



Angel SCIARA

Isabel RAPOSO

Sonia CAFARELL

Pablo GORBÁN

Auxiliares de Investigación: C.Benzi, F.Bessone, E. Pizarro

Instituto de Investigaciones Económicas- FCEyE-UNR

¿SE ORIENTA LA INVERSIÓN PÚBLICA AL DESARROLLO DE UNA REGION? Una lectura crítica a partir de un caso en el Aglomerado Rosario.¹

INTRODUCCIÓN.

En este escrito se vuelve sobre algunos conceptos ya trabajados en el marco del Proyecto: "Inversión en Infraestructura. Una lectura desde el desarrollo regional"². Se trata de poner en valor aquellos elementos claves que hacen al planteo de referencia, en torno a lo que se entiende debería ser el proceso de toma de decisión y ejecución de las inversiones en infraestructura orientadas al desarrollo de una región. Para ello, en esta oportunidad se retoman, algunas presentaciones a reuniones científicas realizadas en el transcurso del último año, extrayendo y sistematizando elementos que permitan poner en contraste el proceso ideal con la realidad cuando éste es llevado a la práctica.

La teoría económica se ha encargado de resaltar la importancia que adquiere la inversión en infraestructuras en general -entre ellas las relativas a los servicios de transporte, la energía y las comunicaciones - como factor esencial al momento de pensar y programar el desarrollo de una región. Hay pleno acuerdo respecto a una fuerte correlación entre la evolución que manifiesta la inversión en capital fijo y el crecimiento productivo que experimenta una región. A través del modelo de Harrod- Domar, se descontaba que el crecimiento era proporcional a la inversión. Fue Solow en 1957 quien desmitificó esta idea para poner el acento en el cambio tecnológico, y aún son muchos los que se resisten a aceptar esta desvalorización de la importancia de la inversión y creen ver en el capital fijo un factor clave del crecimiento (W.Easterly, 2003;45)

En un contexto de cambio como el actual, tanto la concepción de las políticas de inversión como los actores inmersos en el proceso, los planos o territorios desde los cuales se formulan las mismas o los instrumentos que se utilizan para la programación y ejecución de las obras se han transformado, llevándose a la práctica desde un enfoque diferente respecto del habitual en la materia y en el país, apenas un par de décadas atrás. Por entonces la planificación centralizada prácticamente "monopolizaba" la programación de las grandes inversiones públicas, en tanto los requerimientos de la Ley de Obras públicas eran el marco de referencia obligado para cualquier proyecto de cierta envergadura nacional.

La transformación de los mecanismos tradicionales a través de los cuales se concebía la inversión pública como un proceso dirigido y orientado desde "arriba", dio lugar en su reemplazo a mecanismos que otorgan mayor importancia a las regiones como instancia posible y necesaria de tener en cuenta para la definición de las políticas públicas en el

¹ Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto acreditado por la UNR ECO-38, radicado en el Instituto de Investigaciones Económicas -FCEyE-UNR- y dirigido por A.Sciara.

² Se hace expresa referencia a lo presentado como ponencias en el marco del 4º Congreso Nacional de Administración Pública- Sept. 2007 y las VI Jornadas del Grupo Montevideo- Santa Fe- Nov.2006.



sector. La así llamada concepción "botton- up" en muchos casos permite invertir la orientación tradicional del proceso de toma de decisión, al incorporar al mismo a los territorios subnacionales (provincias y regiones).

Por otra parte, la singularidad que implica la consideración de un territorio en particular, define una "distorsión" en el paso que va desde el plano de la teoría al de la concepción política, primero, y a la puesta en práctica de la misma a escala, después. La impronta propia de cada lugar posiciona y define a partir de sus propias características el planteo en un caso frente al "ideal" que describe como modelo. Si bien el cambio de dirección en la concepción pareciera ser un hecho indiscutible, tanto la programación como la ejecución de importantes obras públicas bajo la modalidad de capital físico para una región en particular, marca un primer contraste entre la concepción teórica y la retórica ética, "el debe ser" y su puesta en práctica efectiva, "el saber hacer" como hecho en la práctica.

El intento por tratar de sintetizar las distorsiones de que da cuenta la inversión pública en grandes obras para la Región Rosario y su ámbito metropolitano, tomado como recorte territorial para el análisis de caso, es llevado en una segunda parte del trabajo a una verificación de los términos a través del estudio de una inversión en particular: el Proyecto TAVE -Tren de Alta Velocidad para el recorrido Buenos Aires - Rosario - Córdoba. Este proyecto "paradigmático" surgido en los últimos tiempos, permite trasladar la concepción de la obra pública nacional al plano de la realidad regional, teniendo como guía para esta tarea las categorías de análisis identificadas: escalas de intervención, instrumentos en base a los cuales se trabaja la selección y programación de las obras; y participación de los actores y recursos a utilizar.

El análisis de caso (proyecto TAVE) pone en evidencia la existencia de diferencias entre el modelo y la práctica, y cuestiona el modo en que se trabaja en la programación de inversiones en obras públicas para un territorio en particular. Más allá del caso analizado, se identifica cierto grado de "distorsión" que existiría entre lo deseable y lo posible, entre la propuesta y la práctica de las políticas en la materia en el país.

Si bien lo que se puede inferir en este caso en particular no necesariamente será reflejo de lo que ocurre con la totalidad de inversiones que se llevan adelante bajo la modalidad de grandes obras públicas para esta región, del análisis se desprende la existencia de claras distorsiones en la concepción que, en mayor o menor medida, indicarían que existe falta de atención y real comprensión de la importancia del rol que cumple la asignación de recursos públicos a través de la ejecución de infraestructuras para el desarrollo, particularmente al tratar de convertirse en un estímulo que ponga en valor el potencial regional en el país.

1. IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO.

Las infraestructuras contribuyen a generar mayor "atractividad" en un área para así captar la inversión de "afuera", disminuir los costos de producción e incrementar la productividad, generando condiciones para el mejor aprovechamiento del potencial endógeno regional, la generación de rentas y la creación de puestos de trabajo (CEPAL, 2004). Tal como se citó en la introducción, las inversiones en capital fijo han sido y aún lo son hoy, un factor importante para explicar el crecimiento; sin embargo, tal como lo hace saber Solow, éste depende en esencia de la tecnología, más allá de que se insiste desde distintos foros en la necesidad de contar con inversiones, tanto en capital físico como humano (W.Easterly, 2003).

Dotar al territorio con una red de infraestructuras que permita superar los estrangulamientos que registra la demanda regional, facilita la integración de la región al modelo de desarrollo vigente. Existe un preconcepto respecto a que este tipo de inversiones dan cuenta de la



existencia de una correlación positiva en relación a que mayores gastos en infraestructura conducen a mayores niveles de crecimiento del producto de un país o una región.

Si bien esta relación ha quedado demostrada en buena parte de los estudios sobre el tema, no es posible aseverar que exista una relación de causalidad con una direccionalidad definida (SV.Lall, 1999). Este tipo de gasto parece estar justificado en función de mayores niveles de producto; ahora bien, ¿siempre las mayores inversiones en infraestructura implican mayor crecimiento? La respuesta es no, si se analiza empíricamente el tema y se identifica la relación en los diferentes casos analizados.

La contribución de las infraestructuras públicas al crecimiento económico ha sido objeto de estudio por los economistas, con renovado interés a partir de los trabajos de Aschauer³ (1989) aunque, mucho antes, ya se habían preocupado de cómo evaluar la construcción de obras y estructuras de ingeniería que suelen ser onerosas, con costes irrecuperables, y cuyos beneficios directos y demás externalidades se materializan sólo en largos períodos de tiempo. Recientemente, y ante cambios en el enfoque, en el caso de las teorías orientadas al desarrollo regional, existe una puesta en valor diferencial respecto a qué papel tienen asignadas las inversiones en capital fijo, particularmente cuando se orienta el análisis y se lo lleva a nivel de las regiones (Fuentes F. y Mendoza C, 2003)

Es posible concluir en que a nivel agregado, se evidencia una correlación positiva entre crecimiento y gastos en infraestructura, pero el debate está abierto en torno a cuál es la variable dominante. No cualquier tipo de inversión en infraestructura es positiva; para que esta afirmación sea válida, se requiere un conocimiento detallado del proyecto, siendo necesario pensar para cada caso en particular y contar con un análisis costo beneficio con evaluación social de proyecto (Ortegón y otros, 2005).

Será necesario, además, detenerse sobre cuestiones cómo si ese gasto constituye la mejor alternativa, si es el momento adecuado para realizarla o debe postergarse, conocer quiénes son los actores involucrados definiendo el ámbito bajo estudio, identificar las alternativas de financiamiento, entre otras cuestiones claves. Sólo así, sobre la base de las evidencias obtenidas se puede afirmar que la correlación positiva a nivel macro entre infraestructura y crecimiento, también adquiere relevancia a nivel micro; se obtendrá el convencimiento de que se está frente a la opción más indicada y en el tiempo apropiado, dando cuenta que la inversión se justifica porque añade valor a la economía en el mediano y largo plazo.

Al ajustarse el trabajo a esta opción de condición necesaria -es decir, la infraestructura como elemento clave para el crecimiento- es interés de esta investigación indagar en la idea que parece primar en todo contexto metropolitano, donde existe consenso acerca de que el stock de infraestructura (en sentido amplio) como capital social fijo es un elemento clave para el desarrollo de la actividad socioeconómica regional en términos de ingreso, productividad y empleo.

En esta instancia es fundamental incorporar otros interrogantes como: quién debe llevar a cabo la evaluación, cuál es el rol de los actores de la región, bajo qué criterios actúan y con qué instrumentos y recursos cuentan, y cómo se conjugan los intereses de la región con los lineamientos de política que emanan desde el plano nacional y/o provincial.

No se puede omitir el hecho que llevar a cabo una obra pública de gran escala, no puede ser afrontado por lo general por los gobiernos locales debido a sus propias limitaciones como la disponibilidad de recursos propios, o bien porque la misma excede el área de la región o se presenten limitaciones por competencias específicas que caracterizan a estos

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



ámbitos, entre otras cuestiones. Es muy difícil llevar adelante -con exclusividad- procesos de programación y ejecución de grandes inversiones desde el plano local-regional, siendo éstas obras, en su mayor parte, pensadas y ejecutadas desde la Nación; sin embargo, la región en ningún caso debería permanecer al margen de estas decisiones de inversión.

2. INVERSION EN INFRAESTRUCTURA. SECTOR PÚBLICO Y CAPITAL PRIVADO.

La infraestructura es un bien público que requiere de políticas específicas para poder cubrir su demanda⁴. Una dotación adecuada mejora en general la capacidad de aglomeración y hace al mejor desempeño de la estructura productiva y social existente; sus efectos multiplicadores tienen importancia en el corto plazo, a partir de la variación en el empleo –en forma directa e indirecta- o bien están presentes a través de efectos puntuales, como la demanda de materiales o servicios (captados por los coeficientes de la función de producción); sin embargo, resultan más importantes los efectos en el mediano-largo plazo, siendo estos los que pueden llevar a la generación de una mayor renta per capita, es decir a generar crecimiento. Se requiere que la inversión sea capaz de producir un efecto arrastre que redunde en mejoras del conjunto de las potencialidades de una región y no se convierta a través del paso del tiempo en un despilfarro de recursos sin mayores efectos reales en el medio.

Para que ello ocurra se necesita contar con políticas públicas específicas en el área. Su importancia radica en la particularidad que le otorga la doble condición de ser capaz de orientar el proceso de inversiones y asignar recursos con una determinada direccionalidad, a la vez que ser, directa o indirectamente, un factor esencial a la hora de promover e impulsar el desarrollo regional. Por ello es que la planificación y el desarrollo de las infraestructuras es una responsabilidad indelegable de la Administración pública, dándose por entendido que el interés común de cualquier sociedad trasciende al privado o la intensión de lucro que persigue el capital. Fundado en esta razón, el sector público es quien determina los requerimientos de infraestructura en tanto, según lo especifica la Ley 24354/94 - Régimen de Inversión del Sector Público Nacional, es el privado quien debe competir para proveerla (Guiridlian Larosa J, 2004)

El rol que desempeña el sector público no siempre ha sido una constante; tanto en el período en que se manifestó el predominio del Estado de Bienestar (con fundamento keynesiano) como en aquel en que el Mercado pasó a ser el elemento hegemónico constituyendo el Estado neoliberal (con fundamento neoclásico) -al decir de Amin (1998)- prevalecieron las políticas de desarrollo basadas en incentivos, dirigidas desde el poder central y fundadas sobre la base de medidas estandarizadas.

No obstante estas similitudes, se pueden señalar algunas diferencias entre ambos períodos. El período keynesiano se basó en la distribución del ingreso y en las políticas de bienestar

⁴ Toda definición acerca de qué son las infraestructuras estará relacionada con el enfoque que se quiera hacer del tema; sin embargo, tanto o más importante que definir las es clasificarlas. Se diferencian tres categorías:

- 1- Los proyectos de inversión productiva aplican recursos en la creación, ampliación o modernización de una unidad de producción de bienes y/o servicios de cualquier tipo o destino, entrando en ella los proyectos agrícolas, pecuarios, mineros, industriales, pesqueros, forestales, turísticos, etc.
- 2- Los proyectos de infraestructura económica son aquellos en que los recursos se destinan a la creación, ampliación o rehabilitación de unidades productivas para la provisión de servicios de apoyo a la producción de bienes o servicios o que faciliten su vinculación o intercambio, como es el caso de carreteras, energía eléctrica, comunicaciones, riego, canales y drenajes, defensas ribereñas, etc.
- 3- Los proyectos de inversión en infraestructura social son los que destinan recursos a la creación, ampliación o rehabilitación de unidades generadoras o prestadoras de servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas. Se considerarían aquí los proyectos de salud, educación, vivienda, saneamiento urbano en general, etc (Sciara A, 2003)



para estimular la demanda en aquellas regiones menos favorecidas, así como también se apoyó en incentivos directos e indirectos (desde subsidios hasta mejoramiento de infraestructuras), al tratar de favorecer la localización de las empresas individualmente en el territorio. Por su parte, el enfoque neoliberal centró su estrategia en desregular los mercados, reduciendo el costo del trabajo y el capital. Pese a las diferencias, el postulado común que une ambos períodos es la formulación de políticas desde arriba hacia abajo "top-down policies" y de aplicación universal, sin tener en cuenta las características o especificidades de las regiones o territorios en cuestión.

Debido, en parte, a los escasos resultados obtenidos tras la aplicación de este tipo de políticas (Amin 1998:3), se comenzó a delinear un tercer enfoque alternativo (bajo la llamada concepción del "desarrollo local"⁵) de modo de asegurar la competitividad económica. Este enfoque apunta, fundamentalmente, a movilizar el potencial endógeno de las regiones menos favorecidas a través de esfuerzos que mejoren la oferta de infraestructuras y estimulen los emprendimientos empresariales; si bien se alcanza consenso sobre las políticas públicas de aplicación, presenta axiomas que contrastan con la ortodoxia al plantear una estrategia "de abajo hacia arriba", de largo plazo y que busca sustento en la pluralidad de actores" (Amin, 1998:3)

En oposición al individualismo presente en las concepciones anteriores, reconoce los fundamentos colectivos y sociales del comportamiento económico, lo que le otorga una visión más institucional sobre el desarrollo. Se incorpora al análisis la dimensión espacial como factor determinante de las políticas públicas, el cual había permanecido ausente en los planteos keynesianos y neoliberales. Además, rescata la importancia estratégica de la "sociedad" para la toma de decisiones, sobre todo en función de su condición de sujeto y objeto de la política y del territorio en el que se asienta. Al tomar como fundamentos básicos los lineamientos "institucionalistas", este enfoque balancea el triángulo Estado- Mercado- Sociedad, al potenciar el elemento "Sociedad" y promover, en línea con lo que plantea Evans (1992), el enraizamiento estratégico del Estado con cierta cuota de autonomía, como factores necesarios para el desarrollo.

Esta postura, aplicada a las políticas regionales o locales, queda plasmada en un modelo estilizado desarrollado recientemente por Evans (2003), en el cual se advierte que la efectividad de las instituciones públicas depende del "hibridismo", es decir, de la armónica interrelación de tres modalidades diferentes (por momentos contradictorias) en la orientación que adopta la acción administrativa: 1) La capacidad burocrática; 2) Las "señales de mercado"; y 3) La participación democrática "desde la base".

En los últimos años, el elemento emergente ha sido la sociedad civil que se engloba en un nuevo rol bajo la modalidad descrita en último término; esta se presenta como el reaseguro de que las metas al interior del Estado reflejen las necesidades y deseos del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables. Entre otras virtudes, se destaca su contribución al reconocimiento de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, quienes incrementan su grado de identificación con éstas, y logran revalorizar y jerarquizar la noción de servicio público.

Las cuestiones públicas raramente son técnicas o valorativas en exclusividad, por lo cual al hablar de políticas públicas se alude a un comportamiento propositivo, intencional, y planeado, dejando de lado la idea de algo reactivo y casual (Aguilar Villanueva, 1994: 25) Las capacidades estatales se han visto crecientemente superadas por las necesidades del contexto y por la realidad como objeto sobre el que se aplican las políticas (Evans, 1992; Weiss, 2003). Evidentemente, la escasez de recursos ha sido y es el problema más agudo que en esencia debe resolver la administración pública; sin embargo, en la actual coyuntura

⁵ S.Boisier (2000), A.Vázquez Barquero (1999), entre otros.



atravesada por la "globalización", esa realidad se vuelve más inestable y la inmediatez de los cambios la enfrentan con la necesidad de revertir la forma de pensar y hacer política (Robinson, 1998).

En línea con estas nuevas problemáticas, se observan e identifican otras visiones sobre las formas que debería adoptar la gestión pública. Superadas las miradas eficientistas englobadas en lo que se denominó la Nueva Gestión Pública (Osborne y Gaebler, 1992) dónde la lógica de la reorganización planteada traía como consecuencia directa la reducción del tamaño del Estado, los nuevos enfoques lo revalidan como actor central del desarrollo (Evans, 2003) y proponen una "apertura participativa" de las administraciones públicas hacia una sociedad que ya no aparece como integrada por "clientes" sino por ciudadanos que cuentan tanto con plenos derechos como con responsabilidades cívicas.

De este modo, ante la carencia de fondos que padece el Estado y la imposibilidad cierta de disponer de los mismos para realizar las infraestructuras demandadas -fenómeno común a distintos Estados y a la Argentina de los últimos años en particular- se viene a replantear la concepción de la política de obra pública nacional, según los términos tradicionales, como construcciones realizadas con aportes provenientes del Tesoro.

Las obras de infraestructura, antes concebidas y ejecutadas con amplia participación del sector público (por lo extenso del ciclo de existencia del capital en este tipo de obras y la capacidad de financiación requerida en general, la que supera las posibilidades del sector privado de integrarse a las mismas en términos de rentabilidad estricta), hoy demandan una gestión integrada donde corresponde al capital privado y a la sociedad en su conjunto una participación destacada en el proceso, a la vez que se presta especial atención al uso de los recursos locales puestos en juego así como a la sustentabilidad del medio para el que se piensan (como parte de la inversión).

En este tiempo se apela a nuevas modalidades de gestión y financiamiento, de modo de programar y realizar las inversiones sin necesidad de generar mayores niveles de endeudamiento público (ya sea externo o interno). La construcción de infraestructuras (y también la provisión de los servicios relacionados a éstas) suele estar hoy vinculado a mecanismos de mercado, dependiendo su participación del tipo de obra y características del servicio a que esté asociado (Guiridlian Larosa, J; 2004;28).

Este autor propone una clasificación de los mismos, tomando en cuenta la naturaleza de los fondos, en función de su origen como: a- fondos presupuestarios (aquellos que afectan los recursos públicos, ya se trate de recursos presentes o diferidos) o b- extrapresupuestarios (como los que se dan a través de la figura de concesión de obra); también se puede trabajar con categorías en función del riesgo contraído, según sean a- asumidos por el Estado, b- por el Privado, o bien, c- por combinación de ambos, o mixtos

Establecidos los cambios, este planteo intenta pasar desde el plano teórico- propositivo al de los hechos, tratando de reconocer en una aglomeración urbana -Rosario y su entorno metropolitano- de que forma se verifica la articulación entre los distintos sectores componentes de la sociedad, así como se integran los diferentes niveles de decisión en la práctica conjunta (Estado nacional - provincia - región). Previo al análisis de caso, es importante reparar en aquellos elementos que dan cuenta del origen y el proceso que sustentan la selección de infraestructuras en torno a esta Región metropolitana.

3. CONSIDERACIONES PARA UNA POLITICA DE INVERSIÓN PÚBLICA REGIONAL.

La formulación de políticas públicas se enriquece por la consideración de diferentes visiones en la identificación de los problemas, la inserción de los múltiples actores involucrados, y la



disponibilidad o acercamiento a los recursos, entre otras cuestiones claves. De este modo, se han reemplazado las decisiones de política fundadas en procesos de planificación indicativa y centralizada por otras de orden participativo y descentralizado, donde las diferencias "territoriales", o las que pueden surgir desde los distintos espacios subnacionales de significación, tienden a adquirir peso y representación diferencial en la formulación.

Estas nuevas ideas, resaltan la importancia de la cercanía, la interacción y la asociatividad como elementos cruciales que, en relación con el territorio, favorecen la toma de decisiones en el "desarrollo local" (S.Boisier, 1998). Este autor destaca que si se acepta el carácter complejo y sistémico del mismo, no se debe olvidar su dimensión política, con lo cual se estaría frente a una construcción donde se adjudica a lo "local" desempeña un rol central, y donde, efectivamente, se llevaría adelante un proceso permanente e inclusivo orientado a la toma de decisiones por parte de los actores del medio.

El carácter protagónico que adquieren los actores sociales en esta instancia se combina con una serie de nuevos instrumentos que propician y avalan la participación como elemento esencial de la planificación regional y las nuevas acciones de gobierno. Es así como en los últimos años, aparece como modalidad de construcción de las políticas, entre otras, la metodología de la planificación estratégica que, al menos en la teoría, tiende a configurar un plan de largo plazo para el territorio y donde se ve plasmada una visión por consenso de la sociedad civil que se proyecta en el territorio.

De esta manera, aparecen en el análisis de particularidades y diferencias hacia el "interior" considerando la heterogeneidad de actores, los diagnósticos situacionales que estos elaboran, la disponibilidad diferencial de recursos localizados y la canalización de acciones e intereses en juego, de modo de llegar a un planteo propositivo "deseado" en base a estrategias compartidas por todos.

De este modo, y en cuanto a los procesos que encierra la formulación de políticas públicas en espacios locales, se entiende que existen tres elementos dominantes que deben tomarse especialmente en cuenta, si lo que se pretende es contar con políticas públicas coherentes y efectivas que permitan pensar que las mismas constituyen la respuesta a las demandas de infraestructuras que prioriza una sociedad en un lugar y tiempo determinados.

- Los Actores y el nivel de participación.

Todos planifican según reza el tradicional enfoque de la Planificación Situacional (C.Matus, 1977), por lo cual coexisten varias alternativas de planes en competencia o en conflicto, diseñadas por distintos actores. Un plan no es monopolio del Estado, por lo cual se afirma la idea de que no sólo hay que cumplir el mismo "manipulando variables", sino que también hay que derrotar el de otros o ganar a los oponentes para el plan propio. En función de ello, y ante la falta de una programación oficial consensuada con los actores institucionales y civiles, es plausible que el plan que prevalezca sea el de los actores privados con poder económico y capacidad para movilizar fuerzas. De acuerdo a ello, el punto a considerar sería ver qué visión de región tienen estos actores y hasta que punto difieren de aquella que sostiene un modelo integrado y plural de desarrollo (Sciara y otros, 2006).

A partir del trípode que sustenta la administración de recursos (Estado- Mercado- Sociedad), se sostiene que el componente emergente en los últimos años es la sociedad civil y el rol que esta cumple, descripta como participación democrática "desde la base". Ésta se presenta como el elemento que reasegura que las metas al interior del Estado reflejen las reales necesidades y deseos del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables.



Si bien se ha hecho alusión previamente a la necesidad de un proceso equilibrado, se requiere que en la práctica el poder público juegue un rol diferente como promotor velando por los intereses de la sociedad en su conjunto, dando lugar a que los distintos grupos o sectores económicos logren dar solución a sus necesidades pero que también estén dispuestos a resignar parte de sus beneficios en favor de una construcción colectiva. Finalmente, es el "poder público" quien debe sumar a la sociedad civil, promoviendo a lograr su incorporación efectiva al proceso, como parte interesada, sacando a luz sus propias demandas en resguardo del interés social.

- Los Instrumentos (agenda y planes) y los Plazos (corto o mediano-largo)

En toda formulación de políticas públicas en espacios locales, existen dos instrumentos dominantes que se constituyen en guías u orientaciones para la gestión pública.

1- En primer lugar, los programas y proyectos originados en los nuevos procesos como los que promueve la planificación estratégica, los que concretizan la incorporación de distintos actores en la definición de una visión de largo plazo y mediante estrategias para la resolución de conflictos. Esta metodología, la cual al menos en su carácter declamatorio tiende a configurar un plan para el territorio en el tiempo, es la que trata de conjugar distintas visiones estratégicas de la sociedad civil, y encarnan la opción de conjunto con la cual se identifican los distintos actores del territorio.

2- Por otro lado, la formulación de la agenda pública como proceso "coyuntural" mediante el cual se establecen las prioridades de actuación que, formuladas en forma paralela aunque diferenciada del plan, podría estar representando los deseos compartidos por la sociedad como un todo, pueden constituir además nuevas expresiones de las demandas sociales a convalidar o reformular e incluso, llegar a expresar intereses parciales o demandas de grupos de poder que muchas veces tienden a aislar y controlar este instrumento de la construcción colectiva instalada por el resto de la sociedad.

Tanto los procesos que controlan la formulación de la agenda como la construcción y puesta en marcha de un plan estratégico se constituyen, entonces, en instrumentos claves a la hora de analizar y decidir las políticas de inversión desde el poder público. En este sentido, la comprensión de las causas que llevan a que predomine el plan, o la agenda en determinadas circunstancias, es la comprensión de la tensión entre las visiones de corto y de largo plazo tanto como la revelación de la verdadera fuerza de un plan en su lucha por evitar ser cooptado y de la coherencia metodológica interna con que fue construido, la que se manifiesta en la existencia o no del "elemento estratégico" propiamente dicho en la gestión.

Cuando se lleva esta reflexión a una temática concreta como puede ser el caso de la decisión y ejecución de inversiones públicas, parece claro que, cuanto más elementos de racionalidad se apliquen en la toma de decisiones (siendo la planificación como sistema de programación institucionalizado, y la evaluación social de proyectos junto a las metodologías de impacto ambiental, parte de las técnicas más apropiadas de implementar), menos lugar habrá para que prevalezcan los intereses parciales, con frecuencia encontrados en el accionar de determinados grupos de poder (Sciara y otros, 2007).

- La coordinación de planos o escalas del territorio (Local - Regional o Nacional)

Se entiende que el "territorio" no sólo es el espacio geométrico soporte de dimensiones variables y límites difusos, planteado en el plano cartesiano bidimensional, tal como resolviera incorporarlo al análisis la teoría neoclásica; sino que representa además, una variable sensible de carácter multidimensional, causa y consecuencia de las políticas



aplicadas, donde los factores "distancia" o "tamaño" dejan lugar, además, al protagonismo de la cultura, los valores sociales y las sinergias económicas que en lo profundo de este medio se desenvuelven.

Cuando se resalta la importancia del territorio se alude al peso que adquiere el mismo como "constructo social diferenciado" (subespacios nacionales ligados y/o reconocidos a través de relaciones de poder, actores que lo componen, evoluciones diferentes). Las provincias en el país han sido los subespacios tradicionalmente asociados al concepto de territorios menores políticamente definidos junto al Estado Nacional, ambas escalas del territorio han sido los ámbitos naturales en los cuales se concebían y formulaban las políticas públicas orientadas a la programación y ejecución de las obras públicas en el país.

En los últimos años se incorporó (media reconocimiento constitucional para ello) la idea de regiones a través del Acuerdo entre Provincias, y también las microregiones, hacia el interior provincial a partir de problemáticas comunes o subespacios de poder "en formación".

Las grandes ciudades -es ésta una tendencia generalizada a nivel global- se han convertido en los hechos en los nuevos territorios particulares que funcionan como campo experimental de una "institucionalidad en construcción", a la luz de las tendencias observadas en cuanto a la descentralización del poder y el creciente reconocimiento y/o diferenciación adquiridos por los ámbitos locales de actuación. En ellos se promueve a la construcción de una institucionalidad propia, mucho más cercana a las necesidades de la sociedad, y que puede o no coincidir en un mismo plano con la Provincia o la Nación. Es decir, que en tanto éstas expresan el ordenamiento de las acciones para la conducción sistemática del medio, no pueden permanecer ajenas a las decisiones y deseos de un poder superior, que suele mostrar conductas "excluyentes y prescindentes" de los espacios de menor representación, y cuyo peso generalmente prevalece, imponiendo su impronta sin atenuantes en lo local.

4. UNA MIRADA CRÍTICA A LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS. EL CASO DE UNA INVERSIÓN REGIONAL: EL PROYECTO TAVE.

El "deber ser" hasta ahora analizado se confronta con el "saber hacer" en cuanto a la definición, priorización, y ejecución de una inversión nacional en el plano de la Región Rosario, tal como se da en los hechos, a través del análisis de caso. El Proyecto TAVE - Tren de Alta Velocidad para el recorrido Buenos Aires - Rosario - Córdoba, posible de calificar como "controvertido" y actual, es el caso elegido.

En este Proyecto se conjugan los diferentes elementos que hacen a nuestro interés. No sólo se trata de una obra compleja, por su escala y elevado monto de financiamiento, sino por lo que implicará su ejecución si se toma en cuenta el número de actores y jurisdicciones involucradas por tratarse de una programación nacional, en tanto que tres provincias y diferentes ámbitos metropolitanos se ven directa y necesariamente comprometidos con ella, debiendo hacer una incorporación "extemporal" de la misma en la agenda local.

Por otra parte, este proyecto, y puntualmente en el caso Rosario, implica reconsiderar una historia regional, por cierto fuertemente conectada con los trazados ferroviarios, los servicios de pasajeros y lo que implicó a través de sucesivos hechos en la historia urbana local, la posible instalación de una terminal ferroviaria. Esta impronta no se puede ni debe desconocer al momento de definir una inversión.

A – El ferrocarril en la Región, una rápida mirada a lo largo de la historia.



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

Rosario, junto a Buenos Aires y Bahía Blanca ha sido y es uno de los 3 nodos sobre los que se estructura el ferrocarril en la Argentina. Este medio de transporte, que se desarrolló en estrecha vinculación con la actividad del puerto, experimentó un crecimiento constante a partir de 1863, el cual se mantuvo hasta fines de la década de 1920, años donde llegó a contar con instalaciones de 6 empresas diferentes en el radio urbano de la Ciudad.

Revisando esta larga historia, es claro que no faltaron ideas para atender el problema bajo la modalidad de planes generales de la Ciudad, o proyectos específicos (como los dirigidos a resolver el emplazamiento de la estación única de pasajeros, el traslado y/o construcción del nuevo puerto en el área sur o la racionalización de los recorridos a través de la "Troncal ferroviaria). Muchos de ellos -transcurrido el tiempo- no redundaron en resultados concretos, lo cual significó una pérdida importante de recursos utilizados a la par que un deterioro de la institucionalidad local, a través de esfuerzos "improductivos" a la hora de medir los efectos.

En tanto, la urbanización ganaba en complejidad, se buscaba desde lo local liberar a la trama de algunas instalaciones -viejos trazados ferroviarios y muelles- los que por obsolescencia o voluntad expresa de los decisores de política, pasaron a ser ganados por nuevos usos urbanos.

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

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

A partir de 1976, comienza la crisis final para el entonces modelo de explotación ferroviaria, tornándose cada vez más ineficiente (J.Roccatagliata, 1985; 67) El mismo se caracterizó por la fuerte caída de la inversión, reducción de la red, reducción del material rodante por obsolescencia creciente y fuerte disminución de los servicios, en particular de pasajeros en el interior del país (Alonso, 1992; 53). La crisis del ferrocarril trajo nuevos actores de la mano de la reforma del Estado, quien se desentendió del problema que implicaba la actualización de la infraestructura así como de atender las previsiones que demanda en el medio, cediendo una cuota de poder al capital privado a cargo de la explotación de los servicios.

Los municipios de la región quedaron sin poder para negociar frente a las concesionarias de los servicios de carga, tanto para gestionar como para coordinar la operación ferroviaria en



sus áreas respectivas. Si bien la operatoria tendió a descentralizarse, la posibilidad de controlar y resolver conflictos desde lo local quedó muy restringida.

A partir de la operatoria de los concesionarios, el área mejoró ligeramente su organización y eficiencia en la prestación de los servicios; sin embargo, no hay mucho más que eso, en tanto la inversión en infraestructura ferroviaria no ha sido la esperada. Con el paso del tiempo, la situación se tornó compleja, en tanto se requieren nuevas inversiones para atender no sólo en el acondicionamiento de vías, la racionalización de instalaciones y demás equipamientos, sino dar respuestas a la creciente demanda del sistema que, en el caso de Rosario, hoy prácticamente está dedicado a la atención de los tráficos de carga.

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

Promediando los años 90, tanto el Municipio como la Provincia iniciaron estudios con miras al replanteo de la estructura ferroviaria en el Aglomerado. Ambos proyectos tendían a desviar los tráficos de carga a través de un trazado perimetral al continuo urbanizado, mediante etapas que resolvían buenos accesos a las terminales portuarias e incorporaban un planteo de terminales para la transferencia de cargas. Esta alternativa reemplazó el Proyecto de la Troncal Ferroviaria a propuesta de la vieja Comisión Coordinadora Ferrourbanística, Vial y Portuaria de Rosario (MOySP,1968)⁶

Esta pendiente el tratamiento en diputados de la Ley de Reordenamiento ferroviario, que ya tiene la aprobación del Senado. El proyecto impulsado por el Ministerio de Planificación crea dos sociedades estatales que se encargarán de la infraestructura y de la prestación de los servicios con participación de gobiernos provinciales y municipales.

La norma prevé que la nueva Administración tenga bajo su cargo "la infraestructura ferroviaria actual, la que se construya en el futuro, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes". En el ejercicio de sus funciones, la Administración deberá "tener en cuenta la garantía del interés público, la satisfacción de las necesidades sociales, la seguridad de los usuarios y la eficacia global del sistema ferroviario".

La Administración tomará en un lapso de dos años el patrimonio ferroviario que se encuentre en jurisdicción del actual Organismo Nacional de Administración de Bienes-ONABE. Además, se creará la sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado que deberá prestar los "servicios de transporte tanto de cargas como de pasajeros, incluyendo el mantenimiento del material rodante". Ambas Sociedades del Estado creadas por esta Ley estarán bajo jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal y sometidas a los controles de la Sindicatura General de la Nación-SIGEN y la Auditoría General de la Nación- AGN.⁷

Los servicios de ferrocarriles locales estén insertos en una intrincada maraña de sistemas fiduciarios y subsidios, y las provincias deberían tener más poder en las decisiones que se tomen. Poder Ciudadano y un grupo de organizaciones civiles y de usuarios elaboró un documento con recomendaciones y propuestas destinado a los diputados nacionales. En el

⁶ La Troncal como esquema centralizador en el área urbana de Rosario dejaba lugar sólo a posibles servicios de pasajeros, en Tanto la Estación Rosario Oeste del Ex FFCC Belgrano podía llegar a convertirse en la Estación terminal para pasajeros.

⁷ <http://www.clarin.com/diario/2007/07/04/um/m-01450826.htm>



mismo cuestionan las competencias asignadas en el proyecto de ley a cada organismo - Ministerio de Planificación, las empresas estatales creadas y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)-. "Es necesario que se prevea la existencia de un robusto y eficaz sistema de regulación, fiscalización y control del transporte ferroviario, a cargo de un ente autónomo e independiente", dice el documento presentado⁸.

Por otra parte, el documento destaca como una falencia que este Ministerio de Planificación pueda delegar funciones de fiscalización y control a la CNRT, como establece el proyecto. "Sería recomendable que la ley las asignara como competencia originaria del organismo. De esta manera, se fortalecería legalmente la autonomía funcional del regulador en materia de fiscalización y control del servicio", destaca el texto; además agrega: "Resulta más preocupante que el proyecto de ley genere incertidumbre respecto al alcance de las competencias asignadas a la CNRT, puesto que conforme a la letra del Art.17, el PE podría delegar, restringir o suprimir facultades, e inclusive disponer el reemplazo de la CNRT por otro organismo; todo ello sin intervención del Congreso Nacional".

b- El proyecto TAVE y su incorporación en la agenda local

En los años noventa, en vigencia de un nuevo modelo de explotación ferroviaria, se reestructuran los servicios y se entregaron en concesión diferentes ramales de las entonces Empresas ferroviarias del Estado para su explotación con tráficos de carga casi con exclusividad. Se canceló prácticamente la operación de pasajeros en el interior del país, no así en los servicios de pasajeros de la entonces Capital Federal y el Gran Buenos Aires, creándose la empresa FEMESA (Ferrocarriles Metropolitanos SA (Alonso, 1992; 55)

En la actual gestión, por Dec.Nº 1261/04, el Estado reasume la prestación de servicios de pasajeros de carácter interjurisdiccional, siendo esta decisión un emergente del Plan Estratégico para la reorganización, recuperación y modernización del Sistema Ferroviario Nacional, que contempla reconstruir el transporte interurbano de pasajeros, rehabilitando viejos corredores ferroviarios.

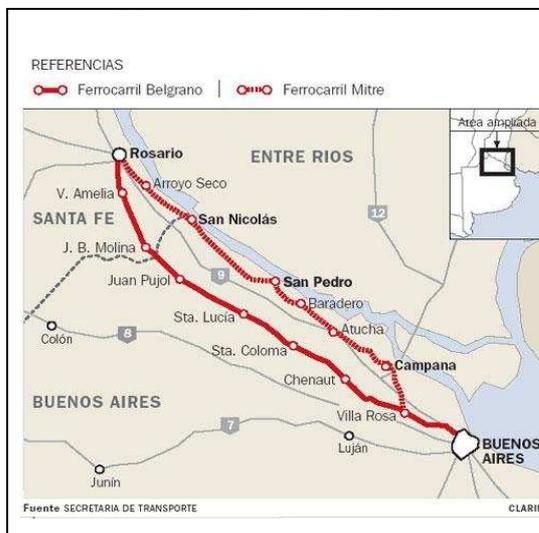
En este marco es que surge el Proyecto TAVE -Buenos Aires - Rosario - Córdoba. El enlace programado de los tres mayores centros urbanos nacionales: Buenos Aires – Rosario – Córdoba conformará el corredor ferroviario más importante del país, al concentrar buena parte de la población y las actividades productivas. La ejecución de las obras e instalaciones, sólo para los tráficos de pasajeros, permitiría competir a este modo de transporte con otros como el avión o el automotor (captando por derivación parte de la demanda de transporte)

Con una extensión cercana a los 700 kms, se piensa atenderlo con un tren de alta velocidad (300 km/hora) sobre doble vía en el tramo Buenos Aires - Rosario, en tanto que en el tramo Rosario - Córdoba se consideran dos alternativas: la primera, con igual tecnología que la opción anterior y, la segunda, con trenes de alta prestación (160Km/hora) y tracción diesel.

El Estado nacional -a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- concretó el llamado a licitación pública para la construcción del trazado ferroviario, "diseño y construcción, llave en mano" según el pliego, y la provisión del material rodante. Queda pendiente la explotación del servicio (que será objeto de un nuevo llamado, priorizando a los operadores locales). ¿Cuál es la lógica de este proceso? ¿Con qué expectativa de beneficios sociales se agenda esta inversión? El desdoblamiento licitatorio construcción / operación no debería desconocer la unidad del proyecto de inversión a los efectos de su evaluación económica, privada y social.

⁸ http://www.168horas.com.ar/070808/070808_05.htm

La primera etapa de la licitación fue cubierta con la precalificación de 3 grupos empresarios⁹, en tanto que la instancia de presentación de las ofertas técnicas, sólo la cumplió el consorcio Veloxia (liderado por la francesa Alston); recientemente, se completó la tercera y última etapa de la licitación con la presentación de la oferta económica por parte del único grupo que permanecía en carrera.¹⁰



El material rodante, los estudios de factibilidad, el aporte de tecnología y el tendido de la red eléctrica, las vías y las locomotoras serían provistos desde el exterior; sólo un mínimo del 20% de los materiales a utilizar podría ser producido en el país, lo cual permite pensar que la obra tendría bajos efectos multiplicadores en la producción nacional y el empleo.¹¹

La demanda a cubrir con los servicios, se estimó sobre un flujo de pasajeros entre Rosario y Buenos Aires (con 9 servicios diarios) de entre 2 y 2,5 mill. de pasajeros año (7500 pasajeros/ día), en tanto que en el segundo tramo estaría entre 230 y 400 mil pasajeros año (con 4 servicios diarios).

Estas cifras, resultan sobreestimadas si se tiene en cuenta que, en la actualidad, la totalidad de servicios de ómnibus que unen Retiro con Rosario no llega a cubrir ni la mitad de esa cifra.¹² (El impacto sobre la oferta de los medios terrestres y el modo aéreo debería ser profundamente analizado).

Otro dato fundamental a la hora de evaluar el proyecto -por cierto escasamente tratado- es la tarifación. Muy poco se conoce al respecto, pero el servicio sería licitado a un operador privado, quien oportunamente propondría el cuadro tarifario. Habrá que esperar hasta entonces -cuando se defina el operador- para saber con qué valores se brindaría el servicio y si se necesitará recurrir y en que medida a la subvención pública. Según versiones oficiales: "Hoy en día no se puede tener un tren que sea financiado exclusivamente con la tarifa, porque no se tiene una proyección en cuanto a la captación de las personas que lo utilizarán".¹³ En verdad no es ésta la razón.

En el Presupuesto Nacional 2008, el proyecto del tren de alta velocidad tiene asignados valores de importancia media en lo inmediato pero muy significativos para el mediano plazo. La información que da cuenta la Planilla Anexa al Art.Nº 11, Capítulo III titulada

⁹ Las empresas precalificadas fueron la francesa Alstom- con Isolux y las locales IECSA y Emepa; la alemana Siemens (con filiales locales) y el consorcio español CAF (proveedor de material ferroviario) asociado con el grupo OHL.(concesionaria de autopista Ezeiza- Cañuelas)

¹⁰ Según el Ministerio de Planificación (30-04-2007), se informa la cotización de la obra para la opción seleccionada, la financiación y los tiempos previstos, correspondiendo a la instalación de un servicio de alta velocidad electrificado con doble vía Buenos Aires Rosario y simple Vía Rosario Córdoba; allí se incluyen las obras civiles, la señalización, el sistema de comunicaciones y la provisión de las formaciones ferroviarias.

¹¹ Las obras podrían tener un impacto positivo en cuanto a la generación de puestos de trabajo durante la etapa de construcción. Las proyecciones oficiales hablan de que se llegarían a crear 5000 puestos directos y 20 mil indirectos. No sólo la sumatoria es indebida, ya que se produce a lo largo del tiempo, sino que es empleo transitorio, el que puede generar efectos indeseados.

¹² http://www.lacapital.com.ar/2006/06/01/ciudad/noticia_298346.shtml, 01 de junio de 2006

¹³ Declaraciones del Secretario de Transporte de la Nación Ricardo Jaime al diario La Nación, 6/08/2006. http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota_id=829277&high=tren



"Contratación de Obras o Adquisición de Bienes y Servicios", se asigna un valor de \$11.627.415.143 a la "Construcción Corredor Ferroviario Buenos Aires - Rosario - Córdoba. TAVE". En rigor ese valor corresponde al total del importe a devengar, previendo para el año 2008 \$60 mill, para al 2009 \$485 mill. y para el año 2010 la suma de \$972 mill. dejando un remanente de \$10.110.415.143 para ejercicios futuros. Como lo demuestran elocuentemente los datos, el monto presupuestado que es por demás importante, excede a la actual administración política y compromete la financiación presupuestaria a futuro.

No queda claro, cuánto pagaría la Nación por la obra, o cómo la haría. No se clarifica cuáles serán los costos de mantenimiento ni el subsidio de tarifas, y no se conoce cuál va a ser con exactitud la traza ni quien el operador. La obra inicialmente se plantea a un costo de 1320.5 mill. U\$S en tanto hoy se actualiza en 3.600 mill. U\$S. Es decir, hay un incremento de 2.300 mill. U\$S, sin información que justifique tamaña diferencia. La oferta del grupo francés, que elaboraría el proyecto ejecutivo, comprometía un financiamiento de algo más del 70% del total de la inversión con créditos propios y del Banco Societé Générale a una tasa anual de 5,2%, amortizable en autorización de endeudamiento dentro del presupuesto de 16 años. El pedido de año próximo tiene directa relación con el acuerdo alcanzado por el gobierno nacional con el banco Societé Générale, que otorgó un préstamo por 1.700 mill. U\$S a pagar en 15 años.¹⁴

El proyecto ferroviario del gobierno no se limita sólo al tramo Buenos Aires –Rosario – Córdoba, sino que lo hace extensivo a otros destinos, como Mar del Plata y Mendoza. Recientemente (fines de septiembre/07) se lanzó el llamado a licitación pública para la contratación del anteproyecto, ejecución de la obra y la provisión del material rodante para el Tren de Alta Velocidad a Mar del Plata.

c) Una lectura crítica del proyecto.

Las propuestas de obras "faraónicas" en la Argentina de los últimos tiempos, no constituyen un caso aislado; la oferta de trenes de alta velocidad, en particular, es un lugar común a distintos países latinoamericanos por estos días. Pareciera ser una estrategia de los grandes grupos internacionales proveedores de materiales y equipos de transportación, al interesar y atraer a distintos sectores decisores de inversiones públicas para su realización. En México, por ejemplo, se entusiasman con el proyecto que conectaría la ciudad de México con Guadalajara, en tanto que en Chile lo hace con un tren rápido que una Santiago con Valparaíso. En otras palabras, las grandes empresas proveedoras de capital extranjero, intervienen en el armado de la agenda de los gobiernos centrales.

Cabe recordar que en el caso de Argentina, existió el Acuerdo de Cooperación institucional, económica y técnica entre Argentina y Francia, que alentó el desarrollo del sistema de Transporte ferroviario. A través del mismo se hace explícito el interés del gobierno de ese país sobre este proyecto en particular, que haría de Argentina el primer país sudamericano en contar con un Tren de Alta velocidad. Al respecto, ¿cuál es el beneficio social que deriva de ello?

La decisión de llevar adelante este corredor -en los términos técnicos planteados- parece ser exclusivamente política; se lo gestiona sólo desde el Estado Nacional, quien cubrirá el alto costo total de instalación y equipos, decisión que resulta avalada (en el discurso) por los gobernadores de las provincias beneficiadas. Se desconoce, finalmente, cuales son los criterios que han sido considerados por el Estado -más allá de cierta justificación política- al momento de priorizar la inversión.

¹⁴ http://www.lacapital.com.ar/2007/09/23/ciudad/noticia_418216.shtml



El beneficio directo inmediato lo obtendrá quien ejecute las obras y provea los equipos, en tanto el interés de los usuarios (condicionados en el uso al destino futuro del corredor), quedarán condicionados por las tarifas que se fijen, las que seguramente serán elevadas - acceso restringido de la población- o se deberá contar con un fuerte subsidio público para poder funcionar (no se debe dejar de considerar que la inversión se legitima como capital si produce el servicio, esto es, si genera beneficios en los usuarios).

El elevado costo del proyecto parece ser, cuanto menos, un gasto forzado e innecesario para un recorrido que podría ser cubierto con una obra de menor envergadura y que requiera de una inversión menor obteniéndose el mismo beneficio social. Tanto o más cuestionable resulta esta obra si se la piensa en términos de oportunidades de inversión relegadas, por la asignación de recursos en este caso. No sólo se desconoce el uso de criterios para fijar prioridades de asignación, sino que tampoco se contempló un espacio para el consenso social. El Gobierno ha optado por elegir megaproyectos ferroviarios de dudosa concreción.¹⁵

Comienzan a expresarse algunas voces que se muestran en disidencia con el proyecto, que si bien pueden interpretarse en el contexto de la campaña de sucesión presidencial, ponen de manifiesto la importancia que ha adquirido el tema por estos días. Se interpuso una medida cautelar ante la Justicia federal para frenar la licitación de esta obra, al considerarse que el proceso en marcha viola la Ley de Obras Públicas, perjudica las arcas del Estado y no cumple con los trámites legales necesarios¹⁶.

5. CONCLUSIONES GENERALES.

Una política de inversiones debidamente orientada debe necesariamente retomar la problemática del crecimiento, poniendo la mirada sobre las demandas reales de la sociedad; corresponde al sector público la responsabilidad mayor de atender la cuestión, recuperando su papel de programador y hacedor de obra pública, aumentando los recursos efectivamente asignados en este sentido (Sciara y otros, 2005). Además, deberá velar por que esa asignación incorpore en su consideración previa al conjunto de los actores, responda en los hechos a las necesidades de la sociedad (que sea parte del imaginario social) y, asegure la coordinación de escalas y recursos a utilizar, de modo de dejar garantizar el llegar a buen término con la programación.

La existencia o no de beneficios derivados de una inversión en infraestructuras y equipo móvil de transporte es condición necesaria para decidir la ejecución de un proyecto (Ginés de Rus, 2003). Es fundamental comprender que toda inversión realizada desde el sector público obedece a la búsqueda de beneficios para la sociedad toda y no para el promotor u otros agentes directamente implicados en la obra (más allá de los costes y beneficios, también deben ponerse en consideración, las externalidades pecuniarias y tecnológicas derivadas de las obras que afectan a otros agentes externos, y que pueden incidir en el medio en que se verifican).

Esta afirmación, que parece algo tan simple y directa, resulta muy difícil de verificar en la práctica cuando se profundizar en el análisis de caso como ocurre en el Proyecto TAVE en particular.

¹⁵ Dado su alto costo y dificultosa financiación, al menos hasta que se complete la reestructuración de la deuda con el Club de París, lo que es un obstáculo para la confirmación de un crédito otorgado por el Banco Societé Generale de Francia con destino a la construcción del TAVE.

¹⁶ http://www.lacapital.com.ar/2007/10/05/ciudad/noticia_420380.shtml



Si gobernar es fijar prioridades, hasta el momento no se está cumpliendo con esa máxima en el caso de esta inversión. Parece haberse decidido la obra en función de una oferta, lo cual implica la asignación de importantes fondos públicos que comprometen presupuestos de futuros gobiernos, sin haber intentado justificar que la misma sea prioritaria o parte de un consensuado plan de desarrollo para el sistema ferroviario nacional.

Si el objetivo es mejorar este medio de transporte, hay mucho por hacer sin comprometer grandes recursos a futuro, tratando de reponer el funcionamiento de servicios ferroviarios desarticulados en un sistema de transporte que hoy está jaqueado por la falta de inversión, fallas en la regulación y carencia de estrategias con que se manejó al ferrocarril en los últimos 30 años en el país.

Más allá de estas cuestiones, otro tema que no es posible obviar, es la escasa -por no decir nula- participación en el Proyecto que le ha correspondido a las Provincias y a los grandes espacios metropolitanos "beneficiarios" de la propuesta. Si bien los recursos comprometidos hacen a la Nación, el territorio en juego es en este caso "marginado de la decisión e incorporado" en los términos en que se decide desde el plano nacional, desconociéndose una historia, un medio social concreto y sus necesidades de desarrollo.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, L.(1994): "Estudio introductorio", en Luis Aguilar Villanueva (Comp.) La Hechura de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial (Pp. 15-77).
- Alonso, Luis E (1992); "Privatización del transporte y modelos sociales futuros". Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Amin,Ash (1998); "An Institutional Perspective on Regional Economic Development". University of Dirham, Department of Geography UCL, London.
- Aschauer, D (1989);"¿Is Public Capital Productive?", Journal of Monetary Economics, 23 (2), March.
- Boisier, Sergio (1998): "Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales". En Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid.
- Boisier, Sergio (2000); "El Desarrollo Territorial a partir de la construcción de capital sinérgico", Curso Internacional Ciudad Futura II, Rosario, Plan Estratégico Rosario.
- Calvo Conde, M.Y.(1992); "La importancia de las infraestructuras en el desarrollo regional", en el III Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Segovia, León
- CEPAL-ILPES (2004); "Manual para el desarrollo Local"
- Easterly William (2003); "En busca del crecimiento" Andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo. Editorial Antonio Bosch, Barcelona, España.
- Evans, Peter (1992); "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment" in Stephan Haggard and Robert Kaufman (eds.) The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State. Princeton, NJ: Princeton University Press. [article is an expanded, policy oriented version of the argument presented in *Sociological Forum*, 1989]. Reprinted as "El Estado como Problema y como Solución" *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales* [Buenos Aires] 35(140) [January -March, 1996]: 529-562. Same translation also reprinted by Instituto de Estudios Peruanos [Lima]. To be reprinted in forthcoming edition of *Leading Issues in Development Economics*.
- Evans, Peter (2003); "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 25, Caracas- Venezuela.
- Fuentes Flores N. y Mendoza Cota J. (2003); "Infraestructura Pública y convergencia pública y desarrollo regional en Méjico 1980-1998". Revista Comercio Exterior, Vol. 53 N° 2, Febrero. Méjico.



- Griridlian Larosa, J. (2004); "Contratación pública y desarrollo de infraestructuras" Lexis Nexis, Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Llal Somik (1999); "The role of Public Infraestructura Investments in Regional Development". Experience of Indian Status en Economic and political Weekly. Economic and political Weekly March 20. 717-725
- Matus, Carlos (1977); "Planificación de situaciones". Libros Alfar. Caracas.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos- Secretaría de Transporte de la Nación (1987); "Estudio Ferroportuario Urbanístico de la Ciudad de Rosario", CONARSUD- Capítulo I Tomo I- Introducción.
- Municipalidad de Rosario (1997); "Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomerados del Interior del País" BID-AR-0151- Proyecto de Reconversión de la Red Ferroviaria y tratamiento de la ocupación informal del suelo urbano del Área metropolitana Gran Rosario. Presentación del proyecto. (Mimeo)
- Ortegon E, Pacheco JM. y Roura H. (2005); "Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública". ILPES-Cepal Serie Manuales Nº 39. Santiago de Chile. Agosto.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992): "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector". Reading, MA: Addison-Wesley.
- Robinson, W. (1998); "La Globalización Capitalista y la Transnacionalización del Estado". Taller sobre "Materialismo Histórico y Globalización", Univ Warwick, Abril.
- Roccatagliata, Juan (1985); "Los ferrocarriles en la Argentina". Colección Temas. EUDEBA. Buenos Aires.
- Rus Ginés de, Campos J. y Nombela G. (2003); "Economía de Transporte." Antonio Bosch, editores. Barcelona, España
- Sciara, A y otros, (2006); "Políticas públicas e Inversiones en infraestructuras. Una lectura crítica desde la Región Rosario". 6º Coloquio AUGM. Santa Fe, 15-17 Noviembre.
- Sciara, A y otros, (2007); "Las políticas públicas y la formación de agendas. Inconsistencias en las infraestructuras desde una mirada regional." en 4º Congreso Nacional de Administración Pública. INAP- CAN. Buenos Aires.
- Sciara, Angel y otros (2005); "Políticas de Inversión en la Región de Rosario ¿Orientadas al Desarrollo Regional?" Iº Congreso de Economía Regional- Simposio 11-PUCRS- Porto Alegre, Brasil.
- Secretaría de Transporte- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2006); "Pliego de Bases y condiciones para la ejecución del Tren de alta velocidad- TAVE Buenos Aires- Rosario- Córdoba". Licitación Pública Nacional e Internacional.
- Weiss, L. (2003); "Bringing Domestic Institutions Back In`in States in the Global Economy", Ed Linda Weiss, Cambridge University Press, New York and Cambridge, pp 1-33.