

Gestión urbana, prestación de servicios y reconfiguración territorial de Buenos Aires: el caso del FFCC Sarmiento

Proceso de producción de conocimiento: Avance de investigación en curso.

Grupo de trabajo 2: Ciudades latinoamericanas en el nuevo milenio.

Ariel Rodolfo Fuentes

Resumen:

En 2012, tras décadas de proyectos inconclusos, comenzaron las demoradas obras para soterrar el FFCC Sarmiento, una de las líneas ferroviarias más importantes de la Argentina. Sin embargo, el proyecto original ha sufrido numerosas reconfiguraciones (en variables tales como extensión, cantidad de vías, futura capacidad operativa y eventual utilización del suelo que sería liberado al desocupar el actual tendido ferroviario); además, según expertos, su versión en ejecución es considerada excesivamente costosa o no lo suficientemente pertinente. ¿Cómo se llegó a esta instancia de desfasaje? ¿Qué actores e intereses pugnan alrededor de la realización de un proyecto de esta escala?

Palabras claves:

TRANSPORTE FERROVIARIO - GRANDES PROYECTOS URBANOS Y DE INFRAESTRUCTURA - PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA

Orígenes y evolución histórica del FFCC Sarmiento

Inaugurado en agosto de 1857, el Ferrocarril Oeste de Buenos Aires fue el primer tren de la Argentina y constituye un caso de considerable valor histórico para el análisis de los intereses y estrategias de los diversos actores involucrados en su desarrollo (Estado, promotores, cuerpo técnico, usuarios).

A medida que se fue apropiando atribuciones y ejerciéndolas en pos de la centralización, el Estado argentino se involucró activamente (muchas veces bajo la forma de joint ventures en alianzas con el sector privado) en la ejecución de obras y la concesión de los servicios ferroviarios. La trama social que otorgó impulso económico y sustento político al ferrocarril aparece, analizada a la distancia, como particularmente compleja:

“La empresa fue promovida por un grupo de hombres de negocios, comerciantes y políticos de Buenos Aires que obtuvieron una concesión del gobierno provincial y la autorización para constituir una sociedad por acciones, entidad no contemplada en la legislación comercial de entonces. La colocación de los títulos entre los inversores locales fue muy difícil y las obras pudieron continuar y la línea inaugurarse gracias al apoyo económico de las autoridades. La tecnología fue traída de Gran Bretaña. De ese origen fue el empresario constructor y de Inglaterra vino el primer material rodante” (López y Waddell, 2007: 17).

El avance del “camino de hierro al Oeste” estuvo intrínsecamente ligado a la expansión urbana y, simultáneamente, a los procesos de consolidación política del incipiente Estado Argentino moderno. Si la correlación entre obras ferroviarias y colonización del territorio era para entonces claramente identificada por algunos de los principales decisores políticos de la era (entre cuyas propuestas se destacaban, por profundidad y pertinencia de sus debates, el ingeniero Carlos E. Pellegrini y quien eventualmente legaría su nombre al sistema, Domingo F. Sarmiento), la definición y repertorio de agentes involucrados no aparece con univocidad, quizás en gran medida por tratarse de un emprendimiento pionero (Schvarzer y Gómez, 2006 y 2008).

Aquella empresa mixta pasaría eventualmente a ser de propiedad, gestión y regulación puramente estatal. El Estado argentino cumpliría sendos roles (“como constructor y administrador de los ramales bajo su responsabilidad y como regulador de toda la actividad, estatal y privada”) con diferente intensidad y éxito relativo (Salerno, 2005: 4). Utilizando conceptos y desarrollos de Boneo (1979, 1984) y Oszlak (2011), puede estipularse que la Administración General de los Ferrocarriles del Estado fue una empresa estatal y pública, condicionada por la falta de rentabilidad históricamente asociada al transporte público de pasajeros y a problemáticas políticas coyunturales.

A través de las nacionalizaciones emprendidas por el gobierno de Juan Domingo Perón entre 1948 y 1951, el Estado nacional “pasó a ser el único protagonista de la vida ferroviaria argentina, ya que, además de la función propia de establecer la política ferroviaria, también se convirtió en empresario” (López y Waddell, 2007: 157). Esta situación no era novedosa, exceptuando –a diferencia de la antigua coexistencia entre Estado y particulares- el carácter monopólico de los roles asumidos para gestionar, regular y controlar la totalidad de las vías del país.

El desmantelamiento del enorme sistema alguna vez desplegado se inició décadas antes de las privatizaciones (Cena, 2008; Rozenberg, 2010). Entre los 30 años transcurridos entre 1946 y 1976 se dio un paulatino retroceso de la red, que disminuyó su extensión en más de 5.000 kilómetros y exhibió signos cualitativos de decadencia en infraestructura y material rodante. La explotación ferroviaria vio mermadas la cantidad absoluta de cargas transportadas y también, aunque con oscilaciones, el número de pasajeros. Un acelerado crecimiento relativo del transporte automotor (fundamentalmente el privado), conflictos gremiales y tarifarios debilitaron gradualmente a un sistema que, sin embargo, continuaba siendo relativamente poderoso.

Como panorama general, durante estas décadas de relativa fortaleza económica y amplia inestabilidad político-institucional tuvieron lugar planes de modernización (como el ambicioso Plan Larkin) que, aunque en muchos casos permitieron una renovación del material rodante, también implicaron la supresión de ramales. El sistema de mediana y larga distancia fue particularmente perjudicado, pues muchos de estos procesos se concentraron en optimizar los servicios en Buenos Aires y sus alrededores, atendiendo a la demanda de un territorio demográfica y económicamente macrocefálico.

El último cuarto del siglo XX y el primer lustro del XXI corresponden a la etapa que Juan Pablo Martínez categorizó como de reformas traumáticas (López y Waddell, 2007). Fue en la sección de gestión estatal de dicho período cuando la red en operación disminuyó de aproximadamente 44.000 a 29.000 kilómetros; el personal se redujo a la mitad (Müller, 2012). Haciendo hincapié en los servicios metropolitanos de Buenos Aires (que, como se indicó, fueron los menos afectados históricamente), los indicadores registran un significativo descenso en la calidad de los activos y en la prestación del servicio.

Los ferrocarriles son un caso paradigmático, de entre los antiguos servicios públicos que fueron privatizados durante la década de los '90, por la dramática expulsión de trabajadores que se dio en el área (Duarte, 2001; Cena, 2008). La reforma ferroviaria y los procesos de otorgamiento de concesiones dieron inicio a una problemática multidimensional que incluye la modificación de la oferta y la demanda de transporte, la mejora relativa en los indicadores de calidad hasta el fin de siglo (Fundación

de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL], 1999), la evolución de los subsidios y una nueva relación entre la prestación y gestión del servicio y los planes de inversión en material rodante e infraestructura.

El aumento sostenido de los indicadores de calidad en la prestación de los servicios tras las concesiones fue una situación que sufriría caídas significativas, generalmente atribuidas al pasaje hacia un modelo más laxo de regulación, entre finales del siglo XX y el decreto 2075 de Emergencia Ferroviaria del 16 de Octubre de 2002:

“¿Por qué fue tan notoria la mejoría en el servicio ferroviario durante los 2 o 3 primeros años desde que empezó la concesión? No porque fueran buenos tipos; muchos de las empresas son delincuentes. Algunas más y otros menos. Lo que pasa es que la ganancia dependía de alcanzar ciertos estándares en la calidad del servicio. Y si los superaban, tenían derecho a más subsidio o a más tarifa. Eso es lo que mueve un servicio público privatizado, o no tiene sentido. Y eso se rompió con ese decreto”.

(Entrevista N° 6: Historiador y abogado especializado en ferrocarriles)

Durante la primera década del siglo XXI se observaron reconfiguraciones en el sistema ferroviario argentino según lineamientos explícitos del presidente Néstor Kirchner, quien impulsaría -a través de la Subsecretaría de Transporte- el Plan de Reorganización, Reconstrucción y Modernización de los Ferrocarriles, liderado por Juan Alberto Roccatagliata (prestigioso planificador y experto en transporte ferroviario). Este intento se categorizó como extremadamente ambicioso pero resultó, en última instancia, infructuoso (Mochkofsky, 2012).

Entre 2004 y 2005 el Estado reasume la prestación de servicios que habían sido cancelados -en espacial de alcance interurbano-, desplegándose un nivel inédito de subsidios pero en el marco de una ausencia generalizada de verdadera planificación estratégica e inversión, aunque sí existieron durante esta era instrumentos destinados a ser orientadores, tales como el Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias (PLANIFER) de 2003-2004 y los Planes Estratégicos Territoriales (PET) de 2008 y 2011.

La resolución 469/2008 emitida por la entonces Secretaría de Transporte considera, con respecto al modo ferroviario:

“Que el año 2003 marcó el comienzo de un proceso de transformación y desarrollo del Sistema Ferroviario Nacional, con el objetivo estratégico de reposicionar al ferrocarril en el sistema multimodal de transporte en aquellos aspectos para los cuales posee ventajas comparativas y competitivas”.

En 2004, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios presentó, mediante la Secretaría de Transporte, el Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias, presumiblemente destinado a integrarse “con proyectos desarrollados en un todo de acuerdo con la reactivación integral enmarcada en la visión estratégica del transporte en la República Argentina”.

A través del decreto N° 1683, del 28 de diciembre de 2005 el Estado Nacional aprobó el Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de bienes con el fin último de “garantizar la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios de pasajeros de largo recorrido, cuyos trazados incluyen jurisdicciones provinciales, y fortalecer y desarrollar el Programa de Obras del Sistema Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo” de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En 2008, se sancionó la Ley 26.352 de Reordenamiento Ferroviario, que reconfiguró a los principales actores del sector conformando dos grandes sociedades del Estado -la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) y la Sociedad Operadora Ferroviaria (SOF)-.

En suma, puede establecerse una relativa continuidad entre la histórica falta de integración de los desarrollos ferroviarios y la fragmentación de los proyectos actuales: incluso desde fines del siglo XIX, “las obras que el Estado llevó a la práctica no respondieron a una planificación de largo plazo y coordinada, sino a una sucesión de proyectos de distinta envergadura impulsados por los intereses locales y regionales” (Salerno, 2005: 16).

La red de trenes de la capital argentina, sobreviviente en gran medida al descuartizamiento del patrimonio de Ferrocarriles Argentinos (Cena, 2008: 174), continúa siendo “uno de los mayores sistemas ferroviarios de Occidente” (Martínez, 2008: 1). Dada su densidad, la interferencia ferroviaria aparece como una problemática con graves incidencias a nivel de siniestros, costos operativos, alteraciones del servicio y desperdicio de potencial de transporte. En este contexto, el FFCC Sarmiento se erige como un caso paradigmático del transporte público argentino, cuyo deficiente funcionamiento - vinculado a décadas de desinversión y procesos de concesión que implicaron gestionar recursos públicos de acuerdo a intereses mayoritariamente privados- ha llevado a categorizarlo como “un sistema productor de disconformidad” (Pérez, 2012).

Historial de proyectos de reconfiguración

Las mismas características geográficas y topográficas de la llanura sobre la que Buenos Aires se encuentra asentada favorecieron el desarrollo de vías férreas de construcción simple, sin elevaciones ni descensos significativos que justificasen intervenciones ingenieriles de particular complejidad. El avance relativamente caótico de la urbanización implicó que los antiguos tendidos generaran, eventualmente, complejidades y problemáticas no previstas; las propuestas de reconfiguración ensayadas desde fines del siglo XIX generalmente oscilan entre soluciones extremas (Martínez, 2000: 1). Los proyectos de reconfiguración se han desarrollado bajo tres formas básicas: supresión de líneas / alejamiento de estaciones, cruces viales por alto o bajo nivel, o reconstrucción área o subterránea (viaductos y túneles) para las líneas férreas. Se incluyen, además de las consideraciones específicas de la ingeniería y el transporte, factores no técnicos (Martínez, 2008). Al no invertir estructuralmente, las obras se limitaron a “proyectos tapón” (Martínez, 2012) que no permitieron llevar adelante un gestión eficiente.

Entre 1899, fecha aproximada de aparición de la primera gran propuesta de reconfiguración (una trinchera a cielo abierto entre la terminal de Once de Septiembre y la estación Floresta) y el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana (vigente, circa, en la era 1970-1973) los proyectos destinados a modificar profundamente la estructura sobre la que se asentó el servicio del actual FFCC Sarmiento sufrieron vicisitudes de muy variada escala y origen: a grandes rasgos y sin ánimos de exhaustividad, pueden citarse ambas Guerras Mundiales, las nacionalizaciones de 1948, la irrupción masiva del transporte automotor y una pérdida relativa de rentabilidad y primacía urbanística por parte del ferrocarril (ver Cuadro 1):

PROYECTO	ERA	IMPULSORES / RESPONSABLES	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	DEVENIR
Trinchera a bajo nivel entre Once y Floresta	1899-1916	El Directorio del FCO, desde Londres, decide en 1899 construir una trinchera entre Once y Floresta.	4 vías para trenes a vapor, incluyendo los de larga distancia y cargas.	El 1º de Mayo de 1902 comienzan las obras entre Once y Caballito, habilitándose en 1905 las dos vías del lado norte. Disputas con Compañía de Tranvías Anglo-Argentina, por el subterráneo a Plaza de Mayo. Ley 7846 de 1910 estipula túnel hasta Puerto Madero (iniciado en 1912, inaugurado en 1916) para trenes de carga, estación de transbordo con el subte (actual Miserere) y electrificación del actual Sarmiento. La Primera Guerra Mundial obstaculiza la electrificación desde Miserere hasta Castelar y Moreno, así como la segunda y tercera líneas de subterráneos de la Compañía Anglo-Argentina.
Cuadruplicación de vías y electrificación completa	1922-1927	FCO	Tendido eléctrico por tercer riel, con vías cuádruples (ascendentes al sur, descendentes al norte) entre Ciudadela y Haedo.	El túnel para trenes de carga a Puerto Madero es electrificado, así como las vías de superficie hasta Castelar, en 1922. En Abril de 1923 se completa la electrificación hasta Moreno, extensión vigente hasta hoy. En 1927, se autoriza la cuadruplicación de vías entre Ciudadela y Haedo. La extensión de la trinchera es demorada. Oferta concentrada en la Ciudad de Buenos Aires y su primer cordón suburbano, baja competencia intermodal.
Nacionalización y pérdida de importancia relativa del ferrocarril: proyectos de periferización	1930-1966	Gobiernos nacionales, intendencias municipales: "urbanismo oficial"	Irrupción masiva del transporte automotor privado y colectivo. Propuestas de traslado de estaciones y liberación de vías para construcción de avenidas.	Factores técnicos, económicos, políticos y urbanísticos conllevan un retroceso en la demanda y la rentabilidad del transporte ferroviario. Se abandonan los antiguos proyectos de FCO por una pérdida de importancia relativa del ferrocarril como medio de transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Desde el urbanismo se instala el ideal de trasladar las terminales ferroviarias a la periferia: Avenida General Paz como nuevo paradigma. El Plan Ferroviario contenido en lineamientos ad-hoc del Segundo Plan Quinquenal proponía el levantamiento de estaciones y vías en territorio porteño.
Plan Cóndor	1957-1958	Transportes de Buenos Aires y Comisión Mixta de Subterráneos	180 kilómetros de subte en la Ciudad de Buenos Aires, extendiendo las líneas A y D hasta la Avenida General Paz, la línea B hasta Villa Urquiza y la línea C hasta Avellaneda.	El proyecto, considerado excesivamente ambicioso en sus objetivos de reemplazar la oferta ferroviaria de superficie ampliando los subterráneos, no fue ejecutado más que en obras acotadas (entre las que pueden destacarse la extensión de línea D hasta la estación Ministro Carranza y la nueva traza de la línea E). Sin vinculación directa al FFCC Sarmiento.
Pasos viales a distinto nivel	1966-1970	Intendencias municipales de Manuel Irićbar y Eugenio Schettini	Pasos a desnivel: Juan B. Justo y Avenida del Libertador	Problemas arquitectónicos e ingenieriles en la realización de las obras, cuyo impacto urbano no fue el esperado. Fortalecimiento de las posiciones municipales opuestas a las soluciones a distinto nivel.
Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana	1970-1973	Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación e Intendencia municipal de CABA	Autopista en zona ferroviaria entre Liniers y Haedo, paralela al FFCC Sarmiento. Extensión del servicio hasta Plaza Colón. Sin propuestas para el segmento Caballito-Liniers.	Este proyecto integral, basado en el <i>Esquema Director Año 2000 de la Región Metropolitana de Buenos Aires</i> , contó en algunos de sus aspectos propositivos con la oposición de Ferrocarriles Argentinos a cercenar la cantidad de vías.

Cuadro 1: Historial de proyectos de reconfiguración del FFCC Sarmiento, 1899-1973.

Desde fines de la última dictadura militar argentina (1976-1983), los principales impulsores de los proyectos fueron, primordialmente, los entes responsables de prestar el servicio (ver Cuadro 2):

PROYECTO	ERA	IMPULSORES / RESPONSABLES	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	DEVENIR
Trinchera Caballito-Liniers, paso a distinto nivel Liniers-Moreno	1982-1984	Gerencia Metropolitana de Ferrocarriles Argentinos	Extensión de la trinchera actualmente existente (entre Once y Caballito) hasta Liniers; obras de pasos en alto o bajo a nivel entre Liniers y Moreno.	Sólo tras la ejecución parcial del Plan de Autopistas Urbanas, diseñado por Guillermo Laura e impulsado durante la intendencia de Osvaldo Cacciatore pero originalmente resistido por la Secretaría de Transporte de la Nación, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires considera soluciones urbanísticas que convalidan la presencia del ferrocarril. La Gerencia Metropolitana de Ferrocarriles Argentinos propone extender la trinchera desde Caballito hasta Liniers y, para el segmento suburbano (con consenso extendido entre los municipios), encarar pasos en alto o bajo nivel. A pesar de extendidas tratativas entre la MCBA, FA y SBASE, el proyecto convenido cesó su vigencia en la agenda principalmente por problemas de financiamiento asociados a la subestimación del costo de las obras y problemáticas en torno a la estación de cargas de Caballito.
Convenios entre FA y MCBA para pasos a nivel	1985-1987	FA y MCBA	Pasos viales entre Caballito y Liniers, pasarelas peatonales y cierre de barreras para mantener al ferrocarril en superficie.	Cambios en la gestión de FA favorecen la implementación de túneles viales y obras menos ambiciosas que la antigua trinchera: el nuevo puente Jorge Newbery, el ensanche del puente de Av. Elcano (FFCC Mitre), y 7 pasos viales entre Caballito y Liniers (incluyendo túneles viales en Donato Álvarez y en Boyacá). La derrota electoral de la UCR en Septiembre de 1987 genera un cambio ministerial y la solución es descartada.
Trinchera de 4 vías a compartir entre FA y SBASE	1987-1989	SBASE, MCBA y (desde 1988) FA	Trinchera de 4 vías entre Caballito y Liniers: 2 vías para el FFCC Sarmiento y 2 para la línea A de subterráneos.	En Junio de 1988, un convenio entre SBASE, la MCBA y la nueva presidencia de FA genera una comisión mixta para encarar un ambicioso proyecto conjunto. La hiperinflación argentina de 1989 y el escándalo político <i>Mani Pulite</i> ("Manos Limpias") en Italia, de donde provenían el financiamiento inicial y el impulso por parte del grupo Intermetro, comprometieron su factibilidad. SBASE intentó transformar el proyecto en una renovación de la línea A, concretada dos décadas más tarde.
Obras a desnivel a ejecutar por concesionarios	1994-1998	Grupo "Ciudad y Transporte", TBA	29 pasos a nivel, 10 de los cuales le correspondían al FFCC Sarmiento.	Con base en los lineamientos propuestos hacia 1988 por el grupo mixto "Ciudad y Transporte" (conformado por miembros de MCBA, FA y SBASE), las privatizaciones estipulan la realización de obras a distinto nivel como solución a la interferencia ferroviaria. En 1998, la entonces diputada del FREPASO Lilia Saralegui canalizó la oposición vecinal a la realización de un túnel en Boyacá, rechazando tanto los pasos a desnivel como la trinchera a cielo abierto en pos de bregar por un proyecto más ambicioso y considerado de mayor beneficio para el habitante de zonas adyacentes.

Cuadro 2: Historial de proyectos de reconfiguración del FFCC Sarmiento, 1982-1998.

En 1985, los antiguos proyectos de realizar una trinchera a cielo abierto entre Once / Caballito y Moreno son abandonados, por reconfiguraciones internas de Ferrocarriles Argentinos, a favor de la eventual realización de túneles viales. Las concesiones, incluyendo la que otorgó a Trenes de Buenos Aires la gestión del ex – Sarmiento, consideraban inicialmente esta tipología de obras menores. Sin embargo, resistencias vecinales a la modificación urbanística del entorno aparecieron como obstáculos:

“Se oponen los vecinos. ¿Qué hacemos? Ahí, de pronto, aparece por primera vez la palabra soterramiento –que no era una palabra usual en la jerga argentina. Una palabra importada de España...”

(Entrevista N° 7: Ingeniero, ex – Gerente de Ferrocarriles Argentinos)

El Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000: 30), el mismo instrumento de ordenamiento que volvió a poner al Sarmiento y sus reconfiguraciones en la agenda de políticas urbanísticas y grandes proyectos territoriales, reconoce un nuevo escenario, principalmente definido por los procesos de globalización vinculados al libre mercado, la desregulación, los cambios en la gestión urbana y, en última instancia, los nuevos procesos de producción del espacio (en los que “el sector público pierde progresivamente participación en el control y la intervención por la transferencia de funciones al sector privado”).

La cooperación multisectorial es identificada como condición necesaria para concretar un proyecto de esta magnitud:

“El soterramiento de las líneas ferroviarias que ingresan a la Ciudad, en general, y el de la Línea Sarmiento que nos ocupa, debe surgir de un acuerdo multisectorial que incluya a la Autoridades Nacionales, al Gobierno de la Ciudad, a los Partidos Políticos, a las Organizaciones Vecinales, a las Organizaciones no Gubernamentales, a las Asociaciones de Comerciantes y Consumidores, a los Concesionarios Ferroviarios y demás sectores involucrados, convirtiéndose así en una verdadera política de Estado por encima de intereses sectoriales” (Muñoz, 2001).

Efectivamente, la miríada de actores sociales involucrados en alguna dimensión tanto en de la versión original del proyecto como en sus sucesivas reconfiguraciones incluye -entre muchos otros- a vecinos de zonas implicadas, consorcios conformados específicamente alrededor de su realización, consejos profesionales, municipios atravesados por la línea férrea en cuestión y a los mismos usuarios del servicio cuya estructura se propone reconfigurar.

El soterramiento: demora en las obras y controversias técnico / políticas

El Sarmiento aparece, con una fluctuante presencia en la agenda política nacional y los medios de comunicación, como susceptible de reconfiguración por medio de un inminente (aunque controvertido y demorado) proyecto de soterramiento -una gigantesca operación de infraestructura con el potencial de redefinir el paisaje y las prestaciones de este servicio en tanto principal medio de transporte público del Oeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires-.

Destinado a modificar la infraestructura de un sistema gestionado hasta Mayo de 2012 por la concesionaria privada Trenes de Buenos Aires (TBA) -desligada del servicio por decisión del Gobierno Nacional tras una saga de demandas y accidentes que instalaron en la opinión pública la necesidad de una profunda reconfiguración técnica y administrativa-, el soterramiento se perfila como una de las obras de infraestructura más importantes de la Argentina, y –de cumplirse sus principales objetivos declarados (la desaparición del tendido ferroviario como barrera urbana y la mejora de la movilidad territorial)- detenta el potencial de modificar profundamente la trama de la megalópolis bonaerense por sus potenciales efectos urbanos.

El soterramiento del Sarmiento aparece enumerado por la Asociación Nacional de Ingeniería como una obra con muy altos requisitos de inversión, a la cual se le prevé un alto impacto urbanístico y en el transporte de las zonas reconfiguradas. Hacia 2011, daba por iniciadas las obras pero asigna ciertas demoras en la ejecución de los planes originales a “problemas técnicos”; entre sus potenciales beneficios se cuentan reducción de accidentes, reducción de tiempos de viajes, renovación de estaciones, mejoras ambientales, valorización inmobiliaria e incorporación de suelo urbano. Aún así, se lo considera un proyecto relativamente escindido de la gestión territorial metropolitana; la ausencia de

una agencia trans-jurisdiccional de coordinación relativiza cada dimensión de este masivo proyecto de infraestructura y lo pone en cuestión frente a alternativas más sencillas y económicas, como viaductos y puentes: “Las inversiones son una condición necesaria pero no suficiente. La gestión y operación adquieren una relevancia también significativa. Entre las debilidades de la región en materia de transporte urbano, tenemos que destacar el aspecto organizacional y más precisamente la escasa coordinación de esfuerzos de quienes tienen poder de actuar o regular. Los sistemas de transporte público en Buenos Aires padecen la separación de las jurisdicciones responsables a nivel nacional, provincial y municipal” (Asociación Nacional de Ingeniería [ANI], 2011: 46).

La versión del proyecto actualmente en ejecución (a través del Consorcio Nuevo Sarmiento, integrado por las empresas IECSA, Odebrecht, COMSA y Ghella) incluye, según se pudo relevar en la saga de entrevistas realizadas, al menos tres puntos considerados unánimemente negativos:

-El diseño subterráneo del proyecto impediría la combustión requerida por los motores diesel, que aún es una propulsión muy utilizada en trenes de mediana y larga distancia. Se cercenaría, así, una integración entre la red metropolitana y los servicios que se adentran en el interior de la Provincia de Buenos Aires;

-No considera conexiones intermodales con otros transportes de la densa red metropolitana de Buenos Aires –por ejemplo, gran parte de la línea A del subterráneo porteño y el tramo final del soterramiento correrían en paralelo, a unos 200 metros de distancia, sin conexiones articuladas entre sí-.

-En oposición a lo planteado por múltiples consultores durante las etapas de planeamiento, la versión definitiva contará con apenas 2 vías. Originalmente se consideraron tanto una extensión menor (para atender a la demanda efectivamente existente, significativamente distinta en la Ciudad de Buenos Aires que en su periferia; para los municipios bonaerenses se propusieron diversas soluciones con cruces a nivel, pero un soterramiento a escala completa no es generalmente considerado pertinente) como un aprovechamiento de las obras para llevar el recorrido del Sarmiento a un sistema de 2 vías de ida y 2 vías de vuelta (aumentando no sólo las frecuencias, sino las posibilidades de intercalar distintos tipos de trenes simultáneamente).

Aunque se han relevado hipotéticas vinculaciones entre este proyecto y el modelo de gestión empresarial detentado por T.B.A. en la era 1995-2012 (por ejemplo, intereses inmobiliarios y/o relacionados a la intermodalidad por parte del grupo Cirigliano, al mando de la empresa concesionaria), una vez rescindido el contrato -desde Mayo de 2012 es la Unidad de Gestión Operativa Mitre - Sarmiento (UGOMS) la encargada de operar servicio- el soterramiento reapareció con potencia en la agenda política y los medios de comunicación como paradigma de reconfiguración impulsada bajo gestión parcialmente estatal. Este es un punto extremadamente controvertido entre los expertos que se oponen a la versión del soterramiento actualmente aprobada:

“Yo no creo que TBA haya sido uno de los principales interesados. ¿Cuál podría ser el interés de TBA? Creo que podría venir relacionado a (...) la misma tuneladora. Supongamos que vayamos a descubrir que, una vez hecho el túnel (...) va a haber que traer trenes distintos. Entonces, ahí, el que tiene una planta industrial se suma. Yo diría que Cirigliano en principio veía al soterramiento, en tanto operador, de manera neutra.
(Entrevista N° 7: Ingeniero, ex – Gerente de Ferrocarriles Argentinos)

“Aún siendo un proyecto biunívoco con TBA, sin TBA lo veo aún más injustificable. Peor todavía, sabiendo que hay soluciones más prácticas y más económicas. Porque que haya compromisos contractuales contraídos por el Estado nacional a través de la licitación... es verdad. Pero el Estado, como representante del pueblo soberano, puede hacer muchas cosas: una sería anular el contrato. Rescindirlo. Lo cual puede generar un juicio de la UTE contra el Estado; no conviene. Pero... ¿qué es lo que se puede hacer?

Se lo puede renegociar: vamos al Congreso, respetamos el monto pero cambiamos el objeto. Con esta misma plata vamos a hacer todos estos otros proyectos: ¿cuánto cuesta hacer todos los pasos a nivel, todas las estaciones a nuevo, toda la renovación de vías integral y todos los trenes nuevos? Más o menos lo mismo que hacer el mega-túnel...”

(Entrevista N° 3: Ingeniero, ex – Gerente de Ferrocarriles Argentinos)

“[Al terminar la concesión a Trenes de Buenos Aires] ese proyecto ahora está en manos de las constructoras. Son las que se ocupan de eso. Es más: tengo entendido que son las que hicieron el análisis de costo-beneficio. ¡Lo hicieron los constructores! Que eso es parte de la mejor demostración de cómo se toman las decisiones en el Estado, por lo menos en esta materia: se supone que al análisis de costo-beneficio lo tiene que hacer el Estado, el que concede la obra...”

(Entrevista N° 1: Economista especializado en transporte)

Sin embargo, la realización misma del proyecto no está confirmada. El Plan de Obras del Sarmiento, anunciado por Florencio Randazzo (ver Referencia 1) el 18 de Julio de 2012 y formalmente iniciado el 30 de Julio de 2012, no lo incluye dentro de su repertorio de transformaciones a ejecutar. A principios de 2013, en un marco de extrema visibilidad mediática y política alrededor de los ferrocarriles metropolitanos tras una trilogía de accidentes acaecidos específicamente en la línea Sarmiento, el Gobierno Nacional anuncia el “Programa de Infraestructura Ferroviaria”, retomando la antigua opción de construir pasos a desnivel -potencialmente incompatible con las propuestas de construir una trinchera a cielo abierto o bien soterrar el Sarmiento, que habían dominado la escena propositiva durante los primeros años del siglo XXI- (ver Cuadro 3). En Julio del mismo año, el anuncio de la llegada, desde el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, de los primeros u\$s 1.500 millones requeridos para iniciar las obras complejizó el panorama y arrojó aún más incertidumbre sobre el futuro inmediato de este gran proyecto urbano.

PROYECTO	ERA	IMPULSORES / RESPONSABLES	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	DEVENIR
<i>Corredor Verde del Oeste</i>	Circa 2000-2005	Gobierno Nacional, GCBA, Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental, Corporación del Corredor Verde del Oeste	Túnel de 4 vías bajo nivel, para crear un parque lineal de aproximadamente 9.450 metros entre Caballito y Liniers. Propuesta de ampliar los espacios verdes.	Demandas municipales principalmente provenientes desde La Matanza (gobernada hasta fines de 2005 por Alberto Balestrini) y Morón (cuyo intendente Martín Sabbatella bregó por la extensión del soterramiento en territorio provincial) se consagran en una reconfiguración del "Plan de Reacondicionamiento del Plan Sarmiento", modificando las licitaciones originales para alcanzar, al menos, la estación de Castelar.
Soterramiento Once-Moreno	Circa 2005-2013	Secretaría de Transporte, licitación ganada por Consorcio Nuevo Sarmiento	Túnel de 2 vías entre Caballito y Moreno, a realiar en 3 etapas: Caballito-Haedo (16.67 km), Morón-Castelar (3.95 km) e Ituzaingó-Moreno (14.09 km).	Audiencia pública en Septiembre de 2006. 2011: Llega la tuneladora "Argentina". 2012: Se monta el cabezal y se concreta el pozo de ataque en el obrador de Haedo. Problemas de financiamiento demoran el inicio de los trabajos; en Julio de 2013, se confirma el envío de los primeros u\$s 1.500 millones -aproximadamente, una tercera parte de los costos originalmente publicados- a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil.
Obras a desnivel por "Programa de Infraestructura Ferroviaria"	Enero de 2013	Ministerio del Interior y Transporte	44 pasos a desnivel.	29 de Mayo de 2013: el Ministro del Interior y Transporte Florencio Randazzo se reúne con intendentes de municipios atravesados por líneas metropolitanas.

Cuadro 3: Historial de proyectos de reconfiguración del FFCC Sarmiento, 2000-2013.

Reflexiones finales

Nuestras primeras hipótesis establecen una disociación particularmente fuerte entre la gestión de la línea Sarmiento y las tomas de decisión, inversión e implementación de nueva tecnología (principalmente, con respecto a infraestructura y material rodante). Si la ausencia de un plan rector de nivel nacional fue claramente identificada al analizar otro gran proyecto ferroviario, como las nunca concretadas redes de alta velocidad entre Buenos Aires, Rosario y Córdoba y entre Buenos Aires y Mar del Plata (Schweitzer, 2008), encontramos aquí otro potencial ejemplo de la desvinculación entre la gestión macro de la organización del territorio y los lineamientos dedicados a orientar inversiones y desarrollos de infraestructura.

La concreción del soterramiento en su versión aprobada es ponderada de manera ampliamente negativa en los discursos de expertos, entre quienes incluso se baraja la hipótesis de renegociar los contratos con el Consorcio Nuevo Sarmiento para reorientar las obras y obedecer a las necesidades más inmediatas de la nueva gestión. En una era de proyectos autorreferenciales y fragmentados, el soterramiento aparece como desligado de operaciones estratégicas de escala regional y nacional. Sin embargo, potencialmente por la inercia sociopolítica que la propuesta tomó durante la etapa 2000-2012, se encuentra formalmente iniciado –aunque demorado por razones de financiamiento–: hacia mediados de 2013 se habían realizado los requeridos estudios de impacto ambiental, el pozo de ataque para la tuneladora y dos viaductos (ver Referencia 2).

Creemos que la respuesta al desfase entre la planificación de la realización de obras ferroviarias y su potencial aprovechamiento para ordenar el territorio tiene que ver con un cambio en los paradigmas de planeamiento urbanístico (Kullock, 2010) y con el contexto sociopolítico en el que el diseño y ejecución de grandes proyectos urbanos y de infraestructura toma lugar (Oszlak, 2011b). En las últimas décadas del siglo XX, nuevas prácticas y metodologías fueron reconocidas en el planeamiento urbano, incluyendo novedosas concepciones sobre las ciudades (insertas ahora en un competitivo mercado global) y lo social. El planeamiento tradicional dejó lugar, gradualmente, a una vertiente más orientada a soluciones estratégicas, con raíces asociadas a la gestión empresarial. La flexibilidad regulatoria y el Gran Proyecto Urbano (Vainer, 2012: 185) como modalidad de intervención han sido características de esta nueva etapa, donde asimismo surgieron nuevas asociaciones entre Estado y capital privado.

La ambiciosa obra del soterramiento, originalmente propuesta para superar los inconvenientes estructurales de la extremadamente controversial línea Sarmiento, exhibe entonces una pertinencia fuertemente relativizada basándose en la relación entre sus potenciales costos y el impacto efectivo que se le prevee. ¿Optarán sus responsables directos por reformular las condiciones de la licitación para reorientar la enorme cantidad de recursos estipulados (en la magnitud de los u\$s 4.500 millones)? ¿Se concretará por presión de sus stakeholders a pesar de las severas falencias identificadas? La mencionada disponibilidad del financiamiento requerido para iniciarlo se ve empañada por los anuncios del “Programa de Infraestructura Ferroviaria”, consistente en construir pasos a nivel en el mismo trazado y potencial señal de que el Gobierno Nacional podría habría optado por una solución de menor complejidad. En lo inmediato, el proyecto sigue inmerso en ambigüedades.

Lista de referencias

¹ Diario *Página/12*, 18 de Julio de 2012. Disponible online en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-198931-2012-07-18.html>.

² Diario *Página 12*, miércoles 17 de Julio de 2013. Disponible online en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-224651-2013-07-17.html>.

Bibliografía

- Academia Nacional de Ingeniería [ANI] (2011): *Estudio Estratégico Preliminar: Accesos a la Región Metropolitana de Buenos Aires. El transporte ferroviario y los subterráneos*. Documento N° 2. Instituto del Transporte de la Academia Nacional de Ingeniería, Buenos Aires.
- Bernal, Federico (2012): “La nacionalización del término ‘eficiencia’”. En *Tiempo Argentino*. 16 de Agosto de 2012.
- Bervejillo, Federico y Garay, Alfredo (2011): “Gobierno de las áreas metropolitanas: la búsqueda de una arquitectura institucional adecuada”. En Cicioni, Antonio -compilador-: *La Gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano*. Capítulo VII. CIPPEC, Fundación Metropolitana. Konrad-Adenauer-Stiftung, Buenos Aires.
- Boneo, Horacio (1979) "Planificación, presupuesto y empresas públicas en América Latina". Estudios Cedec, Vol. 2, N° 4. Buenos Aires, CEDES.
- Boneo, Horacio (1984) "Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema" En Oszlak, Oscar, -comp.-; *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires, Paidós.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998): “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”. En *Desarrollo Económico*, vol. 38, n° 150. Agosto-Septiembre de 1998.
- Carbajales, Juan José (2012): “Servicio estratégico y subsidiario”. En *Suplemento Cash, Página 12*. 4 de Diciembre de 2011.
- Castellani, Ana (2009): *Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina, 1966-1989*. Prometeo, Buenos Aires.
- Castellani, Ana y Llanpart, Flavia (2012): “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal” En *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 155-177.
- Cena, Juan Carlos (2008): *El Ferrocidio*. 2° Edición (Actualizada). La Rosa Blindada, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz (2009): “Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina”. En Congreso Internacional Latin American Studies Association (LASA) 2009, *Repensar las desigualdades*, Rio de Janeiro.
- Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela (2010): “Empresarialismo y grandes proyectos urbanos: El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. En *XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio*, Mendoza.
- Domínguez Roca, Luis J. (2005): “Planes urbanos y transporte en la Ciudad de Buenos Aires”. En *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 1° de Agosto de 2005, vol. IX, n° 194. Universidad de Barcelona.
- Duarte, Marisa (2001): “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”. En *Realidad Económica* N°182, octubre-noviembre.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL] (1999): *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gamallo, Leandro y Tafuro, Sebastián (2008): “Haedo 2005: Crónica de un estallido anunciado”, en *Quintas Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. Edición en CD-ROM.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000a): *Plan Urbano Ambiental, Documento Final*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000b): *Plan Urbano Ambiental, Anexo 1: Memoria de Actividades y Documentos elaborados*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000c): *Plan Urbano Ambiental, Anexo 2: Programas de Actuación*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.

- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000d): *Plan Urbano Ambiental, Anexo 3: Corredor Verde del Oeste – Soterramiento del FFCC Sarmiento*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000e): *Plan Urbano Ambiental, Anexo 4: El proceso participativo del Plan*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- Kralich, Susana (2000): “Transporte urbano, accesibilidad y situación socioeconómica en los partidos del Gran Buenos Aires”. Ponencia presentada en la 1° Reunión Anual sobre Pobreza y Distribución del Ingreso. Buenos Aires, 29 y 30 de Junio de 2000.
- Kullock, David (2010): “Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional”. En *Cuaderno Urbano*, volumen 9 n°9 (octubre de 2010). Pp. 243-274.
- López, A. y FELDER, R. (1997): “Consideraciones conceptuales relativas a la regulación estatal de servicios públicos de gestión privada”. INAP. Serie: *Documentos de apoyo a la capacitación*.
- López, Mario y Waddell, Jorge –comp.- (2007): *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina. 150 años de política ferroviaria*. Lumiere, Buenos Aires.
- Martínez, Juan Pablo (2008): “El problema de la interferencia ferro-vial”. En *Encrucijadas*, N° 42.
- Martínez, Juan Pablo (2012): “La inversión estratégica en ferrocarriles”. En *Revista Vial*, edición especial N° 11, Junio de 2012.
- Martínez Estrada, Ezequiel (1940): *La cabeza de Goliath*. Edición digital en www.itematika.com.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Presidencia de la Nación (2010): *Libro de Gestión 2009-2010. Bicentenario: Somos parte de la historia*. Plan de Fortalecimiento de la Gestión Estratégica, Buenos Aires.
- Mochkofsky, Graciela (2012): *Once: Viajar y morir como animales*. Espejo de la Argentina-Planeta, Buenos Aires.
- Müller, Alberto (2012): “La cuestión ferroviaria”. En Suplemento *Cash*, *Página 12*. 20 de Agosto de 2012.
- Mumford, Lewis (1966): *La ciudad en la historia*. Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- Muñoz, José Bonifacio (2001): “Soterramiento Ferroviario”, en campos temáticos *Red vial y Transporte público de pasajeros* del Foro de Transporte y Tránsito en Buenos Aires. 30 y 31 de Octubre de 2001.
- Núñez, Teresita y Ruiz de Gopequi, Gervasio (2001): “Creación de valor en el espacio urbano. Estrategias públicas en el área costera de la Ciudad de Buenos Aires”. En: *Boletín Informativo Techint*, N°306. Abril-Junio de 2001. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Humanitas CEDES, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2004): Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. Con: Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier y Adam Przeworski (2004) En: *Política y gestión pública - Fondo de Cultura Económica, CLAD*, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2011): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Emecé, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2011b): “Información y políticas urbanas”. En: *Debate*, Año 8, número 14. Octubre de 2011.
- Rebón, Julián *et ál.* (2010): “Trenes en llamas. La disconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista THEOMAI, Estudios sobre Sociedad y Desarrollo*. Número 21, primer semestre de 2010. Universidad Nacional de Quilmes.
- Rima, J. y Gerosi, L. (1995): “Ampliación de la red de accesos a la Capital Federal: un proceso conflictivo”. Actas del *Seminario Internacional La gestión del territorio: problemas ambientales y urbanos*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

- Rozenberg, Arturo (2010): *Ferrocarriles. Temas de explotación ferroviaria*. Dunken, Buenos Aires.
- Salerno, Elena (2005): "La construcción de una empresa estatal: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado a la luz de la Historia de Empresas (1910-1943)". En: Seminario-Taller La empresa ayer y hoy. Nuevas investigaciones y debates. 13 y 14 de junio del 2005, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (C.E.E.E.D.). Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Sarmiento, Domingo Faustino (2000): *Argirópolis*. Primera edición: 1850. Edición digital en www.elaleph.com.
- Scalabrini Ortiz, Raúl (1958): *Historia de los ferrocarriles argentinos*. Devenir, Buenos Aires.
- Scalabrini Ortiz, Raúl (2009): *Los ferrocarriles deben ser argentinos*. Lancelot, Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge y Gómez, Teresita (2006): *La primera gran empresa de los argentinos: El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*. FCE, Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge; Regalsky, Andrés y Gómez, Teresita (2008): *Estudios sobre la historia de los ferrocarriles argentinos (1857-1940)*. CESPAA, Buenos Aires.
- Schweitzer, Mariana (2008): "La Construcción del Territorio a partir de las redes ferroviarias" en *Debates sobre Ciudad y Territorio. Los aportes del CIHaM*. FADU-Nobuko, Buenos Aires.
- Secretaría de Transporte de la Nación Argentina (2006): *Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires* (INTRUPUBA).
- Wright, Erik Olin (2005): *Approaches to Class Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Vainer, Carlos (2012): "Grandes Proyectos Urbanos: ¿Qué són y cómo evaluarlos?" En: Cuenya, Beatriz *et al.* (2012): *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Café de las Ciudades, Buenos Aires.