

por  
**ALBERTO  
MÜLLER**

*Profesor titular  
FCE-UBA\**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SON LAS  
HERRAMIENTAS QUE TIENE EL ESTADO  
PARA DEFINIR EL PERFIL ECONÓMICO  
Y SOCIAL DEL MODELO Y DETERMINAR  
CÓMO SE ENFRENTA EL IMPACTO QUE  
TIENE LA EXPANSIÓN ECONÓMICA EN EL  
SECTOR TRANSPORTE.

# TRANSPORTE Y PATRÓN SOCIOECONÓMICO: RELACIONES, IMPLICANCIAS, EQUÍVOCOS





## ransporte y desarrollo

El transporte es una actividad primordial dentro del proceso de producción y reproducción de la vida material y cultural de las sociedades; prácticamente ninguna actividad humana puede ser concebida sin la concurrencia de desplazamientos de personas u objetos, porque todo ocurre en el espacio, y no en un único lugar. Transportar ha sido entonces una de las actividades que han estado presentes desde las formas más antiguas de organización humana, de maneras variadas, en función del específico contexto económico y social.

El capitalismo propicia el sistemático desarrollo de la división del trabajo, incrementando exponencialmente las necesidades de desplazamiento de personas y bienes, tanto por la especialización como por el incremento de los volúmenes producidos. Ello se traduce en la separación neta de algunas actividades de transporte, las que pasan a ser el objeto de organizaciones productivas especializadas. Es sólo en esta época que tiene sentido hablar de un “sector” de transporte, separado de las restantes actividades, y aun así, no todo el transporte es realizado por el “sector transporte”: los desplazamientos a pie son un ejemplo de esto.

La etapa moderna del transporte se asocia entonces al desarrollo del capitalismo; a su vez, puede identificarse una suerte de ondas largas (a la manera de Schumpeter) referidas al transporte. La primera etapa del capitalismo –vivió en rigor casi solamente por Gran Bretaña– se apoya en la carretera y el sistema de canales; podríamos cifrar su duración en medio siglo. Una segunda etapa sería la constituida por el auge del vapor y el desarrollo ferroviario. Ya la tercera comprende la tracción eléctrica, el motor de combustión interna y el transporte aéreo. Las dos últimas etapas tienen una duración aproximada de un siglo cada una. A fines descriptivos, y al propósito de ordenar el multifacético colectivo de acontecimientos que produce la historia, esta es una propuesta válida.

Ya mucho más complejo es intentar establecer relaciones de determinación. Se trata de responder a preguntas tales como las siguientes: ¿son los ciclos mencionados el producto de estas innovaciones que se gestan en el ámbito del desarrollo científico y tecnológico? ¿O es más bien la dinámica capitalista la que adopta y desarrolla estos principios tecnológicos, en función de una lógica determinada del proceso de acumulación? En otros términos, se trata de decidir si es la innovación del vapor, por ejemplo, lo que explica la particular configuración que adopta el sistema de transporte en una etapa determinada, o si en cambio el vapor es elegido y desarrollado en función del particular perfil que adopta la acumulación capitalista.

Nuestra postura tiende a aproximarse a la opción primera, pero cabe advertir que las respuestas que se ensayen tendrán necesariamente límites, en cuanto a su alcance explicativo, por tratarse de mutaciones que revisten carácter evolutivo, no recurrentes. La única afirmación segura es que el desarrollo del transporte y el desarrollo de la división del trabajo –con lo que esta acarrea en el plano productivo– constituyen dos patas fuertemente complementarias.

Nuestro propósito es delinear algunas reflexiones acerca de esta cuestión, centradas en el caso argentino, pero no con el propósito de dar una respuesta de carácter general a estos interrogantes. Más bien, se los empleará como disparadores para tratar algunas cuestiones más específicas, siempre referidas a la relación entre patrón económico y sistema de transporte. Parece útil reunir reflexiones en esta línea, referidas a pasado y futuro, como una forma de que la evidencia histórica ayude a pensar hacia adelante.

La primera de ellas se referirá al papel desempeñado por el sistema de transporte en el desarrollo de la Argentina moderna, en particular por la red ferroviaria. Se tratará luego la involución del modo ferroviario, y su relación con el patrón de industrialización. Por último, se tratará la temática del transporte y el desarrollo económico a futuro, ya con un objetivo positivo.

*El capitalismo propicia el sistemático desarrollo de la división del trabajo, incrementando exponencialmente las necesidades de desplazamiento de personas y bienes, tanto por la especialización como por el incremento de los volúmenes producidos.*

### **El ferrocarril: ¿fundador o instrumento de la Argentina moderna?**

Es un lugar común, en la cultura general pero también en la visión de especialistas, la asignación de un rol fundador al modo ferroviario. Esto se daría sobre todo para el territorio “vacío” a la hora del desarrollo agroexportador, es decir, la región pampeana, y en menor medida otras áreas geográficas.

La particular secuencia que tuvo lugar en la ocupación de la región pampeana refuerza esta aserción. La expulsión o aniquilamiento del indio dio lugar a un proceso de apropiación de tierras no explotadas, a las que luego llega el ferrocarril, para finalmente dar lugar a la puesta en producción. Esto es, el ferrocarril por lo general llega antes de que la producción se ponga en marcha; y su llegada “funda pueblos”, nucleados en torno a las estaciones ferroviarias.

El análisis de Raúl Scalabrini Ortiz refuerza esta argumentación al indicar que el ferrocarril no fue sólo el fundador, sino el instrumento que sostuvo un modelo de fuerte dependencia de la economía argentina respecto de la economía británica. Invoca al respecto la lógica de la red, centrada en los puertos de exportación; pero destaca además la asimetría de tarifas, notoriamente más bajas para el movimiento inverso al del comercio de exportación, constituyéndose así en una suerte de “arancel negativo” para el desarrollo industrial del interior. Colocaremos aquí en entredicho esta visión convencional.

Corresponde ante todo una aclaración trivial. No caben dudas de que el ferrocarril fue un elemento clave en la ocupación territorial de la Argentina. Sin este eslabón, seguramente este proceso no habría tenido lugar en la forma en que lo hizo; pero no fue el único elemento crucial. También indispensable parece haber sido la aparición de la navegación a vapor y de las técnicas del congelado y luego del enfriado de carnes; ellas viabilizaron una transformación profunda al sustituir el antiguo ganado productor de cuero y tasajo por ovinos en primer lugar y bovinos luego, destinados a abastecer los paladares ingleses, bastante más exigentes que los de los esclavos consumidores de carne seca. Como es sabido, la necesidad de desarrollar pasturas artificiales fue lo que motivó la relativamente tardía irrupción de la agricultura en las pampas (hasta mediados de la década de 1870, la Argentina importaba trigo de Brasil).

Es imposible aquilatar las importancias relativas del ferrocarril y los restantes factores en el explosivo proceso de ocupación que significó el modelo agroexportador. Pero lo cierto es que la imagen de un ferrocarril fundador y civilizador parece ajustarse más a la de una óptica local, por la diferencial valorización del suelo que implicaba la cercanía de la red. A nivel global, es en el desarrollo de los mercados externos y de las potencialidades naturales de la región pampeana donde hay que buscar los verdaderos impulsos “civilizadores”.

De hecho, para la tesis de un ferrocarril por sí mismo “desarrollador”, abundan los contraejemplos, dentro y fuera de la región pampeana. Por una parte, la cuenca inferior del Río Salado, en la provincia de Buenos Aires, contó con líneas ferroviarias; pero ellas fueron incapaces de asentar población, pese a la proximidad a nodos portuarios. Igualmente ocurre en áreas extrapampeanas, donde el ferrocarril representó un desarrollo mínimo; un ejemplo claro es el del ramal de San Antonio Oeste a Bariloche. En ambos casos, la explicación debe encontrarse en el reducido potencial productivo del entorno natural, en relación con lo demandado por los mercados.

Uno de los pocos casos donde puede argumentarse que el ferrocarril tuvo un efecto inductor del desarrollo es en el caso del Alto Valle del Río Negro. El ramal de Bahía Blanca a Neuquén fue construido por imperativos de orden bélico; se trataba de contar con un vector que permitiera el transporte rápido de pertrechos, en el caso (que se consideraba probable) de que se produjera una guerra con Chile, por conflictos limítrofes. Una vez construida la línea en 1899, el propio Ferrocarril Sud llevó adelante acciones para promover el poblamiento del área, para así obtener cargas para darle uso; este desarrollo se materializó unos treinta años más tarde.

Pero este caso fue la excepción. La regla fue que el ferrocarril no hizo más que viabilizar potencialidades productivas preexistentes y detectadas (aunque con poca precisión, como correspondía a una época de pocos conocimientos geográficos y mucha especulación con tierras).

En cuanto al análisis de Scalabrini Ortiz, no le falta perspicacia para comprender la funcionalidad del sistema ferroviario; pero requiere ser complementado con argumentos económicos. La conformación de una red centrada en los principales puertos –aunque cabe enfatizar que no centrada solamente en Buenos Aires– no es reflejo sino de la propia lógica agroexportadora. Otra configuración no habría aportado grandes modificaciones a un modelo económico con eje en la explotación de la renta agraria, aunque se habría traducido en mayores costos de transporte. Y en cuanto a la señalada asimetría de las tarifas, se trata de un fenómeno típico en el transporte: la llamada carga de retorno siempre abona un flete menor, porque se trata de evitar el retorno de parque rodante en vacío. Sin duda, el efecto fue el indicado por el autor; esto es, la reducción de incentivos económicos para el desarrollo manufacturero del interior. Pero esto no implica que este aspecto era indispensable para la funcionalidad del modelo agroexportador. Notemos por otro lado que con la tecnología de hoy, este fenómeno no habría sido relevante, dado que el transporte a granel requiere vagones especializados, que no pueden ser utilizados para otro tipo de carga; conviene sacrificar la posibilidad de transportar carga de retorno, si se logran economías mayores por el transporte bajo forma de graneles, que reducen fuertemente los requerimientos de manipuleo.

En definitiva: el rol del ferrocarril en el modelo agroexportador no fue sino el de concurrir a su viabilidad, en cuanto tecnología moderna y apta. No tuvo por sí mismo una función inductora del poblamiento y las actividades.

Esto no impide, desde ya, preguntar por qué el impresionante crecimiento ferroviario no dio lugar a una actividad industrial vigorosa que proveyera equipos e insumos, tal como ocurrió en Estados Unidos, más allá de algunos desarrollos (por ejemplo, la fabricación local de coches de pasajeros de madera). La Argentina nunca fabricó en forma sistemática locomotoras de vapor, y muy pocos fueron los aportes locales en lo que corresponde a material remolcado metálico. Esto respondió al marco normativo adoptado para el sistema ferroviario a partir de la ley 5.315, por la que se liberó de aranceles la importación de todo lo destinado al sistema ferroviario. Fue amplio el impacto de este dispositivo legal: entre un quinto y un cuarto de las importaciones argentinas se realizaron bajo este régimen.

Pero esta decisión tiene más que ver con las políticas productivas que adoptó la Argentina, antes que con su sistema de transporte, aunque no caben dudas de que las empresas ferroviarias privadas tenían interés concreto en conservar este esquema.

## Industrialización e industria automotriz

Como es sabido, la industrialización sustitutiva de importaciones ensaya sus primeros pasos en la década de los '20, y se consolida como patrón económico dominante, hasta la dictadura militar de 1976. Tras una primera etapa donde predomina el capital de origen local, acompañado por algunos desarrollos industriales estatales, a partir de la década de los '50 se articula un esquema donde concurren –con diversas funciones y fuerzas– capitales nacionales, capitales extranjeros y el Estado.

Uno de los principales protagonistas de este proceso de crecimiento industrial –que por cierto no se encontraba en un ocaso cuando es interrumpido por la desastrosa política económica de la dictadura iniciada en 1976– fue la industria automotriz. A precios de 1960, el complejo metalmecánico –del que el sector automotor es parte preponderante– pasó de representar el 16% del valor agregado industrial en 1950 al 34% en 1973. En este último año, este

## *El crecimiento del automotor responde a sus ventajas tecnológicas, en términos de costo y flexibilidad, frente al modo ferroviario.*

agrupamiento representaba no menos de 13% del total del producto bruto del país, como resultado de un crecimiento del valor agregado sectorial que duplicó el del país en su conjunto.

Más aún: la industria automotriz fue una suerte de niña mimada de los más diferentes gobiernos, al punto de subsistir mediante regímenes especiales a las más diversas circunstancias, hasta el presente, luego de que la Argentina abandonara ambiciones industriales en muchos sectores.

Ahora bien, es un lugar común la afirmación de que fue la decisión de desarrollar esta industria lo que motivó un conjunto de reformas en el sector transporte. Contamos aquí la racionalización ferroviaria, la supresión de las redes tranviarias y de trolebuses, y sobre todo el considerable desarrollo vial. Con relación a este último, la red vial pavimentada interurbana era virtualmente inexistente en la década de los '30; el grueso del sistema vial se financiaba a través de una contribución que abonaban las empresas ferroviarias (merced a la mencionada ley 5.315), y se orientaba a confluir a las estaciones ferroviarias. Pero 40 años más tarde, el país contaba con cerca de 40.000 km de rutas pavimentadas.

¿Fue esta evolución del sistema de transporte un complemento obligado del desarrollo de la industria automotriz? Por ejemplo, ¿puede alegarse que la reducción del sistema ferroviario respondió a una lógica industrial que priorizaba al modo automotor?

A esta tesis puede oponerse otra, y es que el crecimiento del automotor responde a sus ventajas tecnológicas, en términos de costo y flexibilidad, frente al modo ferroviario.

Por otro lado, debe considerarse que no todo el tráfico que conduce el automotor es transferible al ferrocarril. Existe un importante rango de tráficos cuya transferencia ocasionaría un costo excesivo, o directamente no es posible, en razonable paridad de condiciones.

Esto ocurre con diversos flujos de carga; pero el principal caso aquí es el del automóvil individual, una prestación para la que el ferrocarril no tiene opción a ofrecer. Al respecto, debe señalarse que el grueso de los beneficios de los proyectos viales proviene precisamente de economías del usuario del automóvil, y las evidencias disponibles no sugieren que este segmento de los usuarios viales se encuentre subsidiado por vía de la provisión de infraestructura. Su existencia responde entonces a la razonabilidad económica, y no requiere ser asociada a algún patrón productivo determinado.

De hecho, esta es la evidencia que brinda la perspectiva internacional. Menos de 20 países en el mundo poseen industria automotriz, pero esto no ocasiona matices diferenciadores en lo que se refiere al uso del automotor. Más aún: en el país desarrollado que ha sido la cuna de la industria automotriz –nos referimos a Estados Unidos–, el sistema ferroviario conduce más tráfico de cargas que el automotor, una posición de primacía que pocos países muestran. Por su parte, países europeos productores de automotores –como es el caso de Alemania e Italia– conservan y desarrollan sistemas ferroviarios o tranviarios en sus ámbitos urbanos.

En definitiva, no corresponde asociar en forma mecánica la evolución del sector transporte –en la Argentina y en el mundo– a algún particular modelo de desarrollo industrial. Se trata de temáticas que circulan por andariveles separados.

Lo expuesto no quita que la tesis acerca de la ventaja tecnológica del automotor se encuentre de todos modos sujeta a controversia, por cuanto la ventaja del automotor responde en parte a factores espurios. Ello ocurre por el subsidio que reciben los vehículos pesados por el uso de la infraestructura vial (por lo general, el gasto asignable por infraestructura al camión no es cubierto por la tributación específica que se ejerce sobre él), y por el más exigente régimen de trabajo que se imponen a sí mismos los transportistas que operan por cuenta propia, y que constituyen una buena parte de la oferta del sistema de cargas.

## El desarrollo futuro de la Argentina y el sistema de transporte

Los apartados anteriores brindan algunos criterios para pensar la cuestión del transporte a futuro. Sabemos que no cabe esperar “efectos inductores” particulares por parte del sistema de transporte sobre el resto de la esfera productiva; asimismo, hemos visto que –más allá del eventual aprovechamiento de sinergias particulares– la evolución del sector transporte debe ante todo ser entendida a partir de su lógica sectorial.

A lo anterior, cabe agregar algunas consideraciones complementarias:

**a.** El transporte no constituye hoy día un particular obstáculo para el crecimiento productivo. Los últimos años han presenciado una importante expansión económica. Salvando el considerable bache que representa el derrumbe ocurrido en 2001-2002, la economía argentina ha crecido en producción de bienes en casi 40%, con relación a 1998, año pico del anterior régimen macroeconómico. Esto se ha visto reflejado en una mayor demanda de infraestructura que –con algunos tropiezos puntuales– ha sido cubierta en tiempo y forma. Ello en parte es resultado de la actividad privada (típicamente, en lo que concierne a puertos de exportación de granos y subproductos), y en parte por el aporte estatal en términos sobre todo de infraestructura vial. Si bien es necesario atender a mayores requerimientos en cuanto a capacidad, ello puede realizarse en ritmos razonables, por lo que no cabe esperar restricciones importantes a futuro.

**b.** El grueso del territorio habitado con algún nivel de densificación cuenta hoy con conectividad, brindada sobre todo por el sistema vial. En tal sentido, no es errado afirmar que hoy la Argentina cuenta con una infraestructura básica adecuada, en términos de la accesibilidad. Serán necesarios desarrollos específicos de infraestructura de transporte para eventuales emprendimientos puntuales que demanden intensivamente prestaciones. Este es típicamente el caso de proyectos mineros de gran escala, cuyo desarrollo depende además de la obtención de las adecuadas licencias ambientales.

**c.** Las perspectivas de expansión económica a futuro son en general promisorias, y esto tendrá seguramente impactos sobre la demanda de

*Hoy la Argentina cuenta con una infraestructura básica adecuada, en términos de la accesibilidad. Serán necesarios desarrollos específicos de infraestructura de transporte para eventuales emprendimientos puntuales que demanden intensivamente prestaciones.*

transporte, en particular en lo referido a los mayores volúmenes de bienes y a la calidad requerida para el servicio (lo que se comprende habitualmente bajo el nombre de logística), como al crecimiento de la tenencia y uso del automóvil individual.

Bajo estos supuestos, el futuro del sistema de transporte guardará relación sin duda con el perfil productivo y social que adopte la Argentina; pero la relación entre ambos planos debe ser establecida en los siguientes criterios: (a) las oportunidades que el sistema de transporte puede ofrecer para actividades proveedoras; (b) los desarrollos propios que el sistema de transporte puede plantear, en función de políticas específicas, vinculadas a la economía del sector, a la demanda energética, a la temática ambiental y demás aspectos conexos.

*Las perspectivas de expansión económica a futuro son en general promisorias, y esto tendrá seguramente impactos sobre la demanda de transporte.*

En relación con las oportunidades que el transporte puede brindar, corresponde mencionar la de construir, a partir de la demanda pública de infraestructura, un sector de construcción con proyección internacional, tal como lo logró Brasil. Hay aquí una ausencia muy visible de políticas; esto se patentiza, por ejemplo, en la compra de la principal productora de cemento por parte de una empresa constructora extranjera, en el año 2005, siendo que el capital local brilló por su ausencia. Es imperativo que el actual boom de obra pública deje un saldo significativo en términos de capacidad empresarial con voluntad de crecimiento fuera de nuestras fronteras. Las grandes obras de energía coadyuvan en este punto.

En el mismo sentido, cabe destacar la posibilidad de retomar el desarrollo de una industria naviera, hoy limitada en su alcance, luego de un proceso casi voluntario de destrucción. Se trata de una actividad para la que la Argentina cuenta con ventajas competitivas, en términos de costo y capacitación de la fuerza de trabajo.

En cuanto al particular sendero de desarrollo que el sector transporte puede adoptar, esto ya debe responder a una planificación sectorial que permita definir los roles que le competen a cada uno de los modos. Esto implica, en particular, lo siguiente:

1. Encarar la añosa y nunca bien escuadrada cuestión del rol del sistema ferroviario. Su función hoy día ya no es la de brindar accesibilidad, dada la concurrencia de la red vial pavimentada (cuyo desarrollo supera actualmente el máximo que el ferrocarril supo tener), y el importante desmantelamiento operado en la red. Al respecto, la experiencia indica que debe revisarse la política de concentrar las prestaciones en una demanda reducida, susceptible de ser tratada mediante trenes completos, evitando en todo lo posible la atención de tráficos más difusos. Ello parece conspirar contra la necesaria

densificación que este modo requiere, en función de sus elevados costos de infraestructura. Una masiva recuperación de cargas parece ser –en el largo plazo– la senda que debe encarar el ferrocarril. En este proceso, los servicios interurbanos de pasajeros sobre vías troncales merecen ser también evaluados.

2. Encarar la cuestión del transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires desde una perspectiva global y de largo plazo, algo hoy inexistente. Luego de varias décadas de operación en una suerte de “piloto automático” –posibilitada por el lento crecimiento urbano, la capacidad de la red vial básica, el paulatino desarrollo de vías rápidas y el flexible desempeño del transporte automotor público–, el transporte metropolitano comienza a mostrar síntomas que anticipan una crisis, motivada por el descontrolado desarrollo del automotor individual. La saturación de determinadas vías es hoy una constante, así como también el limitado desempeño del sistema ferroviario. La orfandad técnica del Estado en esta temática es particularmente preocupante, y debe ser revertida a la mayor brevedad, para enfrentar el complejo panorama que se aproxima con toda la capacidad intelectual y de gestión que el mismo requiere.

3. La cuestión energética y la temática ambiental deben integrarse al análisis sectorial, en particular cuando el mundo se encuentra instalado definitivamente en una época de hidrocarburos caros, y donde las alternativas energéticas a estos distan de mostrar igual eficacia. Estos aspectos deberán permear las dos cuestiones anteriores.

Enfrentamos entonces una problemática compleja, como suele ocurrir en sociedades complejas, y que encaran un proceso de expansión. Corresponde enfrentarla desde un marco conceptual sólido y realista.