

Planificación territorial y recuperación del ferrocarril de cargas en la Argentina: una revisión crítica sobre la integración regional suramericana*

Territorial Planning and Recovery of the Freight Railway in Argentina: A Critical Review of South American Regional Integration

Planejamento territorial e recuperação da ferrovia de carga na Argentina: uma revisão crítica da integração regional sul-americana

María Alejandra Saus**
César Visentini***

Recibido: 15 de mayo del 2020

Aprobado: 11 de diciembre del 2021

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9113>

Para citar este artículo

Saus, M. A., & Visentini, C. (2022). Planificación territorial y recuperación del ferrocarril de cargas en la Argentina: una revisión crítica sobre la integración regional suramericana. *Territorios*, (47), 1-20. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9113>

* Este artículo es resultado de una investigación titulada “Programas y proyectos sobre rieles. Relevamiento de planes ferroviarios y políticas públicas en perspectiva multiescalar”, desarrollado en el marco de una adscripción en la cátedra de Geografía Económica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (FHUC-UNL), cuyo titular es el Dr. Víctor Ramiro Fernández. El trabajo de archivo fue realizado por el estudiante César Visentini y coordinado por la Dra. María Alejandra Saus.

** Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO/

⇒

Palabras clave
*Estado; políticas
públicas; sistema
ferroviario;
planificación territorial;
desequilibrios regionales.*

Keywords
*State; public politics;
railway system;
territorial planning;
regional imbalance.*

Palavras-chave
*Estado; políticas
públicas; sistema
ferroviário;
ordenamento do
território; desequilíbrios
regionais.*

RESUMEN

Los ferrocarriles fueron impulsados por capitales extranjeros y promovidos por el Estado liberal argentino. En el siglo XX, al cambiar el modelo de desarrollo, el sistema entró en decadencia y su actual florecimiento ha sido publicitado para disminuir las desigualdades territoriales. Desde entonces, se han impulsado diversas estrategias de planificación a escala nacional y supranacional. Sin embargo, la dinámica de los planes y proyectos está atada al devenir de la economía china, por ser este país el principal socio comercial e inversor de infraestructuras en América Latina. En consecuencia, las políticas regionales quedan nuevamente subordinadas a lógicas exógenas. A partir de un enfoque metodológico cualitativo, el artículo analiza documentos oficiales y se divide en tres partes: una exploración histórica del ferrocarril, un estudio crítico de la planificación territorial denominada *neodesarrollista* y una revisión de esos procesos a la luz del restablecimiento de políticas neoliberales.

ABSTRACT

The railways were boosted by foreign capital and promoted by the Argentine liberal State. In the 20th Century, with the changes in the development model, the system went into decline and its current flourishing is proposed to decrease territorial inequalities. Since then, many planning strategies have emerged at national and supranational level. However, the dynamics of the plans and projects is tied to the future of the Chinese economy, as this country is the main commercial partner and infrastructure investor in Latin America. In consequence, the regional policies are, again, subordinated to those exogenous logics. With a qualitative methodological approach, the article analyses some official documents and is divided into three parts: a historical exploration of the railway, a critical study of the stage of greater territorial planning called *neo-developmental* and a review of these processes in light of the reestablishment of neoliberal policies.

RESUMO

As ferrovias eram movidas pelo capital estrangeiro e promovidas pelo estado liberal argentino. No século XX, quando o modelo de desenvolvimento mudou, o sistema entrou em declínio e seu florescimento atual foi divulgado para reduzir as desigualdades territoriais. Desde então, várias estratégias de planejamento foram promovidas nos níveis nacional e supranacional. No entanto, a dinâmica dos planos e projetos está atrelada ao futuro da economia chinesa, já que este país é o principal parceiro comercial e investidor em infraestrutura da América Latina. Consequentemente, as políticas regionais estão, mais uma vez, subordinadas a lógicas exógenas. Com uma abordagem metodológica qualitativa, o artigo analisa documentos oficiais e está dividido em três partes: uma exploração histórica da ferrovia, um estudo crítico do chamado planejamento territorial *neodesenvolvimentista* e uma revisão desses processos à luz do restabelecimento das políticas neoliberais.

Introducción

Este artículo es un avance de investigación que surgió del estudio de los planes territoriales que han tenido como objetivo reactivar el sistema ferroviario argentino en los albores del siglo XXI. Se propone entenderlos como una expresión de las estrategias globales, regionales y nacionales de transporte, impulsadas por actores que hegemonizan el mercado mundial y condicionan las dinámicas económicas de las regiones periféricas. Por ello, sugerimos su abordaje desde una perspectiva multiescalar que sea capaz de evidenciar ese entramado.

En ese sentido, Magdalena Anda (2016) destaca la importancia del ferrocarril para el desarrollo de las sociedades —a diferencia del resto de los modos de transporte—, en tanto ha permitido la integración y cohesión económica, social y territorial. Desde sus inicios, la reciente búsqueda de la reactivación del ferrocarril en la Argentina fue presentada como una forma de aumentar la competitividad y de paliar las diferencias territoriales que habían sido generadas en el pasado. Sin embargo, así como la lógica económica que le dio origen al ferrocarril en el siglo XIX dependía en exceso del accionar de actores externos, especialmente británicos, algo semejante ha sucedido con la planificación y reactivación del ferrocarril en el siglo XXI.

Teniendo presente la dinámica propia de los procesos de globalización, con su

accionar homogeneizador, pero de una dialéctica heterogénea sobre las escalas más pequeñas (Rovira, 2002), se ha adoptado una perspectiva multiescalar como marco analítico del contexto de producción de los diversos planes y proyectos ferroviarios. La perspectiva multiescalar, entonces, otorga relevancia a la influencia circunstancial que ejercen las dinámicas globales del capitalismo y las políticas públicas en el tipo de desarrollo alcanzado por los espacios nacionales, regionales y locales (Fernández *et al.*, 2012).

A partir de lo expuesto, se pretende demostrar la influencia que ha tenido el espacio económico chino en la reactivación del ferrocarril en América Latina, a la vez que el Plan Estratégico Territorial (PET), diseñado para la Argentina, ha terminado por amoldarse a la estrategia perseguida por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y a los objetivos de la Asociación Transpacífico (TPP) impulsada por EE.UU. para la región (Merino & Adriani, 2019). La IIRSA fue creada en el 2000, por iniciativa de Brasil, país que se posicionó como líder desde entonces (Rascovan, 2016). Se trata de un foro de discusión en el que participan los países de Suramérica, estableciéndose lineamientos para la planificación territorial y la construcción de infraestructuras, ejecutados por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan).

De igual manera, en el mismo proceso de globalización y acumulación

UNL-CONICET). Correo electrónico: produccioncientificaydocencia@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2112-710X>

*** Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (FHUC-UNL). Correo electrónico: cesarvisentini@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1069-1557>

capitalista, la influencia de China en la planificación de infraestructura de transporte ha ido incrementándose, conforme aumentó su posicionamiento estratégico en la región. En este sentido, las políticas públicas argentinas han acompañado la intencionalidad de esos planes y proyectos, así como también los cambios en la perspectiva de los entes que se encargaban de la planificación.

Siguiendo a Arrighi (1999), tal reposicionamiento geopolítico ha ido entretejiendo una clave interpretativa en la que podría vislumbrarse una construcción hegemónica china, en tanto esa economía está ocupando los territorios que EE.UU. ha dejado relegados de inversiones en capital productivo. Como aquel autor señala en su obra de larga duración histórica, el devenir de una nueva hegemonía se presenta tanto por el estancamiento en la capacidad de acumulación, como por el surgimiento de nuevos Estados competidores. La emergencia de China encuentra así una vía sostenida en los beneficios que puede obtener de los recursos naturales de América Latina partiendo de la reciente consolidación de su estrategia.

Para exponer las complejidades mencionadas, el trabajo apela a un enfoque metodológico cualitativo de análisis documental y está estructurado en tres secciones. Al interior de cada una existe un orden cronológico para los hechos ferroviarios, mientras el PET y la IIRSA son abordados como instrumentos de planificación (nacional y supranacional,

respectivamente), estrechamente vinculados a los procesos políticos propios de cada etapa. Así, en la primera parte del artículo se plantea un panorama histórico del ferrocarril desde sus orígenes, a partir de inversiones inglesas y francesas, hasta su decaimiento pronunciado en la década de 1960. La segunda parte interpela el periodo habitualmente denominado *neodesarrollista* con la creación del PET y la participación en IIRSA, en paralelo al aumento de la influencia china en Sudamérica. Por último, la tercera sección muestra que la actual reimplantación de políticas neoliberales establece lineamientos convergentes entre la planificación del territorio nacional y las estrategias geopolíticas chinas expresadas a través de los instrumentos de IIRSA, cercenando el desenvolvimiento del modelo de desarrollo inicialmente planteado.

Los orígenes del ferrocarril en la Argentina

A mediados del siglo XIX se inauguraron en la Argentina los primeros servicios ferroviarios, en su mayoría impulsados por el Estado o por particulares, y luego concesionados a inversores extranjeros —principalmente de origen inglés y francés— que siguieron extendiéndolos para responder a las necesidades del modelo agroexportador. El *boom* del ferrocarril, que fue clave para superar las dificultades del transporte de mercancías en la primera Revolución Industrial, era sinónimo de

modernidad y progreso económico. Los ferrocarriles fueron una opción para el movimiento de personas, bienes o servicios y, también, elementos integradores de los territorios nacionales al sistema productivo estatal (Schweitzer, 2011).

No obstante, como un vector del sistema capitalista, la expansión ferroviaria no se produjo para la conectividad territorial, sino con base en la rentabilidad de las compañías (Raposo, 2009). De hecho, no era una red planeada sino un conjunto de concesiones, ya que las inversiones estaban destinadas a la demanda externa, no al intercambio entre los mercados de las diversas regiones del país. La estrategia era disminuir los costos de las exportaciones dando como resultado un sistema radial altamente centralizado en el puerto de Buenos Aires (Schweitzer, 2014). Las primeras líneas férreas se materializaron en 1857, a partir de un grupo de emprendedores de Buenos Aires (Raposo, 2009). Desde entonces, el ferrocarril demostró un crecimiento explosivo pasando de 722 km en 1870 a 9397 km en 1890 (Véase tabla 1).

La rápida expansión del ferrocarril en el territorio argentino se dio como respuesta a un patrón concentrado y rentable en la Pampa Húmeda, el cual permitía reducir las distancias con una mayor capacidad de carga hacia los puertos, revalorizando las tierras más lejanas al permitir su acercamiento afirmando el modelo radioconcéntrico. La crisis de 1930 marcó el límite del modelo

Tabla 1. Evolución de la Red Ferroviaria Nacional

Años	Kms FF. CC.
1860	39
1870	722
1890	9397
1900	16563
1906	20560
1940	40092
1950	42865
1960	43923
1970	41596
1980	35659
1990	34059

Fuente: Raposo (2009, p. 29).

agroexportador, sin embargo, la red siguió extendiéndose porque ya en esa época para los inversores extranjeros el negocio estaba en obtener las concesiones, más que en las ganancias por explotarlas. Por lo tanto, no había una red planificada por el Estado, aunque sí hubo ferrocarriles de fomento. En 1948, los ferrocarriles fueron nacionalizados durante la primera presidencia de J. D. Perón, y todo el sistema fue dividido en trochas o anchos de vía. Como señala Felder (2009, p. 8), la crisis “condicionó una reformulación profunda de las relaciones entre el Estado, las empresas ferroviarias y los usuarios del ferrocarril”, que no pudo competir con

¹ En rigor, fue titulado *Plan de Largo Alcance y se trató de una propuesta de racionalización de ferrocarriles, carreteras y puertos publicada en el año 1962. Como implicaba la eliminación de ramales deficitarios —y fue dirigido por un coronel de la OTAN, llamado Thomas Larkin—, contó con una intensa oposición de los sindicatos ferroviarios que lo consideraron parte del lobby estadounidense en favor del desarrollo de la industria automotriz.*

el modo carretero y la presión del *lobby* automotor (Schweitzer, 2014).

La red ferroviaria encontró su máxima expansión en la década de 1960 con una extensión de 43923 km, década a partir de la cual comenzó la debacle del ferrocarril en la Argentina, más precisamente a partir del Golpe de Estado de 1955 —que propició la renuncia de J. D. Perón, principal impulsor de los trenes— y debido al Plan Larkin¹ en 1962. Si bien este no fue implementado a causa de la resistencia sindical que desatara, fue ejecutándose por defecto con el cierre paulatino de ramales deficitarios hasta la completa ejecución de carreteras (Saus, 2016). Finalmente, a partir de las concesiones y clausuras de la década de 1990 se produjo la desarticulación del sistema y la desafectación de ramales, medidas que acompañaron en conjunto la expansión del modo automotor. Esas políticas ferroviarias fueron un reflejo del retraimiento del Estado nacional en la agenda social, económica y territorial argentina.

A inicios del presente siglo los ferrocarriles de carga monopolizaban el 40% de la red, el transporte interurbano de pasajeros era, prácticamente, inexistente, y los ferrocarriles de pasajeros de cercanías del Área Metropolitana de Buenos Aires operaban con fuertes subsidios nacionales y con una infraestructura inadecuada con problemas de circulación (Schweitzer, 2014). Pero fue en el 2003, luego de varios años de políticas neoliberales y privatizaciones de activos estatales, que el

ferrocarril volvió a tomar un lugar en la agenda política y se propuso su recuperación. No obstante, más allá de la intención de restaurar el sistema con diversas políticas, se estuvo lejos de propiciar verdaderas transformaciones.

La planificación territorial en la etapa *neodesarrollista*

Desde el 2003 la política argentina sufrió un giro con respecto a los gobiernos anteriores, tomando una orientación de corte *neodesarrollista*, que apostó al cambio en cinco aspectos: “el tipo de inserción internacional, las relaciones laborales entre capital y trabajo, las relaciones de competencia entre capitales, el régimen monetario cambiario y el tipo de intervención del Estado en la economía” (Busso & Escudero, 2017, p. 4). Durante la presidencia de Néstor Kirchner el crecimiento económico se propuso desde el aumento del gasto público y un sostenimiento de la demanda agregada con mejoras en los términos del intercambio agroexportador, posible gracias a la demanda china de materias primas ocurrida durante el hiperciclo 2003-2014. Esos cambios contribuyeron a una mayor equidad social, aumento en la productividad y empleo (Busso & Escudero, 2017). Sin embargo, como otros autores señalan, la estrategia halló un límite al no ser modificado el patrón de acumulación que se sostuvo en la continuidad del modelo extractivo (Katz, 2015; Fernández, 2016).

Desde lo discursivo, se intentó revertir los desequilibrios territoriales y sociales provenientes de las décadas anteriores, producto de las medidas neoliberales y de la desigualdad entre zonas dinámicas y marginales del país. Esos desequilibrios se encontraban agravados por los procesos de destrucción del aparato productivo, explotación desmedida de recursos naturales y el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres. En ese contexto, se encomendó al entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la puesta en marcha de una política de Estado de Desarrollo Territorial que permitiera, en el mediano y largo plazo, el reordenamiento del territorio nacional. Fue así como se elaboró la denominada Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT).

De ese modo, se comenzó a trabajar en el PET desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Esta consistía en “un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas” (Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2016, p. 26). El PET reconocía, en una primera instancia, un “Modelo Territorial Actual”, el cual era una descripción del estado del territorio y la población con respecto a la infraestructura y otros aspectos socioeconómicos y ambientales. A partir de este se diseñó un “Modelo Territorial Deseado”, debiendo ser el PET el puente para alcanzar dicho modelo.²

Por otra parte, consideraba necesaria la integración regional y el desarrollo binacional de planes y proyectos estratégicos para las economías locales y regionales, participando por ello también de la IIRSA.

Años posteriores a la creación de esa iniciativa se habían producido acuerdos comerciales entre Brasil y China, a partir de los cuales China comenzó a posicionarse en la región a través de tratados de comercio bilaterales. Por otro lado, este país consideró a América Latina un importante bloque para abrirse paso a la participación en foros multilaterales de asuntos globales, un interés magnificado por sus recursos naturales (Xiaoping, 2015).

La influencia china en la región fue progresiva a inicios del siglo XXI, hasta aprovechar en el 2009 la distancia tomada por EE. UU. (Chávez, 2015). Fue a través de su relación con la Argentina y Brasil que se acercó al Mercosur, como un mercado del cual proveerse de materias primas y recursos naturales que le permitieran sustentar su desarrollo económico. Al ser actualmente China uno de los mercados más grandes del mundo, los países del cono sur vieron con beneplácito la potencialidad de ese comercio e intercambio. Sin embargo, los objetivos intrínsecos de ambas partes diferían e hicieron compleja una posible sinergia.

En esa perspectiva, Miranda (2015) señala que desde los primeros tratados entre la Argentina y China en el 2004, los objetivos que se perseguían eran diferentes: mientras la Argentina pretendía

² Entrevista realizada a Jorge Blanco, integrante del PET en noviembre del 2018.

³ Actualmente, el trabajo de esas instituciones está en plena incertidumbre debido al alejamiento de varios países miembros de la Unasur.

entablar relaciones de exportación de *commodities* y manufacturas —especulando con la inversión en infraestructuras provenientes de China—, este país solo pretendía abastecerse de recursos naturales. No fue hasta el 2009 que se produjeron las primeras inversiones por parte del gigante asiático, tanto por tratados bilaterales, como por la participación en organismos multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Xiaoping, 2019).

Mientras tanto, el PET estaba abierto a la cooperación internacional para la integración regional a través de la interconexión física de los territorios, sobre todo por medio de obras estratégicas. Fue así como en los avances presentados en el 2011, ya se encontraban en marcha lineamientos entre las escalas nacional y sudamericana a través del Cosiplan, donde la Subsecretaría de Planificación Territorial funcionaba como nexo articulador junto al Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofeplan). El ente sudamericano estaba integrado por organizaciones multilaterales de crédito, “con participación activa del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)” (Schweitzer, 2014, p. 20), junto a los doce países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana,

Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.³

Ambos consejos trabajaban en conjunto para la planificación del territorio, pero bajo instituciones y objetivos diferentes: IIRSA funcionaba como un foro de lineamientos políticos para actuar de forma unitaria en la región, mientras que Cosiplan planificaba en función de las exportaciones, siendo los puertos piezas claves de ese tablero y respondiendo a un modelo de desarrollo extractivo (Schweitzer, 2014). En tanto, el PET ponía el acento en la realidad territorial nacional y sus necesidades, buscando dar sentido y continuidad a aquellos planes provenientes desde Cosiplan, articulando obras y carteras de proyectos que impactaban en el territorio argentino a través del Cofeplan.

Por su parte, IIRSA dividió el territorio en Ejes de Integración y Desarrollo (EID), los cuales permitirían vincular los proyectos al territorio, optimizando la logística de las inversiones y organizando las carteras de proyectos de infraestructuras de transporte, energéticas, entre otras. Esos ejes concentran el comercio y el flujo de inversiones organizadas según las actividades productivas, las cuales se planifican para el consumo interno, pero principalmente para la exportación. Así, los puertos se transforman en piezas clave y la elaboración de corredores (viales, ferroviarios, hidrovías) en proyectos estratégicos para alcanzarlos.

En este sentido, los proyectos de IIRSA no responden a las necesidades territoriales de los países —en términos de equidad social—, sino más bien a los intereses de actores externos y sectores nacionales monopólicos con el fin de consolidar un modelo extractivo. La influencia de China sobre el ente sudamericano es notable al participar como proveedora de capital financiero en varias de las obras propuestas, tanto en su participación en el BID, como de forma directa en proyectos de rehabilitación ferroviaria. La conexión interoceánica de las redes a los puertos chilenos se presenta como el deseo perseguido por esas inversiones.

Para el 2008 ya se encontraban en ejecución los primeros estudios del PET sobre el territorio argentino y se publicó un primer informe, para finales del 2011 un segundo avance con sus respectivos diagnósticos y proyectos. Schweitzer (2014) ya señalaba una reducción de 21 a 13 proyectos en el 2011, correspondiendo la mayoría de los mantenidos a la rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas en la zona del norte argentino, donde se ha estado expandiendo la frontera agrícola sojera desde inicios del presente siglo. La persistencia de esas obras encuentra su razón de ser en la rentabilidad del agro para la producción y exportación de *commodities* desde el 2003, siendo el noreste y noroeste argentinos (NOA y NEA), áreas

con ventajas para sostener dicho proyecto ferroviario extractivo.

En lo que respecta a la cartera de proyectos de IIRSA presentada para el 2011, se encontraba compuesta de 531 proyectos, siendo 135 correspondientes al subsector ferroviario, atravesando total o parcialmente el territorio argentino 37 de estos (tabla 2). El eje que presenta mayor cantidad de proyectos ferroviarios es el Capricornio, con 13 propuestas (sobre los rieles del Belgrano Cargas) y 11 correspondientes al Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay (sobre las vías de los ferrocarriles Mitre y Urquiza), donde la estrategia perseguida es la rehabilitación de los ramales cerealeros para acceder a los puertos (Schweitzer, 2014).

Para el 2017 del total de proyectos que atravesaban el territorio argentino habían sido desafectados 21. Sin embargo, es destacable la permanencia de los proyectos ferroviarios que conectan los puertos argentinos con las zonas de producción de cereales y oleaginosas, en detrimento de otras regiones y, también, la expansión de la frontera agrícola hacia el norte argentino donde antes la producción de soja —principal demanda asiática— era algo marginal (Merino & Adriani, 2019). Si observamos los proyectos según estados (figura 1), las regiones del NOA y NEA son las que cuentan con mayor actividad en planificación.

Tabla 2. Cartera de proyectos IIRSA 2017 por ejes y según estado

Código	Ejes y proyectos	Estado
	<i>Eje de Capricornio</i>	
cap24	Construcción de la ferrovía Corrientes-Límite con Brasil: paso de los Libres-Corrientes	Desafectado
cap04	Rehabilitación operativa del Ferrocarril Belgrano Cargas: ramales Catamarca-La Rioja-Jujuy-Antofagasta	Ejecución
cap11	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C-Jujuy-La Quiaca	Preejecución
cap59	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C: Santa Fe-San Salvador de Jujuy	Desafectado
cap38	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C12: Avia Terai-Metán	Preejecución
cap39	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C14: Salta-Socompa	Preejecución
cap41	Rehabilitación Ramal Belgrano Cargas C18: Joaquín V. González-Pichanal	Ejecución
cap40	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C25: Embarcación-Formosa	Desafectado
cap105	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C3: Resistencia-Avia Terai	Perfil
cap37	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C3: Resistencia-Avia Terai-Pinedo	Preejecución
cap58	Rehabilitación ramal Belgrano Cargas C6: Pinedo-Tostado	Ejecución
cap48	Rehabilitación y mejoramiento ramal Belgrano Cargas C15: Perico-Pocitos	Preejecución
	<i>Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay</i>	
hpp76	Construcción y rehabilitación Ferrocarril Asunción-Posadas	Preejecución
hpp37	Recuperación ramal FF. CC. Urquiza Paraná-Curuzú Cuatía	Desafectado
hpp38	Recuperación ramal FF. CC. Mitre Tucumán-Rosario: Rosario-Córdoba-Tucumán	Perfil
hpp67	Recuperación ramal FF. CC. Mitre Zárate-Rosario: Pasajeros	Concluido
hpp39	Recuperación y bitrochaje ramal Corrientes-Monte Caseros	Desafectado
	Interconexión ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay-Proyecto API 18	Desafectado
hpp40	Reordenamiento accesos ferroviarios a Rosario	Ejecución
hpp41	Reordenamiento accesos ferroviarios a Santa Fe	Ejecución

territorios 47

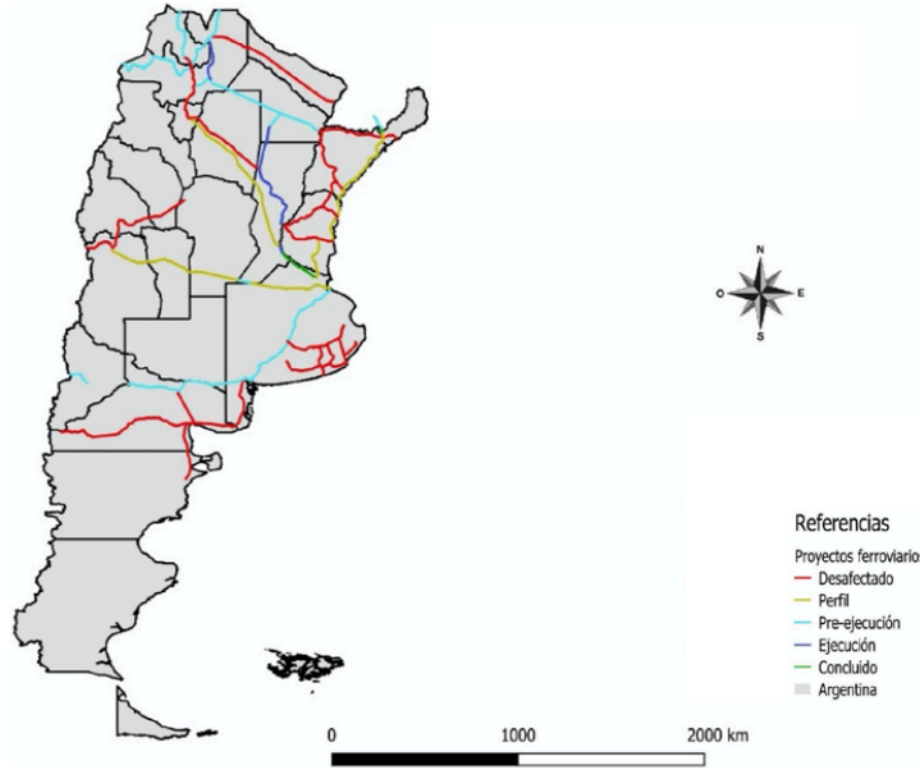
Código	Ejes y proyectos	Estado
hpp105	Reconstrucción Ferrovía Garupá-Posadas	Concluido
hpp121	Ramal FF. CC. Urquiza Federal-Concordia	Desafectado
hpp119	Ramal FF. CC. Urquiza Paraná-Concepción del Uruguay	Desafectado
hpp82	Recuperación ramal Zárate-Posadas	Perfil
	<i>Eje del Sur</i>	
des22	Circunvalación y accesos al Puerto de Bahía Blanca	Preejecución
des05	Construcción Ferrocarril Choele Choel-Puerto de San Antonio Este	Desafectado
des15	Construcción Ferrocarril San Antonio Este-San Antonio Oeste	Desafectado
des14	Construcción Ferrocarril San Antonio Oeste-Puerto Madryn-Trelew	Desafectado
des24	Ferrocarril Zapala-Las Lajas-Límite con Chile: Ferrocarril Bioceánico-Trasandino Sur	Preejecución
des23	Ramal Buenos Aires-Bahía Blanca-Neuquén	Preejecución
des26	Ramal Bahía Blanca-San Carlos De Bariloche	Desafectado
	<i>Eje del Mercosur-Chile</i>	
mcc77	Acceso Puerto de Quequén	Desafectado
mcc77	Acceso Puerto de Mar del Plata	Desafectado
mcc33	Ferrocarril Los Andes-Mendoza: Ferrocarril trasandino Central	Desafectado
mcc120	Mejoramiento y reconstrucción del Ferrocarril San Martín Mendoza-Buenos Aires	Perfil
mcc97	Renovación y rehabilitación ramales Belgrano Cargas A10	Desafectado
mcc97	Renovación y rehabilitación ramales Belgrano Cargas A2	Desafectado
mcc97	Renovación y rehabilitación ramales Belgrano Cargas A7	Desafectado
mcc41	Construcción variante ferroviaria Laguna La Picasa	Concluido

Nota: nómina de proyectos presentados para el 2011. En negrita, aquellos desafectados hasta la presentación de la cartera de proyectos de IIRSA en el 2017.

Fuente: elaboración propia según datos de IIRSA 2017.

territorios 47

Figura 1. Proyectos de IIRSA según estado de avance al 2017



Fuente: elaboración propia según datos de IIRSA (2017).

En materia de conclusión de obras ferroviarias, los resultados revelados por el PET para el periodo 2003-2015, son bajos con respecto a la planificación efectuada en el 2008 y 2011. Así mismo, en el 2015 la lista de proyectos por provincias está compuesta principalmente por obras de rehabilitación que habían sido formuladas en los informes anteriores y que no fueron ejecutadas o bien comenzadas, pero no concluidas. Por los datos expuestos con referencia al sistema ferroviario, el

PET como instrumento y política pública nacional del periodo que ha sido considerado *neodesarrollista*, no ha podido prevalecer como herramienta de planificación territorial, siendo absorbida por los objetivos supranacionales de IIRSA.

La planificación territorial en continuidad neoliberal

Desde mediados del 2008 comenzó a profundizarse una alternativa de

centroderecha en la política argentina, apoyada por las principales corporaciones productivas, financieras y mediáticas, fórmula presidida por Mauricio Macri quien asumió la presidencia en el 2015. Busso y Escudero (2017) argumentan que desde la dirección del nuevo gobierno se dio inicio a una nueva etapa neoliberal. Las medidas que fueron ganando espacio en la agenda política estimularon la apertura externa, una mayor flexibilidad laboral y cambiaría, menor presión tributaria al capital, entre otras, siendo los préstamos pedidos al FMI un ejemplo de ello.

La postura con respecto a la planificación del territorio no estuvo exenta de cambios, pero también tuvo continuidades en cuanto a las prácticas concretas. El PET 2018 fue organizado según grandes regiones, permaneciendo entre ellas el Ferrocarril Belgrano que, como dijimos, abarca todo el norte argentino. Es decir, la planificación territorial mantuvo similitudes con respecto al abordaje propuesto por IIRSA, y apoyado por China, pero este PET planeaba objetivos más concretos para que el transporte ferroviario llegara al 15% de la participación en el transporte de cargas (tabla 3). El Plan Belgrano buscaría palear la “deuda histórica” del Gobierno nacional con el NOA. Por ello, las principales obras y proyectos estaban destinados a ese sector, y acompañadas del *slogan* gubernamental “Pobreza Cero”, para así priorizar obras que mejoraran las condiciones del hábitat, como la construcción de viviendas, obras de agua

potable y cloacas, e infraestructura para el sistema educativo.

Tabla 3. Proyectos ferroviarios PET 2018

Rehabilitación del FF. CC. Belgrano Cargas. Ramal C15: El Chalicán-Embarcación
Rehabilitación del FF. CC. Belgrano Cargas. Ramal C18: Pichanal-Talavera
Rehabilitación del FF. CC. Belgrano Cargas. Ramal C: El Chalicán-Metán; Naré-Coronda
Rehabilitación del FF. CC. Belgrano Cargas. Ramal C12: Metán-Joaquín V. González; Taco Pozo-Los Pirpintos; Los Frentones-Pampa del Infierno
Rehabilitación del FF. CC. Belgrano Cargas. Ramal C8: Metán y Tucumán
Rehabilitación del FF. CC. Belgrano Cargas. Ramal C6: Las Breña -Santurce
Circunvalar Santa Fe
Recuperación FF. CC. San Martín Cargas, tramos Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza
Recuperación del FF. CC. General Mitre. Renovación de 89 km de vías entre Rosario y Armstrong
Recuperación del FF. CC. General Mitre. Renovación de 133 km entre Villa María y Córdoba
Recuperación del FF. CC. General Mitre. Renovación de 16 km entre Tortugas-Armstrong y Tortugas-Rosario
Recuperación del FF. CC. General Mitre. Renovación de 141 km de vías entre Tortugas y Villa María

territorios 47

⁴ El Plan Circunvalar Santa Fe es un proyecto que implica desviar del medio urbano los ramales de carga que hoy lo atraviesan y que tienen como destino los puertos de Rosario.

Recuperación FF. CC. General Roca. Construcción de 85 km de vías entre C. Cordero y Añelo

Recuperación FF. CC. General Roca. Renovación de 30 km de vías entre C. Cordero y Cipolletti

Recuperación FF. CC. General Roca. Recuperación de 584 km de vías entre Cipolletti y Bahía Blanca

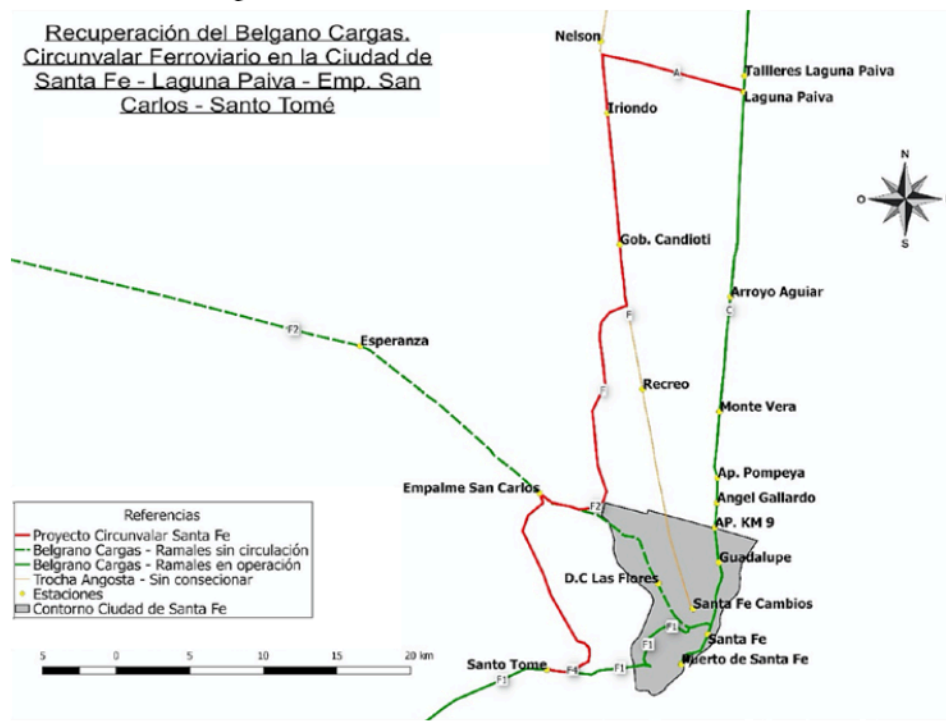
Recuperación FF. CC. General Roca. Construcción de 22 km nuevos de vías y 16 km de renovación en el puerto de Bahía Blanca

Mejoras en el FF. CC. Urquiza. Retrochado de línea angosta; conexión entre líneas Urquiza y Belgrano

Fuente: elaboración propia según datos de PET 2018.

El PET 2018 planeaba la reactivación del transporte de carga sobre los rieles del Ferrocarril Belgrano Cargas, principalmente desde las provincias de Salta y Jujuy hacia el puerto de Rosario, tendencia que permite sostener la idea de continuidad con respecto a la planificación del PET en el periodo *neodesarrollista*. Asimismo, en esa red se encuentra el Plan Circunvalar Santa Fe,⁴ proyecto que dio inicio al actual trabajo y que se halla representado en la figura 2. Aún con el cambio de gobierno, el PET sigue manteniendo su tendencia a la reactivación del sistema ferroviario

Figura 2. Plan Circunvalar Ferroviario Santa Fe



Fuente: elaboración propia según traza de ADIF.

existente, con el adicional de pretender revalorizar la región norte del país.

El Plan Belgrano se proponía triplicar la cantidad de toneladas transportadas, alcanzando las 4400000 toneladas para el 2019 y aumentando la velocidad a 45 km, anexando obras de renovación, cambios en el tendido y renovación de flotas a la cual se incorporan 3500 nuevos vagones y más de 100 locomotoras de origen chino. A su vez, se proponía la integración con el Ferrocarril Mitre mediante nodos de carga de trocha angosta y ancha.

Sin embargo, la rehabilitación ferroviaria supone reactivar el sistema radioconcéntrico preexistente, el cual había sido funcional al modelo agroexportador impulsado por el sistema extractivo decimonónico, suponiendo una reprimarización de la economía. Sin proyectos nuevos capaces de interconectar las diferentes regiones del país, la reactivación del ferrocarril podría reproducir aquel modelo y sus desigualdades territoriales. Esta problemática parece haber sido ignorada en las instancias de la planificación. Por ende, el objetivo nacional de mejorar las economías regionales del NOA y NEA sería meramente discursivo, lo que implica además en el Plan Belgrano consecuencias negativas socio-ambientales debidas a la expansión de la frontera agrícola hacia el norte del país (Merino & Adriani, 2019). Desde otro ángulo, dicho Plan también podría interpretarse como una puerta de entrada de la Argentina a la Alianza del Pacífico, debido a su cercanía con

los puertos chilenos (Paikin & Perrota, 2016).

La segunda etapa buscaría vincular la red ferroviaria argentina y brasilera a través de mejoras en las vías del Ferrocarril Urquiza y en la Hidrovía Paraguay-Paraná. Cabe aclarar que el Ferrocarril Belgrano presenta trocha métrica, y el Urquiza 1,4 metros, por lo que el proyecto correspondiente a este último prevé el retrochado de la línea de trocha angosta. La conexión entre las líneas Urquiza y Belgrano y la conexión argentino-brasilera, podría permitir la extensión hacia Chile estableciendo un corredor bioceánico.

El PET 2018 buscaba enfatizar el desarrollo de la infraestructura necesaria para sanear el déficit habitacional, enfocándose en los compromisos asumidos por el Gobierno nacional como los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS),⁵ compromisos sobre los cuales se sostenía el *slogan* nacional “Pobreza Cero”. No obstante, con los acercamientos al FMI y las disparidades del dólar, estos objetivos no pudieron cumplirse, sino más bien redirigirse hacia la especulación financiera. Es decir, permitir a través de propuestas asistencialistas la subordinación del Estado frente a los capitales especulativos.

Ahora bien, parece oportuno retomar lo expuesto anteriormente sobre la cartera de proyectos de IIRSA para el 2017. Desde el año en cuestión se venían priorizando los proyectos ferroviarios en la cartera de proyectos de IIRSA para luego acentuarlos en la planificación del PET. Así,

⁵ Véase <http://www.ods-argentina.gob.ar/QueSon-LosODS>

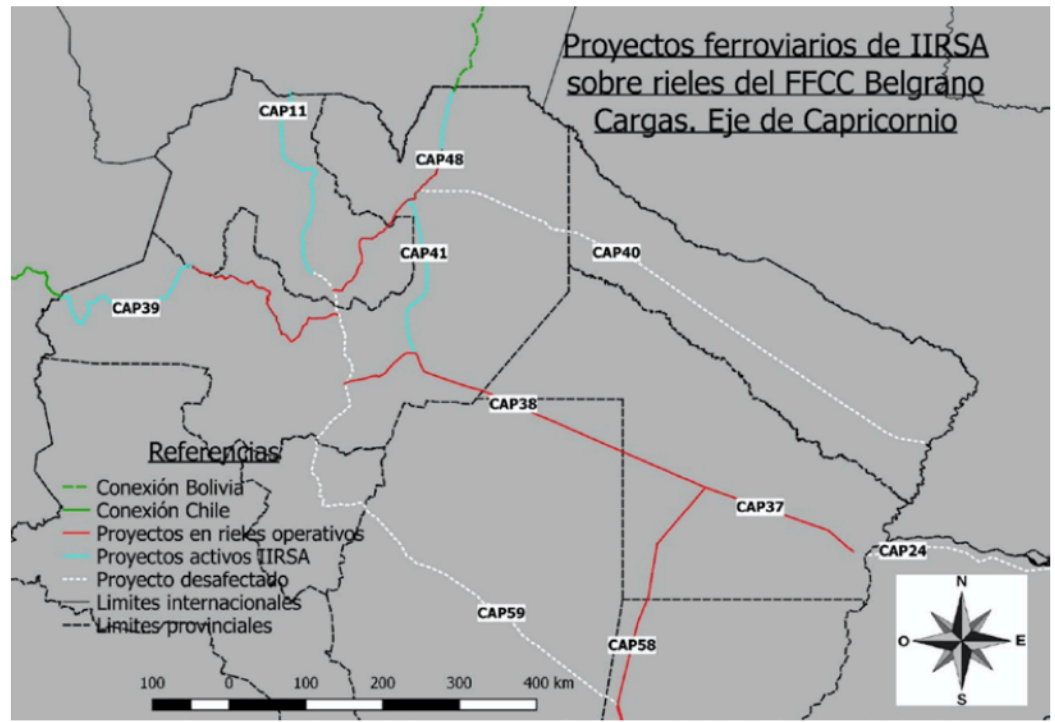
la reactivación ferroviaria de los ramales cerealeros parece ser la prioridad desde los inicios, sin cuestionar la posibilidad de crear nuevas desigualdades territoriales. El eje de Capricornio engloba la mayor parte de proyectos para rehabilitación de ramales y obras de mantenimiento de la infraestructura en el norte de la Argentina (figura 3), proyectos motorizados principalmente por inversiones chinas. La mayoría de los proyectos de rehabilitación tienen como fin responder a las exigencias agroexportadoras, integrando

al sector noroeste del país a esa red, cuyo destino es el puerto de Rosario. A su vez, se da también la posibilidad de alcanzar el puerto chileno de Antofagasta a través de la conexión con Chile (línea verde) por el ramal C14 y a Bolivia por el ramal C15.

Conclusiones

Tras la fragmentación de la red ferroviaria —profundizada con las políticas neoliberales de la década de 1990— a inicios del siglo XXI se buscó la reactivación del

Figura 3. Proyectos ferroviarios de IIRSA sobre rieles del Ferrocarril Belgrano Cargas. Eje de Capricornio



Fuente: elaboración propia según datos de IIRSA.

sistema en el tráfico de mercancías. Este medio de transporte había sido eficiente para reducir las distancias hacia los puertos, las que afectaban a los productores nacionales de diversas zonas, respondiendo así a una lógica agroexportadora. Hacia el 2003, tuvieron un fuerte impacto diversas medidas de intervención del Estado argentino en la actividad económica, buscando el PET ser un instrumento técnico de nuevas ideas para planificar el territorio y reactivar las economías regionales. No obstante, sus derivas en materia ferroviaria terminaron por mimetizarse con la cartera de proyectos supranacionales de IIRSA, donde el objetivo de las obras responde a las demandas de actores externos y sectores económicos de un regionalismo abierto.

Los proyectos ferroviarios consisten en la rehabilitación de trazas existentes, obras que son financiadas con recursos chinos y usufructuadas por grupos concentrados, reproduciéndose —a partir de renovados actores sociales y económicos— el modelo extractivo decimonónico, que contradice una propuesta endógena de desarrollo nacional, aunque así sea enunciada en los discursos. La ausencia de iniciativas tendientes a la construcción de nuevas líneas para contrarrestar las injusticias espaciales de un modelo radioconcéntrico y la falta de políticas de industrialización de la producción agraria, contribuyen a un sistema ferroviario limitado para ofrecer soluciones a

un desarrollo territorial equitativo en las condiciones presentes.

Entonces, más allá de organizar las políticas públicas e instrumentos de planificación del Estado en un primer núcleo denominado *neodesarrollista*, y una segunda etapa de corte *neoliberal*, en la práctica existe continuidad en la ruptura neoliberal, al mostrar en los planes y proyectos de ambos periodos una tendencia sostenida: mayor número de obras sobre la infraestructura ferroviaria del noroeste y centro argentino para asegurar la conexión de las áreas sojeras con los puertos históricos de Rosario y Buenos Aires. En tal sentido, el artículo se ha propuesto contrastar las dimensiones discursivas de la política nacional con los proyectos y las prácticas concretas en torno a las obras ferroviarias, permitiendo evidenciar las dinámicas multiescalares que atraviesan los actuales procesos de acumulación capitalista y los desafíos que dichas lógicas imponen a los estados nacionales en el sur global.

Referencias

- Anda, J. A. M. (2016). Red ferroviaria y transportes ferroviarios. Su carácter sistémico y la necesaria coordinación entre Administraciones Territoriales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (5), 56-70. <https://doi.org/10.24965/real.v0i5.10346>

- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX* (Vol. 3). Ediciones Akal.
- Busso, G., & Escudero, L. (2017). Neoliberalismo y neodesarrollismo en el debate político y del desarrollo económico en el siglo XXI. Análisis del caso argentino 1991-2016. XXXI Congreso Alas, Montevideo, Uruguay.
- Cámara Argentina de la Construcción. (2014). *Infraestructura Ferroviaria 1810-2010*. Área de pensamiento estratégico. <https://xdoc.mx/preview/infraestructura-ferroviaria-1810-2010-60878e9f11d5e>
- Chávez, N. (2015). América Latina, República Popular China y Estados Unidos: relaciones continentales estratégicas. En A. Bonilla & P. Milet (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales* (pp. 75-105). FLACSO; CAF. http://biblioteca.flacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170706043211/pdf_1272.pdf
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [Cosiplan]. (2011). *Cartera de Proyectos 2011*. Unasur-Cosiplan; IIRSA. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb11_completo_baja.pdf
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [Cosiplan]. (2014). *Cartera de Proyectos 2014*. Unasur-Cosiplan; IIRSA. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [Cosiplan]. (2017). *Cartera de Proyectos 2017*. Unasur-Cosiplan; IIRSA. <https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [Cosiplan]. (2017). *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017*. Unasur-Cosiplan; IIRSA. <https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-avance-de-la-api-2017-fdc5bjkh4.html>
- Cosiplan. (s.f). *Sistema de información de proyectos*. Unasur. <http://cosiplan.org/proyectos/>
- Felder, R. (2009). ¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones. *Revista Transporte y Territorio*, (1), 6-24. <https://www.re-dalyc.org/pdf/3330/333027079002.pdf>
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 21-47. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1478874437_21-47.pdf
- Fernández, V. R., Vigil, J. I., & Seval, M. (2012). Explorando la región: territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande*, (51), 21-41. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000100002>

- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, (122), 224-249. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.021>
- Merino, G., & Adriani, H. L. (2019). Proyectos de integración, capitalismo global y “Plan Belgrano” en Argentina. *Estudios socioterritoriales*, 26, 1-20. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1853-43922019000200012
- Ministerio de Transporte. (s.f). *Trenes Argentinos Infraestructura*. Argentina. gob. <https://www.argentina.gob.ar/trenes-argentinos-infraestructura>
- Miranda, R. (2015). Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios Internacionales*, 47(180), 91-113. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36433>
- Paikin, D., & Perrota, D. (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (34), 67-101. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3542>
- Raposo, I. (2009). Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario. *Revista Transporte y Territorio*, (1), 25-56. <https://www.redalyc.org/pdf/3330/333027079003.pdf>
- Rascovan, A. (2016). La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN. *Relaciones Internacionales*, 25(51), 59-80. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-27662016000200005
- Rovira, N. B. (2002). Paradojas de la relación local-global. Elementos para una teoría crítica de la globalización. *GEOUSP Espaço e Tempo*, 6(2), 219-230. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2002.123783>
- Saus, M. A. (2016). ¿Eficiencia ferroviaria o interés social? Especulaciones sobre aspectos territoriales del polémico Plan Larkin. Argentina, 1962. *Revista Transporte y Territorio*, (15), 369-387. <https://www.redalyc.org/pdf/3330/333047931020.pdf>
- Schweitzer, M. (2011). Alta velocidad ferroviaria: la experiencia en España, Francia y Alemania y los proyectos para Argentina. *Revista Transporte y Territorio*, (5), 89-120. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2354>
- Schweitzer, M. (2014). Políticas ferroviarias en la Argentina. Planes y proyectos en la primera década del siglo XXI. *Revista Transporte y Territorio*, (10), 13-32. <https://doi.org/10.34096/rtt.i10.501>
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública & Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2008). *Plan Estratégico Territorial Argentina*. Subsecretaría

de Planificación Territorial de la Inversión Pública; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Presidencia de la República. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2008_-_avance_i.pdf

Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública & Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). *Plan Estratégico Territorial Argentina: avance II, territorio e infraestructura*. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Presidencia de la República. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2011_-_avance_ii_-_libro_4.pdf

Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública & Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2015). *Plan Estratégico Territorial Argentina: avance III*. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública;

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Presidencia de la República. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/petiii_parteI.pdf

Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública & Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2018). *Plan Estratégico Territorial Argentina: avance 2018*. Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Presidencia de la República. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_2018_baja.pdf

Xiaoping, S. (2015). China y América Latina en un mundo en transformación: una visión desde China. En A. Bonilla & P. Milet (Eds.), *China en América Latina y el Caribe: escenarios estratégicos subregionales* (pp. 51-73). FLACSO; CAF. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170706043211/pdf_1272.pdf