

# **Análisis del proyecto de soterramiento del FC Sarmiento desde una perspectiva incremental y según su presencia en medios y agenda (2010-2017).**

Ariel Rodolfo Fuentes.

Cita:

Ariel Rodolfo Fuentes (2017). *Análisis del proyecto de soterramiento del FC Sarmiento desde una perspectiva incremental y según su presencia en medios y agenda (2010-2017)*. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/206>

**Título de la ponencia:** SOTERRAMIENTO DEL FC SARMIENTO: PROBLEMÁTICAS DE LA GESTIÓN URBANA, ESTRATEGIAS DE ACTORES INVOLUCRADOS Y PRESENCIA EN LA AGENDA

**Nombre y Apellido Autor/es:** ARIEL RODOLFO FUENTES

**Eje Temático:** Estado y políticas públicas

**Nombre de mesa:** *“La movilidad y el transporte en los últimos 60 años: gestión urbana, transformaciones tecnológicas, procesos sociales”*

**Institución de pertenencia:** Universidad de Buenos Aires

**E-mail:** [arielrodolfofuentes@gmail.com](mailto:arielrodolfofuentes@gmail.com)

## **RESUMEN**

Se propone aquí analizar una de las obras de infraestructura más importantes de la historia argentina: el soterramiento del ferrocarril *Sarmiento*, iniciado en su versión más reciente durante 2016 tras, por un lado, una centenaria sucesión de propuestas dirigidas a reconfigurar físicamente dicho tendido férreo por su interferencia vial y las disrupciones urbanas que se le asignan, y, por otro, convertirse en destinatario de representaciones sociales, ponderaciones políticas y diagnósticos técnicos significativamente variados y contradictorios. En primer lugar, se lo considerará en tanto política pública sobre la que se decide en ámbitos políticos y reflexiona en ámbitos académicos; en segundo lugar, se recorrerán las modificaciones en las estrategias de algunos de los principales actores sociales involucrados; por último, se intentará establecer una relación entre emergentes problemáticos en la línea Sarmiento y la presencia del caso en la agenda especializada.

SOTERRAMIENTO – FERROCARRIL SARMIENTO – POLÍTICAS PÚBLICAS –  
MODELOS INCREMENTALISTAS – AGENDA

## SOTERRAMIENTO DEL FC SARMIENTO: PROBLEMÁTICAS DE LA GESTIÓN URBANA, ESTRATEGIAS DE ACTORES INVOLUCRADOS Y PRESENCIA EN LA AGENDA

La línea de ferrocarriles metropolitanos bonaerenses conocida como *Domingo Faustino Sarmiento* es al mismo tiempo la más antigua (data, en su primera versión, de 1857) y problemática (tanto por la cantidad y gravedad de eventos trágicos ocurridos en ella como por su estructuralmente deficiente funcionamiento, como asimismo por la célebre división urbanística que su tendido genera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su periferia occidental) de la Argentina. A pesar de haber nucleado algunos de los principales eventos de conflictividad social en torno a la cuestión ferroviaria (Pérez, 2012; Fuentes, 2015), su presencia en la agenda académica, política y periodística sólo tomaría una potencia particular a partir de la tragedia de Once del 22 de Febrero de 2012.

Interesa aquí analizar la principal propuesta de reconfiguración física y funcional de la línea Sarmiento, considerando al *soterramiento* (es decir, su pretendida reconstrucción tunelizada) desde una perspectiva de políticas públicas. Creemos que puede enriquecerse la contextualización de este estudio de caso en una disociación extendida entre los procesos políticos de toma de decisiones, los sectores de gestión y ejecución, y los aportes de expertos en transporte ferroviario y disciplinas urbanísticas relacionadas. Resulta sugerente pensar en la **separación de estas dimensiones** en los términos propuestos hace ya décadas por Harold Lasswell (1951): **por un lado, el conocimiento específico que integra las etapas de una política pública y, por otro la “inteligencia” generada al analizarla desde fuera de sí misma** –generalmente poco considerada desde los ámbitos decisionales, pero según Peter de Leon (2008: 7), capaz de optimizarla a través de una “perspicacia operativa”-.

En segundo lugar, el caso aparece como susceptible de análisis desde **modelos incrementalistas**, en la que los **actores involucrados han “corregido” o “ajustado” sus estrategias en un despliegue de racionalidad por fases**. Así, la **participación ciudadana** en torno a las potenciales reconfiguraciones de la línea *Sarmiento* ha sido fluctuante tanto en intensidad como en orientación, pero se reconoce su **incidencia sobre el devenir de diversas versiones de los proyectos**, vetando o transformando determinadas versiones propuestas por actores con mayor capital político y económico. Consideramos aquí aportes de Aguilar Villanueva (2006), como asimismo también de Tsebelis (1995).

En tercer y último lugar, dado que se ha identificado una correlación positiva entre los **eventos que elevan a los ferrocarriles metropolitanos a un status de problema social y la visibilidad social y mediática del proyecto de soterramiento del FC Sarmiento**, interesan los conceptos tanto de Elder (1993) en su análisis del “**flujo de issues**” que forman las agendas como, especialmente, los “**ciclos de atención**” establecidos por Anthony Downs (1993) como procesos de intermitente latencia o eclosión de determinados temas.

### **1) Diagnósticos de ausencia de coordinación entre políticas públicas, consideraciones técnicas y demandas sociales**

La desconexión entre los dispositivos de planificación y gestión urbana y los resultados de las transformaciones del territorio es diagnosticada por Karol y Domnanovich (2010: 42) al aseverar que no se ha conseguido extender, localmente, modelos organizacionales virtuosos de planificación y desarrollo urbano para implementar políticamente nuevas concepciones sobre la históricamente conflictiva relación entre transporte y ambiente. Esta merma en la integración de las agencias sectoriales, resultado de la rareza de una planificación ejercida transversalmente, caracterizaría al modelo de gestión urbana pública de Argentina y parte de Latinoamérica: fragmentaciones técnicas y temáticas, énfasis en procesos burocráticos y, en general, bajos niveles de articulación sistémica.

Autores como Abba (2009, 2010, 2011a) han llamado la atención sobre la ausencia de mecanismos trans-jurisdiccionales en la planificación, la regulación y la gestión del territorio, y en los resultantes efectos de segregación y exclusión que una “*ingeniería genética urbana*”, impulsada por actores privados poderosos, han causado sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). En el contexto de acelerados cambios demográficos y territoriales, y procesos que durante las últimas décadas implicaron una relativa descentralización de la gestión que -en lo general- no supo ser acompañada por ajustes en la normativa y la regulación, las principales demandas y transformaciones en materia de transporte y movilidad suponen una problemática multidimensional. Alberto Müller (2011: 13) recomienda redoblar los esfuerzos por conseguir una perspectiva “*global y de largo plazo (...), hoy inexistente*” ante la incipiente crisis (“*motivada por el descontrolado desarrollo del automotor individual*”) del sistema de transporte metropolitano de Buenos Aires; coincide con los autores anteriormente mencionados en su diagnóstico de una debilidad técnica crónica en la capacidad de gestión y operación del Estado con respecto a -en particular- los ferrocarriles, y recomienda incluir temáticas energéticas y ambientales a la discusión.

Más allá de que las lógicas del mercado inmobiliario fueron el motor en la producción de las ciudades argentinas, su dinámica actual requiere además la consideración, en cierta medida, de la “lógica de la necesidad” a la que atendieron sus clases populares (Lombardo, 2007). Dado que la expansión de las aglomeraciones urbanas escapó en una medida significativa a la planificación gubernamental, la acción del ordenamiento territorial habría apuntado a responder a demandas y procesos mayormente espontáneos, alcanzando bajas prestaciones en la provisión de infraestructura y en la prestación de servicios: como resultado de una perspectiva “no integral” de la problemática del transporte público (esencialmente nucleada alrededor de los desplazamientos pendulares a hora pico entre zonas residenciales y zonas con concentración de oferta de trabajo, así como una colaboración tácita y no coordinada entre los organismos públicos y la acción de agentes empresariales), surgen nuevos desafíos para la planificación y la gobernabilidad), como por ejemplo integrar a la gestión del transporte urbano las nociones más amplias y actualizadas de la accesibilidad en tanto componente del Derecho a la Ciudad, la sustentabilidad y sus vínculos tanto con la producción de la ciudad como con el medio ambiente, como asimismo la inclusión de facetas aportadas por las ciencias sociales, como la consideración del Derecho a la Movilidad (Cox, 2010; Urry, 2007).

La problemática del transporte en la RMBA se ha caracterizado por una interjurisdiccionalidad que no ha encontrado soluciones eficaces, con un mapa de actores complejo y conflictivo. Las demandas de los usuarios habrían sido dificultadas -junto a temáticas de los tradicionales planos operativos, físicos y tarifarios- por ese mismo solapamiento de jurisdicciones. Una obra que abarque al total del tendido eléctrico del FC Sarmiento se vislumbra como peculiarmente problemática por su condición multi-jurisdiccional (atraviesa la CABA y los municipios de Tres de Febrero, La Matanza, Morón, Ituzaingó, Merlo y Moreno; es además una infraestructura nacional contenida en territorio de la Provincia de Buenos Aires).

En suma, desde los estudios urbanos se ha identificado al menos durante las últimas dos décadas una problemática persistente alrededor de la articulación de políticas públicas y proyectos vinculados al transporte como elemento clave del desarrollo metropolitano bonaerense. El soterramiento sería un exponente paradigmático de este fenómeno; no sólo se habría propuesto en significativa disociación con planes de escalas territoriales amplias, sino que la incidencia de expertos de la movilidad, el transporte y la ciudad en general fue comparativamente desdeñada cuanto menos en sus etapas embrionarias. Para ejemplificar con un emergente concreto: incluso después de la conformación de una importante *Red Universitaria de Transporte* (gestada bajo la presión inmediata de la trilogía de accidentes acaecidos en la línea Sarmiento entre 2011 y

2013), la posibilidad de incidencia que el ambiente académico dedicado a analizar políticas públicas sectoriales tendría sobre las características de una obra como la que nos ocupa sería hipotéticamente muy baja. Y si tales eventos tuvieron efectos sobre la creación de grupos de gestión como el Instituto Argentino de Transporte, éstos tampoco estarían logrando incidir en la inercia de proyectos impulsados principalmente desde la órbita privada, a pesar de considerarlos potencialmente inconvenientes. La organización del sistema ferroviario en general y la realización de una obra para el controvertido *Sarmiento* en particular no se habían optimizado, hasta la eclosión del tema en tanto problema social, aprovechando conocimientos académicos disponibles a los que sólo se convocó ante la recurrencia de tragedias y la instalación del tema.

**2) Ajuste de estrategias de los actores considerados en el mapa de actores del proyecto: propuestas y controversias**

Entendemos a las políticas públicas como aquellas “*acciones u omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en una determinada cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 112), potencialmente involucrando vinculaciones intersectoriales, alianzas y demandas de fuerza y duración variable; el interés último de estos autores se orientó a analizar las circunstancias sociopolíticas en las que tales políticas son aplicadas, centrándose en su tratamiento según el ingreso de determinadas cuestiones sociales a la agenda pública determinado por la dinámica dada entre diferentes sectores de la sociedad civil y el Estado (en sus múltiples niveles).

A pesar de haber nacido como sucesor de antiguos diseños y de no registrar componentes participativos exceptuando momentos de peculiar nivel de conflicto en torno a los ferrocarriles metropolitanos, el caso del soterramiento del FC *Sarmiento* podría demostrar que -a diferencia de las políticas analizadas por Oszlak (1991) para un período autoritario- en nuestro régimen plenamente democrático la sociedad civil sí ha logrado modificar el destino de un proyecto que no avala a través de conflictos, resistencias y argumentaciones muchas veces alimentadas por saber experto o por funcionarios públicos con capacidad de decisión. Los diagnósticos tecnocráticos originales no han considerado profundamente la situación ni las interpretaciones de otros actores (por ejemplo, los usuarios cotidianos del servicio), pero el devenir del proyecto demostró que los objetivos e intereses de los impulsores de la obra tal como fue diseñada eventualmente se encontraron con resistencias creativas, activas y fundamentadas. Interesan aquí la compilación de Acuña (2013) y los trabajos de Coleman (1990, 2011) por sus consideraciones

sobre los intereses, intercambios, recursos y capacidades puestos en juego por los actores que participan en una disputa –como, por ejemplo, la realización o no de determinada versión de esta obra de infraestructura-.

Al recorrer el historial de los planes de reconfiguración de la línea *Sarmiento* se evidencia la ausencia de una perspectiva integral, potencialmente conducente a soluciones de largo plazo. A lo largo de todo el siglo XX y principios del siglo XXI (Martínez, 2000 y 2008), las propuestas han oscilado entre “soluciones extremas” (propuestas de supresión de líneas; reconstrucción área o subterránea de los tendidos existentes) y la ocasionalmente resistida aplicación de la metodología evaluada como de mayor conveniencia por los expertos del área (cruces viales a distinto nivel). El proyecto considerado actualmente, presentado como eventual “solución definitiva”, supone un desarrollo de infraestructura de magnitudes nunca antes manejadas en el país para obras de su tipo. Las perturbaciones del servicio son una problemática reconocida como especialmente acentuada en la línea *Sarmiento*, dada la elevada cantidad de pasos a nivel que posee y la densidad demográfica de las jurisdicciones que atiende en su recorrido; las demoras y accidentes en torno a sus barreras representan, como destaca Verónica Pérez (2012: 131), un límite estructural a las posibilidades de mejorar la frecuencia del servicio.

La intensificación de las demandas sociales referidas a la calidad del transporte público fue un vector decisivo urgente tanto en la terminación de las concesiones como en este incremento en la actividad estatal en la materia. El estado reciente de la línea *Sarmiento* se caracterizó durante la primera década del nuevo milenio por una marcada obsolescencia del tendido ferroviario y el material rodante, por un lado, y por las manifestaciones de disconformidad expresadas por sus usuarios con creciente regularidad y violencia, por otro. El interés que las ciencias sociales argentinas han otorgado a esta problemática es periférico, sólo encontrándose referencias a los *estallidos de furia* registrados en 2005, 2008 y 2011. Pérez (*op. cit.*: 305) destaca cómo estos episodios de violencia colectiva “*de carácter más expresivo que instrumental y sin saldos organizativos que permitieran avanzar hacia la construcción del cambio social consciente*” expresaron la situación crítica del sistema de trenes urbanos de pasajeros de la RMBA, un escenario en las reconfiguraciones efectivamente realizadas parecieran responder, según Pérez, más a los estallidos ciudadanos que a una planificación política deliberada.

A principios de Mayo de 2011, una nueva “furia” de usuarios tuvo como consecuencia grandes destrozos en la estaciones de Haedo -histórico epicentro de esta tipología de eventos-, Ramos Mejía y Ciudadela; se identifica una radicalización y un crecimiento en la organización de las

demandas. En Septiembre del mismo año, un choque entre una formación ferroviaria y un colectivo de la línea 92 que cruzaba las vías a la altura de la estación de Flores le otorgó aún mayor impulso y masividad a la cuestión del FC Sarmiento en la agenda; en esas semanas, se anunció el arribo al país de la gigantesca tuneladora alemana con la que comenzarían las obras del ambicioso y demorado soterramiento. Aunque sería sólo el primero de una serie de tragedias mayores, el choque del mencionado colectivo de la línea 92 elevó a la problemática ferroviaria a uno de los escalones más prioritarios en la agenda política nacional. En la mañana del miércoles 22 de Febrero de 2012, una formación del Sarmiento colisionó (según las versiones iniciales por problemas técnicos en sus frenos, una hipótesis que sería refutada por peritajes concluidos hacia Marzo de 2014) contra los andenes de la terminal de Once. La cantidad definitiva de víctimas (51 muertos, 703 heridos) la transformó en la tercera peor tragedia ferroviaria de la historia argentina; la concesión a TBA -finalizada como consecuencia directa de este evento- y el futuro inmediato del Sarmiento nuevamente elevaron su relevancia política y su presencia mediática de manera significativa. Desde el periodismo, Graciela Mochkofsky (2012: 190-191) menciona al nunca realizado soterramiento como hipotético componente de una solución de mayor escala para enfrentar los emergentes más graves del deficiente sistema de trenes metropolitanos de Buenos Aires.

La tragedia de Febrero de 2012 habría evidenciado, según Velázquez (2013: 1), *“la fragilidad del sistema de transporte argentino y en particular el deficiente modelo de concesiones ferroviarias y sus políticas de mantenimiento, inversiones y subsidios”*. Como parte de las respuestas políticas al evento, casi cuatro meses más tarde las regulaciones relativas al transporte se desvinculan del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios a través del decreto 874/2012, conformándose el Ministerio del Interior y Transporte, encabezado entonces por Florencio Randazzo; Velázquez lo interpreta como el potencial indicio de la conformación de instrumentos trans-jurisdiccionales para conseguir una gestión compartida que considerase variados intereses, incluyendo los de *“empresas privadas, consultoras, constructores de infraestructura y lobbies tanto económicos como políticos”* (*ídem*).

Un tercer incidente tuvo lugar cuando, el 13 de Junio de 2013, la formación Chapa 01 embistió a un tren detenido en las inmediaciones de la estación Castelar, dejando un saldo de 3 personas muertas y más de 300 heridas; los peritajes (realizados por una Comisión Técnica conformada por equipos del Ministerio del Interior y Transporte, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Martín, la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Técnica Nacional) apuntaban a un error humano. La



relevancia mediática del evento permitió recabar repudios provenientes de diversos sectores sociales y políticos.

Durante el segundo lustro del siglo el soterramiento apareció de manera constante en el repertorio de grandes proyectos enumerados en el discurso oficial. A partir de la oficialización del proyecto en tres etapas (la versión actualmente en ejecución), el soterramiento sería enarbolado como la obra de infraestructura ferroviaria más importante de los últimos 100 años, por un lado, pero también calificado como innecesariamente ambicioso e incluso destructivo de las potencialidades del FC Sarmiento.

Desde esa época surgen, desde agrupaciones de usuarios y especialistas en movilidad y transporte, reacciones contra el proyecto que cuestionaban su pertinencia política y técnica. El economista Guido Molinero, por ejemplo, tituló “*Túnel y política*”<sup>1</sup> al artículo en el que historiza brevemente la génesis del proyecto de soterramiento, destacando que no existía aún un estudio pormenorizado sobre el tráfico potencial del Sarmiento que sirviera de indicador definitivo en la evaluación de la conveniencia de tunelizar la línea; además de sobredimensionada, la propuesta pecaría de incoherente en relación a otros proyectos anunciados, como la implementación del material rodante de doble piso. En última instancia, el autor busca explicar esta situación a través de la relativa ausencia de un Estado que “*ha brillado por sus falencias*” en la regulación e inversión en materia de transporte público, considerando por otra parte que la inédita abundancia de recursos fiscales y la búsqueda de legitimidad mediante la resolución -sin convocar, generalmente, “*a profesionales de reconocida independencia de opinión*”- de reclamos populares o de niveles locales de gobierno llevaron a decisiones técnica y políticamente equivocadas.

Así como a fines de los ‘90 las argumentaciones nucleadas en torno a la entonces diputada Lilia Saralegui –quien canalizó la oposición vecinal a la realización de un túnel en Boyacá, rechazando tanto los pasos a desnivel como la trinchera a cielo abierto en pos de bregar por un proyecto más ambicioso y considerado de mayor beneficio para el habitante de las zonas adyacentes- habrían hecho mella sobre las obras estipuladas durante las concesiones (GAO, 1999; Fuentes, 2015), las demandas generadas por funcionarios y habitantes de municipios de la Zona Oeste lograron modificar las licitaciones originalmente destinadas a la construcción de un túnel entre Caballito y Liniers para que consideraran la extensión del proyecto hacia la primera y segunda coronas suburbanas: así, en analogía a los *veto players* analizados por Tsebelis (1995), una coalición de actores –en este caso ajena a la gestación de la política en cuestión- utilizó sus recursos para detener su implementación tal como estaba planteada por sus propulsores, logrando

---

<sup>1</sup> Diario *Página/12*, domingo 21 de Enero de 2007. Suplemento *Cash*. Disponible online en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2805-2007-01-21.html>.

eventualmente incrementar su escala. Durante 2007 y 2008 se sucedieron numerosos anuncios sobre la realización de la obra de soterramiento, más ambiciosa que nunca antes dada su inédita extensión por fuera del territorio porteño, hasta el partido de Moreno. Sin embargo, la crisis financiera internacional cuyo apogeo se identifica hacia mediados de 2008 problematizó -por, entre otros factores, el aumento de la tasa de interés anual para financiamiento- la adjudicación de las licitaciones correspondientes.

La elección de la alternativa a realizar habría pasado a ser decidida, durante esta etapa, mediante una metodología que informantes calificados entrevistados para la presente investigación califican como “un nuevo paradigma” en la evaluación y adjudicación de obras públicas y de infraestructura, rastreada cuanto menos hasta la década de las ´90: los encargados de la consultoría poseen intrínsecas y verificables relaciones con los eventuales ejecutores, mermando las hipotéticas condiciones de neutralidad requeridas por este tipo de procesos. Aunque la Ley General del Ambiente (N° 25.657, sancionada el 06 de Noviembre y promulgada el 27 de Noviembre de 2002) instituye a la evaluación de impacto ambiental como un instrumento de gestión del territorio a nivel nacional, las auditorías de autoridades competentes y las audiencias públicas no resultarían estrategias de acabado control ciudadano sobre los dictámenes técnicos y los estudios de impacto iniciados con la declaración jurada de las personas físicas o jurídicas interesadas. Con respecto a los principales interesados en ejecutar el proyecto, debemos remarcar que el manejo de tuneladoras en sus diferentes variantes es una actividad significativamente especializada y concentrada a nivel mundial. En tal sentido, se identifica un interés específico para instalar la tecnología en distintos proyectos a realizar en el territorio de la República Argentina, acumulando sus ejecutores experiencia técnica, conocimiento de proveedores locales y consultoras, relaciones con funcionarios y otros actores con capacidad de decisión, y puntaje para futuras licitaciones; el Estado argentino generó una ventana de oportunidad para capitales concentrados pero no habría sido –utilizando palabras de Peter Evans (1996: 555)- lo suficientemente “*predecible, coherente y weberiano*” como para controlar la direccionalidad de estas inversiones y desarrollos de infraestructura para la consecución del bien público.

Luis Aguilar Villanueva (2006: 3) enumera a la percepción negativa de los servicios públicos (como el transporte, en el caso que nos ocupa) por parte de la sociedad civil como uno de los principales factores en las dificultades de la gobernanza tradicional. Una gobernanza “nueva” o moderna, considera el autor, debe representar un “*proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el*

*dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproductión-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar Villanueva, op. cit.: 10).*

Tras más de dos años de relativa oscuridad mediática al respecto de la “Obra del Bicentenario” (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Presidencia de la Nación, 2010a y 2010b) el presidente Mauricio Macri anunció su reactivación, pero incluso sectores críticos a su gobierno hacían aún más hincapié en las presuntas irregularidades económicas vinculadas a la licitación de las obras que a sus eventuales consecuencias sociales y urbanas<sup>2</sup>.

### **3) Variabilidad de la presencia del Sarmiento en el “flujo de issues” según emergentes vinculables al caso**

Uno de los instrumentos metodológicos utilizados en nuestra investigación sobre el soterramiento consistió en la recopilación sistemática de fuentes y documentos secundarios relacionados al tema. La reconstrucción del caso según su aparición en medios masivos de comunicación (televisión, diarios, radio) y, más recientemente, en páginas de Internet -blogs de usuarios, grupos de Facebook, licitaciones, memorias técnicas- buscó dar cuenta del universo discursivo, las representaciones y las tramas narrativas que expresan los intereses de los actores involucrados. En primer lugar, se recopilaron planos generados para las instancias de licitación, demostrando los objetivos arquitectónicos, de movilidad e inmobiliarios de los impulsores del proyecto. Se rastrearon, asimismo, representaciones de los usuarios: graffities, blogs y otras expresiones que representan a los viajes cotidianos en el *Sarmiento*.

Por último, se compendiaron menciones mediáticas tanto del *Sarmiento* como de los problemas socio-urbanísticos que se le asocian, incluyendo además las potenciales reconfiguraciones de su sistema de funcionamiento -entre las que el proyecto de soterramiento se perfila como la más probable-. El archivo considerado contiene un total de 1.330 artículos únicos, publicados y relevados entre Mayo de 2010 y Marzo de 2017, obtenidos principalmente a través de los portales de las versiones online de *Clarín*, *La Nación*, *Página/12*, *Infobae*, más una miríada de medios de menor alcance y páginas más especializadas en temáticas urbanas o ferroviarias (*Fundación Metropolitana*, *Crónica Ferroviaria*, *SkyscraperCity*, etcétera). Las menciones al proyecto de soterramiento en artículos periodísticos y especializados, ordenadas por trimestres (ver *Figura 1*), exhiben una clara relación con emergentes del caso: nótese, en particular, los

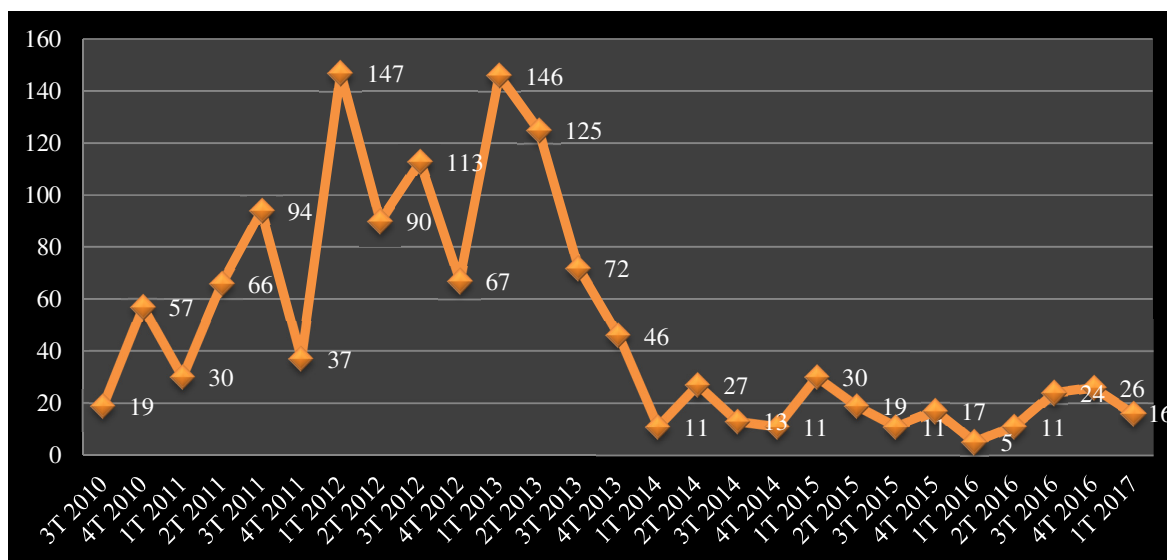
---

<sup>2</sup> El periodista Horacio Verbitsky, por ejemplo, consideraba en Abril de 2016 que (...) “*el soterramiento del ferrocarril del Oeste, a cargo de una empresa familiar del presidente, será una obra muy positiva para los pasajeros y el entorno urbano, mejorará la calidad de vida en su traza y permitirá buenos negocios inmobiliarios, pero no equilibrará en nada la balanza comercial*”. Diario *Página/12*, domingo 3 de Abril de 2016. Disponible online en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-296078-2016-04-03.html>.

picos registrados alrededor de la mayor “furia” de usuarios (2T 2011), el accidente con la línea 92 en Flores (3T 2011), y la tragedia de Once (comienzos de 2012, con un récord trimestral de 147 menciones y una durabilidad notable en la agenda). Luego de los incidentes de 2013, la presencia del tema en la agenda mermaría significativamente y se orientaría mayormente a publicaciones referidas a noticias sobre corrupción en relación a Odebrecht, una de las empresas involucradas en su ejecución.

**Figura 1: Menciones al proyecto de soterramiento del FC Sarmiento en artículos periodísticos y especializados, por trimestres (3T 2010 – 1T 2017)**

Fuente: Elaboración propia.



Si tras los apogeos mediáticos, el ingreso en la agenda estatal y la ejecución de reconfiguraciones en el Sarmiento (re-estatización, compra de nuevo material rodante, refacción de estaciones) la cuestión del soterramiento regresó a un estado de comparativa baja visibilidad -la etapa que Downs asigna a un descenso paulatino de la intensidad del interés del público; parte del cual, como destaca el autor, corre su atención por no ser afectada de modo directo-, creemos que se debe en primer lugar a la dificultad económica y técnica de aplicar esta ambiciosa obra, que pasó de ser propuesta como solución definitiva a una problemática reconocida a ser interpelada por sus propias e intrínsecas dificultades y controversias (Fuentes, 2015).

A pesar de contar con un extenso historial de versiones propuestas pero jamás ejecutadas por vicisitudes técnicas, políticas y económicas, el soterramiento como solución específica a un problema persistente (la ineficiencia del FC *Sarmiento* como transporte metropolitano dada su lentitud, su inseguridad y, particularmente, su interferencia vial) vivió, según la dinámica de atención a las cuestiones públicas propuesta por Downs (1993: 142) un “descubrimiento

*alarmante*” (representado por la combinación de las “furias de usuarios” y las muertes de entre Septiembre de 2011 y mediados de 2013) por parte del público en general, tras una larga latencia como problema urbanístico de compleja solución, discutido exclusivamente en círculos decisionales y técnicos cuya articulación entre sí habría sido cuanto menos optimizable, y cuya consideración de procesos participativos no habían sido, como notamos en el primer y segundo apartado, inclusivos de actores esenciales.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABBA, Artemio Pedro, (2009): “De códigos genéticos urbanos y débil institucionalidad urbanística en el AMBA”. En: *Café de las Ciudades*, N° 79, Año 8. Mayo de 2009.
- ABBA, Artemio Pedro (2010): “Mitos y leyendas sobre la condición metropolitana. Prerrequisitos objetivos para la institucionalización metropolitana”. En Revista *Ambiente Digital*, N° 99. CEPA (Centro de Estudios y Proyección del Ambiente), La Plata.
- ABBA, Artemio Pedro (2011a): “En busca de signos vitales de institucionalidad metropolitana en Buenos Aires”. En CIONI, Antonio -compilador-: *La Gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano*. Capítulo V. CIPPEC, Fundación Metropolitana. Konrad-Adenauer-Stiftung, Buenos Aires.
- ABBA, Artemio Pedro (2011b): “Uso del suelo y transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Voces en el Fénix*, Año 2, N° 9. ISSN: 1853-8819. Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- ANAPOLSKY, Sebastián y Leda PEREYRA (2012): “Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas”. En *Transporte y Territorio*, N° 7, 2° Semestre de 2012. Programa Transporte y Territorio, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- BARBERO, José (2012): “Ferrocarriles metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad”. En *Documento de Políticas Públicas*, N° 105. Área de Desarrollo Económico, Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo. CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Buenos Aires, Mayo de 2012.
- CERVERO, Robert (2001) “Integración del transporte y la planificación urbana”. En FREIRE, Mila y Richard STREN: *Los retos del gobierno urbano*. The World Bank Institute, Washington.
- COLEMAN, James S. (1990): “Actors and Resources, Interest and Control”. En James S. Coleman Foundations of Social Theory, Harvard, Harvard University Press, pp. 27-44.
- COLEMAN, James (2011): *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales (CIS).
- DOWNS, Anthony (1993): “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología”. En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México DF.
- ELDER, Charles D., y Roger W. COBB (1993): “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, vol. 3, Miguel Ángel Porrúa, México DF.
- EVANS, Peter (1996): “El estado como problema y como solución”. En *Desarrollo Económico*, v. 35, n. 140, 529-562, 1996.
- FUENTES, Ariel Rodolfo (2015): *Gestión urbana, reestructuración territorial y demandas sociales vinculadas al soterramiento del FC Sarmiento*. Tesis de Maestría en Investigación de Ciencias Sociales. Director: Federico Robert. Universidad de Buenos Aires.
- RED DE LA GESTION ASOCIADA DEL OESTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GAO), RED SUR DEL CONURBANO DE LA CIUDAD METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (SurCo), FLACSO (1999): “El Ferrocarril y la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires”. Viernes 3 de Diciembre de 1999, Salón Dorado de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2000a): *Plan Urbano Ambiental, Documento Final*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.

- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2000b): *Plan Urbano Ambiental, Anexo 1: Memoria de Actividades y Documentos elaborados*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2000c): *Plan Urbano Ambiental, Anexo 2: Programas de Actuación*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2000d): *Plan Urbano Ambiental, Anexo 3: Corredor Verde del Oeste* -
- KAROL, Jorge, y Rodolfo DOMNANOVICH (2010): "Building-up urban scenarios: assessing institutional feasibility and political viability of strategic trajectories". En: *International Conference of Territorial Intelligence: IT-GO 2010. Territorial intelligence and socio-ecological foresight*. ENTI - European Network of Territorial Intelligence, Nantes-Rennes.
- KULLOCK, David (2010): "Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional". En *Cuaderno Urbano*, volumen 9 n°9 (octubre de 2010). Pp. 243-274.
- KULLOCK, David *et al.* (2011): *Debates sobre Ciudad y Territorio. Los aportes del CIHaM*. FADU-Nobuko, Buenos Aires.
- LOMBARDO, Juan (2007): *La construcción de la ciudad. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Nobuko, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, Juan Pablo (2000): "Los pasos a nivel de la línea Sarmiento - las idas y vueltas de un problema insoluble". En *Realidad Ferroviaria*, n° 18, Enero / Febrero.
- MARTÍNEZ, Juan Pablo (2008): "El problema de la interferencia ferro-vial". En *Encrucijadas*, N° 42.
- MATUS, Carlos (1987): *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir. Caracas.
- MERLINSKY, Gabriela (2013): *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El Conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010a): *Libro de Gestión 2009-2010. Bicentenario: Somos parte de la historia*. Plan de Fortalecimiento de la Gestión Estratégica. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010b): *Grandes Obras de infraestructura del Bicentenario argentino*. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- MÜLLER, Alberto (2011): "Transporte y patrón socioeconómico: relaciones, implicancias, equívocos". En: *Voces en el Fénix*, Año 2, N° 9. ISSN: 1853-8819. Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo y Oscar OSZLAK (1981): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2011a): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Emecé, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2011b): "Información y políticas urbanas". En: *Debate*, Año 8, número 14. Octubre de 2011.
- PÉREZ, Verónica (2012): *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, 2002-2010*. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Director: Julián Rebón. Buenos Aires.
- REBÓN, Julián *et al.* (2010): "Trenes en llamas. La disconformidad social entre los usuarios del sistema público de transporte ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires", en *Revista THEOMAI, Estudios sobre Sociedad y Desarrollo*. Número 21, primer semestre de 2010. Universidad Nacional de Quilmes.
- TSEBELIS, George, (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, 25: (3). Pgs. 289-325.
- URRY, John (2007): *Mobilities*. Polity Press, Cambridge.
- VELÁZQUEZ, Maximiliano Augusto (2013): "¿El Derecho a la Movilidad Urbana en un contexto de Pluriagencialidad Metropolitana?". En: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2013*. Siglo XXI, Buenos Aires.