



Angel Sciara
Isabel Raposo
Sonia Cafarell
Pablo Gorbán
Florencia Bessone
Eleonora Pizarro
Instituto de Investigaciones Económicas- FCEyE-UNR

INVERSIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN: EL PLAN CIRCUNVALAR. ¿PROBLEMAS EN LA FORMULACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA LOCAL? ¹

INTRODUCCIÓN.

El proyecto Circunvalar nace y cobra fuerza como reclamo específico en los últimos años, existiendo fuertes intereses sectoriales que le animan y promueven como inversión pública, habiendo ingresado como proyecto específico en la agenda regional, a partir del "respaldo" de la Nación y el "aval" de la opinión pública local.

Si bien la ejecución de esta gran infraestructura de transporte busca resolver la problemática de los grandes volúmenes de carga con destino a las plantas y terminales agrograneleras del Área Gran Rosario, se trata de un proyecto que vendría a resolver viejas aspiraciones ferroviarias y portuarias de la región combinadas con expectativas sociales en el plano urbano y regional.

A partir de los interrogantes sustentados en este planteo, el trabajo será abordado a través de un doble objetivo: por un lado, analizar para el caso del Proyecto (hoy considerado la principal obra de infraestructura de la Región), como surgió su inclusión y priorización en la formulación de la agenda pública local; y por otra parte, reconocer el problema de identificación y naturaleza de las obras que comprende, para tratar de identificar las inconsistencias en el proceso.

Este planteo crítico puede mover a la reflexión respecto a la posibilidad de mejorar y corregir acciones y a tratar de "mitigar" aquellos efectos indeseados derivados de inconsistencias o fallas en la formulación de la agenda pública de inversiones.

1. ANTECEDENTES QUE HACEN A LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO TEÓRICO.

A escala de los territorios, y atendiendo a las demandas regionales específicas, el desafío hoy es mejorar la competitividad tornándola sustentable en el tiempo. Ello implica mucho más que condiciones macroeconómicas y estructuras de incentivos; específicamente, el desarrollo regional se presenta asociado a ventajas competitivas construidas cuyos efectos deben ser interpretados desde una visión integradora y en un marco "sistémico" que las contenga (Esser, K y otros, 1996)

¹ Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto "Inversión en Infraestructura. Una lectura desde el desarrollo regional" del Instituto de Investigaciones Económicas –FCEyE-UNR- Colaboran como auxiliares de investigación: Carolina Benzi, Martina Noguera, Luis M.Laporte y Leonardo Garay Decándido.



Un nuevo protagonismo de lo local dentro de un modelo que plantea el desarrollo desde "abajo hacia arriba" se ha impuesto como concepción en la última década. Ello implica la transferencia de facultades así como nuevas responsabilidades para los niveles inferiores de gobierno que, en línea a este razonamiento, sostienen como atributo indelegable definir una estrategia e impulsar la región tras las nuevas pautas de desarrollo.

Son las grandes ciudades las que hoy reúnen buena parte de las actividades productivas y también, las que reciben la mayor parte de las nuevas radicaciones. Este fenómeno, particularmente acentuado en la realidad latinoamericana, puede ser explicado a partir de que son los grandes espacios metropolitanos los que disponen de las infraestructuras básicas, las instituciones y el contexto productivo requerido en general - a diferencia de las deficiencias que se observan en el resto del territorio- lo que termina atrayendo a las inversiones productivas.

En correspondencia a esta lectura, a partir del auge de las exportaciones primarias y la recuperación del crecimiento económico del país en los últimos años, se están destinando importantes recursos para salvar las deficiencias en equipamiento público e infraestructuras - inversiones físicas- habiendo un aumento considerable de la participación del capital público, tanto en los anuncios como en la ejecución de grandes obras públicas que acompañarían la inversión privada en el ámbito productivo.

Es sabido que las decisiones de inversión tienen consecuencias profundas y de largo alcance para el territorio, que se pueden y deben anticipar y atender adecuadamente. Existe, por un lado, un posible conflicto entre lo coyuntural del momento económico y lo estructural de las obras, cabiendo preguntarse si es posible pensar en el contexto actual, en función de los términos del intercambio favorables, como una situación sostenible en el tiempo, o un factor esencial de un modelo de desarrollo a más largo plazo. Por otro parte, no se debe omitir un análisis de los procesos formales e informales a través de los cuales se fijan prioridades de inversión así como el momento de su realización (Sciara y otros, 2006)

Finalmente, y no menos importante, es indagar acerca de quiénes son los actores públicos y privados involucrados en la toma de decisiones, y los intereses que están representados o no por la finalidad de dichas inversiones. No se puede descuidar desde los ámbitos públicos de decisión la necesidad de trasladar a toda la sociedad los beneficios finales de la inversión, esta lectura, presente en los decisores de políticas, con frecuencia se expresa en planteos estratégicos que van más allá de que se haga explícito o no, procurando una visión de largo plazo que contenga a todo el plano social, de modo de asegurar la correcta asignación de los recursos disponibles.

Un plan no es monopolio del Estado; este concepto afirma la idea de que el sector público no debe ser el único en definir la dirección de las variables y su proyección en el tiempo, sino que es el encargado de administrar el conflicto con inclusión de los distintos actores institucionales y civiles, de modo de construir un modelo integrado y plural de desarrollo sostenido desde el ámbito público. La posición y los intereses en juego pueden - en base a un mayor poder de convocatoria e imposición- tratar de hacer prevalecer sus intereses en el conjunto, y de este modo canalizar los beneficios en su favor.

Si bien la planificación tradicional no fue capaz de dar respuestas válidas, tampoco los recientes planteos de la planificación estratégica ofrecen mayores alternativas mediante la construcción un nuevo marco regulatorio que se adapte a las necesidades actuales. Muchos grandes proyectos se conciben "desarticulados del proyecto de



ciudad" dando lugar a efectos negativos e incluso contradictorios a nivel social. Muchas veces, los planes estratégicos incorporan estos proyectos en sus planteos, los que generan efectos de elitización social, valorización de capitales privados o favorecen la especulación sobre la tierra urbana (Lungo; 2005; 54)

Es oportuno plantearnos interrogantes acerca de cómo es el proceso de construcción de la agenda pública, en especial en cuanto a la incorporación de aquellos temas que una sociedad atiende en forma preferencial (Cobb y Elder 1972: 85), "priorizando y asignando recursos" para su debida resolución. Se trata en esencia de avanzar en la reconstrucción del proceso de incorporación y priorización de inversiones vinculadas a la construcción de grandes obras en la región.

Un primer interrogante que se plantea tiene que ver con el origen del problema y de su lectura como posible solución de un conflicto que motiva su inclusión en la agenda pública. Es decir ¿cómo nace el proyecto, qué intereses lo movilizan y quienes impulsan su inclusión?

Una vez definida la necesidad (social, productiva, etc.) y reconocida la importancia del problema, ¿se atiende desde la formulación del proyecto la solución en todo su alcance y se la trabaja desde una lectura de evaluación social de proyectos de inversión? ¿Se aducen en estos casos sólo razones de crecimiento económico o bien se trata de optimizar la asignación atendiendo a la solución puntual y descuidando el conjunto de demandas atendidas en el plano social urbano?

Respecto a la inserción de estas inversiones en el marco de un proceso de planificación estratégica, ¿no debería ser condición sine qua non a la hora de decidir el gasto público responder a una visión explícita – o al menos implícita – del tipo de ciudad y de región que se pretende, respondiendo a lineamientos expresos puestos en correspondencia con la inserción buscada en un mundo globalizado? ¿Qué papel corresponde a los grandes capitales que impulsan la inversión?

Las aglomeraciones productivas constituidas en torno a la captación y elaboración de recursos naturales, como la que se da en torno a Rosario y el frente fluvial (complejo oleaginoso) del Aglomerado urbano, han fortalecido su inserción en los últimos años. El crecimiento de este grupo de empresas relacionadas con la industrialización y los servicios relativos a la agroindustria de exportación, se consolida en la región, siendo el principal complejo de producción a escala nacional – e internacional- a partir de sus ventajas de localización, una marcada caracterización del territorio en torno al fenómeno de urbanización, la estructura del sistema productivo del que participan y, sobre todo, la dotación de infraestructuras que – ya sea en red o puntuales – definen las posibilidades del contexto territorial.

El vertiginoso aumento de los volúmenes exportados, las fuertes inversiones que se han concretado por parte de las grandes trasnacionales del sector y las expectativas de aumento sostenido y diversificación en algún sector de esta producción – como puede ser la incorporación de la producción de biodiesel- generan una demanda específica que se traslada al sector público, a partir del fuerte aumento que registran los flujos de cargas hacia- desde la región y el rápido deterioro de las infraestructuras de transportes existentes, sumado a la falta del mantenimiento adecuado y sobre todo, a la escasa atención del tema desde el plano de las políticas públicas en estos años.

2- PENSAR Y PROGRAMAR EN TERMINOS DE FORMULACION DE "AGENDA"



La formación o fijación de la agenda es el proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público. De acuerdo a Cobb y Elder (1972: 85) quienes analizan la formación de la agenda e identifican dos categorías analíticas, la *"agenda sistémica o pública"* y la *"agenda institucional o formal"*.

La primera de ellas es la agenda de la sociedad y se construye a partir de la discusión de los problemas públicos; en cuanto a la segunda, una vez que el gobierno acepta que se debe hacer algo (emprender una acción) sobre un problema, se puede decir que éste ingresó en la agenda institucional. De esta manera, la agenda sistémica se configura como una agenda para la discusión mientras que la agenda institucional está hecha para la acción. Esto significa que comienza el proceso de trabajar con el problema en cuestión, o sea, la etapa de formulación de políticas.

De acuerdo a Howlett y Ramesh (1995: 104), en esta primera etapa del ciclo de formación de las políticas públicas, las decisiones que se adopten tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social.

Ahora bien, en cuanto a la forma de gestación de este proceso particular, se pueden identificar dos visiones bien opuestas.

En primer lugar, está la visión de Aguilar Villanueva (1996: 109), que adoptando una perspectiva organizacional, plantea que se pueden visualizar cuatro etapas analíticamente distintas para la formación de la agenda: 1) el reconocimiento, 2) la adopción, 3) la priorización y 4) el mantenimiento del asunto.

En la etapa inicial o de reconocimiento, se advierte por primera vez la cuestión y se reconoce que puede ser un tema potencial de un programa de acción. Se fija como objetivo identificar la dimensión colectiva de los conflictos y superar la instancia del problema individual para pensar a escala social.

La etapa 2) de adopción del asunto, se centra en la decisión de responder o no al asunto en cuestión. Para esto deben prevalecer dos condiciones. En primer término, los decisores tienen que compartir la percepción de que es responsabilidad del gobierno y sería legítima la actuación. En segundo lugar, los decisores tienen que creer que, en caso de adoptar el asunto, es posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo. Se debe "crear" el problema público a través de componentes susceptibles de ser alterados y, por ende, que se le pueda encontrar alguna solución. La idea fuerza que respalda este supuesto es la concepción de que un problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública (Aguilar Villanueva 1994: 71)

La tercera etapa, la de priorizar el asunto, plantea simplemente la necesidad de reordenar la agenda existente para dar cabida al asunto nuevo. Naturalmente, este espacio cedido al nuevo asunto implica dejar de lado otros que resulten menos prioritarios. Por lo tanto, en el contexto de unos recursos públicos escasos, esta instancia pasa a ser crítica desde el punto de vista de la evaluación social de proyectos, ya que puede suceder que una obra 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 (momento óptimo de la inversión).

Finalmente, la última etapa, que se refiere al mantenimiento del asunto, apunta a que una vez que éste se incorporó a la agenda, el mismo debe mantener el interés en el



tiempo para alcanzar el punto de la decisión sustantiva. Este requisito, si bien excluyente, actúa como un filtro automático para aquellos asuntos que fueron perdiendo consenso en cuanto a su necesidad de implementación. Este elemento es de especial relevancia y debe ser considerado en función de la tensión generada entre lo coyuntural y estructural, o sea, entre el mediano y largo plazo.

Básicamente, el interés en el proyecto guardaría relación con las necesidades que su ejecución viene a cubrir. Sin embargo, estas necesidades deben ser analizadas y sopesadas de acuerdo al contexto social, político y económico imperante que es, en última instancia, el que les da origen y las convierte en tales. Por lo tanto, el reparo en este contexto o coyuntura es por dónde debería girar el consenso en cuanto al mantenimiento del asunto en la agenda. En todo caso, el planteo debería ser el siguiente: la coyuntura actual que determina estas necesidades, ¿justifica tomar medidas que modifiquen la estructura económica del territorio en cuestión? ¿Hasta dónde estas obras de infraestructura determinarán la flexibilidad – inflexibilidad del territorio para adaptarse a un nuevo contexto?

Por otro lado, sin embargo, existe una perspectiva que hace más hincapié en lo fortuito en cuanto a las características predominantes del proceso de formación de la agenda, que se contrapone a lo planteado por Aguilar Villanueva. Esta es la teoría de la aleatoriedad o del "cesto de basura" desarrollado por Kingdon (1984).

Dicho autor, plantea que el proceso de formación de la agenda está gobernado por una serie de hechos fortuitos claves que lo determinan en última instancia. De esta forma, la entrada de los asuntos en la agenda institucional requiere la convergencia en algún momento en el tiempo de la "corriente de problemas", "la corriente de soluciones" y la "corriente política". La convergencia de estas tres corrientes en un mismo tiempo y lugar puede ser producto absolutamente del azar y escapar a la articulación intencional, coherente y formal, y se manifestaría a través de lo que él denomina "ventanas de políticas" (*policy windows*), donde todo quedaría determinado para el tratamiento de ese asunto.

En conclusión, se puede argumentar que la formación de la agenda es una instancia importante en el proceso de formulación de políticas públicas. Si bien el mismo se presenta como crítico para las políticas en general, más aún lo es para el caso de las grandes obras de infraestructuras cuando consideramos los efectos a largo plazo a nivel territorial que dichas inversiones tienen.

Siguiendo a Cobb y Elder (1983), el control de la agenda formal permanece en manos de las autoridades. Sin embargo, debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y decisivo. De esta manera, aunque en una democracia la agenda formal del gobierno debería reflejar los problemas, las prioridades y las preocupaciones de la comunidad en general, ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la misma. Dicho proceso tiende a ser algo restringido y suele inclinarse en favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos.

Entre las razones que motivan este accionar, prevalece el hecho de que existen grupos e intereses mejor organizados y con más recursos que otros. Su organización y recursos hacen más fácil su comunicación con los funcionarios de gobierno y propician que las autoridades los busquen y escuchen. En consecuencia, hay una serie de asuntos cuyo tratamiento tiende a institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores. Dichos actores definen lo que se llama comúnmente un subsistema de gobierno o "subgobierno" (Aguilar Villanueva, 1996:



88); en otras palabras dichos actores en consecuencia también planifican estratégicamente.

Por lo tanto, en función de la formación de la *agenda institucional o formal*, vale considerar la presencia de estos grupos de interés o subsistemas de gobierno como elementos determinantes de la misma. Cuánto de fortuito o de racional tiene el proceso depende de la visión política de los gobernantes y de su actitud hacia la gestión pública.

Sin embargo, parece claro que, cuantos menos elementos de racionalidad se apliquen en la toma de decisiones, siendo las técnicas de evaluación social de proyectos uno de ellos, más lugar habrá para que prevalezcan estos grupos.

De esta manera, la formación de la agenda formal fallará en representar a lo sistémico o público, dejando espacio a una agenda donde los intereses privados se manifiesten como sociales, afectando la asignación de recursos y la legitimidad de las decisiones.

2. a El caso del Plan circunvalar y el proceso de incorporación en la agenda local

De acuerdo al marco teórico explicitado, y analizando las circunstancias que determinaron la inclusión del Proyecto Circunvalar en la agenda institucional o formal, podemos destacar algunas cuestiones relevantes que salen a luz en el contexto de las decisiones de inversión y generación de obra pública que se están dando en la Región

a- En primer lugar, un hecho que por común no deja de ser significativo, tiene que ver con el proceso singular por el que transitan algunos grandes proyectos de inversión, por lo menos de los que se observan en la Región. En este sentido, se está haciendo referencia a la instancia fundamental que la teoría explicita por medio de la cual los "asuntos" de la agenda deben identificarse, tomar forma y captar la atención de la población constituyendo la ya referida agenda sistémica o pública, para recién luego pasar a formar parte de la agenda formal.

En el caso del Plan Circunvalar se observa - sin embargo- que la instalación del "asunto" en la agenda formal no recorrió una instancia reconocible de gestación en el marco de la agenda sistémica. Si bien se puede hablar de una conciencia popular en cuanto a la identificación de un problema vinculado al transporte de las cargas, no se logró apreciar una maduración natural del problema en sí, que lo haga prioritario en relación con otros asuntos que componen esta agenda sistémica, la cual debe ser entendida en función de su representación de la masa de ciudadanos de la región.

b- En segundo término, se puede indagar sobre la tipología particular que adoptó dicho proceso de formación de la agenda.

Consecuentemente, y de acuerdo al contrapunto planteado entre Aguilar Villanueva (1996) y Kingdon (1984), en cuanto a los estilos o modos predominantes, la lógica de análisis seguida hasta aquí conduce a pensar y encuadrar la experiencia del Circunvalar como un proceso más cercano a la teoría de la aleatoriedad o del "cesto de basura" que a un proceso racional y por etapas; o sea, un esquema más ligado a lo subjetivo que a lo científico.

Específicamente, los elementos que respaldan esta conjetura encuentran su justificación en la identificación de las "corrientes" respectivas definidas por Kingdon (1984), que se encuadran en el caso en cuestión, así como en su falta de correspondencia con cada una de las etapas que debiera seguir un asunto en el marco de un proceso político más técnico, objetivo y responsable.



c- En cuanto al tema de las "corrientes", se puede decir que en relación al Plan Circunvalar se advierte, por un lado, una "corriente de problemas" ligada, como ya lo mencionamos, al diagnóstico general del problema del transporte de las cargas con respecto a la infraestructura existente. Por otro lado, se advierte también, una "corriente de soluciones" sobre el problema en cuestión, en este caso ligado al proyecto Circunvalar como respuesta ad-hoc, indiscutible, inmodificable y sustentada en especulaciones técnicas de escasa comprobación científica, a lo cual se puede agregar, producto de la ausencia de una instancia previa de evaluación social de proyecto. A su vez, y como hecho más manifiesto y característico, se aprecia una "corriente política" que hace posible, al corresponderse en tiempo y lugar con las dos anteriores, la incorporación de este asunto particular a la agenda formal de gobierno.

Esta última "corriente", comienza a tomar forma con los intereses económicos del grupo de interés local que es la Bolsa de Comercio, el cual defiende el proyecto y propugna su instalación en la sociedad basado en los beneficios futuros y "concentrados" que la respuesta *ya decidida* al problema en cuestión (en función del "Plan Circunvalar" propiamente definido) puede otorgarles como grupo representativo de los intereses del complejo cerealero – oleaginoso. De esta forma, y con la confluencia de estos tres elementos, se abre la "ventana de política" (o *policy window*) que incorpora finalmente, al asunto en la agenda formal.

Naturalmente, el predominio de este "estilo" o "tipología" de formación de la agenda invalida por oposición el otro proceso más ordenado y programático que describiéramos más arriba. En este sentido, vale destacar que la omisión de las etapas de reconocimiento, adopción, priorización y mantenimiento del asunto no es una cuestión "azarosa" o "aleatoria". Esta falta de maduración del asunto, que se trasluce y manifiesta en detrimento de lo técnico y políticamente racional (si se piensa en función de las necesidades sociales), es consecuencia del predominio de "la política" que rige los procesos de decisión, con respecto a la visión de "hechura de las políticas" la cual hace referencia a la coherencia administrativa intrínseca que debiera regir los procesos de gestión pública.

d- Finalmente, esta problemática, cuyos efectos se manifestarán y potenciarán en las etapas subsiguientes del proceso de políticas públicas, más allá de la formación de la agenda y, lo que es más importante y crucial, en la transformación real del territorio sobre el que la inversión opera, nos obliga a repensar y a reflexionar sobre las causas de su aparición y ocurrencia.

Básicamente, en forma general, éstas tendrían que ver con la cultura intrínseca a la gestión pública que por momentos aparece desvinculada de lo político, como si fueran caminos distintos. Sin embargo, y específicamente, habría que indagar sobre la relación directa que existe entre la ausencia de un proceso racional de políticas y el fortalecimiento de grupos de interés o de presión. Esta cuestión, mucho más focalizada y abordable, es el eje por el que debieran girar los intentos de reforma de la gestión pública.

3- EL PROYECTO CIRCUNVALAR: ANTECEDENTES EN LA REGIÓN.

Rosario, junto a Buenos Aires y Bahía Blanca es uno de los 3 nodos sobre los que se estructura el ferrocarril en la Argentina. Este medio de transporte, que se desarrolló en estrecha vinculación con la actividad del puerto, experimentó un crecimiento constante a partir de 1863 y que mantuvo hasta fines de la década del `20, donde llegó a contar con instalaciones de 6 empresas diferentes en el radio urbano.



Reestructurar la trama ferroviaria y portuaria es uno de los grandes temas pendientes en los que está comprometido el destino de Rosario, como ciudad junto a su espacio metropolitano. Casi desde su mismo origen urbano, fueron múltiples los intentos y las propuestas para resolver los conflictos derivados de la densa malla ferroviaria que convergía en Rosario, transportando granos para su embarque desde puerto con destino a distintos mercados del exterior.

Revisando esta larga historia, es claro que no faltaron ideas para atender el problema bajo la modalidad de planes generales de la Ciudad, o proyectos específicos (como los dirigidos a resolver el emplazamiento de la estación única de pasajeros, el traslado y/o construcción del nuevo puerto en el área sur o la racionalización de los recorridos a través de la "Troncal ferroviaria). Muchos de ellos -transcurrido el tiempo -no redundaron en resultados concretos, lo cual significó una pérdida significativa de recursos utilizados a la par que un deterioro de la institucionalidad local, a través de esfuerzos "improductivos" a la hora de medir los efectos. En tanto, la urbanización ganaba en complejidad, se buscaba desde lo local liberar a la trama de algunas instalaciones - viejos trazados y muelles- que por obsolescencia o voluntad expresa de los decisores, pasaron a ser ganados por nuevos usos urbanos.

Tal vez el primer hito en este proceso está delineado a partir de la transferencia de la administración ferroviaria a Buenos Aires con la "nacionalización" de los servicios en 1948; paralelamente, se da un desarrollo extraordinario que experimenta la red vial nacional. De allí en más, el ferrocarril fue perdiendo participación progresiva en el tráfico de grandes volúmenes de cargas en general y de la Región en particular a favor del autotransporte.

Una de las experiencias más importantes dentro de la etapa signada por la planificación de la inversión pública desde el Estado, fue el Convenio tripartito Municipio -Provincia - Ferrocarriles Argentinos en 1979, con miras a llevar adelante un programa ferroubanístico de racionalización y adecuación de las instalaciones. La solución ferroviaria prevista fue el proyecto de "la Troncal ferroviaria" que por múltiples razones no prospero, sin embargo se instaló la necesidad en la población de buscar soluciones al problema en la medida en que la obsolescencia ferroviaria crecía, la operatoria se volvía deficiente y se desactivaban algunos trazados (en muchos casos abandonados y ganados por "asentamiento informales")

Los años 90 trajeron nuevos actores de la mano del proceso de reforma del Estado. Este se desentendió del problema que implicaba la actualización de la infraestructura así como de atender las previsiones que demanda el medio, cediendo una cuota de poder al capital privado a cargo de la explotación de los servicios. Los municipios del Área quedaron sin poder de negociación frente a las concesionarias, tanto para gestionar como para coordinar la operación ferroviaria en sus áreas respectivas; si bien la operatoria tendió a descentralizarse, la posibilidad de controlar y resolver conflictos desde lo local se vio muy restringida.

Rosario mantiene aún una cerrada trama ferroviaria sobre la mancha urbana, aunque los tráficos de carga poco a poco "definieron" su retirada rumbo al Aglomerado, manteniendo una inserción perimetral y liberando grandes espacios desafectados del uso dentro de la Ciudad. Si bien la clave siempre del problema fue la interferencia que planteaba el ferrocarril sobre Rosario, una segunda lectura puede hacerse en los últimos años, a partir del rápido crecimiento de la producción agroexportadora -en especial la vinculada al cultivo de soja- y la falta de inversiones planificadas para contener y dar respuestas "racionales" al incremento de los tráficos generados por el Complejo oleaginoso.



En estos años, y a partir de la operatoria de los concesionarios, el Área mejoró en organización y eficiencia; sin embargo, no hay mucho más que eso (la inversión en infraestructura ferroviaria fue sólo la básica). Se requieren nuevas inversiones para atender no sólo en el acondicionamiento de vías, la racionalización de instalaciones y demás equipamientos, sino dar respuestas a recientes estudios que dan cuenta que la demanda del sistema tornará rápidamente insuficiente la oferta actual de infraestructura.

Si bien las inversiones y obras no han sido significativas en la Región, tuvo gran repercusión la desafectación del uso y posterior transferencia de tierras ferroviarias, en muchos casos ubicadas en sitios preferenciales. Buena parte de ellas han sido cedidas – a título gratuito- en favor del Municipio, en tanto el resto quedó disponible para la venta en el mercado inmobiliario local (administradas hoy por el ONABE)

Promediando los años 90, tanto el Municipio como la Provincia iniciaron estudios con miras al replanteo de la estructura ferroviaria en el Aglomerado. Ambos proyectos tendían a desviar los tráficos de carga a través de un trazado perimetral al continuo urbanizado, mediante etapas que resolvían buenos accesos a las terminales portuarias e incorporaban un planteo de terminales para la transferencia de cargas. Esta alternativa vino a remplazar el Proyecto de la Troncal Ferroviaria a propuesta de la vieja Comisión Coordinadora Ferrouurbanística, Vial y Portuaria de Rosario (1968). La Troncal como esquema centralizador dejaba lugar sólo a posibles ramales de eventuales servicios de pasajeros.

Dos esquemas se trabajaron en la Región en los años 90:

a- El primero de ellos a cargo de la Provincia (que negociaba con el ENABIEF), es reconocido como trazado "Circunvalar" al Aglomerado Gran Rosario, acompañando el nuevo tendido el recorrido de la AO12. Su extensión era de 70 Km. de longitud y 180 Km. en vías con 10 cruces ferroviarios a desnivel; el costo de realización estimado fue de 109 mill.U\$. El esquema trabajaba con tres estaciones de transferencia ubicadas en San Lorenzo, Zavalla y Villa Diego, desafectando un total de 482 Has (Este fue el antecedente inmediato del Proyecto actual)

b- El segundo, se gestionaba - desde la Municipalidad de Rosario- con miras a obtener fondos del Programa de desarrollo integral de Grandes Aglomerados Urbanos (BID-AR-0151). Se estructura básicamente por una traza o circuito "Perimetral" interior al Aglomerado Rosario que pasaría por el Aeropuerto. Su costo estimado era de 80 mill.U\$ y liberaba del uso ferroviario un total de 600 Has. para espacios recreativos y la reestructuración del sistema de transporte público (Municipalidad de Rosario, 1997)

Si bien el primero de ellos tenía mayor costo, parecía resolver con mayor coherencia las interferencias y presentaba menor grado de conflictividad en su trazado. Es importante resaltar que tanto Municipio como Provincia trabajaban separadamente, siendo evidente la falta de acuerdo y complementación para tratar de lograr un planteo integrado.

En los últimos años, y a partir del crecimiento de los volúmenes exportados sumado a las expectativas de crecimiento a futuro, 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 esta instancia y mediante Resol. Nº 203 abril/2004 y se crea en la Secretaría de Transporte de la Nación la Unidad de Gestión a cargo de las acciones



conducentes al desarrollo del anteproyecto de las obras correspondientes al Circunvalar Rosario: obras viales y ferroviarias.

La Unidad de Gestión se integró con representantes del gobierno de Santa Fe y de la ciudad de Rosario; de la misma participan, además, los municipios que componen la Región, la Bolsa de Comercio de Rosario, las empresas privadas representadas por operadores portuarios y concesionarios ferroviarios (Sciara y otros, 2005).

Existen tres antecedentes recientes a destacar en el marco del proceso.

- 1- El 7/12/2005 el Secretario de Transporte de la Nación firma, facultado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el contrato de Consultoría con el Consorcio Parson, Brinckerhoff, latasa- Ing de asistencia técnica Argentina SA. de serv. Profesionales, Atec SA. e Ing. Cornero Consultora SA. Para el desarrollo de anteproyectos y pliegos licitatorios de las obras destinadas al reordenamiento de los accesos ferroviarios y viales a la Región Metropolitana de Rosario y Corredor de Circunvalación. Queda establecido que la Provincia de Santa Fe por si o por terceros también podrá realizar proyectos que integren el reordenamiento.
- 2- El 27/12/2005 el Secretario de Transporte conjuntamente al de Obras Públicas de la Nación firmaron las Resoluciones ST.Nº 1004 y SOP Nº 1581 por las cuales se aprueba el Reglamento de funcionamiento de la Unidad de Supervisión creada a los fines del seguimiento del Contrato de Consultaría descripto.
- 3- El 3/05/2006 se conforma la Unidad Ejecutora prevista en el Convenio entre la Provincia de Santa Fe, la Secretaría de Transporte y la Secretaría de Obras públicas de la Nación a los fines de desarrollar el proceso de licitaciones necesarias para emprender la construcción y realizar las acciones requeridas hasta lograr la habilitación de todas las obras integrantes del reordenamiento de accesos ferroviarios y viales a la Región Metropolitana de Rosario y Corredor Circunvalación.

4. CIRCUNVALAR: ENCUADRE LEGAL E INSTITUCIONAL DEL PROYECTO.

El Proyecto actual está contenido en el programa de ordenamiento del transporte terrestre de cargas mediante la adecuación de la red ferroviaria y sus accesos a las terminales industriales y portuarias del 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, para tratar de lograr un nuevo ordenamiento funcional, operativo y jurídico del transporte de carga.

De acuerdo a lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones, el principal objetivo que se persigue consiste en ordenar el transporte de cargas terrestres, efectivizando su operatividad, mejorando la participación del modo ferroviario para lograr efectivas economías en los fletes, especialmente en los tráficos de granos, subproductos y aceites en las terminales industriales y portuarias de la región" (MPFIPyS, 2004: 26)

La obra se integra en esencia a partir de un anillo perimetral pensado para la transferencia de cargas que semi- circunvala Rosario, y sobre el cual convergen distintos ramales que actualmente ingresan - en parte - a la Ciudad. La construcción de la traza ferroviaria de 70 kilómetros de doble trocha, uniría la localidad de Pueblo Esther (ubicada al sur de la ciudad de Rosario) con San Lorenzo (en el extremo norte), manteniendo un recorrido paralelo a la Ruta Nacional AO12 actual, quedando así



enlazadas una veintena de localidades que integran la Región Metropolitana Gran Rosario.

Complementariamente, el proyecto contempla la transformación de la Ruta Nac. AO12 en autovía, a través de la duplicación de la calzada en toda su extensión, con cruces a distintos niveles con otras rutas nacionales y provinciales, y prevé el diseño de nuevos accesos para camiones a las distintas terminales portuarias de la Región.

En una segunda etapa, mediando estudios complementarios, se prevé la instalación de tres centros de trasbordo multimodal de intercambio y de servicios a las cargas, situados sobre el anillo perimetral. La información que trasciende a priori en relación a la magnitud de los costos de esta obra es imprecisa, reflejando las últimas cifras un valor de 1.800 millones de pesos, correspondiendo más de la mitad de este monto a obras ferroviaria. Se desconocen exactamente – en la etapa complementaria de expropiación y/o recuperación de tierras e instalación de las tres playas terminales de transferencia de cargas- cual sería el alcance de las erogaciones por realizar así como quienes se harían cargo de cubrir las mismas.

Si bien aún no se han completado los estudios que permiten definir la conveniencia o no de su ejecución, este proyecto se ha instalado como "necesidad" en la sociedad local a través del discurso público, lo que ha otorgado un fuerte impulso a la concreción del proyecto y condiciona en alguna medida el resultado de los estudios que deben expedirse en torno al mismo.

Muchos actores del territorio quedan "marginados" de la decisión final a partir de que los beneficios esperados – según el pliego licitatorio- están focalizados en optimizar especialmente el transporte de las cargas con destino a las terminales del Área. Buena parte de la población, en líneas generales, desconoce en que medida pueden verse afectados por este proyecto que los incluye a partir de los efectos derivados del mismo y no los contiene en los objetivos trazados.

El hecho genera gran inquietud en el medio, particularmente en los propietarios de campos sujetos a posibles expropiaciones así como en las autoridades de los distintos municipios del Área, por desconocer – más aún temer- los reales efectos sobre la población de las distintas localidades (la problemática gira en este caso en torno a cuestiones como: congestión vehicular en los cruces a nivel, posible contaminación medioambiental - como ruidos o polución del aire-, fraccionamiento de la trama urbana por partes, entre otros efectos no deseados, etc.)

Los beneficios de la obra redundarían en una mayor agilidad en el traslado hacia las terminales de embarque y en la descongestión del tránsito interno de las localidades afectadas; ello derivaría en una importante reducción del costo de transporte terrestre y permitiría aumentar las ventajas competitivas de nuestros principales productos exportables. Sin embargo entendemos que la reducción del costo de transporte no implicaría una ventaja competitiva "adquirida" dado que estos bienes son comodities y su precio está fijado internacionalmente; esto significaría un mayor margen de ganancia para el productor o para los intermediarios en la cadena de producción, pero de ningún modo será una modificación del precio de estas producciones, o una mayor ventaja competitiva para el país. Lo interesante es saber quienes se apropian de esa reducción de los costos de transporte - los que se desconocen hasta el momento en su verdadera magnitud - así como quienes se harán responsables de mitigar los efectos no deseados derivados de las obras.



4.a. Una lectura crítica respecto a los avances del proyecto.

A casi un año del comienzo de la preparación del Proyecto Circunvalar Rosario, la "desprolijidad" en la formulación, evaluación y licitación de las obras de infraestructura parece no encontrar solución.

La información actual en referencia a esta obra es variada e imprecisa, abarcando grandes anuncios por parte del Estado nacional y provincial, que van desde llamados a licitaciones, ejecución de obras correspondientes a la "primera etapa" del proyecto y complementarias, hasta el esbozo de cifras sobre costos parciales y globales.

Estas diversas informaciones tornan, al menos, confuso para los distintos actores la posibilidad de tener una idea acabada sobre el Proyecto Circunvalar Rosario provocando una gran incertidumbre e ignorancia sobre las implicancias del mismo y las etapas de su desarrollo.

En el énfasis puesto en la búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos y, por ende, en la correcta formulación y evaluación de los proyectos de inversión, se impone la necesidad de profundizar las premisas ya establecidas (Sciara A. y otros; 2005) a fin de poder visualizar los puntos críticos a los que se deben atender en la concreción del proyecto.

Desde esta perspectiva existen, al menos, cuatro aspectos en los cuales se debe focalizar la atención, a saber:

- 1- Definición de las obras que conforman el Proyecto Circunvalar Rosario
- 2- Obras a ejecutar en el corto plazo
- 3- Problemas jurisdiccionales
- 4- Determinación y valuación de costos

1- En referencia al primer punto, es imprescindible establecer y definir de manera clara cuáles son las obras viales y ferroviarias que componen el proyecto en cuestión, de forma de poder realizar una distinción entre la situación "sin proyecto" y "con proyecto". Esta instancia es primordial para la construcción de los flujos de fondos inherentes a la obra y su correcta evaluación.

Según las normas básicas de evaluación de proyectos de inversión, la distinción de ambas categorías resulta fundamental en la etapa de formulación, ya que, en caso de que se omita, se caería en una incorrecta evaluación del proyecto y, por lo tanto, en una ineficiente asignación de recursos.

Este principio supone que el beneficio neto atribuible al proyecto Circunvalar surge de la diferencia entre el beneficio neto esperado de la situación "con proyecto" y el beneficio neto esperado de la situación "sin proyecto".

Un análisis preliminar, en términos de la información disponible, lleva a suponer que el proyecto Circunvalar se haya en una instancia inicial de definición del anteproyecto mientras que, paralelamente, se están dando procesos de licitación y ejecución de obras, que tienen como referencia al proyecto en cuestión, sin poder distinguir a ciencia cierta si son obras primarias del mismo o complementarias. En cualquiera de estos casos, el límite de la situación con proyecto y sin proyecto se vuelve confuso pudiendo conllevar a errores significativos en su evaluación.

2- Esto, a su vez, está vinculado al segundo punto bajo análisis: la naturaleza de las obras a ejecutar en el corto plazo.



En los últimos tiempos, tanto el Estado Nacional y Provincial han anunciado el llamado a licitación de un paquete de obras a ejecutarse en los próximos meses. En el caso de la provincia se asignó un presupuesto de 65 millones de pesos en obras viales que, en los términos citados por el Secretario de Obras Públicas de la provincia de Santa Fe, son obras que complementan y refuerzan el Plan Circunvalar. Entre otras, este paquete comprende: desvío de tránsito pesado en Ricardone por \$ 16 millones, Ruta 34 Sur entre Ibarlucea y Granadero Baigorria por \$ 18 millones, acceso a Rosario por Avda. Uriburu desde Circunvalación por \$10 millones, previéndose además un acceso a playa de camiones y una vinculación a la Ruta 33 y el nexo al puerto de Villa Gdor. Gálvez por \$ 22 millones, para mencionar sólo algunas de ellas.

Por otro lado, el 25 de Octubre del corriente se abrieron las ofertas para ejecutar en la ciudad de San Lorenzo el primer tramo de obras del Plan Circunvalar. Estas obras componen la unión de la traza AO12 de la RN11 con la Autopista Santa Fe-Rosario a la altura de la ciudad de San Lorenzo, rondando su presupuesto en \$ 30 millones. Asimismo, el 10 de Noviembre serán licitados los trabajos de acceso desde Ruta 11 a las plantas de Dreyfus- Timbúes en el departamento San Lorenzo.

La ejecución de estas obras torna, una vez más, necesaria la definición del proyecto, ya que la evaluación del mismo se modifica en sobremanera según éstas se consideren parte del proyecto o complementos del mismo. Es decir, si las obras señaladas corresponden a la primera etapa del Plan Circunvalar, esto implicaría que se están ejecutando inversiones que no han sido evaluadas y por ende determinada su correspondencia con una asignación eficiente de los recursos. En otras palabras, se estarían ejecutando inversiones que paralelamente se encuentran en evaluación.

Por otro lado, si estas obras son complementarias al proyecto Circunvalar, la situación sin proyecto se estaría modificando, y la consultora en su evaluación debería considerar como situación sin proyecto, la situación actual mejorada, de manera de no sobreestimar los beneficios asociados al Circunvalar.

3- Otra de las debilidades que enfrenta el Plan Circunvalar es la falta de atención puesta en los problemas jurisdiccionales, cuyo origen deviene en la propia naturaleza de las obras que requieren intervenciones urbanísticas en distintos municipios.

El área de intervención del Plan Circunvalar, por su extensión, involucra una multiplicidad de actores importantes. La magnitud de esta obra hubiese requerido la elaboración de un plan maestro sustentado en las premisas establecidas por la metodología del marco lógico, lo que hubiese permitido visualizar las debilidades y amenazas que eran necesarias enfrentar, así como también las fortalezas y oportunidades que se deben potenciar, plasmando las mismas en estrategias de acción concreta.

El seguimiento de estos pasos hubiese permitido focalizar la atención en la elaboración de un plan de acción cuyo principal pilar estuviera centrado en el logro de la participación y el consenso de los distintos actores afectados, a fin de minimizar el conflicto de intereses contrapuestos que condicione la ejecución del proyecto mismo.

La deficiencia del proceso se evidencia en las manifestaciones de los intendentes de Pto. Gral San Martín, Roldán, San Lorenzo y Ricardone quienes, al reconocer las obras del Plan Circunvalar en sus localidades, han manifestado su oposición y descontento en virtud de que las mismas comprometen sus áreas urbanas, ocasionando, en un futuro cercano, serios problemas en lo referente a la actividad económica, social y ambiental de cada comuna.



Al haberse elaborado el proyecto sin tener en cuenta las necesidades, idiosincrasia y deseos de cada localidad afectada, surgen importantes obstáculos que condicionan la concreción o, al menos, plantean serios desvíos sobre el proyecto original.

4- Por último, las cifras que se manejan de costos, principalmente los referidos al ferrocarril, han sufrido un considerable incremento desde el inicio hasta la actualidad, no conociéndose con exactitud cuál será la magnitud de la inversión.

Por otra parte, este desconocimiento respecto de los verdaderos costos, que acarrearía esta obra, podría conducir a la ejecución de un proyecto inviable. Tanto la definición correcta de la inversión, como de los costos operativos en el cálculo del flujo de fondos del proyecto, conjuntamente con su correcta valuación condiciona de manera importante la decisión de llevarlo a cabo. Esto es así, ya que una inversión será conveniente y eficiente, desde el punto de vista de la asignación, si la suma de sus beneficios actualizados es mayor que la suma de sus costos actualizados.

Sumado a lo anterior, se debe considerar que la construcción de la traza ferroviaria paralela a la AO12 (de 70Km de extensión y doble traza) implicaría la necesidad de expropiar una cantidad importante de hectáreas de campo., lo cual lleva a pensar que los costos que se manejan en la actualidad se elevarían considerablemente (por expropiaciones y beneficios que se dejan de percibir).

Además, se debería tener en cuenta el costo de la relocalización de los asentamientos existentes sobre las actuales trazas ferroviarias en desuso, cuya reutilización está contemplada a los fines del proyecto.

Las consideraciones expuestas hacen suponer que, con los costos actuales y la situación sin proyecto mejorada, la viabilidad del Plan Circunvalar sería incierta cuanto menos incierta.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES.

La concepción neoliberal de la gestión, hoy vigente en muchas regiones y ciudades latinoamericanas, entiende que los grandes proyectos privados (con frecuencia adoptan la modalidad de emprendimientos mixtos) actúan como verdaderos motores del desarrollo. Es común ver que el papel de las instituciones públicas y el interés general queden subordinados al capital privado bajo la necesidad de incrementar la "competitividad territorial" impuestas por la globalización.

Si bien se requieren nuevas modalidades de intervención superadoras del enfoque tradicional- normativo, que permitan en el corto plazo incorporar una institucionalidad con mayor grado de participación, la inmediatez de los tiempos y la necesaria agilidad que reclama la toma de decisiones y la ejecución, obligan a recrear técnicas y abordar situaciones desconocidas hasta el momento. Dentro de esta nueva realidad, corresponde al sector público no sólo facilitar las inversiones privadas, sino conducir y orientar el desarrollo inclusivo, garantizando niveles mínimos de sustentabilidad y equidad para todos. Un aspecto esencial pasa por lograr la construcción de un "proyecto de ciudad" (o de región, como en este caso) en el cual las grandes intervenciones cobren sentido, tal como lo destaca M.Lungo (2005; 57)

Se asiste a la construcción de un nuevo paradigma de actuación que acompaña una revisión de las tareas de quienes están comprometidos con la gestión territorial. De este modo, y en vigencia de un régimen democrático, la agenda pública formal debería ser reflejo de los problemas, las prioridades y las preocupaciones de una comunidad.



Ella se debería apoyar en la acción pública integral, incorporando la definición de un proyecto liderado y respaldado por la sociedad -a través de sus instituciones- y mantener una gobernabilidad dinámica centrada en la construcción de la identidad regional mediante nuevas prácticas como la articulación de espacios de poder público, la concertación público-privada, la incorporación de nuevas competencias locales y el desarrollo de prácticas de participación social. En la realidad, dicho proceso tiende a ser algo restringido e inclinarse en favor de algunos grupos de poder y cuestiones de su interés, con exclusión de agrupaciones y asuntos de índole comunitario.

Entre las razones que motivan este accionar, prevalece el hecho de que existen grupos e intereses bien organizados y con mayor peso político y presencia al momento de la negociación, lo cual mejora y asegura la llegada al círculo de decisores de política. En consecuencia, hay una serie de asuntos cuyo tratamiento tiende a institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores; por otra parte está claro que, cuantos menos elementos de racionalidad se apliquen en la toma de decisiones, más lugar habrá para que prevalezcan estos grupos.

Los elementos de "racionalidad" que reclama este proceso tienen que ver con las metodologías reconocidas de evaluación técnica, económica y social de proyectos. Si no se atiende a esta mínima racionalidad, la formación de la agenda formal fallará en representar a lo público, dejando espacio a una agenda donde los intereses privados se manifiesten como sociales, afectando la asignación de recursos y la legitimidad de las decisiones.

En el plano de esta Región se ha construido un discurso que si bien promueve a la participación y el seguimiento por parte de la sociedad civil, la "construcción de la opinión" queda condicionada y restringida a partir de un bajo nivel de información. Por otro parte, la falta de evaluación técnica de los proyectos - particularmente de la evaluación social de las obras en forma previa a su ejecución - y las deficiencias en el cumplimiento de normas establecidas a los efectos de una toma de decisión racional, tal como está previsto en el Sistema Nacional de Inversión Pública, no hacen sino condicionar los resultados de una agenda pública construida con criterio inclusivo.

La concepción de las inversiones se da en forma aislada, por lo cual es dable pensar que las "socialización de las externalidades" no está en la consideración inicial de las obras, más aún es posible ver externalidades negativas que no son tomadas en cuenta, incluso aparece como "utópica" la posibilidad de pensar un plan de contingencias que atienda las dificultades de ellas derivadas.

El Plan Circunvalar, que por extensión territorial y complejidad de obra involucra una multiplicidad de actores e intereses regionales, hubiera requerido de la elaboración de un Plan Maestro, previo a la instancia de formulación y evaluación del Anteproyecto, lo que hubiera permitido visualizar las debilidades y amenazas a enfrentar, así como también las fortalezas y oportunidades a potenciar, plasmando las mismas en estrategias de acción concreta.

Hoy la Consultora trabaja en la evaluación, y si bien se desconocen los verdaderos costos de las obras (tanto la definición de la inversión como de los costos operativos en el cálculo del flujo de fondos del proyecto y su valuación condicionan de manera importante la decisión de llevarlo a cabo), aún no se han planteados los criterios a seguir ante los conflictos jurisdiccionales ni se ha evaluado alternativas a la situación sin proyecto realizando obras menores. Pese a todo ello, ya se ha concretado el llamado a licitación pública de algunas obras del Proyecto.



Las consideraciones expuestas hacen suponer que, con los costos actualizados y la situación sin proyecto mejorada, la viabilidad del Plan Circunvalar sería cuanto menos incierta. Es decir, se entiende que en base a lo aquí planteado, se impone en lo "inmediato" una revisión de las conductas seguidas desde la órbita pública, a los fines de reconstruir el accionar en la materia; más allá de que en "lo mediato" también será necesario revisar como es el proceso de formulación en términos de agenda pública, en particular así como cuales son los criterios que deben primar en su formulación y mantenimiento.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, L. (1994) "Estudio Introductorio" en Luis Aguilar Villanueva (Comp.) La Hechura de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial (Pp. 15-77).
- Ayala Espino, José (1996) "Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las modernas teorías del Estado". México, DF: UNAM/ Miguel Porrúa Editores.
- CEPAL- GTZ (2005) "Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas". Libros de la CEPAL 88. Ed. Naciones Unidas, Santiago de Chile, Noviembre.
- Elder, C. y Cobb, R. (1996) "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar Villanueva (Comp). La Hechura de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Esser, K y otros, (1996) "Competitividad sistémica: nuevos desafíos a la empresa y a la política", en Revista de la CEPAL, Santiago, N° 59, pg.39-52
- Howlett M. y Ramesh M. (1995) "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems", Notario, Canada: Oxford Univ. Press.
- Instituto de Estudios de Transporte- FCEIyA- UNR (2004) "Transporte de carga con destino a las terminales portuarias de la Pcia de Santa Fe". Convenio IET-UNR y CFI- Pcia. Santa Fe Tomo I y II. Marzo.
- Lindblom, Charles (1991) "El proceso de Elaboración de Políticas Públicas". Madrid MAP/INAP.
- Lungo, Mario (2005) "Globalización, Grandes proyectos y privatización de la gestión urbana". Revista "Urbano" Universidad Bio- Bio, Chile. Julio. pag 48-58.
- Majone, G. (1994) "La factibilidad de las políticas sociales", en Luis Aguilar Villanueva (Comp). La Hechura de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos.- Secretaría de Transporte de la Nación. (1987) "Estudio Ferroportuario Urbanístico de la Ciudad de Rosario". CONARSUD- Capítulo I Tomo I-Introducción.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004)"Pliego de Bases y condiciones para el Proyecto Circunvalar Rosario". Licitación Pública. Secretaría de Transporte de la Nación a nombre y por cuenta del MPFIPyS-Diciembre.
- Municipalidad de Rosario (1997) Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados del Interior del País. BID-AR-0151- Proyecto de Reconversión de



la Red Ferroviaria y tratamiento de la ocupación informal del suelo urbano del Área metropolitana Gran Rosario. Presentación del proyecto. (Mimeo)

Pennesi, Amanda (1998) "La Propuesta Ferroviaria Circunvalar" Una clave en la operación estratégica territorial para la Región Metropolitana de Rosario. Instituto de Desarrollo Regional. Trabajo N°8- Noviembre. Rosario.

Raposo, Isabel (1998) "Cambios en el territorio a partir del Sistema de Transporte de cargas en el Gran Rosario". Tesis de Magíster en Planificación Urbana y Regional- UBA. Inédito.

Sciara A, Raposo I, Cafarell S, Bessone F, Gorban P, Pizarro E (2005) "Plan Circunvalar ¿una inversión sobre rieles?". X Jornadas de Investigaciones en la Facultad. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- UNR. Noviembre.

Sciara, A y otros, (2006) "Políticas públicas e Inversiones en infraestructuras. Una lectura crítica desde la Región Rosario". 6º Coloquio AUGM. Santa Fe, 15-17 Noviembre.