

Planificación y gestión del fallido “Proyecto Tren Urbano Ciudad de Santa Fe” (Argentina, 2007-2019)

Planning and management of the failed Urban Train Project for the City of Santa Fe (Argentina, 2007-2019)

María Alejandra Saus¹ 

Valeria Ferreira Campos² 

Recibido: 31/05/2025

Aceptado: 01/10/2025

DOI: 10.32457/riem1.3112

Resumen

El objetivo del trabajo es abordar la planificación y gestión de un proyecto ferroviario urbano impulsado por la Municipalidad de Santa Fe (Argentina) entre 2007 y 2019. Este debía utilizar infraestructuras nacionales, cuestión que derivó en una compleja solicitud de autorizaciones. Además, hubo un discreto respaldo del gobierno provincial y también fallas mecánicas en los vehículos comprados por el municipio, factores que condujeron al fracaso de la política pública. El trabajo fue realizado con enfoque metodológico cualitativo y en base a diversas técnicas de investigación. El artículo apela al concepto de capacidad estatal y a sus dimensiones analíticas, para interpretar los hallazgos como secuelas de una deficiente coordinación interinstitucional.

Palabras clave: planificación, gestión, transporte, tren urbano, Santa Fe

1 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL – CONICET), Santa Fe, Argentina.
Autora para correspondencia: María Alejandra Saus: produccioncientificaydocencia@gmail.com

2 Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

Abstract

The objective of this paper is to address the planning and management of an urban rail project promoted by the city council of Santa Fe (Argentina) between 2007 and 2019. It had to use national infrastructure, which led into a complex permit application. Furthermore, there was limited support from the provincial government and mechanical failures in the vehicles purchased by the council, all factors that led to the failure of the public policy. The work was made using a qualitative methodological approach and it based on several research techniques. The article appeal to the concept of state capacity and its analytical dimensions to interpret the findings as consequences of poor inter-institutional coordination.

Keywords: planning, management, transportation, urban train, Santa Fe City

El siglo XXI trajo para la Argentina un florecimiento del transporte ferroviario impulsado por políticas públicas nacionales (Schweitzer, 2014). Así emergieron sistemas regionales y urbanos de pasajeros en ciudades intermedias. El Metrotranvía de Mendoza es un ejemplo relativamente exitoso y producto de un acuerdo suscrito en 2006 con la Secretaría de Transporte de la Nación. Pero, si bien la primera etapa fue inaugurada en 2012, varios autores han detectado conflictos debidos a la implicación de diversas escalas estatales, fallas de coordinación institucional y problemas financieros (Furlani, 2010; Dalla Torre, 2020; Navarrete et al., 2024). Por esos años, en la Provincia de Santa Fe y en su ciudad capital, una coalición progresista —de signo político diferente al nacional— impulsaba proyectos semejantes (La gestión del cambio, 2011).

En 2007 el municipio de Santa Fe lanzó un proyecto ferroviario inédito, pero llamado a ser una alternativa de transporte público urbano. Sin embargo, las vicisitudes enfrentadas durante su gestión evidenciaron una engorrosa trama burocrática, interpuesta a la autorización de uso de vías nacionales. Además, durante tales negociaciones, las instancias intermedias tuvieron una modesta participación en acciones de coordinación interinstitucional. Paralelamente, otros hechos desafortunados y decisiones coyunturales erróneas hicieron que el proyecto se frustrara.

Aunque este sea un estudio casuístico, la investigación abordó el proceso considerando las escalas local, regional y nacional. La metodología fue cualitativa y se nutrió del concepto de capacidad estatal. En lo referente a nuestras interpretaciones, se ha trabajado con la hipótesis de una deficiente capacidad nodal del Estado, en tanto coherencia institucional capaz de conducir a una implicación articulada de niveles institucionales y escalas espaciales. De modo que, al haber sido dicha vinculación deficitaria en su forma institucionalizada, la política pública quedó supeditada a la voluntad política de actores circunstanciales y a merced de decisiones coyunturales de alto riesgo. La estructura narrativa del artículo está dividida en las siguientes secciones: marco teórico, metodología, estudio de caso, discusión y conclusiones.

1. Marco teórico

El artículo se vale de una serie de estructuras conceptuales cuya explicación ha sido organizada de lo general a lo particular. Se empieza abordando nociones referidas a la relación entre Estado y sociedad, para luego indagar categorías inherentes a una política pública específica que es la planificación y gestión del transporte urbano. Partimos de considerar la aptitud que tienen los entes estatales para alcanzar sus fines, tal como Bertranou (2015) define a la *capacidad estatal* y otros autores ratifican con sus matices (Gilio, 2016; Rosas, 2019). Se ha recurrido a revisiones para delimitar esa concepción entre diversos abordajes. Estos destacan que la capacidad estatal puede analizarse a través de la autonomía del Estado, la articulación entre los sectores público y privado, la calidad del aparato burocrático y la coordinación interorganizacional.

Dichas aptitudes estriban en dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y conectivas, aunque ciertas formas de integración de recursos y coordinación son más beneficiosas que otras dada la especificidad de los fines (Rosas, 2019). Además, las habilidades del Estado exhiben varias dimensiones: *capacidades técnicas* sostenidas por conocimientos especializados, *administrativas* que despliegan aptitudes para proveer los insumos requeridos, *institucionales* fundadas en dispositivos legales y *políticas* referidas a la potencialidad de influenciar a otros (Bertranou, 2015). Estos autores subrayan que la idoneidad para implementar políticas públicas demanda capacidades administrativas y políticas, enfatizando así la importancia de los cuadros burocráticos y, también, de las acciones persuasivas de los actores sociopolíticos (Gilio, 2016).

Debido a razones coyunturales, la balanza entre capacidades administrativas y políticas podría inclinarse hacia las segundas, si las primeras no estuvieran blindadas ante la presión de intereses particularistas. Para mitigar ese riesgo, Fernández y Vigil (2012) sostienen que las estructuras estatales deben esgrimir autonomía y enraizamiento. La primera es una *capacidad interna* que remite a burocracias organizadas en escenarios de alta calidad institucional y con la aptitud de producir acciones no vulnerables exógenamente. El enraizamiento, por su parte, es un atributo adicional, derivado de la *capacidad infraestructural* o de la infiltración del Estado en la sociedad y su interacción sinérgica con otros actores a través del disciplinamiento y la cooperación.

Esa aptitud de las instituciones públicas para establecer alianzas con las organizaciones del sector privado y del no gubernamental ha derivado en la noción de *gobernanza* (Gilio, 2016). Para Jiménez (2014) la gobernanza y la *autonomía local* son pilares de la gestión municipal y permiten entramar redes horizontales y verticales de *coordinación interinstitucional*. Por ello, introduce el concepto de *gobernanza multinivel*, como un sistema robustecido por su capital social y en donde el Estado queda horizontal y verticalmente segmentado, cambiando su rol desde la asignación de autoridad desde arriba hacia el propio de un activador o socio estratégico.

Fernández y García Puente (2013) amplían el campo de las capacidades estatales incorporando a la perspectiva teórica institucionalista los aportes conceptuales del abordaje espacial. Estos se enfocan en la emergencia de nuevos patrones de acumulación derivados de la crisis del fordismo y del modo de regulación de matriz keynesiana. Los trabajos exploran nuevas modalidades de producción flexible, y redefinidas formaciones regulatorias posfordistas, para dilucidar cómo afectan la organización funcional y espacial del Estado. Los autores mencionados definen el concepto de *capacidad nodal*

para resaltar el rol de la coherencia institucional y espacial a partir de su capacidad de articular con centralidad interna a sus estructuras, las acciones, recursos e instrumentos y de contar con una implicación no fragmentaria de las instancias regionales en las estrategias nacionales. Ello implica superar tanto el diseño de políticas cupulares como los escalamientos carentes de vectores de articulación propios de las estrategias neoliberales.

En cuanto a la política pública aquí expuesta, si bien la ingeniería fue pionera en la *planificación de la oferta de transporte*, se ha incorporado la *gestión de la demanda de movilidad* (Pozueta Echavarri, 2000; Aón et al., 2014; Krüger et al., 2017). Esta promueve acciones restrictivas, persuasivas, normativas más centradas en las personas. Ahora bien, el primer enfoque interpela, notoriamente, las capacidades municipales ya que involucra obras que suelen trascender una gestión, define recorridos que traspasan jurisdicciones, responde a normativas nacionales de seguridad y operación, suele depender de tecnologías importadas. Ello requiere de *coordinación interinstitucional* y puede demandar la creación de entes supra o intermunicipales (Anapolsky y Pereyra, 2012). Lo dicho induce a recurrir al concepto de *gestión de riesgos* que implica prever, identificar, evaluar y mitigar riesgos (institucionales, políticos, normativos, de fuerza mayor, financieros) por medio de la asignación de responsabilidades (Pulido et al., 2021).

Por último, la planificación del transporte ferroviario de pasajeros introduce riesgos propios de las prestaciones de la infraestructura y del material tractivo. Desde un tranvía que circula por calles, junto a automovilistas, ciclistas y peatones; pasando por trenes de cercanías que transitan sobre vías segregadas conectando localidades de una región; hasta un ferrocarril interurbano que se detiene solo en estaciones de núcleos urbanos distantes; existe una enorme variedad de tecnologías ferroviarias, escalas espaciales y servicios alimentadores (Ferrocarril, Urbanismo y Territorio, 1988). Esas tipologías también desafían a los gobiernos municipales, demandando saberes ingenieriles, a la vez que geográficos, al abordar ese "binomio imperfecto" que resulta de la compleja dialéctica implicada en la relación transporte-ciudad (Miralles-Guasch, 2002).

2. Metodología

Este artículo resulta de una indagación realizada con enfoque metodológico cualitativo. Para su despliegue se recurrió a diversas técnicas de investigación: análisis documental, entrevistas a informantes calificados y revisión de crónicas periodísticas. El estudio documental incluyó leyes, ordenanzas, pliegos, certificaciones, convenios, publicaciones, solicitudes y expedientes generados en el marco de la política pública denominada Proyecto Tren Urbano Ciudad de Santa Fe (PTU).³ Los entrevistados fueron el profesor Gustavo Flores, responsable de la elaboración y redacción del anteproyecto; el ex intendente, ingeniero Mario Barletta (2007-2011), promotor político del PTU; el ex intendente y abogado José Corral (2011-2019), continuador de la política pública; el arquitecto Julio Arroyo, profesional contratado en la Secretaría de Planeamiento Urbano de Santa

3 Cabe aclarar que las autoras del artículo nunca tuvieron vinculaciones técnicas, ni políticas con el PTU. Ello generó confianza entre los entrevistados, quienes accedieron a responder con la voluntad de brindar su versión de los hechos, sabiendo que los testimonios serían tratados con imparcialidad.

Fe entre 2007 y 2014; Sergio Ludueña,⁴ responsable de la Subsecretaría de Transporte Municipal en el período 2007-2015 y la contadora Silvina Frana, concejala opositora entre 2013 y 2015. La revisión de prensa local y regional permitió acceder a las discusiones.⁵

Para establecer indicadores observables de capacidad estatal hemos recurrido a Rosas (2019). Mientras que algunos autores reducen su análisis a dos componentes: capacidad administrativa y capacidad política, enfatizando así el vínculo entre el aparato institucional y la relación social, otros investigadores, en cambio, integran dimensiones como las acciones de los individuos, las políticas de personal, la capacidad financiera de las agencias, entre otras variables que exceden la profundidad de este abordaje y la información disponible. Por ello, se han estudiado capacidades institucionales y políticas a través de los siguientes indicadores: 1) modelo de gestión, propuesta técnica, recursos disponibles, coordinación interinstitucional y 2) estructura partidaria, infiltración del Estado, rol de la oposición, participación ciudadana.

El análisis documental, la transcripción de entrevistas y la revisión periodística fueron guiados por el objetivo de identificar patrones relacionados con los indicadores mencionados. En el caso particular de las entrevistas, se solicitó a todos los informantes que relataran, desde su propia experiencia, el proceso completo de planificación y gestión del PTU. Posteriormente, se hicieron preguntas específicas sobre los asuntos controversiales, desarrollando luego un análisis temático de los resultados. Ese procedimiento permitió superponer capas de información que se iba ratificando y, también, introducir datos aportados por entrevistados puntuales.

3. Presentación del caso

La organización del Estado argentino es republicana y federal. En ese marco, si bien el gobierno nacional posee las mayores atribuciones y recursos, las provincias gozan de autonomía para resolver sus asuntos, sancionar leyes y redactar su constitución. Los municipios, a su vez, aprueban sus normativas con relación al ejido que administran, pero suelen ser los más desfavorecidos en la distribución de poder, sobre todo en relación con los ferrocarriles que están en jurisdicción nacional.

La ciudad de Santa Fe tiene una profusa historia ferroviaria con tres estaciones de primera categoría para servicios de carga y pasajeros. Estas respondieron, respectivamente, al accionar de la provincia (estación demolida en 1962), a inversiones británicas (hoy ex estación Mitre) y a políticas de fomento del Estado nacional (hoy ex estación Belgrano). Hacia 1948 los ferrocarriles fueron estatizados y, tras una extensa declinación, en la década de 1990 fue decretada la disolución de la empresa (Saus, 2014). Eso llevó al cierre de los servicios de viajeros interurbanos y a la concesión

4 Agradecemos a Ludueña su aporte documental y los contactos establecidos con los ex intendentes.

5 El arquitecto Eduardo Navarro, entonces secretario de planeamiento, no pudo atendernos por razones de salud. La empresa proveedora del material rodante no ha dado respuesta a nuestros correos y llamadas. Igual situación es la de Gastón Cossettini, ingeniero que revisó el proyecto. Los concejales opositores Héctor Acuña e Ignacio Martínez Kerz, hasta el momento, no han respondido a nuestra solicitud de entrevista por redes sociales.

fragmentaria de las cargas, conservando el Estado nacional su potestad sobre todo el patrimonio (figura 1).

Figura 1. Localización actual de estaciones y ramales



Fuente: Elaboración propia.

3.1. La gestación del anteproyecto ferroviario

A partir de ese legado de estaciones, trazas e infraestructuras, el profesor Flores —quien dice ser el ideólogo del PTU— comenzó a pensar en un servicio de pasajeros que aprovechara la red de vías urbanas y metropolitanas que considera única en su tipo. Su idea encontró impulso hacia 2007, cuando era colaborador del Museo Ferroviario Regional de Santa Fe, a donde acudió el precandidato a intendente, ingeniero Barletta, en búsqueda de información. El museo solicitó la preservación de la ex estación Belgrano, desafectada en 1993 y en estado de abandono, incluso con intenciones nacionales de vender el edificio de pasajeros. Barletta tomó nota, pero también quería involucrar a los trenes y eso sería una promesa de campaña electoral.

Flores se dedicaba al ferromodelismo y había llevado al museo un modelo a escala de un coche motor diésel que circuló por la zona, a partir del cual transmitió al precandidato su idea de un tren de pasajeros. El entrevistado sostiene que había disponibilidad de esos vehículos en los organismos nacionales y que las trazas urbanas podían utilizarse para integrar los barrios más alejados, armando así una red de transporte público con posibilidades de ser extendida a otras localidades. Barletta preguntó quién podía desarrollar ese plan ferroviario y el entrevistado se ofreció, quedando así

pactado. El profesor elaboró y redactó el anteproyecto, dice que lo hizo *ad honorem*, y contó con la colaboración de Jorge Mántaras, Pablo Poupeau y Julio Quintero.⁶

En relación con la infraestructura, si bien se contemplaba la reutilización de todas las trazas, la intención era empezar por el ramal F que estaba sin operaciones desde 1995 y llegaba a barrios del norte del ejido en proceso de consolidación que solo disponían de dos líneas de autobuses con demoras para arribar al centro. Flores y sus ayudantes calcularon los kilómetros de vías que debían reconstruirse y definieron posibles paradas. Asimismo, planificaron un alambrado perimetral en el tramo que cruzaba el Parque Federal (ex playa ferroviaria Santa Fe Cambios). Esto se hizo cuidando que el cerco no fuera una barrera visual, al tiempo que se diseñaron los laberintos reglamentarios y se dispuso que el Cabín 10 (al norte del parque) fuera un apeadero y también un puesto policial, con baños, bicicleteros, etc. La traza sugería partir del puerto (centro histórico-comercial) desde una plazoleta ubicada en la calle Mendoza o desde la calle Tucumán, alcanzando los trenes el ramal F a través del F23 para llegar así al límite norte.

Con respecto al material tractivo, los actores involucrados solicitaron que se gestionara la cesión de unos coches motores diésel que en 2005 la Nación había comprado a Portugal para un proyecto inconcluso en Buenos Aires. Según Flores, se habían adquirido 17 coches motores, de los cuales cinco fueron remodelados y enviados al servicio del tren de las sierras de Córdoba. Afirma el entrevistado que aún quedaban doce coches disponibles, en buen estado, y había sugerido pedir por lo menos cinco para prestar los servicios en Santa Fe. El anteproyecto fue avanzando y el entonces gobernador Binner contactó a un amigo suyo y funcionario del área de ferrocarriles, el ingeniero Gastón Cossettini, para que evaluara la propuesta. Cossettini hizo supervisiones —aparentemente satisfactorias— y presentó un informe al municipio de cuyo contenido Flores no pudo dar detalles ya que afirma no haber sido invitado a la presentación.

3.2. El modelo de gestión municipal

Barletta ganó las elecciones municipales del 2 de septiembre de 2007 y bromea que fue “milagrosamente”, porque su partido nunca había obtenido más del 15 % o el 18 % de los votos en Santa Fe. Atribuye su triunfo a dos factores que le permitieron interrumpir 25 años consecutivos del Partido Justicialista (PJ): la inundación de ese mismo año —que bajo nuevas circunstancias repetía lo sufrido en 2003— y la aparición del candidato Oscar Martínez que dividió la voluntad de los electores justicialistas, ya que el intendente del PJ, Martín Balbarrey (2003-2007), pretendía la reelección. Los tres candidatos lograron alrededor del 30 % de los votos y Barletta ganó por una diferencia mínima.

Este candidato pertenecía a la Unión Cívica Radical (UCR) y era rector de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). El triunfo resultó de una coalición entre la UCR y el Partido Socialista (PS), denominada Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS). Los representantes provinciales fueron Hermes Binner y Griselda Tessio (2007-2011), quienes también impedían la continuidad del PJ.

⁶ No hemos tenido acceso a los detalles del anteproyecto por decisión de Flores.

Pero, ambas instancias quedaban desconectadas de la Nación, gobernada por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) desde el justicialista Frente para la Victoria.

El vínculo de Barletta con la UNL facilitó la conformación de sus equipos técnicos a través del reclutamiento de profesionales y docentes de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UNL). El arquitecto Eduardo Navarro se hizo cargo de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la cual dependían las Subsecretarías de Ordenamiento Territorial (arquitecto Eduardo Castellitti), de Hábitat y Vivienda (arquitecta Sara Lauría) y de Transporte, cuyo responsable fue Ludueña, con experiencia en gestión pública del transporte y en la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Santa Fe (UTN-FRSF). Por su parte, Corral (UCR) ocupó la Secretaría de Gobierno hasta 2009 y luego la presidencia del Concejo Deliberante (CD) hasta 2011 (Barletta y su gabinete empezaron a trabajar, 2007, 12 de diciembre).

Hasta entonces, la Subsecretaría de Transporte había dependido del área de servicios públicos municipales, por cuanto el organigrama de gobierno de Barletta traía novedades. Asimismo, Arroyo comenta que se había formado un equipo articulado, producto de haber compartido espacios en FADU, y que eso facilitó la discusión técnica y la operatividad. Por otra parte, la municipalidad contaba con empleados de carrera conocedores de las problemáticas de la ciudad y sus saberes fueron integrados a las políticas de movilidad y transporte. Ello hizo que la Secretaría de Planeamiento entrara en una dinámica diferente, que el entrevistado destaca por haberse dado en el marco de “un cambio político y de ruptura de continuidad de sus inercias”.

El PTU se introdujo en el contexto de mejoras en los servicios de autobuses y taxis, la inclusión de bicicletas públicas y el trazado de lineamientos para los transportes aéreo y fluvial. Partiendo de estudios existentes, completados por la UTN, se identificaron destinos de viajes mayormente orientados hacia el área central. Arroyo advierte que entonces había áreas desconectadas, pero sin gran demanda de conexión, por cuanto era difícil exigir a los concesionarios una cobertura total. Agrega que el transporte público estaba precarizado, con renovaciones de contratos a unas pocas empresas que tendían a lograr acuerdos entre sí para interactuar con el municipio. Aun así, sostiene que se hicieron modificaciones, se pensó en corredores exclusivos, en agrupar paquetes de ramales y se llamó a una licitación a partir de un nuevo marco contractual.

3.3. Una opción inédita de transporte público

3.3.1. Primera etapa

Afirma Ludueña que el intendente Barletta llevó a la Subsecretaría de Transporte la propuesta que había desarrollado Flores, solicitando que se explorara en detalle. El contexto era favorable, ya que a nivel nacional se estaban revirtiendo las políticas de los noventa. Por ello, surgieron experiencias con trenes de cercanías y sistemas metropolitanos de pasajeros, todas impulsadas por el Estado nacional o provinciales. El informante lo destaca como una diferencia sustancial con respecto al proyecto santafesino, ya que no conoce otra iniciativa gestada desde un municipio, siendo este un aspecto distintivo y, quizá, clave en las dificultades encontradas.

El entrevistado comenta que “las infraestructuras tenían un valor incalculable”. Siendo la situación como se detalla: : ramal C, operativo y concesionado al Ferrocarril Belgrano Cargas (FBC); ramal F, desactivado y en propiedad del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE); ramal F2, no operable, pero concesionado al FBC; ramal F1, operativo y también concesionado al FBC; ex línea Mitre, no operable (Ferrotransporte Metropolitano, 2012). Solo un corredor estaba en uso por trenes de cargas, siendo este el ingreso norte del ramal C, proveniente de Laguna Paiva, que luego atravesaba de este a oeste la ciudad, por los ramales F23 y F1, saliendo por el suroeste hacia la localidad de Santo Tomé. Las otras líneas (F y F2) estaban sin uso, aunque con distinto grado de afectación (Figura 2). Todo era propiedad de la Nación, salvo la parte sur de la línea F (actual ciclovía de calle Pedro Vittori) que pertenecía al municipio por un acuerdo previo que también incluyó la transferencia de Santa Fe Cambios.

Figura 2. Ramales y localidades del área.



Fuente: Elaboración propia.

El Estado nacional estaba en proceso de transformación de su administración ferroviaria. La Ley de Reordenamiento Ferroviario (2008) había creado dos sociedades: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF SE) y la Operadora Ferroviaria (SOF SE).

La primera administraba la infraestructura y los sistemas de control de tráfico, asumiendo también la gestión del patrimonio desafectado que pertenecía al ONABE. Esos organismos funcionaban junto a la Subsecretaría de Transporte Ferroviario y a la Secretaría de Transporte de la Nación dirigida por Ricardo Jaime (2003-2009) y luego por Juan Schiavi (2009-2012). A su vez, esta dependía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a cargo de Julio de Vido (2003-2015). Además, estaban las empresas concesionarias del servicio de cargas, por cuanto el aparato burocrático nacional era bastante complejo.

El municipio pretendía operar la línea C, que pasaba por las ex estaciones Guadalupe y Belgrano hasta llegar al puerto, dado que estaba bien conservada por su operatividad y creaba menos interferencias urbanísticas. No obstante, se debían solicitar permisos y coordinar operaciones con la concesionaria de mercancías. Arroyo agrega que planeaban otro recorrido que atravesaba la planta urbana de este a oeste, con tranvías que llegaban hasta la ex estación Mitre, seguían por el oeste y cerraban el circuito en la Belgrano. Desde esa circunvalación, que sería provista de estacionamientos vehiculares, saldrían servicios ferroviarios radiales sobre los demás ramales. Luego, el proyecto quedó sintetizado en dos corredores: uno iría desde la ex estación Guadalupe hasta el puerto y, el otro, correría desde la ex estación Belgrano hasta la Mitre.

Con respecto al equipamiento móvil, Ludueña comenta que en el país había algunas duplas o vehículos ferroviarios tradicionales, formados por coches motores diésel que el Estado nacional había comprado en el exterior y con los cuales estaba experimentando en las provincias de Córdoba, Chaco, Salta y Entre Ríos. A la par, se estaba desarrollando una industria nacional incipiente y otra estaba siendo recuperada, como Materfer que tuvo una tradición constructiva de coches ferroviarios pesados y empezaba a construir vehículos de pasajeros. También había un novel desarrollo más liviano en la empresa nacional Emepa. Sin embargo, desde el municipio se pensaba que el PTU debía incluir un vehículo ligero y urbano, más cercano a un tranvía que a un transporte ferroviario tradicional y afirman que Nación no disponía de ese tipo de coches.

El informante comenta que buscaron alternativas consultando también a fabricantes extranjeros y se reunieron con una empresa alemana en la ciudad de Rosario, donde también se proyectaba un servicio. Los representantes consultaron cuántas unidades se requerirían y, como eran pocas, no tuvieron interés en proveerlas. También hubo reuniones infructuosas con la corporación Alstom. Ludueña aclara que esas empresas venden equipos con instalación y mantenimiento, por cuanto deben tener una sede local, además, advierte que esos coches costaban varios millones de dólares.

Ante la pregunta de si hubo ofrecimientos nacionales, Ludueña señala que jamás le ofrecieron ningún tipo de coches y que tampoco recuerda haberlos pedido dado el contexto de hostilidades que se había presentado durante la gestión de los permisos. Además, agrega que, si bien Nación tenía vehículos, se destinaban a Buenos Aires y otras provincias. Igualmente, insiste en que el municipio estaba pensando en un sistema tranviario, en distancias cortas y en trenes livianos que fueran compatibles con la vida urbana de peatones, ciclistas y automovilistas. Imaginaban formaciones que pudieran frenar en 30 metros, como un autobús urbano, con velocidades acordes a la ciudad y los vehículos disponibles en el país no cumplían ese requisito.

Se acercaba más a la idea municipal un desarrollo de trenes ultra livianos denominados Tecno-Tren, de la empresa Tecno-Porte S.A., equipos que el gobierno nacional había comprado para la provincia de Entre Ríos. Entonces, evaluando las aptitudes técnicas de todas las opciones, el municipio decidió que lo más compatible con una dinámica urbana eran esos vehículos livianos. El entrevistado sintetiza tres aspectos claves en dicha selección: pisos bajos, plazos de entrega y disponibilidad. Ludueña reconoce que esa opción era arriesgada, ya que la empresa no tenía experiencia, el modelo estaba siendo desarrollado y era bastante novedoso, pero admite que estaban dispuestos a correr el riesgo, porque no veían otra alternativa. Además, asegura que la primera etapa era testimonial, pero que ese gesto iba a salvaguardar toda la red para desarrollarla luego cuando se involucraran los estados nacional o provincial y la sociedad acompañara.

En paralelo, y con numerosas dificultades administrativas, se iban tramitando los permisos para utilizar el ramal C. Operar un servicio tranviario de pasajeros de esas características sobre una vía de cargas condicionaba los proyectos del FCB, porque había horarios en los que no podrían circular. Por ello, Ludueña admite que la idea entraba en conflicto con las gestiones nacionales. Si bien ambos sistemas pueden coexistir, se requería de compatibilizaciones técnicas y, sobre todo, señala el entrevistado, de una voluntad política que no se estaba hallando en Buenos Aires.

Mientras avanzaba la gestión del PTU, Barletta hacía tratativas en el Ministerio de Planificación Federal, para conseguir la cesión del edificio de pasajeros de la ex estación Belgrano. El ex intendente explica que en varias ocasiones habló con el ministro de Vido y con el secretario Jaime, pero no conseguía respuestas. Comenta que, tras meses de negociaciones estancadas, decidió tomar posesión del edificio, cortando la cadena de la puerta, acción que motivó varias denuncias penales de ADIF. En efecto, en abril de 2009 la intendencia recibió una intimación del organismo nacional, solicitando la devolución del edificio y la detención de las obras de restauración. No obstante, el apoyo popular respaldó al intendente para seguir en esa tesitura (Estación Belgrano: el municipio no descarta iniciar acciones legales, 2009, 15 de abril).

Todo ello derivó en un acuerdo, firmado el 15 de diciembre de 2009 entre la Municipalidad de Santa Fe y ADIF, tendiente a la puesta en valor y refuncionalización del edificio, así como también al desarrollo urbano de los espacios linderos. En él, se estableció un plan de trabajo con temas pendientes sobre la transferencia de suelo ferroviario y acciones futuras (Decreto N°02166). La recuperación del edificio se consiguió mediante un comodato de 30 años y se solicitó, además, la desafectación de los andenes para destinarlos a eventos sociales masivos, adicionalmente, se delimitó la franja oeste del cuadro de estación para construir en alta densidad. Asimismo, se establecieron los lineamientos de un plan ferro-urbanístico para la conservación de corredores de cargas, la liberación de tierras usurpadas con relocalización de familias y la incorporación del tren urbano como una propuesta en la que Nación se comprometía a colaborar a cambio de la valorización de terrenos. Concretamente, se incluían tres manzanas en las cercanías del puerto y otro lote al este del Parque Federal que fue destinado a torres de viviendas con financiamiento nacional, todo plasmado hacia 2010 en el Reglamento de Ordenamiento Urbano (Ordenanza N°11.748).

Entretanto, en diciembre de 2010 se compraron, por licitación y con recursos municipales, dos coches motores de la empresa Tecno-Porte S.A. (Licitación Pública N°18). Estos llegaron a Santa Fe

en abril y en agosto de 2011 cuando culminaba el mandato de Barletta (Neffen, 2019, 1 de julio). Flores comenta que fue una sorpresa ver esos vehículos en una fecha tan cercana a las elecciones municipales, porque afirma que no eran los sugeridos y, además, estaban en etapa de prueba o prototipo. Esos coches habían surgido de la idea del empresario bonaerense Jorge Beritich, un ingeniero que tenía experiencia en la fabricación de carrocerías y pretendía producir un vehículo ferroviario de bajo porte para operar en localidades que tuvieran infraestructuras.

En abril de 2011, poco después de la compra municipal, la Secretaría de Transporte de la Nación otorgó a Tecno-Porte S.A. la conformidad en el diseño y fabricación de los vehículos, considerando la documentación presentada a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y en base al “informe favorable (con limitaciones)” emitido por la Gerencia de Seguridad en el Transporte (Nota ST N°1297). Las condiciones imponían que el vehículo circulara sólo en ramales operados por coches del mismo tipo, ya que su estructura de poliéster reforzado de fibra de vidrio no soportaría esfuerzos de compresión producidos por trenes tradicionales pesados. Además, los coches debían someterse a ensayos periódicos, sobre todo de sus ruedas, ya que no se ajustaban a la normativa ferroviaria nacional. Por otra parte, previo al uso público, se debía presentar el Certificado de Habilitación de Práctica. Dichas condiciones, firmadas por Schiavi, llevarían a desestimar las intenciones municipales de utilizar el ramal C.

Por otra parte, en mayo de 2011 el municipio recibió una nueva intimación de ADIF, rubricada en dos cartas documento en las cuales rescindía el acuerdo firmado el 15 de diciembre de 2009 y exhortaba a devolver los edificios de las ex estaciones Belgrano y Mitre, solicitando también que la ciudad se abstuviera de implementar el PTU. Sostenían que las operaciones ferroviarias violarían los convenios firmados, porque el tren cambiaría el destino social acordado para la estación Belgrano. En realidad, nunca se había pensado que los trenes entraran al edificio, dado que se trataba de un servicio que requería solo atravesar el cuadro de estación. La respuesta municipal se tradujo en dos decretos rechazando las intimaciones y la reacción de la ciudadanía fue un abrazo simbólico a la estación (Abrazo a la Estación Belgrano, 2011, 15 de mayo).

Tras analizar todos los sucesos desafortunados que fueron obstaculizando las gestiones del PTU en los despachos de Buenos Aires, preguntamos a Barletta si pensaba que esas objeciones podrían haber sido represalias ante el modo heterodoxo con que había tomado posesión del edificio ferroviario. La respuesta del entrevistado fue negativa. Barletta sostiene que incluso antes de esa actuación ya se habían planteado múltiples objeciones a sus solicitudes. Afirma, en cambio, que las dificultades encontradas tuvieron que ver con “la burocracia capitalina”, con el afán de controlar y decidir sin conocer y de negarse siempre a todo. Además, agrega que no fue apresurado comprar los coches Tecno-Tren, porque los permisos ya estaban tramitados.

La oposición política no pensaba igual y había planteado objeciones en el CD, tal como quedó plasmado en notas brindadas por el concejal Héctor Acuña, quien reclamaba discutir primero la viabilidad del subsistema de transporte y, luego, analizar la compra de las unidades. En el contexto del llamado a licitación, aseveraba: “¿qué sentido tendrá discutir la autorización para el funcionamiento del tren urbano si ya realizamos una erogación de 2.300.300 pesos? ¿Qué vamos a hacer si el sistema no funciona o no resulta conveniente?” (Críticas al tren urbano para la ciudad de Santa Fe, 2011,

9 de enero). La falta de discusión sobre las decisiones del ejecutivo fue denunciada por la oposición y, en especial, por Acuña quien advertía que solo se informaban las decisiones tomadas (Santa Fe: posturas encontradas acerca del tren urbano, 2010).

Por su parte, la concejala Frana (PJ) dice que el PTU fue “una buena decisión, mal ejecutada”, dado que le parecía acertado disponer de un tren, aunque en este punto no hubiese consenso en el bloque justicialista. Argumenta que se discutió la decisión sobre los equipos comprados y que sus fallas quedaron en evidencia. Dice que “fue una medida que no se tomó con todas las precauciones y todos los estudios previos” o bien estos fallaron. En cuanto a posibles falencias de coordinación, Frana no las descarta. Pero, si bien admite que hubo dilaciones en los procesos con Nación, sostiene que “la burocracia algún día se resuelve”, los problemas técnicos no.

3.3.2. Segunda etapa

Si bien el intendente Barletta tenía chances de aspirar a la reelección, optó por candidatearse a gobernador de la provincia y sostiene que lo hizo por el apoyo orgánico del radicalismo, en virtud de disputas en la coalición política con el PS. Por ello, se realizaron elecciones primarias para definir el aspirante a gobernador de cara a los comicios generales. Si bien el radicalismo había logrado un apoyo extraordinario, quien ganó la interna fue el socialista Antonio Bonfatti (2011-2015) que se consagró gobernador, acompañado del vicegobernador Jorge Henn. Dados los planes de Barletta, el candidato a intendente fue Corral que ganó las elecciones municipales de 2011, continuó el PTU y sucedió a Barletta en dos mandatos consecutivos hasta 2019.

Cuando Corral asumió la intendencia los equipos Tecno-Tren ya estaban comprados y se optó por usar el ramal F que no tenía operaciones. Ese corredor también les parecía interesante desde el punto de vista de la movilidad urbana, porque estaba rodeado de distritos más densos que podían garantizar mayor demanda. Por otra parte, conectaba nuevas urbanizaciones y obras realizadas en el norte, con áreas céntricas en transformación. Además, en el contexto del Plan Estratégico Provincial se había explorado esa línea, porque llegaba hasta Recreo, uno de los nodos de las cinco regiones en las que se había dividido el territorio (Bonfatti y Galassi, 2012).⁷

La decisión municipal empezaba a tener respaldo de la provincia por varias razones. En 2012 se instituyó la Unidad Especial de Gestión Ferroviaria (Decreto N°1840) que destrabó algunos obstáculos en Buenos Aires, sin que el gobierno provincial se involucrara abiertamente, ya que el PTU no estaba entre sus prioridades. Ese mismo año, la provincia presentó Ferrot transporte Metropolitano (2012), un proyecto con un servicio ferroviario liviano y potencial extensión regional. La iniciativa buscaba compatibilizar todo el sistema de trocha angosta y definir para el ramal C la circulación de pasajeros durante el día y de cargas por las noches. La idea no prosperó y desde el Museo Ferroviario lamentaban que no se pudiera conseguir la autorización para circular por allí, al menos desde Guadalupe hasta el puerto: “no hay un entendimiento entre el municipio

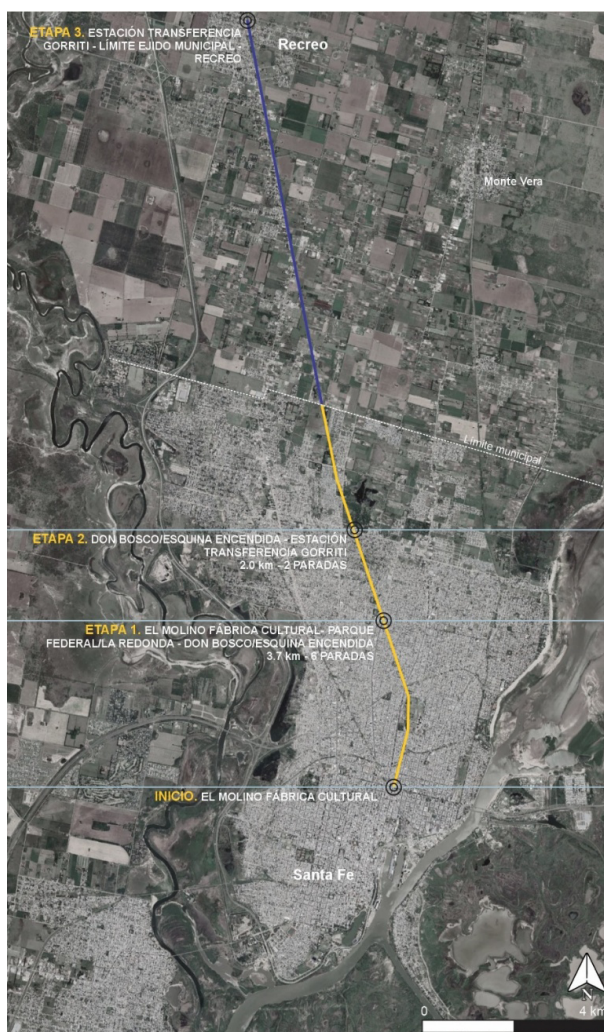
⁷ Se basaba en la caracterización de la provincia en cinco regiones determinadas por sus propias identidades, virtudes y potencial de desarrollo. Los nodos eran: R1: Reconquista, R2: Rafaela, R3: Santa Fe (Centro Cívico de la Región 3 junto con otras dependencias del gobierno provincial en Recreo), R4: Rosario, R5: Venado Tuerto.

y la administración central, que nos hace mal a todos. Los proyectos se tienen que realizar más allá de los estados políticos de los gobiernos" (Andreis, 2013, 13 de julio).

Finalmente, se consolidó la posición del ramal F también por razones urbanísticas. El gobierno provincial entendía que sobre esa traza se estaba formando un corredor cultural, recreativo y deportivo que implicaba no solo la posibilidad de conectar con la localidad de Recreo, sino también la reconversión del espacio público lineal llamado Tríptico de la Imaginación. Este estaba formado por El Molino Fábrica Cultural (ex molino harinero situado sobre Bv. Gálvez), La Redonda, Arte y Vida Cotidiana (histórica cochera de locomotoras ubicada en el Parque Federal), La Esquina Encendida (ex campo universitario de la UNL) y el Centro Cívico de la Región 3 junto a otras dependencias gubernamentales localizadas en Recreo.

A nivel nacional, un hecho desgraciado daría otro guiño a la gestión del PTU. En febrero de 2012 se produjo una tragedia ferroviaria en la Estación Once de Setiembre de Buenos Aires. En el accidente, ocasionado por una formación del Ferrocarril Sarmiento, fallecieron 52 personas y otras 789 resultaron heridas. El suceso reveló el mal estado de los trenes y, en consecuencia, irregularidades en el accionar de la Secretaría de Transporte a cargo de Schiavi. Como resultado, dicha secretaría fue separada del Ministerio de Planificación Federal y subida al rango de ministerio. La misión fue asignada a quien desde 2007 actuaba como ministro del interior, el contador Aníbal Randazzo, y su ámbito de injerencia se convirtió en el Ministerio del Interior y Transporte donde permaneció desde 2012 hasta 2015.

Aunque Randazzo pertenecía al PJ comenzó a desarrollar una carrera política propia ligada a la recuperación de los trenes, permitiendo así que los trámites del PTU empezaran a agilizarse. Con el respaldo parcial de la provincia y la intermediación de Randazzo se consiguió el permiso para operar los vehículos Tecno-Tren sobre el ramal F, entre Bv. Gálvez y la Esquina Encendida (figura 3). El servicio fue habilitado con carácter tranviario y por eso no podía operar en las vías con tráfico carguero. Según Flores, eso desvirtuó el proyecto original que era conformar una red, porque el tranvía quedaba condenado a circular sólo sobre ese corredor desafectado.

Figura 3. Etapas del PTU

Fuente: Elaboración propia.

El municipio carecía de recursos para reparar infraestructuras, reformar el espacio aledaño y construir apeaderos, pero Corral señala que se reunió con Randazzo —a pesar de sus diferencias políticas— e iniciaron tratativas para lograr recaudar fondos en el nivel nacional. El ministro garantizó los recursos y se armaron pliegos licitatorios. Por un lado, la obra urbana adjudicada a la empresa local Coemyc S.A., por otro, los legajos para la señalización electrónica otorgada a Autotrol S.A. de Buenos Aires. También se hicieron compras y licitaciones para la reparación de vías. Todo fue revisado por órganos de control y hubo un expediente al Tribunal de Cuentas. Corral advierte: “te cuento esto, porque hubo fantasías” en torno a los fondos. En cuanto al resumen de inversiones, Ludueña explica que las dos duplas costaron alrededor de un millón de dólares, la reparación de vías y los refugios otro millón y el sistema de señalamiento un millón más.

Si bien todo estaba encaminado, los problemas de gestión no habían concluido. El ramal F, que arrancaba en el bulevar, más al norte cruzaba las vías de carga, situación que obligaba a solicitar nuevos permisos. Se evaluó empezar a operar luego del cruce, pero la intención provincial era partir

desde El Molino. Con las autorizaciones logradas, el municipio presentó un documento descriptivo del Proyecto Tren Urbano (2013) asociado al concepto de un tranvía (figura 4). Asimismo, la posibilidad de extender el servicio hacia otras localidades lo convertía en un tren ligero. El texto destaca ventajas de economía frente a los trenes de cercanías y conveniencias respecto de los autobuses en rapidez, capacidad, confort e impacto ambiental. Se explica que el tren ligero es un servicio que usa el mismo material que un tranvía, pero que incluye segmentos parcial o totalmente segregados, con una capacidad menor al tren, pero mayor al tranvía.

Figura 4. Paradas del PTU



Fuente: Elaboración propia.

Corral impulsó la alianza normativa entre el sistema de transporte público existente y el nuevo servicio ferroviario que sería adjudicado a una empresa de autobuses. En diciembre de 2014 el CD afectó el ramal F al funcionamiento de un tren liviano (Ordenanza N°12.163) y se incorporó el transporte ferroviario a la regulación existente, hasta tanto se aprobase otro marco regulatorio (Ordenanza N°12.156). La operación fue ofrecida a empresas de autobuses para que no vieran en el tren una competencia que afectara su negocio. Por el gerenciamiento, estas tenían derecho al 50 % de la recaudación, asumiendo responsabilidades sobre las unidades, las señales y los seguros. La municipalidad ponía a disposición la infraestructura y la empresa concesionaria los choferes. Esas decisiones derivaron en reclamos de La Fraternidad, sindicato de maquinistas que aspiraba a manejar los trenes, lo que obligó a ofrecer la conducción al personal del FCB.

Cumplimentados los actos administrativos, comenzaron los protocolos de prueba de circulación de los vehículos. Para entonces, hacía tres años que se habían comprado y estaban estacionados

en el puerto, desde donde fueron remolcados hasta la vía linder a El Molino. Allí se hizo un mantenimiento general de equipos con la participación de técnicos de Tecno Porte, sin costos adicionales, a pesar de que los equipos ya no estaban cubiertos por la garantía. Hacia 2014 también empezó el trabajo con la CNRT y con la gerencia de seguridad ferroviaria, estableciendo protocolos y ensayos de funcionamiento sobre las infraestructuras y en las intersecciones con calles.

En 2015 se avanzó con varios acuerdos y protocolos. El convenio de ejecución fue firmado por Corral y Randazzo, quien se comprometía a gestionar ante Belgrano Cargas y Logística S.A. (BCyL)⁸ la autorización del uso gratuito de los tendidos ferroviarios (Convenio marco, 2015). A su vez, el convenio de uso se suscribió entre Corral y el presidente del directorio de BCyL, Marcelo Bosch. El acuerdo repetía los términos del anterior y fue firmado para establecer las condiciones de la autorización. La quinta cláusula advertía: “BCyL podrá resolver el presente Convenio en cualquier momento, no dando derecho a la Municipalidad a reclamo alguno” (Convenio de permiso de uso, 2015). El acuerdo de explotación se suscribió entre Corral y el socio gerente de la empresa que iba a operar los coches (Convenio de gerenciamiento, s/n) y el protocolo de prueba consistió en un ensayo de funcionamiento (Protocolo prueba, s/f).

En 2016 el tren urbano comenzó a funcionar de manera promocional y gratuita. Corral sostiene que estuvo probada la demanda, porque los trenes fueron muy concurridos. También fue ocasión para accidentes, cuestión que llevó a la oposición a pedir explicaciones y el concejal Juan Cesoni (PJ) destacó el gasto de recursos públicos sin resultados positivos (El tren urbano de la capital provincial, 2016). Las pruebas de circulación evidenciaron problemas mecánicos, intrínsecos a la tecnología de los vehículos, pero también sumados al tiempo que habían estado parados. Si bien los coches tenían el motor de un Fiat Duna, Ludueña sostiene que era suficiente para el peso que debían traccionar.⁹ Flores discrepa y añade que esos vehículos tenían muchas limitaciones, porque no habían sido diseñados para un uso intensivo de frenado y arranque, el sistema de transmisión era muy débil, los coches patinaban y tenían dificultades para arrancar.

Además, destaca que la empresa no había terminado los ensayos cuando comenzó a fabricar el vehículo a gran escala. Añade que en la ciudad de Paraná se habían comprado 10 unidades, en la ciudad de La Plata dos, una para Tecnópolis (centro cultural de Buenos Aires), otra para el campus de la Universidad de San Martín y todas tuvieron fallas mecánicas. Flores agrega que cuando Paraná y La Plata tuvieron problemas, los gobernantes solicitaron vehículos ferroviarios a las autoridades nacionales y esos trenes siguen funcionando. Señala que a Paraná le dieron seis coches motores nuevos y a La Plata dos coches motores del Ferrocarril Roca.

El entrevistado opina que se podría haber procedido del mismo en Santa Fe, ya que los equipos portugueses quedaron en Emepa, empresa que dice no haber recibido pedidos desde Santa Fe. También sostiene que los vehículos ferroviarios tradicionales tienen capacidad de frenado a corta

8 La constitución de la sociedad Belgrano Cargas y Logística S.A. se dio por Decreto N°566 del 21 de mayo de 2013, en la órbita del ministerio y bajo el régimen de la Ley N°19.550 de Sociedades Comerciales.

9 Vehículo bidireccional. Motor FIAT diésel + de 1.7 lts - 65 cv, tracción en las cuatro ruedas, montado sobre trineo desplazable a distintos anchos de vía.

distancia, alrededor de 800 metros, por cuanto un coche motor podría haber prestado el servicio. Por otra parte, las señales respondían a los sensores agregados a los coches y estos se podrían haber puesto en otros modelos. En cuanto a la baja altura señalada como ventaja del Tecno-Tren, Flores afirma que se podrían haber adaptado los apeaderos usando rampas. Afirma que se perdió una gran oportunidad y la ciudadanía quedó frustrada: “nunca se le explicó qué había pasado con el tren urbano, simplemente se lo dejó morir y quedó la idea de que el proyecto fracasó porque el tren no sirve, cuando en realidad lo que no servía eran esos vehículos”.

Corral y Ludueña discrepan, insisten en que el municipio siempre estuvo ideando un servicio tranviario y que no había coches de ese tipo en propiedad de la Nación. Con respecto a la empresa Tecno-Porte, Ludueña piensa que tras su alejamiento no volvieron a convocarla para hacer reparaciones o informar lo sucedido, hubiese que pagarlo o no, estuviera en garantía o no, y opina que debió haberse responsabilizado más a la empresa. Admite que el problema se visualizó como una carga política muy pesada, que la exposición mediática era altísima y había que dar explicaciones a diario. Entonces, si el proyecto no implicaba un compromiso político directo, era percibido como algo gravoso. Por su parte, Barletta piensa que Corral pudo haber hecho más para rescatar al PTU como, por ejemplo, buscar vehículos en el extranjero.

Corral señala que eso no era posible dado que los escenarios nacional y local habían cambiado. Por un lado, los desperfectos mecánicos de los vehículos coincidieron con la quiebra y otros inconvenientes de la empresa, profundizados por la muerte del empresario desarrollador, lo que dejó al municipio sin interlocutor. Por otra parte, el arribo del ingeniero Mauricio Macri (2015-2019) a la presidencia de la Nación modificó las reglas de juego. Ese triunfo se dio desde Cambiemos, una nueva coalición política, en la que confluyeron los partidos PRO, ARI y UCR (no orgánicamente), quedando afuera el PS. Esa división de la UCR también fue motivo de discordia entre Barletta y Corral. Además, al asumir el nuevo ministro de transporte, Guillermo Dietrich (2015-2019), la ciudad perdió el apoyo de Randazzo y fueron planteados nuevos objetivos en la frecuencia de uso del ramal de cargas. Corral asegura que evaluó la posibilidad de comprar otros vehículos, pero la negativa nacional a financiar esa adquisición y la dificultad de someter al municipio a otra erogación fueron determinantes. Arroyo relativiza la incidencia de esos cambios y sostiene que se debió haber consolidado lo empezado en 2007.

A escala local, el concejal opositor Ignacio Martínez Kerz (PJ) impulsó una audiencia pública para analizar la conveniencia de seguir adelante con el PTU, mientras el edil oficialista Mariano Cejas acusaba a la oposición de no ser constructiva (Se reabre el debate por el Tren Urbano, 2016, 28 de agosto). Corral añade que entre 2015 y 2016 la ciudad sufrió un severo fenómeno de “El Niño”, con intensas lluvias e inundaciones que modificaron las prioridades. El municipio debió relocalizar familias y construir viviendas en sitios más altos, por lo cual las demandas excedían las posibilidades y no era oportuno volver a invertir en un proyecto tan controversial. Señala, además, que no tenía sentido obstinarse en demostrar la racionalidad del PTU y, hacia el final de su gestión, decidió retirar los coches de las vías, abandonando la iniciativa. Por su parte, los apeaderos se han convertido en refugio de personas en situación de calle (figura 5).

Figura 5. Apeadero del Parque Federal

Fuente: Registro propio (29 de mayo de 2025).

4. Discusión

Retomando el concepto de capacidad estatal, entendida como la aptitud de los entes gubernamentales para alcanzar determinados fines mediante una específica integración de recursos y coordinación social, el abordaje de la política pública PTU evidencia varias limitaciones admitidas por los entrevistados. En virtud del modelo de gestión municipal, reluce positivamente la integración de planeamiento urbano y planificación del transporte, por su virtuosismo para articular usos del suelo y movilidad urbana, superando planteos carentes de las dimensiones dialécticas que requiere el binomio ciudad-transporte. También se destacan las capacidades técnicas de un grupo de profesionales habituados al trabajo en equipo en FADU. Si bien desde saberes especializados podrían objetarse algunas decisiones, es evidente que se impulsaban desde un modelo de ciudad futura. Esto ha sido destacado por Arroyo, incluso sobre los problemas financieros que, en su postura, tienen un efecto relativo, ya que entiende que los planes dan sentido a las inversiones que deben gestionarse. Su postura es que en la gestión de Barletta hubo una prospectiva urbana que no tuvo continuidad, a pesar de que era esperable que la tuviera.

El aparato institucional y las acciones políticas locales debieron lidiar con una dificultosa gobernanza multinivel, en especial, en la construcción de redes verticales de coordinación interinstitucional, ya que el PTU dependía de niveles competenciales de rango superior. Para Arroyo, la estructura partidaria nacional fue clave en esas dificultades. Sostiene que las negociaciones con Nación no avanzaban producto de rispideces con la Secretaría de Transporte que era de otro signo político y que de “forma discrecional” ofrecía recursos materiales y coches ferroviarios a las provincias kirchneristas. Refuerza esa postura diciendo que en el proceso de gestión “fueron infinitos los inconvenientes administrativos que hubo, no se daban los permisos con los más variados argumentos, no se atendían las solicitudes”. Agrega que las autorizaciones acerca del uso del ramal C se dilataban, estaban imperfectas o tenían observaciones.

También sostiene que en ese momento faltó un concepto de equidad federal en el manejo de los recursos y argumenta que eran mayormente destinados a sitios donde el kirchnerismo tenía su mayor base clientelar. Además, agrega que el gobierno nacional intervenía directamente en los municipios a través de obras públicas o de subsidios que se otorgaban evadiendo las instancias provinciales y en función de acuerdos o lealtades políticas. Recuerda que, en 2007, en Santa Fe había muy pocas obras nacionales, pero algunas eran muy significativas y estas se habían paralizado en algún momento o cambiaron el ritmo de obra con objeciones en los certificados.

Según esos argumentos, la noción de capacidad nodal del Estado —como aquella que actúa a partir de una coherencia institucional y espacial de alta calidad burocrática, capaz de articular preservando cierta autonomía— mostraba aquí sus límites al quedar el PTU subordinado a decisiones cupulares (negativas-positivas-negativas), en su gestión hacia arriba, y perjudicado por intereses particularistas. El proyecto también parecía desvalido a nivel meso, debido al escaso respaldo provincial que es, en cambio, una clave del avance del proyecto mendocino. Desde su experiencia, Ludueña lo explica claramente: “cuando nosotros íbamos a Buenos Aires a gestionarlo venía una municipalidad, no iba una provincia... A nivel de un Estado federal como Argentina, una cosa es que vaya un gobernador y otra que vaya un intendente”.

Esas dificultades muestran la vulnerabilidad del PTU también ante hechos circunstanciales que, transitoriamente, lo beneficiaron como el soporte administrativo y financiero del ministro Randazzo y el desarrollo de capacidades institucionales a partir de nuevos dispositivos legales que implicaron un mayor involucramiento provincial. Al respecto, Ludueña señala que entonces “era más fácil abrir puertas en Buenos Aires y podíamos hablar con el secretario de transporte, por ejemplo, que nunca nos había recibido”. Esos apuntalamientos recayeron en la gestión de Corral y duraron hasta que nuevas políticas nacionales dejaron al PTU otra vez en la orfandad.

Lo dicho grafica la discusión sobre el concepto de autonomía y el tendido de redes verticales de coordinación interinstitucional. Por otro lado, surgieron trabas en virtud de la infiltración del Estado local de manera horizontal. Dentro del municipio, la oposición no acompañó en ningún momento —aunque no queda claro que debiera hacerlo— y, por fuera, la ciudadanía empezaba a sentirse defraudada con tanta dilación. Sobre lo primero, Ludueña dice que al haber sido el PTU una propuesta electoral de Barletta “la oposición política lo tomó como algo que debía boicotarse, claramente, porque jamás lo tomaron como una política de Estado”. Señala que nunca hicieron aportes constructivos y admite que esa fue una carencia importante. Arroyo entiende que esas prácticas responden a un “primitivismo en la concepción de la política”. Con respecto a la participación ciudadana, Barletta lamenta que ninguna ONG o representación vecinal saliera a defender el proyecto que había impulsado su triunfo electoral, por cuanto las capacidades políticas también han mostrado sus límites para infiltrar el proyecto localmente.

Por último, en cuanto a las singularidades de la planificación y gestión del transporte, el PTU pasó por todos los contratiempos previsibles a escala local: implicó inversiones extraordinarias y otras dependientes de actores ajenos al municipio; atravesó tres gestiones municipales con una continuidad desafiada por nuevas demandas; enfrentó sus dilemas en ausencia de un activo rol provincial; fue vulnerable ante decisiones cupulares; resultó modesto para animar el interés de la

oferta tecnológica multinacional. En relación a los fabricantes nacionales, el municipio asumió el riesgo de adquirir equipos desarrollados por una compañía de escasa experiencia en el rubro, pero —a la vez— no la hizo legalmente responsable de posibles imprevistos. Por otro lado, el concepto adoptado convergió en un desarrollo híbrido entre un tranvía, que circula por calles a escala urbana, y un tren que transita por vías segregadas de alcance regional, hibridación que atraviesa al propio calificativo de *tren urbano*. Esta opción no parece haber implicado un problema técnico en sí mismo, aunque sí puede haber incrementado los riesgos asumidos.

5. Conclusiones

Tratando de no reducir todo el proceso a su desenlace en el problema mecánico imprevisto y dado que la investigación se propuso abordar la noción de capacidad estatal por sobre la revisión de acciones individuales, para concluir este artículo retomamos el concepto de capacidad nodal, también como articulador de las secciones que lo integran. Dicho concepto enlaza la capacidad institucional en todos los niveles estatales (municipal, provincial, nacional) y la capacidad escalar que responde a la articulación de esas instancias jurisdiccionales para desarrollar, en este caso en particular, un proyecto ferroviario urbano. Este ha reconocido las necesidades, posibilidades y especificidades del medio, al tiempo que ha desplegado acciones políticas para atenderlas en una estrategia multiescalar que abarcó a los espacios local, regional y nacional.

Los aspectos deficitarios ponen de manifiesto que ambas dimensiones han tenido falencias. Por una parte, las capacidades institucionales fueron “contaminadas” por coyunturas negativas y prácticas inherentes a las parcialidades político-partidarias (con una atención selectiva de sus clientelas provinciales y locales), afectando así la intervención de instancias burocráticas que debieron haber respondido a los objetivos de la política pública, no a intereses particularistas. Por otro lado, las capacidades escalares, que despliegan enlaces verticales, fueron afectadas por evidentes “desconexiones”, como así también por el escaso “involucramiento conector” de la instancia intermedia (provincial) entre las nacionales y locales. Este hecho se magnifica debido a la baja incidencia municipal en su capacidad de acceder a decisiones y recursos cupularmente asignados. Como resultado, hoy perduran representaciones negativas sobre el PTU, ya que para ciertos sectores sociales y políticos aún desata controversia, frustración e incompreensión.

Pese a ello, siendo este el primer esfuerzo metódico de revisión de esa política pública, podrían capitalizarse algunos aprendizajes de cara a futuros proyectos: la necesidad de crear instancias institucionales que trasciendan las coyunturas políticas, la premisa de impulsar una estratégica gestión política de las competencias, la misión de preservar grados de autonomía fomentando también la cooperación institucional, la premisa de disponer de estudios previos que permitan tomar recaudos ante los posibles riesgos emergentes de sus diagnósticos, el hacer jurídicamente responsables a los actores sociales involucrados en esos riesgos, entre otras lecciones. Por ello, esperamos que este trabajo produzca una contribución relevante, tanto generando un avance en los campos científicos en los que se inscribe, como promoviendo la reflexión en otros contextos sociales y políticos capaces de incidir en el diseño de políticas públicas de transporte. En tal sentido, también pensamos que este estudio de caso aporta al debate teórico con valor de transferibilidad por haber asumido el

desafío de interpretar las evidencias de un modo que exhibe potencialidades y restricciones propias de las capacidades estatales a escala municipal.

Referencias

- Abrazo a la Estación Belgrano (2011, 15 de mayo). *El Litoral*. <https://acortar.link/HoxuQw>
- Anapolsky, S. y Pereyra, L. (2012). Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas. *Transporte y Territorio*, 7, 57-75. <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00704057.pdf>
- Andreis, A. (2013, 13 de julio). Es una vergüenza que en Santa Fe no podemos no tener un tren urbano (sic). *Uno Santa Fe*. <https://acortar.link/qGT5Ln>
- Aón, L. C., Cola, C. A., Giglio, L. y Vera Candado, J. (2014). Políticas de transporte y movilidad para la planificación del crecimiento urbano. GII Movilidad, Ambiente y Territorio del Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido - G II IIPAC FAU UNLP, 467- 479.
- Barletta y su gabinete empezaron a trabajar (2007, 12 de diciembre). *El Litoral*. <https://acortar.link/8DGmIV>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. <http://hdl.handle.net/10469/8788>
- Bonfatti, A. y Galassi R. (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.
- Convenio de gerenciamiento para prestación del servicio de transporte público de pasajeros por tren liviano (s/n). Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (MCSF) - Empresa Autobuses Santa Fe S.R.L.
- Convenio de permiso de uso de la traza de la línea F del ex Ferrocarril General Belgrano para el proyecto del tren urbano en la ciudad de Santa Fe (2015). MCSF - BCyL S.A.
- Convenio marco para la ejecución del tren urbano en la ciudad de Santa Fe (2015). MCSF - Ministerio del Interior y Transporte.
- Críticas al tren urbano para la ciudad de Santa Fe (2011, 9 de enero). *La Capital*. <https://acortar.link/GlufN5>
- Dalla Torre, J. (2020). Nuevo sistema de transporte público en el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. Algunas reflexiones sobre movilidad. *Transporte y Territorio*, 22, 230-257. <https://doi.org/10.34096/rtt.i22.8409>
- Decreto D. M. M. N°02166 del 22 de diciembre de 2009. Acta Acuerdo. Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe - ADIF SE.

- Decreto N°1840 de 2012. Creación de la Unidad Especial de Gestión Ferroviaria. Ley Provincial N°13.242 de Reactivación del Sistema Ferroviario Santafesino. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. <https://acortar.link/revam7>
- El tren urbano de la capital provincial, un fiasco que ya no rueda y cosecha críticas (2016, 20 de marzo). *La Capital*. <https://acortar.link/yeXbOk>
- Estación Belgrano: el municipio no descarta iniciar acciones legales (2009, 15 de abril). *El Litoral*. <https://acortar.link/5r4M7l>
- Fernández, V. R. y García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Estado y Políticas Públicas*, 1, 19-46. <http://hdl.handle.net/11336/16337>
- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2012). Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina. *Revista de Políticas Públicas*, 16 (1), 51-65. <http://hdl.handle.net/11336/196509>
- Ferrocarril, Urbanismo y Territorio. (1988). Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- Ferrot transporte Metropolitano. Movilidad interurbana de las personas en Áreas Metropolitanas: Rosario - Santa Fe. (2012). Rosario: Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Santa Fe.
- Furlani, M. V. (2010). Políticas públicas de desarrollo urbano y transporte. El Proyecto Metrotranvía Urbano, Provincia de Mendoza, Argentina. *Proyección 9. Hábitat Urbano: dimensiones y perspectivas*, IV, 180-215. <http://hdl.handle.net/11336/128479>
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales. Dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Reforma y Democracia*, 66, 228-258. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050008>
- Jiménez, C.M. (2014). Autonomía local y coordinación interinstitucional en zonas de frontera. *Revista Jurídica*, 11 (2), 88-109. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7517761>
- Krüger, R., Orduna, M. B. y Velázquez, M. (2017). La interdisciplinariedad en la planificación del transporte urbano. En A. E. G. Müller. (Comp.). *Transporte urbano e interurbano en la Argentina: aportes desde la investigación* (pp. 15-24). Buenos Aires: PIUBAT.
- La gestión del cambio, 2007-2011 (2011). Santa Fe: Dirección de Comunicación, Gobierno de la Ciudad de Santa Fe.
- Ley N°26.352 del 28 de febrero de 2008. Reordenamiento de la Actividad Ferroviaria. Honorable Congreso de la Nación Argentina. <https://acortar.link/KvjM6V>
- Licitación Pública N°18 del 15 de diciembre de 2010. Adquisición de dos coches ferroviarios autopropulsados para transporte de pasajeros. Secretaría de Hacienda y Economía, Dirección de Compras, MCSF.
- Miralles Guasch, C. (2002). *Ciudad y transporte: el binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel.

- Navarrete, M. J., Magallanes, R. M., y Dalla Torre, J. (2024). Desafíos para la movilidad sostenible: el desarrollo de políticas en el Área Metropolitana Mendoza (Argentina). *Transporte y Territorio*, 30, 260-285. <https://acortar.link/mHqfUY>
- Neffen, G. (2019, 1 de julio). Breve crónica del tren urbano, una historia que nunca arrancó y con probable destino de epitafio. *Aire Digital*. <https://acortar.link/Cs84y2>
- Nota ST N°1297, EXP-S 01: 0407696/2010, folio 313, del 8 de abril de 2011. Secretaría de Transporte, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Ordenanza N°11.748 de 2010. Reglamento de Ordenamiento Urbano. Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Santa Fe (HCDSF).
- Ordenanza N°12.156 del 11 de diciembre de 2014. Incorporación del transporte público ferroviario de pasajeros a la Ordenanza N°11.580/2009 sobre el servicio de transporte público de pasajeros por colectivos. HCDSF.
- Ordenanza N°12.163 del 18 de diciembre de 2014. Afectación del ramal F al funcionamiento del sistema de transporte público de pasajeros por tren liviano. HCDSF.
- Pozueta Echavarri, J. (2000). Movilidad y planeamiento sostenible: hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 30. <https://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/244>
- Protocolo prueba de funcionamiento tren urbano (s/f). Secretaría de Obras Públicas y Recursos Hídricos, Programa de Planificación de Obras Urbanas, Dirección de Estudios y Proyectos, MCSF.
- Proyecto Tren Urbano Ciudad de Santa Fe. (2013). Lineamientos Iniciales. Secretaría de Planeamiento Urbano, MCSF.
- Pulido, D., Darido, G., Muñoz-Raskin, R. y Moody, J. (Eds.) (2021). *Manual para el desarrollo de ferrocarriles urbanos*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - Banco Mundial.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE* 32, 81-107. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7517761>
- Santa Fe: posturas encontradas acerca del tren urbano (2010). *Crónica Ferroviaria*. <https://acortar.link/xz6Kl8>
- Saus, M. A. (2014). *Ferrocarril y Ciudad*. Rosario: UNR Editora.
- Schweitzer, M. (2014). Políticas ferroviarias en la argentina. Planes y proyectos en la primera década del siglo XXI. *Transporte y Territorio*, 10, 13-32. <https://doi.org/10.34096/rtt.i10.501>
- Se reabre el debate por el Tren Urbano. (2016, 28 de agosto). *Agenciafe*. <https://acortar.link/hy3Bvm>