañó el resurgir de las políticas de corte local - no siempre alineadas en el plano nacional- y un mayor protagonismo de algunos actores del medio en cuanto a la toma de decisión (vinculados crecientemente a los mercados internacionales), definen la realidad de un proceso que se mantiene en constante transformación.

La “reprimarización” de la estructura productiva y la pérdida de peso de los sectores de la pequeña y mediana empresa, acompañaron el fuerte deterioro social y marginación de segmentos de población que quedaron excluidos del modelo de desarrollo, convirtiéndose en una constante "in crescendo" desde fines de la sustitución de importaciones en los primeros 80. Un nuevo ambiente regional se generó a partir de la reciente crisis del país en el 2001; un nuevo ciclo de inversiones, tanto públicas como privadas, modifican la configuración regional, recreando el ambiente productivo y planteando fuertes demandas que desde el poder público deben ser atendidas y orientadas en función de un modelo de desarrollo - aún no claramente definido- pero mucho más próximo a lo local.

La Región apuesta a crecer cuanto prioriza grandes inversiones de infraestructura; sin embargo, nos preguntamos acerca del perfil adoptado de cara al desarrollo integral de esta comunidad, ¿son estas grandes obras componentes necesarios y suficientes para mejorar su condición? Pretendemos "poner en dudas esta verdad paradigmática" viendo más allá de la misma, que intereses la animan, que elementos o componentes acompañan su realización (como optimización de inversión), si hay encadenamientos productivos con el medio o el origen y monto de los recursos empleados en la ejecución, entre otros elementos fundamentales.

Desde esta perspectiva, el trabajo se plantea como objetivo trabajar en la revisión y actualización del caso bajo estudio a partir de reconocer en una primera instancia los componentes básicos del mismo, los estudios previos sobre los que se sustenta su realización y otros antecedentes significativos en el tiempo (evaluaciones parciales, proceso de definición y marco legal, actores involucrados, etc.) que marcan el sendero evolutivo para lo que se perfila como una inminente concreción, sin los estudios previos que así lo establezcan.



## 2- LAS INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

Existe una idea generalizada a través de la cual se asocia que mayores gastos en infraestructura<sup>2</sup> conducen a mayores niveles de crecimiento del producto de un país o una región. Es parte del consenso popular creer que este tipo de gastos están justificados en sí mismos, en aras de incrementar el producto; ahora bien, si se generaliza en torno a esta relación y se profundiza el tema a través de los hechos, se verificarían diferentes fenómenos donde no habría causalidad directa entre infraestructura y crecimiento.

La contribución de las infraestructuras públicas al crecimiento económico ha sido objeto de estudio por parte de los economistas, con renovado interés a partir de los trabajos de Aschauer<sup>3</sup>(1989). La teoría indica con relación a la inversión en infraestructura y su asociación en forma positiva con mayores niveles de crecimiento, que existen distintas líneas de pensamiento que difieren respecto al orden de la causalidad, es decir, cual de ellas afecta a la otra, y en qué medida lo hace. El crecimiento económico induce a la mejora de las obras de infraestructura o por el contrario, la inversión en obras de infraestructura promueve el crecimiento económico (Gramlich, E; 1994)

Deteniéndonos en esta última línea - la infraestructura como condición para el crecimiento- es interés de esta investigación indagar en la idea que parece primar en el contexto metropolitano actual, donde se piensa que la concreción de determinadas obras son las que actuarían como desencadenantes, impulsando el crecimiento a través del tiempo. Desde estos ámbitos se viene bregando en los últimos años por un conjunto de inversiones en grandes infraestructuras económicas, muchas de las cuales han tenido concreción, en tanto otras están a la espera de que se cumplan determinadas condiciones o se cuente con el financiamiento para poder ser realizadas.

La experiencia indica que a partir de la concreción efectiva de algunas inversiones, los efectos reales no siempre coinciden con los esperados, y lejos se está, en muchos casos, de alcanzar las metas prefijadas. Esta realidad encuentra su explicación en que la necesidad de un proyecto suele imponerse – se convierte en una "verdad no discutida" - más allá de la decisión racional sustentada en evaluación previa que le de respaldo a la decisión y, de este modo, se instale como prioridad en las demandas de la sociedad.

---

<sup>2</sup> Resulta de utilidad diferenciar tres categorías de ellas:

Los proyectos de inversión productiva aplican recursos en la creación, ampliación o modernización de una unidad de producción de bienes y/o servicios de cualquier tipo o destino, entrando en ella los proyectos agrícolas, pecuarios, mineros, industriales, pesqueros, forestales, turísticos, etc.

Los proyectos de infraestructura económica son aquellos en que los recursos se destinan a la creación, ampliación o rehabilitación de unidades productivas para la provisión de servicios de apoyo a la producción de bienes o servicios o que faciliten su vinculación o intercambio, como es el caso de carreteras, energía eléctrica, comunicaciones, riego, canales y drenajes, defensas ribereñas, etc.

Los proyectos de inversión en infraestructura social son los que destinan recursos a la creación, ampliación o rehabilitación de unidades generadoras o prestadoras de servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas. Se considerarían aquí los proyectos de salud, educación, vivienda, saneamiento urbano en general, etc. (Sciara A, 2003)

<sup>3</sup> Aschauer es el primer autor en relacionar la caída en la productividad americana de los años 70 con una disminución en la inversión en infraestructura pública.



Quienes tratan de imponer estas inversiones responden a una lógica diferente a la racionalidad del gasto. Los motivos son diversos; puede tratarse de buscar ventajas sectoriales extraordinarias o ganar en intereses políticos partidarios, entre otros. Por una u otra razón, se trata de captar el interés y apoyo de la comunidad sin - la más de las veces- perseguir un desarrollo social amplio y ganando en beneficios para determinados segmentos con poder dentro de la sociedad.

El Proyecto Circunvalar es precisamente una gran inversión de infraestructura que se ha venido impulsando desde sectores fuertes en la Región Metropolitana y que – ya captado el interés desde el plano nacional y local– se encaminaría hacia una efectiva concreción. Pese a que aún no se ha completado la etapa que permite definir la conveniencia o no de su ejecución, la obra ya se ha instalado como "necesidad" en la sociedad local y se comenzó a trabajar desde el plano nacional en la inminente adjudicación del estudio de preinversión, (fuertemente condicionado a través de los objetivos del pliego licitatorio en la preparación del material técnico final) para encaminar el proyecto definitivo con miras a su ejecución.

Los actores económicos que demandan la construcción del "Circunvalar" fundan su pedido en el explosivo crecimiento que tuvo en los últimos años la producción granaria, que pasó de 38 mill. Ton. en la década del '80 a más del doble en la actualidad. En el país, la cosecha 2004-05 - mensurada en 82 mill.de Ton- significa un nuevo récord histórico. Esta circunstancia provoca, en especial en el período poscosecha (marzo-julio de cada año), múltiples inconvenientes en la accesibilidad a la franja litoral de unos 80 kilómetros de extensión sobre el Río Paraná y con epicentro en Rosario. Es en este área donde se almacenan y embarcan con destino a los mercados externos la mayor parte de la producción de granos, sub- productos y aceites del país.<sup>4</sup>

En este período el incremento en la circulación de los camiones produce importantes congestiones en el tránsito de calles y rutas y demoras para ingresar a los puertos y largas esperas en los mismos que impactan en los costos de transporte.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El incremento de productividad ha sido significativo en la década pasada, mediando la incorporación de los transgénicos, la siembra directa y el corrimiento de la frontera con nuevas tierras marginales antes improductivas. Por la región de Rosario y sus alrededores se concentra la salida de aproximadamente el 70% de las exportaciones agrícolas del país; ello convierte al tema del transporte de granos, subproductos y derivados en un área prioritaria para los distintos agentes involucrados en la cadena agroalimentaria a la par que constituye un importante desafío para el sector público, que trata de acompañar estos emprendimientos. Las proyecciones de la producción agropecuaria indican que al año 2010 se espera un volumen de 100 mill. de toneladas, siendo la infraestructura del transporte y almacenaje, una cuestión pendiente a resolver.

<sup>5</sup> Se han verificado incrementos en los fletes en alrededor del 20% con respecto al año 2004; también se han registrado incrementos en los costos por retención de granos en campo a partir del uso del silo-bolsa; este año, y con la generalización que registró el uso de esta "innovación" que favorece el almacenaje "in situ", se guardarán a cielo abierto entre 17 -18 mill. Ton, es decir, una cuarta parte del total producido a la espera de mejores condiciones para el traslado.



Los exportadores y las plantas de elaboración de aceite instaladas sobre el Paraná están realizando importantes inversiones les permitan incrementar su capacidad de acopio, molienda y embarque.<sup>6</sup>

Estas son algunas de las razones que han dado lugar a que se solicite al Gobierno Nacional la ejecución de obras de infraestructura que mejoren las condiciones de tránsito como: el mejoramiento de la RN34 hasta Santiago del Estero, la RN33 que une con Venado Tuerto, la Autopista Rosario- Córdoba y, fundamentalmente desde los intereses directamente conectados a la producción agroindustrial, la obra que analizamos: el Proyecto Circunvalar. La Bolsa de Comercio sostiene que los montos por fletes podrían reducirse sensiblemente, con el consecuente aumento de ingresos para los productores si se llevaran a cabo estas inversiones<sup>7</sup>; además, se impulsa el incremento en la utilización del ferrocarril, medio que se caracteriza por tarifas más bajas (relación que mejora con el aumento del volumen transportado y las distancias recorridas en relación con el camión) y que hoy sostiene una escasa participación en el total de cargas.<sup>8</sup>

El Estado Nacional ha tomado posición decididamente por este Proyecto cuya "necesidad" parece estar probada de antemano en la Región". Nuevamente la decisión política resulta definitiva para establecer las prioridades, desatendiendo al estudio de variantes y alternativas al problema y marginando del planteo la evaluación integral de las inversiones. En esta oportunidad, parece desestimarse el papel asignativo de la evaluación social del proyecto.<sup>9</sup>

Más allá del tratamiento que se da al Proyecto bajo estudio, preocupa muy especialmente la falta de una lectura integral de la problemática en la que está inserta el mismo. Es decir, se está desconociendo la necesidad de contar con un Plan que atienda en toda su complejidad y extensión las demandas prioritarias vinculadas al Complejo Oleaginoso - con centro en la Región Rosario-, desde donde se canaliza la mayor parte de esta producción nacional hacia los mercados externos.

Es fundamental, así lo entendemos, analizar las posibles variantes que permitirían optimizar el sistema a través del desempeño de los distintos segmentos que integran el encadenamiento productivo; de estas variantes deberían surgir alternativas al proyecto

---

6 Recientes estimaciones en base al análisis del problema han concluido en que la Argentina necesitará invertir 4.500 mill. U\$S si quiere hacer frente, a una cosecha de 100 mill. Ton. de granos, que no parece lejana. Por ahora, la infraestructura disponible parece hecha para un país que produce la mitad". Diario Clarín, 25 de abril de 2005. Conservando es la entidad que analizó el tema a fondo.

<sup>7</sup> Este año se necesitarán 1,4 mill. viajes de camión para trasladar las 40 mill. de Ton. que ingresarán por ese medio a la zona portuaria. Cada vehículo carga 29 Ton. Otros 7 mill. Ton ingresan en ferrocarril.

<sup>8</sup> Se estima que los productores del país gastan cada vez más en fletes; este año gastarán 700 mill. U\$S para trasladar los granos hasta los puertos ubicados en el Gran Rosario.

<sup>9</sup> El Sistema hace posible ordenar la inclusión de los diferentes proyectos a través de la diagramación del Plan y sirve de base para la asignación de fondos y determinación de partidas, al momento de elaboración del Presupuesto Nacional. Según la Ley N° 24.354/94 (Art.3) están sujetos a las disposiciones que en ella se establecen todos los proyectos de inversión de organismos integrantes del sector público nacional así como los pertenecientes a organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.



que por funcionalidad, menores costos o mejoras en la gestión, pudieran significar opciones válidas a la propuesta que hoy se sostiene casi como única solución.

### **3- EL PROYECTO CIRCUNVALAR ROSARIO**

#### **3.a Antecedentes del Proyecto**

La reestructuración de la trama ferroviaria y portuaria ha sido uno de los grandes temas en los que se vio comprometido, a lo largo del tiempo el destino de la ciudad de Rosario. Históricamente hubo preocupación en atender los múltiples conflictos derivados de las estructuras de movilidad y dar respuesta a las demandas de las grandes empresas instaladas en la Región y relacionadas con el transporte y la comercialización de granos con destino final en mercados internacionales (salida a través de los distintos muelles de embarque existentes en el Área).

Revisando esta larga historia, es claro que no faltaron los intentos por atender el problema a través de los distintos Planes Generales y/o específicos en la Ciudad, desde los cuales se bregaba por cuestiones como el emplazamiento de una nueva estación única de pasajeros, o la adecuación de los múltiples trazados ferroviarios, dejados por las primeras Empresas ferroviarias en la Ciudad o por tratar de definir la instalación y construcción del nuevo puerto de Rosario hacia la zona sur, dotado de los accesos adecuados.

Las propuestas aumentaron en complejidad con el paso de los años, sin embargo no se llegó con una solución a tiempo, en tanto la Ciudad crecía y multiplicaba su entramado, se liberaba "como podía", sin orden ni estructura clara de buena parte de las viejas instalaciones ferroportuarias en su interior, "expulsando" por fuera del área central la tradicional función de transporte y embarque de granos. Los viejos trazados y muelles la más de las veces, por antigüedad natural o por voluntad de los decisores, se convirtieron en espacios residuales en tanto en otros casos, se desgranaron y pasaron a ser ocupados por distintos usos urbanos formales, cuando no por urbanizaciones informales (muchas parcelas fueron ganadas por asentamientos irregulares) .

Mientras que la estructura vial, a partir de la década del 30, ganaba en importancia a través de obras que agilizaban los movimientos, la red ferroviaria en Rosario ya requería de un reordenamiento y actualización de trazados, tarea que se postergó y dilató con el paso de los años; con ello no contribuía una estructura político administrativa con funcionamiento poco acorde a la realidad de los tiempos que las empresas ferroviarias – que por entonces pasaron a manos del Estado Nacional – cedieron paulatinamente la primacía en el transporte de los grandes volúmenes a las terminales portuarias- en favor del autotransporte de carga.

La solución prevista hacia principio de los años 70 - el proyecto de "Troncal Ferroviaria"- por múltiples razones no prosperó, pese a estar instalada su necesidad en la sociedad local. El fracaso de esta propuesta, contar con un único trazado central (sobre el que se instalaba una estación única de pasajeros) que unificaba las distintas trochas y



concentraba el tránsito ferroviario pasante, puede ser explicado a partir de que no se dispusieron los fondos para las inversiones requeridas (completar las expropiaciones y llevar a cabo las obras ferroviarias – en especial el trazado de la doble trocha central y los cruces viales complementarios).

Iniciados los años 90, se transfiere desde la Nación la explotación ferroviaria en favor de empresas concesionarias que se hacen cargo de los ramales para operar con cargas (no así pasajeros). Por estos años el rápido aumento en la producción agrícola a nivel nacional derivó en un incremento de los tráficos por NCA (Nuevo Central Argentino) concesionaria de los ramales del Ex FFCC Mitre; la concentración de estos productos recomenzó a acentuar en esta zona del país, mucho más que en el resto. A su vez, el puerto de Rosario perdía protagonismo en este tipo de embarques (el puerto, tras su transferencia a la Provincia, se reconvierte para trabajar con cargas generales) y el grueso de los tráficos primarios se focalizó en los nuevos puertos de capitales privados instalados en el espacio del Aglomerado urbano, más allá de los límites de Rosario.

La necesidad de encontrar una solución a la estructura ferroviaria seguía siendo una deuda pendiente. Es así como promediando los años 90, tanto desde el Municipio como desde la Provincia<sup>10</sup>, se comienza a trabajar en trazados alternativos diferentes, adoptándose, en ambos casos, la idea de un anillo perimetral a Rosario – se habla de aquí en más de Circunvalar ferroviaria- como trazado más allá de la trama urbana de la Ciudad, la que permitiría desplazar, por fuera del radio urbano, el grueso de los tráficos pasantes con destino a los puertos del Aglomerado.

En los últimos años, a partir del notable crecimiento que había tenido la producción y embarque de graneles a través de las terminales de la Región sumado a los problemas de congestión de tránsito así como también a las expectativas favorables de un crecimiento a futuro de la producción exportable, la Bolsa de Comercio de Rosario salió a gestionar la realización de la obra del Circunvalar ante el sector público, en nombre de poderosos intereses locales vinculados al transporte y la comercialización de granos y subproductos en los mercados externos. En esta realización se ha comprometido la Nación conjuntamente con la Provincia de Santa Fe.

En el reciente llamado a licitación pública para adjudicar a una Consultora los estudios de factibilidad de la obra, fueron excluidos algunos componentes esenciales del proyecto original, tal como señalaremos. De este modo, se está marginando de la escena la solución integral al problema – ahora “sólo” focalizado en optimizar el tránsito de los agrograneles- y quedando fuera de consideración, el problema inicial de los viejos trazados ferroviarios en la zona y la eventual liberalización de tierras de propiedad ferroviaria por desafectar.

Los actores del territorio aparecen “marginados” de la decisión final a partir de que los objetivos previstos en el pliego licitatorio, centrados en este caso en optimizar

---

<sup>10</sup> Mientras que el Municipio trabajaba en una propuesta cuya traza pasaba por el Aeropuerto Rosario, la Provincia lo hacía mucho más allá con un anillo paralelo a la RNAO12.



esencialmente el tráfico de carga con destino a las terminales de Área. La mayor parte de los actores locales, en líneas generales, desconocen en que medida se verán afectados por este proyecto que los incluye a partir de los efectos derivados del mismo y no los contiene en los objetivos trazados. Este hecho genera gran inquietud en el medio, particularmente en los propietarios de campos sujetos a posibles expropiaciones así como en las autoridades de municipios del Área que desconocen los efectos que el nuevo trazado traería a sus localidades, entre otros actores.<sup>11</sup>

Finalmente, resta plantear una última inquietud a partir de la desaparición de vías férreas reemplazadas por el anillo, operación que implica desestimar definitivamente el movimiento de trenes hacia el interior de la ciudad y liberar cerca de 400 Has – cálculo aproximado entre las que se dejarían de utilizar y las que recobrarían funcionalidad en el contexto de la obra<sup>12</sup> y entre las cuales se encuentran aquellas ocupadas por importantes asentamientos irregulares que albergan desde hace muchos años a miles de personas asentadas en viviendas precarias. ¿Qué se hará con este problema? La magnitud del fenómeno exige pensar que la concreción del Plan necesariamente implica tener presente la alteración de este orden.

### **3.b. Descripción del Proyecto. ¿Qué es el Circunvalar?**

El Proyecto Circunvalar Rosario está contenido en un programa de ordenamiento del transporte de cargas terrestres mediante una adecuación de la red ferroviaria y sus accesos a las terminales industriales y portuarias de la Región Metropolitana Gran Rosario. El mismo busca minimizar las interferencias con el área urbanizada y complementar con zonas de operaciones ferroviarias asociadas a plataformas de actividades logísticas. El objetivo principal por alcanzar es lograr un nuevo ordenamiento funcional, operativo y jurídico del transporte de carga que posibilite mejorar su eficiencia mediante la reducción de los costos de explotación.

Como obra de infraestructura comprende la construcción de una traza ferroviaria de 70 kilómetros de doble trocha, que une la localidad de Pueblo Esther (ubicada al sur de la ciudad de Rosario) con la ciudad de San Lorenzo (en el extremo norte), paralela a la Ruta Nacional AO12, donde están situadas las ciudades de Rosario, Villa G. Gálvez, Alvear, Gral. Lagos, Arroyo Seco, Piñero, Roldán, Ricardone, Puerto San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez y Granadero Baigorria.

La obra se compone básicamente de un anillo perimetral, pensado para la transferencia de cargas, que semi- circunvala la ciudad de Rosario, y en el cual convergirían distintos ramales que actualmente ingresan, en parte a la Ciudad. Además, el proyecto contempla

---

<sup>11</sup> Según lo anunciado por los términos de referencia de la Licitación...“el objetivo del Proyecto Circunvalar Rosario comprende desarrollar entre Timbúes y Arroyo Seco, obras viales y ferroviarias y demás instalaciones complementarias a implementar en el corto, mediano y largo plazo que tiendan a resolver en forma progresiva los transportes de cargas y en especial a las terminales de exportación, tratando de adecuar los niveles de participación del modo ferroviario frente al automotor con el objeto de lograr economías en el transporte terrestre (pag.31 del Pliego Licitatorio).

<sup>12</sup> ARAR- Asociación Rosarina de Amigos del Riel. “El verdadero desafío que propone el Plan Circunvalar. Enero 2004.



la transformación de la Ruta Nac. AO12 en una autovía, duplicando la calzada en toda su extensión, con cruces a distintos niveles con otras rutas nacionales y provinciales; previendo el diseño de nuevos accesos para camiones a las terminales portuarias. Finalmente, como obras complementarias a la descripta, se proyecta la instalación de tres centros de transbordo multimodal, de apoyo logístico y de servicios a las cargas situados sobre el anillo perimetral.

Para el Proyecto Circunvalar se propone el siguiente trazado de referencia:

- Un nuevo trazado a partir del ramal de vía doble- trocha ancha a Buenos Aires del NCA, al norte de la planta urbana de Alvear para empalmar antes del cruce con la Autopista Rosario-Buenos Aires con el ramal Rosario- Pto Belgrano, proveniente del Puerto Rosario y Estación Villa Diego del FEPSA, para luego continuar hasta la localidad de Piñero.
- El trazado ferroviario se continúa desarrollando por una nueva traza en la orientación de la Ruta AO12, pasando al oeste de la planta urbana de Roldán, para luego llegar al punto de bifurcación antes de la localidad de Ricardone.
- Por un ramal se accede a la estación San Lorenzo de NCA y por otro, cuyo trazado se desarrolla hacia el norte pasando por las inmediaciones de Aldao, se accede a Estación Cerana de NCA en Pto San Martín, por el actual trazado del ramal F7 del FGBC (Av. Perón), posibilitando implementar una extensión a la zona de Timbúes en el cruce con el ramal F.1 del FGBC.

El circuito circunvalar ferroviario entre Alvear y Pto San Martín - en general- estará compuesto en toda su extensión y para una estimación de mínima, por una trocha ancha y otra angosta. De requerirse mayor capacidad, ambas trochas serían mixtas. (Ver Gráfico 1-trazado Circunvalar)

Los nudos ferroviarios de empalme entre el Circunvalar y los ramales concurrentes a la zona de Rosario, serán a nivel con trazados que permitan vincularse en ambas direcciones y, además, contarán con vías auxiliares de espera. Asimismo, la mayoría de los cruces ferroviarios con las rutas nacionales o provinciales pavimentadas serán a distinto nivel, mientras que los cruces con los caminos rurales serán a nivel.

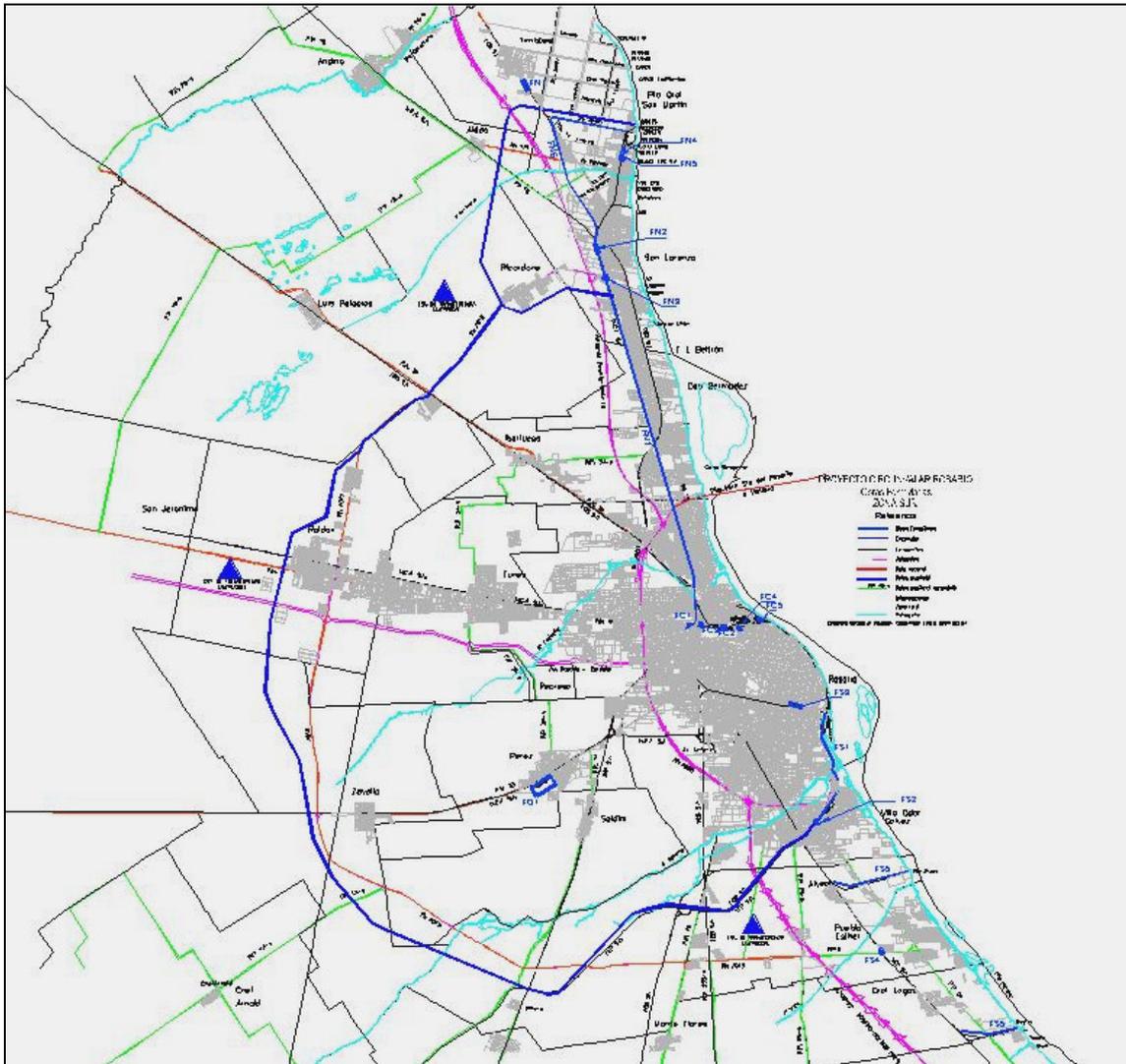
Complementariamente, se propone la construcción de tres patios de maniobras con capacidad para operar trenes largos pesados (con formaciones hasta de 120 vagones) complementarios con las estaciones de transferencia multimodal a ser propuestas en la Región Metropolitana Rosario.

En este sentido, como estaciones de transferencias de cargas locales se proponen las siguientes:(en una primera etapa hasta tanto se concreten las estaciones de transferencias propuestas)

- 1- Nuevo Alberdi para operar con cargas locales con destino Rosario de trocha angosta exclusivamente en tanto que,

- 2- para trocha ancha se propone en forma provisoria la zona del cuadro de estación de Pérez o en los terrenos aledaños a los talleres ferroviarios allí existentes.
- 3- Para trocha ancha de FEPSA se mantiene Villa Diego.
- 4- En zona norte se mantienen las estaciones de San Lorenzo-Cerana en ambas trochas

### Trazado Circunvalar Rosario- Esquema General Área Gran Rosario.



Fuente: Secretaría de Transporte de la Nación. Plano 1. Material Pliego Licitatorio.

Definidas las estaciones de transferencias multimodales de cargas- (ETMC) propuestas en los cardinales Sur, Oeste y Norte del Circunvalar, sólo se mantendrán las actuales estaciones de Villa Diego (FEPSA), San Lorenzo (NCA), Cerana (NCA) y Timbúes (FGBC) para trocha ancha. También se prevé mantener el acceso ferroviario a los talleres ferroviarios de Pérez, utilizando el actual ramal a Casilda desde su inserción con el Circunvalar, aunque con una sola vía habilitada. Se contempla que los concesionarios ferroviarios definan sus nuevas instalaciones operativas para la atención de los servicios de cargas dentro de sus jurisdicciones y, además, puedan disponer de los distintos patios



de maniobra propuestos, conforme a sus conveniencias operativas de aislamiento y mantenimiento del material rodante, las instalaciones específicas correspondientes, etc.

Para el control del movimiento de trenes por el Circunvalar y en los nudos de vinculación con los ramales concurrentes, se propone implementar un sistema de control de tráfico centralizado con su respectivo equipamiento técnico de señales, accionamiento de cambios y control de trenes, mediante comunicaciones tierra/ tren, donde las vías de circulación sean utilizadas en ambos sentidos.

### 3.c. Antecedentes Legales del Proyecto.

Sintetizamos seguidamente los antecedentes más importantes que definen el encuadre legal de este Proyecto a la fecha. Ellos se extienden desde la Creación de la Unidad de Gestión que puso en marcha el proceso licitatorio para la concreción de los Estudios hasta la reciente preadjudicación a la Consultora ganadora y la constitución de la Unidad Ejecutora que tendrá a su cargo ejercer el control de las tareas desarrolladas por la Consultora y llevar a cabo las obras complementarias al Proyecto en combinación con los Municipios de Área. Por el momento, se desconocen mayores detalles respecto de la demora en la adjudicación, entendiéndose que el Gobierno Nacional se ha tomado un tiempo previo a efectuar la adjudicación definitiva para la revisión de lo actuado.

- **Resol. Nº 203 del 21 de abril de 2004** se crea en el ámbito de la Secretaría de Transporte la Unidad de Gestión, que tiene como objetivo las acciones conducentes al desarrollo del anteproyecto y proyecto para las obras correspondientes al Circunvalar Rosario: obras viales y ferroviarias. La Unidad de Gestión queda integrada por lo gobiernos de la provincia de Santa Fe y de la ciudad de Rosario; de la misma participan además los municipios que componen la Región Metropolitana, la Bolsa de Comercio de Rosario y las empresas privadas, representadas por los operadores portuarios y concesionarios ferroviarios<sup>13</sup>.

- La **Resol. Nº 339 del 6 de abril de 2005**, delega en el Sr. Secretario de Transporte de la Nación las facultades necesarias para la aprobación de los Pliegos Licitatorios de Condiciones generales y particulares, llamado a Licitación Pública en los términos de la Ley N° 13.064, y la consecuente conducción del proceso licitatorio y las acciones conducentes para llevar adelante el "Proyecto Circunvalar Rosario".

El gobierno nacional incluyó una partida de 5 mill. \$ en el presupuesto 2005 para la licitación y ejecución de los estudios de factibilidad del Plan Circunvalar. Esta decisión, sin duda, pone una cuota de racionalidad a tan importante inversión, y posibilita información sobre la evaluación económica y social del proyecto que resulta indispensable para que el Estado tome las decisiones adecuadas y se evalúen las posibilidades y agentes de financiamiento del mismo.

- **Resol. Nº 175, del 7 de abril de 2005.** Mediante la misma se aprueba el Pliego de Condiciones Particulares y generales para el Llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para la elaboración de los anteproyectos y pliegos licitatorios de las obras destinadas al Reordenamiento de Accesos Ferroviarios y Viales a la Región Metropolitana de Rosario y Corredor de Circunvalación.

<sup>13</sup> Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Res. N° 203/2004. Bs. As. 21/04/2004



Se elabora el cronograma del proceso licitatorio por parte de la Unidad de Gestión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

- **Resol. Nº 266, del 29 de abril de 2005.** Se produce el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional para la realización de los anteproyectos y pliegos licitatorios de obras destinadas al Reordenamiento de Accesos Ferroviarios y Viales a la Región Metropolitana de Rosario y Corredor Circunvalar. El valor del pliego es de \$4.500. La fecha de apertura de ofertas fijada fue el 21 de junio de 2005. Se designa al Comité de Evaluación y calificación que tendrá a su cargo el estudio de ofertas, quién deberá elevar las conclusiones dentro de los 40 días a partir de la fecha de apertura de las ofertas.

-17/08/2005. La Unidad de Gestión analizó las ofertas presentada por las consultoras y elaboró un informe recomendando al grupo integrado por Pearson, latec, latasa y la consultora local Cornero para la adjudicación del Proyecto Circunvalar. La decisión final quedó en manos del Gobierno Nacional.

-Por **Resol. Nº 636 de Agosto 2005**, se preadjudica la contratación de los servicios de ingeniería para la realización de los anteproyectos y pliegos licitatorios de las obras destinadas a reordenar los accesos ferroviarios y viales a la Región Metropolitana de Rosario y Corredor de Circunvalación al consorcio PARSONS BRINCKERHOFF, I.A.T.A. Sociedad Anónima, Atec Ingenieros Consultores, Ingeniero Cornejo Consultora Sociedad Anónima por la suma de pesos tres millones novecientos ochenta y cuatro mil ochocientos setenta y dos con noventa y un centavos (\$ 3.984.872,91), impuesto al valor agregado incluido.<sup>14</sup>

El proyecto ejecutivo deberá contener los estudios técnicos que permitan la ejecución de la obra. En un plazo no mayor a 90 días el grupo ganador deberá entregar los primeros pasos a seguir, a los seis meses la segunda etapa, y entre el octavo y noveno mes el total de los proyectos tendrán que estar definidos. El grupo consultor a cargo del estudio de prefactibilidad tendrá ocho meses para presentar el análisis para definir el cálculo definitivo del costo de la obra - hasta ahora estimado en 250 mill. U\$S- y la traza del tendido ferroviario paralelo a la RN.A012 y la búsqueda de inversores interesados. Estaba previsto que la obra del Circunvalar comenzara a mediados del año 2006. El 13 de Septiembre de 2005 era la fecha prevista para la firma de la adjudicación definitiva de los estudios con la consultora ganadora. **Aún no se registran novedades al respecto.**

Con fecha 15-09-05 el Ministerio de Planificación Federal, la Secretaría de Transporte y el gobierno de Santa Fe firmaron un convenio a través del cual se crea la Unidad Ejecutora que se dedicará a seguir la concreción del proyecto ejecutivo del Plan Circunvalar. De la misma no participan varios actores que hasta ahora venían impulsando activamente el proyecto, como la Bolsa de Comercio de Rosario, representantes del sector privado y de los Municipios comprendidos en el proyecto. El nuevo organismo, además de controlar a la Consultora, debería avanzar sobre obras menores y complementarias del plan Circunvalar, en coordinación con los intereses de las más de veinte localidades del Gran Rosario beneficiadas por el anillo ferroviario.

---

14 La consultora recomendada resulta la mejor oferta económica, en tanto sus competidores en la compulsa Grimau y Halcrow ofrecieron 3.998.679 pesos y la UTE conformada por Electrowatt, Infra y Latino Consult presentaron 4.025.110,50 pesos. El grupo ganador tiene un socio local y obtuvo 71,25 puntos, sobre un total de 85, en su presentación técnica, en tanto la segunda oferta logró 66,49 puntos y la tercera sólo 60,42.



### **3. d. Licitación Pública Nacional e Internacional "Proyecto Circunvalar Rosario"**

La Licitación Pública Nacional e Internacional del Proyecto Circunvalar Rosario, impulsada por la Secretaría de Transporte y en nombre del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tiene como objeto la convocatoria de propuestas y selección de una firma (o asociación) consultora para la realización del "Proyecto de reordenamiento de accesos ferroviarios y viales a la región Metropolitana de Rosario y Corredor de Circunvalación" cuyo resultado central es la elaboración de los anteproyectos y pliegos licitatorios de las obras que componen el proyecto objeto de la misma.

El trabajo a realizar persigue los siguientes objetivos (Términos de referencia del pliego licitatorio, Pág. 30):

- Disponer de los anteproyectos de las mejoras en las redes viales y ferroviarias propuestas en la región Metropolitana de Rosario con el fin de ordenar el transporte de cargas terrestres, haciendo eficiente su operatividad, mejorando la participación del modo ferroviario con el objetivo de lograr economías en los fletes, especialmente en los tráficos de granos, subproductos y aceites a las terminales industriales y portuarias de la región.
- Contar con la documentación técnica y demás elementos correspondientes que posibiliten el llamado a licitación para la implementación de los proyectos definitivos y ejecución de las obras propuestas.
- Proponer la constitución de una Unidad Ejecutora para la concreción del Proyecto Circunvalar Rosario (PCR), en sus distintas fases con la formulación del modelo de gestión para su administración y fiscalización.

Quienes avalan este proyecto esgrimen el argumento de que en pocos años la Argentina producirá 100 mill. Ton.de granos y, la condición necesaria para que dichas estimaciones se concreten depende de la realización de mejoras en la infraestructura que posibiliten la movilización, acondicionamiento y conservación de los crecientes volúmenes a producir. Precisamente, sostienen que uno de los factores críticos que pueden condicionar esa expansión es la disponibilidad de caminos rurales, rutas, ferrocarriles y accesos viales y ferroviarios a las terminales de embarque y fábricas aptas para canalizar las cosechas. Suponen que, además de agilizar el transporte hacia las terminales de embarque y descongestionar el tránsito interno en las distintas localidades afectadas, se producirá una importante reducción del costo de transporte terrestre, que permitirá aumentar las ventajas competitivas para nuestros principales productos exportables.

Cabe aquí detenernos a analizar dos cuestiones. Por un lado considerar como factor crítico de la expansión de la producción agrícola, la existencia o no de una infraestructura de caminos acorde con la demanda de transporte generada por esas producciones, lo que implica considerar a ésta como variable determinante de la función de producción agrícola, cuestión que no se condice con la realidad empírica. En todo caso, sería factible considerar que una infraestructura insuficiente lleva al productor a trabajar en un subóptimo, ya que es cierto que esto supone un transporte a un costo mayor, pero esto no significa que la infraestructura esté considerada dentro de sus decisiones de producción, con excepción del caso extremo en que la infraestructura sea inexistente o que la posibilidad



de llegada a destino sea nula, en cuyo caso sí el productor podría considerar inviable su inversión en el inicio.

La infraestructura en si misma no es un factor generador de ventaja competitiva, ya que la misma – al decir de M.Porter- es creada por la firma. La competitividad es “sistémica” cuando es el producto de una construcción continua entre el sistema de producción, las instituciones y la organización social, donde la infraestructura cumple un rol importante aunque es sólo un componente dentro de la red que la une con factores micro y macroeconómicos. Por lo tanto, entendemos que se está sobredimensionando el impacto que el proyecto traería aparejado para la economía regional y nacional.

No obstante esto, se cae en el absurdo de suponer que la reducción del costo de transporte implicará una ventaja competitiva de nuestros productos exportables; dado que estos bienes son “comodities” y su precio está fijado internacionalmente, por lo tanto esto significa un mayor margen de ganancia para el productor o para los intermediarios de la cadena de producción, pero de ningún modo implicará una modificación del precio de estas producciones, o una mayor ventaja competitiva para el país. Lo interesante será saber quienes se apropian de esa reducción de los costos de transporte, de los que desconocemos hasta el momento en su verdadera magnitud.

La región del Gran Rosario ha tenido el mayor crecimiento en el transporte de cargas terrestres en el país durante la última década. Por sus puertos en el Área Metropolitana se embarcaron en el 2003 más del 60% de las exportaciones de granos del país, del 85% de las de aceite y del 93% de las de subproductos<sup>15</sup>. El compromiso de inversión de las distintas empresas industriales y exportadoras de la región, en relación con la ampliación de plantas industriales, elevaría la capacidad de molienda diaria de las 69 mil a 120 mil Ton. al 2007 y se contaría con cuatro nuevas terminales portuarias en operación. El transporte terrestre ha evidenciado a lo largo de varias décadas una estructura operativa concentrada en el tránsito por camiones, reservando al ferrocarril un participación de sólo el 15% en los tráficos de granos, subproductos y aceites.

El sistema ferroviario se compone hoy de una red de ramales, instalaciones y equipos, prácticamente saturada y con serias deficiencias operativas; la red vial por su parte, aunque mejorada en algunos sectores, resulta insuficiente para atender el tráfico creciente que se viene registrando. Estas ineficiencias en la oferta de servicios frente a una demanda en franco crecimiento ocasionan sobreprecios, especialmente en las épocas de cosecha, siendo los mayores costos de explotación los que afectan la comercialización de la producción y podría implicar – en teoría- una menor retribución al productor.

En base a estos argumentos, el Proyecto Circunvalar Rosario procura desarrollar, entre Timbúes y Arroyo Seco, distintas obras viales y ferroviarias y demás instalaciones

---

<sup>15</sup> Bolsa de Comercio de Rosario “El corredor Circunvalar Rosario” en Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario- N° 1492. Nota Editorial.



complementarias a implementar en el corto, mediano y largo plazo, de modo de resolver la ineficiencia de los transportes de cargas, en especial a las terminales de exportación, teniendo como supuesto central lograr una mayor participación del modo ferroviario sobre el automotor, con el objeto de alcanzar economías en el transporte terrestre.

Al examinar el pliego licitatorio, se observa que el estudio objeto del mismo es muy amplio e incluye aspectos políticos, jurídicos- institucionales, legales, técnicos y ambientales y económicos financieros de las obras viales y ferroviarias del área delimitada como Región Metropolitana Rosario y Corredor de Circunvalación. El mismo comprende la definición de la modalidad operativa para la ejecución de las obras, su mantenimiento, la explotación de los corredores y la participación de los agentes privados involucrados en la operatividad del flujo de cargas a las terminales portuarias. El resultado final del Estudio deberá contener toda la documentación necesaria para llevar a cabo la licitación para ejecutar las obras mencionadas. En los Términos de Referencia del Pliego de Bases y Condiciones se proporciona información minuciosa acerca de los servicios a proveer.

### **3.e. Debilidades. ¿Cómo pensar el Circunvalar?**

Cuando se evalúan las inversiones públicas es necesario pensar en cada una de ellas en particular, haciendo un análisis costo beneficio con evaluación social. Ello dará la respuesta a interrogantes como si el gasto previsto constituye la mejor alternativa, si es el momento adecuado para realizarlo o debe diferirse, saber quienes son los actores involucrados en la realización, recortar el ámbito bajo estudio, definir las alternativas de financiamiento y los beneficiarios directos o indirectos en caso de su concreción, entre otras. Sólo así, se podrá afirmar que la correlación positiva que se evidencia a nivel macro, entre infraestructura y crecimiento, adquiere relevancia a nivel micro. Se evitara con ello, caer en decisiones políticas a priori, muchas veces apoyadas en lobbies de diferentes sectores, mediando una decisión fundada que demuestre que la inversión se justifica porque añade valor social a la economía en el mediano y largo plazo.<sup>16</sup>

En el caso del Proyecto Circunvalar Rosario- PCR, se detectan algunas cuestiones que merecerían ser analizadas en profundidad. Tomando como punto de partida el marco teórico para la Evaluación de Proyectos, se pueden señalar a nuestro criterio, ciertos errores conceptuales o cuestiones no muy claramente definidas que conducen al error, y que en consecuencia, podrían afectar el resultado de la evaluación de esta infraestructura regional tal cual está solicitada.

En primer término, si bien la base del Proyecto Circunvalar es la construcción de un anillo ferroviario-vial perimetral a la ciudad de Rosario, tal proyecto también comprende la ejecución de obras ferroviarias menores, obras viales y complementarias al anillo circunvalar. El objetivo de las primeras es aumentar la capacidad operativa del transporte de carga por ferrocarril en el corto plazo (por eso se habla en el pliego de obras de pronta implementación) mientras que el objetivo de las segundas es volver eficiente la operación del transporte por camiones a las terminales portuarias, en tanto las complementarias al

---

<sup>16</sup> Trabajo presentado en Jornadas de Investigación Fac. de C. Económicas y Estadística. UNR. 2004.



anillo, se refieren a la ejecución de la infraestructura, instalaciones y equipamientos necesarios para poder mejorar el funcionamiento del Circunvalar.

Ahora bien, cuando se plantea en el pliego, la necesidad de estimar la **situación sin proyecto** versus **la situación con proyecto**, se define la actual como la primera de ellas (sin proyecto). Sin embargo, para tener una visión acertada de la conveniencia o no de llevar a cabo el proyecto, la evaluación debería hacerse sobre la base de la comparación de la **situación actual mejorada** versus la **situación con proyecto**. La situación actual, con pequeñas mejoras, es la que debe tomarse como situación sin proyecto para evitar sobreestimar los beneficios del mismo. Y en el caso bajo análisis, puede decirse que gran parte de las obras viales, ferroviarias menores y las complementarias al anillo que se las toma como parte del proyecto, deberían - en realidad- incluirse en la situación sin proyecto optimizada. Es probable, que en ese caso el valor actual de la construcción del anillo circunvalar propiamente dicho, sea menor y hasta se pueda a llegar a replantear su conveniencia.

En segundo término, el contrato de consultoría detallado en el pliego consta de un Contrato Básico y otros Complementarios. El **Contrato Básico** hace referencia a la realización de los estudios de factibilidad y ante-proyectos de las obras viales y ferroviarias; donde cada uno de esos estudios debe comprender cinco componentes: Político, Técnico, Ambiental, Económico Financiero e Institucional Legal. Adicionalmente a ese Contrato Básico se establecen tres **Contratos Complementarios** que hacen referencia a: 1- las afectaciones de las tierras necesarias para las obras, 2- las estaciones de transferencia multimodal de carga y 3- las tierras que quedarán desafectadas de la explotación de cargas ferroviarias como consecuencia de la ejecución del proyecto.

Este tipo de contrato plantea un serio interrogante: *¿Es posible ignorar la afectación de tierras y consecuente necesidad de expropiación cuando se lleve a cabo el contrato básico? ¿No deberían las expropiaciones de las tierras ser incluidas como parte de los costos, a la hora de realizar la evaluación del proyecto, en lugar de ser planteadas como un ítem separado? La liberación de tierras ferroviarias y su posible afectación a usos alternativos ¿no constituye un beneficio de peso significativo a ser considerado como componente esencial en la implementación del proyecto?*

Si bien el componente institucional, legal y técnico de los Términos de Referencia del Pliego, hace referencia a la necesidad de contar con la legislación sobre afectaciones y expropiaciones y cuantificar la cantidad de tierras que será necesario desafectar para las obras, en ningún lugar se especifica la importancia y necesidad de incorporarlas como un costo del proyecto. Por el contrario, sólo se habla de mensuras de expropiación en el Contrato Complementario de Afectaciones, al igual que ocurre en relación a los posibles beneficios derivados de la liberación de tierras. Es posible que si incluyéramos estos ítems dentro del proyecto, los resultados obtenidos, es decir su Valor Actual Neto pudieran variar considerablemente.

En tercer lugar, en el pliego se pide a la Consultora la elaboración de los Pliegos para licitar los proyectos ejecutivos y para la concreción de las distintas obras. Con esto se



está dando por sentado que el resultado de la evaluación será positivo y que su conveniencia ya está asegurada. ¿Qué sentido tiene gastar recursos económicos escasos en hacer una evaluación de un proyecto que "a priori" ya se lo considera conveniente? Es obvio, que debería haber la aclaración que la elaboración de los pliegos licitatorios para la ejecución de las obras, sólo deberán ser preparados en caso de dar favorable la evaluación social del proyecto y decidido por la autoridad política. En otras palabras, al ser un estudio de preinversión, los resultados pueden entrar en contradicción con el objetivo principal que se pretender alcanzar.

Asimismo, cabe el comentario sobre los beneficiarios del proyecto. Para poder definirlos, es indispensable aclarar y delimitar el ámbito del proyecto, es decir el círculo de influencia en el cual todo impacto será considerado cuando se efectúe la evaluación. Tal recorte no sólo impacta sobre el resultado del valor actual de proyecto, sino que también ayuda a ver quienes son los principales beneficiarios del mismo y, por tanto, quienes debieran hacerse cargo, al menos, de parte de sus costos. Al analizar el pliego, se observa poca profundidad y detalle sobre estas cuestiones; se desprende que existiría un gran beneficio directo para las terminales portuarias privadas y las empresas concesionarias del ferrocarril y, con poca correspondencia en el financiamiento respectivo de las obras.

Por último, si bien el problema descrito en el cual se sustenta el Proyecto analizado, engloba la ineficiencia en el sistema, tanto en el transporte automotor como en el ferroviario, la solución propuesta está sesgada hacia el transporte ferroviario. El supuesto clave es lograr un cambio en la modalidad de transporte, incrementando fuertemente la participación del ferrocarril a través de conseguir una importante reducción en el costo operativo. En este sentido, es prioritario poder determinar a cuanto debe ascender la participación del modo ferroviario frente al automotor a fin de que la inversión prevista logre cumplir con su principal objetivo de mayor eficiencia en el transporte terrestre, y arbitrar los medios para que, de alcanzarse las obras necesarias, el operador (supuestamente el concesionario ferroviario) disponga los medios necesarios para operar con la demanda así generada. Será necesario determinar que nivel de costos deberá alcanzar el ferrocarril, a fin de atraer una mayor demanda al mismo.

Si no se alcanza a cumplir con este objetivo, la situación futura podría convertirse en caótica, dado que en este caso, las obras viales complementarias quizás no sean las necesarias para afrontar un transporte automotor creciente. Deberá tomarse muy en cuenta que el sector público no controla todos los mecanismos que le permitirían asegurar las tarifas bajas y la disponibilidad de los medios para el traslado por ferrocarril.

#### **4- CONCLUSIONES.**

El modelo neoliberal que se instaló durante los noventa, condujo a la privatización del capital de numerosas empresas públicas y/o a otorgar la concesión de la prestación de servicios a manos del sector privado. De este modo la mínima participación - cuando no retiro- del Estado en sectores claves como la red de rutas nacionales, la generación de energía o la conservación de los trazados ferroviarios explica en buena parte la drástica disminución de la inversión pública en la ejecución y mantenimiento de las infraestructuras públicas- particularmente las vinculadas con la producción- en el país.



En los años posteriores a la crisis (fines del 2001), cambia el escenario nacional – producto de la devaluación monetaria- y con ello la conducta inversora que acompaña las expectativas favorables sobre el crecimiento a futuro de la Región. El complejo oleaginoso -conjunto de plantas de acopio y procesamiento, instaladas en proximidades del frente fluvial- inició un nuevo ciclo expansivo de sus inversiones con el objetivo de hacer frente a las mayores expectativas exportadoras y ganar rápidamente competitividad internacional, mediando anuncios sobre construcciones o ampliaciones de plantas e instalaciones de embarque, almacenamiento y procesamiento vinculados – en especial- a la soja. La política de inversión pública, por su parte, parece acompañar y potenciar aquellas producciones que demuestren tener un claro crecimiento (infraestructuras económicas-productivas o de soporte), aunque sin dejar de poner su mirada sobre las demandas sociales.

Un proyecto, previo a ser seleccionado e incorporado al Plan de Inversiones, debe contar con una evaluación que respalde la toma de decisiones, asegurando que es la mejor alternativa en función de los objetivos económicos y sociales considerados y sobre los cuales se fijan las prioridades. De ello se ocupa la evaluación social de proyectos a través de diferentes metodologías, basadas en principios y normas que van de acuerdo a los planes y prioridades establecidos por el poder público –llámese políticas nacionales o sectoriales- para el área. En este sentido, los diversos estudios (prefactibilidad, factibilidad y diseño definitivo), deben ser consistentes con los parámetros nacionales y dependiendo de la naturaleza del proyecto, con otros factores como el análisis de impacto ambiental, o del impacto distributivo.

La evaluación social toma en cuenta que el desarrollo regional esté asociado a las ventajas competitivas construidas cuyos efectos deben ser interpretados desde una visión integradora en el marco de la "competitividad sistémica". Las empresas no enfrentan los mercados por sí solas, sino que dependen de numerosos aspectos y condicionamientos que hacen posible o fortalecen su inserción. Este nuevo enfoque sustituye el modelo clásico de ventajas comparativas; el contexto cambiante requiere de una adaptación permanente y la competitividad toma nuevas dimensiones, más allá de la reducción de los costos. En esta línea de pensamiento, es importante utilizar un sistema de evaluación social de proyectos como herramienta clave para apoyar la toma de decisiones por la autoridad política.

La lógica que está por detrás de este esquema de asignación de recursos, gira en torno a identificar aquellas inversiones en infraestructuras que realicen un aporte mayor a los objetivos o metas de un plan de gobierno; por ello, toda evaluación social de proyectos debe hacerse sobre parámetros definidos por el poder público. La evaluación social no agota todos los factores que hacen a una decisión responsable; en verdad se limita a ciertos efectos con incidencia económica para la sociedad en su conjunto, razón por la cual la decisión final, e integral, es de la autoridad política.

Cuando uno analiza proyectos de gran envergadura como es el Circunvalar, se observa la falta de visión integradora del mismo; fundamentalmente en lo que hace referencia a la necesidad de pensar en una adecuada evaluación social. Es común que se anuncie la



inversión, se haga un fuerte lobby en base a la misma (en este caso potenciada por grandes grupos exportadores que serían fuertemente beneficiados por las obras) y se decida su realización sin un análisis detallado de su conveniencia desde el punto de vista integral que permita mensurar los efectos de la inversión propuesta.

Esto no quiere decir que estemos frente a una obra inadecuada en sí misma; por el contrario, como se mencionó previamente, lo que debe hacerse es evaluarla en términos de comparación de alternativas dada la escasez de los recursos, viendo correctamente sus impactos y determinando cual es la mejor opción, considerando el valor social neto de cada una de las variantes posibles. Ello incluye la consideración de todos los componentes del mismo (tierras a desafectar o a ser afectadas, construcción de terminales de cargas, etc.)

Es condición necesaria para una correcta asignación de los recursos públicos, poder determinar cuáles son los beneficios y costos sociales de las alternativas y quienes los beneficiarios que se consideren y sobre esa base analizar como debería plantearse su financiamiento. Al analizar el pliego de esta obra, se detectan ciertas debilidades que hacen referencia precisamente a esta carencia, en muchos aspectos, de un detallado análisis desde el punto de vista social. Por ej., se da por sentado el tema de que el valor actual neto de la obra es positivo (ya que a priori se deja como requisito a la consultora que hace el estudio, la elaboración del pliego licitatorio para la obra) y no se evalúan correctamente algunos costos y beneficios (como el tema de las expropiaciones de tierras) ni se pasa por alto el análisis de alternativas.

Por otra parte, en la evaluación social de un proyecto no es tema menor el "timing", es decir, la definición del momento óptimo de comienzo de una obra. Puede suceder que ésta tenga un valor social positivo y que por lo tanto, sea conveniente llevarla a cabo pero que igualmente su valor actual sea aún superior si se la realiza con posterioridad, es decir en un momento futuro. Todas estas cuestiones parecieran quedar fuera de lo solicitado en la evaluación por realizar.

Finalmente, cabe indicar que esta *Inversión*, que apunta a conseguir una mayor participación del modo ferroviario, procura alcanzar la eficiencia en el transporte terrestre para lo que debe contar con un sustento teórico y práctico muy fuerte. Es prioritario poder determinar a cuanto debe ascender la participación del modo ferroviario frente al automotor a fin de que no sigan produciéndose congestiones viales importantes que hagan que a pesar de la disminución de los costos del ferrocarril –los que supuestamente se producirían con la obra- siga aumentando en términos absolutos la participación del transporte automotor, haciendo que las obras complementarias al Proyecto no sean suficientes como para lograr la tan deseada mejora en la eficiencia del transporte.



## BIBLIOGRAFÍA.

- Aschauer, D (1989) "¿Is Public Capital Productive?" Journal of Monetary Economics, 23 (2), March
- Gramlich, Edward M (1994) "Infrastructure Investment: a Review Essay", Journal of Economic Literature, vol. 32, Nº 3, Sept.
- Instituto de Estudios de Transporte- CFElYA-UNR (2004) "Transporte de carga con destino a las terminales portuarias de la Pcia de Santa Fe". Convenio IET-UNR y CFI- Pcia. de Santa Fe Tomo I y II. Marzo.
- Ministerio de Economía de la Nación (2004). "Plan Nacional de Inversión Pública"- Período 2004-2006. Tomo I. <http://www.mecon.gov.ar>
- Ministerio de Economía de la Nación. "Infoleg" <http://www.mecon.gov.ar>. Distintas normas dictadas en relación con el Proyecto.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos.- Secretaría de Transporte de la Nación (1987) "Estudio Ferroportuario Urbanístico de la Ciudad de de Rosario". CONARSUD- Capítulo I- Tomo I Introducción.
- Plan Estratégico Metropolitano- Región Rosario (2004) "Documento de Base" (Versión Preliminar). Municipalidad de Rosario, Octubre.
- (2004) "Acuerdos Estratégicos Metropolitanos" Municipalidad de Rosario, Diciembre.
- Raposo, Isabel (2000) "Rosario y el desafío de liderar las transformaciones urbanas", en Revista "Mundo Urbano" Nº2, Junio <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>
- Sciara, A y otros (2004) "Invertir en Infraestructura ¿Para qué? La Plata. V Coloquio sobre Transformaciones Territoriales AUGM-"Nuevas visiones en el inicio del Siglo XXI. UNLP. Noviembre
- Sciara, A. (2001) "Acerca del Concepto de Región, con referencia al Area Metropolitana y la Región Centro". En Revista Ciudad y Región. Escuela de Economía. FCEyE - UNR. Rosario.
- Sciara, A. y otros (2003), "Las infraestructuras en el desarrollo regional". Actas de las Octavas Jornadas "Investigaciones en la Facultad". Facultad de Ciencias Económicas y Estadística UNR Rosario, Noviembre.
- Secretaria de Transporte de la Nación, Pliego de bases y condiciones (2004) "Proyecto Circunvalar Rosario" Licitación Pública Nacional e Internacional. Diciembre. Ver [http://www.transporte.gov.ar/licitaciones/pliego\\_circunvalar\\_rosario.pdf](http://www.transporte.gov.ar/licitaciones/pliego_circunvalar_rosario.pdf)