

El rol de la infraestructura en el proceso de integración física regional en el marco de los cambios estructurales sucedidos en los 90: el caso de la Ruta Nacional 22 en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén

JULIO ANGUITA¹

Departamento de Geografía
Facultad de Humanidades
Universidad Nacional del Comahue
E-mail juliano1951@yahoo.com.ar

Resumen

La crisis de la deuda de los años ochenta provocó una profunda revaluación de la estrategia de desarrollo, hasta entonces basada en la sustitución de importaciones, que los países de América Latina habían seguido desde la segunda guerra mundial. Esta revaluación condujo a la adopción gradual de reformas estructurales cuyo énfasis fue el crecimiento orientado hacia los mercados externos. El nuevo paradigma de desarrollo, que ha ganado el consenso de las economías de América Latina, descansa en dos pilares fundamentales: la necesidad de competir en los mercados mundiales y la creciente participación del sector privado en la asignación de los escasos recursos de inversión.

Tal paradigma dio lugar a evaluar y revalorar la infraestructura actual existente y las posibilidades que la misma ofrece, de tal manera que aquellos asentamientos que se hallan vinculados al resto del mundo a través de las mismas aumente la capacidad de incorporación de capital y la generación de una mejor calidad de vida.

En el caso del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, la ruta nacional N° 22 principal vía de comunicación e interconexión regional y nacional, se ha generado una disputa entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales a raíz de la disparidad de intereses que invocan sin tener en cuenta los intereses de la población afectada, los riesgos tanto físicos como humanos, el deterioro ambiental y por sobre todas estas cosas la necesidad de una planificación a largo plazo.

¹ Docente e investigador del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Comahue, Director del Proyecto de Investigación H085

El rol de la infraestructura en el proceso de integración física regional en el marco de los cambios estructurales sucedidos en los 90: el caso de la Ruta Nacional 22 en el Alto Valle de Rin Negro y Neuquén

JULIO ANGUITA²

Departamento de Geografía
Facultad de Humanidades
Universidad Nacional del Comahue
E-mail juliano1951@yahoo.com.ar

Introducción

La crisis de la deuda de los años ochenta provocó una profunda revaluación de la estrategia de desarrollo, hasta entonces basada en la sustitución de importaciones, que los países de América Latina habían seguido desde la segunda guerra mundial. Esta revaluación condujo a la adopción gradual de reformas estructurales cuyo énfasis fue el crecimiento orientado hacia los mercados externos. El nuevo paradigma de desarrollo, que ha ganado el consenso de las economías de América Latina, descansa en dos pilares fundamentales: la necesidad de competir en los mercados mundiales y la creciente participación del sector privado en la asignación de los escasos recursos de inversión.

Una de las consecuencias de la nueva estrategia de crecimiento y del reencaminamiento de la integración económica de los países de la región ha sido el rápido surgimiento del comercio intraregional en áreas como la integrada por los países del MERCOSUR, más Chile y Bolivia, que en este artículo se denomina por una cuestión de delimitación territorial, el Cono Sur. La expansión del intercambio en los próximos años se proyecta con las consecuentes demandas adicionales de interconexiones en infraestructuras nacionales que pueden resultar difíciles de atender adecuadamente. El sector del transporte en la Argentina, según las cuentas nacionales, representa un 3% del PBI. Dentro de este porcentaje el 42% está constituido por el transporte automotor de cargas. Según las tendencias del comercio internacional, la política de integración regional trajo consigo un crecimiento del comercio con los países limítrofes, especialmente con los miembros del MERCOSUR con la consecuente demanda de infraestructura de transporte, adecuada a los requerimientos de integración física de la región.

Argentina y Brasil muestran ser socios principales en el comercio entre los países de la región. El 63% de las exportaciones argentinas a los países limítrofes se efectúan con Brasil y a su vez las importaciones desde el Brasil representan el 78% del total de las importaciones regionales (INDEC. 1996).

Los costos de transporte entre países pueden definirse en dólares o por peso en toneladas. La importancia del medio de transporte varía según el criterio que se utilice, ya que las mercaderías transportadas por camión tienen mayor valor por tonelada que las transportadas por vía marítima. La relación se invierte en términos de productos expresados en dólares, debido a que el transporte carretero se especializa en productos con mayor valor agregado. En dicho contexto y teniendo en cuenta que el Estado Nacional elaboró un proyecto para convertir a la zona en un corredor bioceánico, uniendo los puertos argentinos de Bahía Blanca y San Antonio Este y el chileno de Talcahuano, se deberá repensar el

² Docente e investigador del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Comahue, Director del Proyecto de Investigación H085

reordenamiento territorial del área y su integración regional en el marco de esta propuesta. Es necesario recordar que, por un lado los menores costos de seguros al no trasladarse bienes a través del Cabo de Hornos, la reducción de distancias acercando notoriamente a Asia de Europa, y el actuar como paso complementario del Canal de Panamá, y por el otro, la producción de la zona, que alcanzaría un 20% del total de cargas y pasajeros transportados por ese corredor, convierten a dicho proyecto en una alternativa altamente viable y sumamente conveniente. Para ello será imprescindible planificar y realizar las obras correspondientes de todo el sistema de circulación del Alto Valle en forma adecuada y eficiente que mejoren la situación actual de las redes de circulación sin ocasionar riesgos en la población y el ambiente. En tal sentido, la Ruta Nacional 22, en el tramo que se extiende desde Chichinales hasta Neuquén, es el problema prioritario a resolver ya que la misma se convirtió desde hace varias décadas en la principal vía de comunicación y por ende en un peligrosos “cuello de botella” por donde deben circular, simultáneamente, bienes y personas de la región, de otras zonas del país como así también de países limítrofes.

Paralelamente, el aumento de población de los principales núcleos urbanos del Alto Valle de Río Negro y Neuquén generó la expansión de sus plantas urbanas y el surgimiento de nuevas actividades económicas, juntamente con un proceso de diferenciación y redistribución espacial de la población, especialmente a partir del momento en que comienza a insinuarse en todo el mundo el fenómeno de globalización, tornándose más marcada en los años previos a la conformación del MERCOSUR.

Dicho crecimiento dio lugar a la formación, dentro del ámbito interurbano y regional, de nuevas asociaciones económico-productivas con modernos mecanismos de comercialización y distribución, generando de esa manera la necesidad de incorporar infraestructura como resultado del aumento de flujos y desplazamientos, los que presentaban diferentes características. En este contexto la elección del estudio de los procesos de circulación material y del funcionamiento de la red de transporte en el Alto Valle, tiene el propósito de lograr una mayor profundidad en la investigación, existiendo fundamentos que permiten afirmar que la región es una de las más demandantes de transporte en términos relativos, dentro del contexto zonal y nacional.

De lo anterior se desprenden dos elementos importantes en relación con esta propuesta. Por una parte, la necesidad de contar con un marco conceptual que responda a las características del área de referencia y por otra la de reconocer al transporte como una variable endógena respecto de la estructura y crecimiento regional. La demanda de transporte es por definición una demanda derivada de necesidades de movilidad espacial. Si ésta crece en términos absolutos y este crecimiento va acompañado por un proceso de redistribución espacial, es factible que se generen variaciones en la demanda global y probablemente en su estructura espacio-temporal. Las exigencias de identificación de soluciones que operan sobre demandas previsibles se hacen más críticas cuando se trata de contemplar los requerimientos de los habitantes y la responsabilidad pública de regulación y prestación de servicios; esto se torna más difícil al considerar una oferta que pretende ser eficiente desde el punto de vista técnico empresarial.

En consecuencia el objetivo de este trabajo será la elaboración de una serie de pautas tendientes a ordenar territorial y espacialmente la traza de la Ruta Nacional 22 en el tramo antes señalado, en el marco del nuevo rol que jugaría, a partir de la expansión de las redes de circulación material, como consecuencia de la creación del corredor bioceánico Argentino-Chileno. Para que ello sea posible se deberá tener presente que es necesario redefinir modernas estrategias de inserción local en un complejo marco global.

Finalmente, cabe aclarar que el presente informe se basa en los datos recopilados hasta el año 2001 cuya finalidad fue aportar información al proyecto de investigación H055 “Las redes de circulación material: su vinculación con el proceso de integración regional del MERCOSUR. El caso del corredor bioceánico Argentino Chileno Sur”, dirigido por el autor de esta ponencia, hechos y acciones que si bien se han visto modificados por la orientación política del gobierno nacional y provincial a partir del 2002 no han alterado la necesidad de dar una pronta respuesta y solución al sistema de comunicaciones y transporte del Alto Valle.

Por otro lado, el tema vuelve a tener en estos momentos una amplia resonancia, tanto a nivel nacional como regional, ya que el Ministerio de Planificación Nacional propuso una alternativa totalmente distinta a la que esperaban la provincia de Río Negro y un número importante de Intendentes de las localidades que atraviesa la Ruta Nacional 22. Debe recordarse que a lo largo de este trayecto, 130 kilómetros aproximadamente, se localizan once ciudades con sus respectivas áreas rurales en las que el principal fenómeno de vinculación y articulación regional y extra regional es la mencionada ruta.

Además, a diferencia de los esquemas tradicionales de integración, que se caracterizaban por una alta protección e intervención del Estado, los nuevos esquemas tienen el objetivo de complementar la apertura comercial y convertirse en un instrumento que facilite la expansión y diversificación de las exportaciones y la inserción competitiva en la economía mundial, requisito indispensable para lograr la modernización productiva y el desarrollo económico en esta etapa de globalización de mercados. Uno de los grupos subregionales de creación más reciente es el constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este grupo fue concebido con una orientación aperturista compatible con los preceptos de la OMC, y está enmarcado en un esquema institucional simple y flexible.

Esta situación comenzó a cambiar con la adopción a mediados de los años ochenta de un nuevo paradigma de desarrollo en América Latina, que incluye una severa disciplina fiscal y que aún continúa reduciendo el papel del Estado en la formación de capital y creando las condiciones para una creciente participación del sector privado. El sector privado está respondiendo a este esquema, asumiendo gradualmente un papel destacado en la modernización, la ampliación y la operación de los servicios de infraestructura, desde las plantas generadoras de electricidad hasta las obras viales en todos los países de la región.

Primera etapa de integración física

Los corredores de transporte de los países del Cono Sur generalmente se inician en los puertos más importantes, penetrando gradualmente al interior del subcontinente. Las principales razones que determinaron esta configuración son los patrones históricos de asentamiento y la concentración geográfica de las actividades productoras de bienes de exportación, agrícolas y mineros, que impulsaron el desarrollo de los ferrocarriles a fines del siglo XIX. Con la diversificación de la producción y el proceso de industrialización después de la segunda guerra mundial, la red de carreteras se desarrolló rápidamente, compitiendo con las líneas ferroviarias e interconectando los crecientes centros urbano – industriales. Actualmente son el modo de transporte dominante, tanto para pasajeros como para carga.

Los sistemas de transporte se desarrollaron de manera relativamente aislada; las interconexiones entre carreteras, desde las épocas coloniales, se redujeron a simples pasos fronterizos, destinados a atender necesidades de mínima comunicación entre países vecinos. En las últimas cinco décadas se han realizado esfuerzos por conectar los sistemas nacionales de carreteras, pero siempre con las limitaciones de justificación económica que imponían las restringidas relaciones comerciales entre los países. Actualmente, los sistemas nacionales de carreteras se encuentran interconectados básicamente a lo largo de tres ejes: uno norte – sur que une las principales ciudades de la franja oriental del Cono Sur (Brasil, Uruguay y Argentina), otro norte – sur en la franja occidental (Perú – Chile), y un tercer eje este – oeste (centro de Argentina – centro de Chile), que interconecta a los dos ejes anteriores.

El desarrollo de infraestructuras viales se realizó en desmedro del transporte ferroviario y fluvial. Actualmente no existen sistemas nacionales modernos y eficientes de ferrocarriles y por lo general se carece de interconexiones entre los sistemas nacionales; la red fluvial del centro del Cono Sur, de enorme potencial, no está suficientemente desarrollada y básicamente se limita a servir de corredor de salida para una parte de la carga de Paraguay y las áreas agrícolas que sirven a los puertos de Santa Fe y Rosario en Argentina. El tráfico fluvial de carga intraregional se ha visto limitado por problemas físicos (ensolvamiento, balizamiento inadecuado y largos trechos no navegables por buques modernos) y por restricciones institucionales y administrativas. Estas circunstancias han permitido que el sistema de carreteras del Cono Sur sea utilizado en un porcentaje desproporcionado – alrededor de dos terceras partes – del transporte de carga intraregional. Ello, a pesar de las largas distancias que hay que recorrer, problemas derivados de tramos inadecuados, mantenimiento insuficiente de las carreteras, demoras en los cruces de fronteras y otros, todo lo cual se traduce en elevados costos³

Actualmente las interconexiones de infraestructura física más importantes en los países del Cono Sur se encuentran principalmente en el sector de la energía. Esto obedeció fundamentalmente al creciente reconocimiento de la conveniencia mutua de aprovechar recursos compartidos. La existencia de un enorme potencial de generación hidroeléctrica en ríos fronterizos, como el Paraná y el Uruguay, impulsó

³El intenso tráfico de mercancías en la franja oriental (Brasil-Uruguay-Argentina) no se canaliza por la vía oceánica del litoral Atlántico. La razón es principalmente la alta congestión de las instalaciones portuarias.

la realización de proyectos binacionales orientados a abastecer de energía principalmente al socio más grande (Brasil), convirtiendo al socio más pequeño (Paraguay) en exportador de electricidad. Este proceso materializó la interconexión eléctrica entre pares de países, inicialmente con la construcción de la represa de Salto Grande entre Argentina y Uruguay en los años sesenta, que continuó con la de Itaipú entre Brasil y Paraguay. Estas interconexiones, que tienen el potencial de multiplicarse y ampliarse prácticamente a todos los países del Cono Sur, no sólo son importantes porque permiten la exportación de excedentes de electricidad entre países, sino también porque fortalecen la capacidad de suministro de energía a todos los centros de consumo, aun en presencia de interrupciones transitorias en la generación local.

El nuevo modelo de integración física

La existencia de una nueva situación en que las interrelaciones comerciales entre los países de la región crecen y se multiplican aceleradamente, esta situación plantea exigencias difíciles de satisfacer para las interconexiones de las infraestructuras hoy existentes. Actualmente y en un futuro previsible, el efecto de la apertura comercial y la integración sobre el tráfico de mercancías en los países del Cono Sur y sobre el abastecimiento de energía y productos energéticos a los centros de consumo de toda la región, hace que los requerimientos de desarrollo de infraestructura, sea de una naturaleza y magnitud distintas de las que habían predominado hasta ahora.

El transporte fluvial que estuvo rezagado por muchos años, ha empezado a surgir con la apertura y los acuerdos comerciales celebrados en la subregión. este modo de transporte es representativo de las nuevas oportunidades de la integración física y económica de los países del Cono sur. La hidrovía Paraná – Paraguay es un corredor de transporte con una extensión de mas de 2.000 kilómetros que conecta el sudeste de Bolivia (Puerto Juárez) con los puertos de ultramar situados sobre el Río de la Plata, atravesando en su curso una amplia zona agrícola de Brasil, Argentina y Paraguay.

Dependiendo de la factibilidad económica y ambiental de las inversiones, en el futuro esta hidrovía podría transformarse en la columna vertebral de un sistema regional intermodal de transporte, podría incluir un corredor bioceánico de gran importancia. En efecto, en Bolivia los planes de construcción vial contemplan un sistema de carreteras que conecte a su capital, La Paz, con Puerto Suárez sobre el Río Paraguay, y con el Puerto de Ilo sobre el océano Pacífico, en Perú. Por otra parte, en Brasil se está desarrollando la hidrovía Tieté – Paraná, cuyo objetivo es unir la zona industrial de San Pablo con la hidrovía Paraná – Paraguay, y la línea ferroviaria Ferronorte (en territorio del Brasil), que esta facilitando el transporte de soja en importantes volúmenes. Todo esto esta creando las condiciones económicas para la construcción de terminales de transporte intermodal en los principales puertos de la hidrovía Paraná – Paraguay. Es posible que la creciente demanda por los servicios de la hidrovía aumente la presión para que se realicen las mejoras en las condiciones de navegabilidad, de manera compatible con la protección del medio ambiente de la cuenca de los ríos involucrados.

En el campo del transporte terrestre, se estudian las perspectivas económicas de una serie de proyectos que forman parte de concepciones regionales de los sistemas de transporte, y que respondan a

las crecientes necesidades del intercambio comercial intra – Cono Sur. Se destacan entre ellos, proyectos que podrían formar parte de grandes canales de tráfico de carga, como el eje Río de Janeiro – Buenos Aires y los corredores bioceánicos que unirían los centros industriales de la zona oriental de América del Sur con los puertos Chilenos sobre el Pacífico, ya sea a través de carreteras, ferrocarriles o soluciones intermodales.

Entre los proyectos previstos se incluyen la rehabilitación y la construcción de intervenciones en el eje ferroviario San Pablo – Buenos Aires, la rehabilitación y la construcción de obras en el eje ferroviario Santos – Arica – Antofagasta, proyectos de construcción en el eje carretero Santos – Ilo – Arica Antofagasta y mejoras de los pasos de frontera Argentina – Brasil y Argentina – Chile. Además de los megaproyectos de la autopista Río de Janeiro – Buenos Aires y del puente Colonia – Buenos Aires.

Financiamiento de las infraestructuras para la integración regional

La crisis de la deuda externa condujo a un marcado deterioro de la infraestructura física en los países del Cono Sur. Los programas de ajuste macroeconómico significaron una reducción desproporcionada en los gastos de inversión del sector público, los que en conjunto descendieron de un promedio de 4.1% del PIB regional en los años setenta a 3% en la siguiente década⁴. Además los recortes presupuestarios redujeron o pospusieron los gastos de reposición y mantenimiento de la infraestructura. Los efectos imprevistos de austeridad fiscal de esos años contribuyeron a un marcado deterioro de la infraestructura económica y social de los países y la generalización de la percepción por los agentes económicos de que los monopolios estatales eran muchas veces incapaces de proporcionar servicios adecuados a costos razonables.

Durante los años ochenta, las inversiones en infraestructura representaron el 3% del PIB de la región del Cono Sur, en comparación con el 4,7% en Asia oriental y el Pacífico. La satisfacción de la demanda de energía, puertos, transporte, saneamiento y telecomunicaciones representa una carga excesiva para los recursos administrativos y financieros de los gobiernos, si los mecanismos de producción fueran totalmente estatales. Por esta razón es que se busca que el sector privado participe en el diseño, el financiamiento y la operación de infraestructura en la región.

Tradicionalmente, la infraestructura se consideraba como un monopolio natural comprendido en el ámbito del sector público debido a los grandes costos fijos y a las economías de escala en el suministro de servicios. Sin embargo, los monopolios estatales que controlaban muchos servicios de infraestructura proporcionaban una prestación deficiente desde el punto de vista de la calidad y la cantidad, ya que trataban de alcanzar objetivos económicos y no económicos que competían entre sí, al mismo tiempo que funcionaban con poca transparencia o flexibilidad. La sobrecarga de la infraestructura regional se manifiesta en caídas de la tensión, congestión del tránsito urbano y mala calidad de los servicios en muchas zonas. A fin de hacer frente a los problemas crecientes, los gobiernos comenzaron a privatizar

⁴ Véase Banco Mundial, Meeting the Infrastructure Challenge in Latin America. Directions in Development pág. 1, 7 y 8. Washington D.C. 1997.

empresas de servicios públicos y a usar mecanismos contractuales diferentes, como contratos de concesión y servicios, con el propósito de incorporar al sector privado en el suministro de servicios.

Los gobiernos de los países del Cono Sur han ejecutado proyectos de inversión en transporte y energía, recurriendo típicamente a una combinación de préstamos de organismos internacionales de desarrollo, recursos propios y transferencias internas en el sector; en algunos casos también contribuyó la deuda pública interna, por la vía de la colocación de bonos del Tesoro. Más recientemente, tanto los gobiernos centrales como algunas empresas estatales han logrado acceder a los mercados de capitales internacionales, ampliando significativamente su capacidad para financiar proyectos de inversión de magnitud importante.

Por las razones señaladas anteriormente, el sector privado, como nuevo e importante actor en esta área debe aportar además de la capacidad empresarial, técnicas de ejecución y operación, los recursos financieros que en definitiva resultarán complementarios a los que pueda movilizar el sector público. Para financiar sus proyectos, una empresa o consorcio privado puede disponer no sólo de sus propios recursos sino además de su capacidad para acceder a los sistemas financieros y a los mercados de capitales internacionales.

A partir de la aplicación de las reformas económicas, se viene observando una participación creciente del sector privado tanto en la construcción como en las operaciones de los proyectos de infraestructura. Dado que la participación de la iniciativa privada en el campo de la modernización y ampliación de la infraestructura será necesariamente gradual y que existen tipos de obras de infraestructura que son inherentemente difíciles de desarrollar por el sector privado, se espera que el sector público continúe asumiendo en el mediano plazo la responsabilidad por el financiamiento de la mayor parte de las inversiones en infraestructura.

La participación del sector privado

Los principales beneficios de la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura son, básicamente, el aporte adicional de recursos financieros, que complementan los recursos del sector público⁵.

La experiencia reciente de los países del Cono Sur demuestra que la capacidad de los distintos sectores de infraestructura para atraer al sector privado varía ampliamente. Los gobiernos que han adoptado diferentes soluciones para atraer la participación del sector privado en el desarrollo, financiamiento, mantenimiento y operación de los servicios de infraestructura. Esto puede asumir distintas modalidades que incluyen desde la privatización total hasta la conversión de empresas públicas en sociedades por acciones en sectores estratégicos, (caso Repsol – YPF). Pasando por la coparticipación en distintas formas de asociación tales como contratos de operación y mantenimiento, arrendamiento,

⁵ Para un análisis más detallado de los factores estructurales y coyunturales en los procesos de privatización, véase CEPAL/Gobierno de los Países Bajos. La crisis de la Empresa Pública las Privatizaciones y la Equidad Social. Serie Reformas de Política Pública N°. 26. Santiago de Chile. 1996.

concesión y construcción – operación – transferencia, con distintos niveles de participación de los sectores público y privado.

En los países del Cono Sur, Chile ha sido el país pionero en el proceso de privatización de las empresas públicas (1985)⁶, seguido por Argentina (1990), Brasil (1992) y más recientemente Bolivia, Uruguay y Paraguay.

La experiencia del Cono Sur muestra que la demanda de inversiones y el impacto de las inversiones privadas en el sector transporte varían de acuerdo con los subsectores. La productividad de puertos y ferrocarriles en Argentina y Chile, que han sido privatizados, aumentó notablemente con aportes de capital no significativos, mejoras en la eficiencia administrativa y eliminación de servicios antieconómicos, aunque es bueno recordar que, en una importante cantidad de casos se dejaron de lado y aisladas a poblaciones enteras, cuyo único medio de comunicación era el ferrocarril. En cambio la red de carreteras requiere fuertes inversiones inmediatas, tanto para remediar el deterioro causado por la falta de mantenimiento como para extender e interconectar adecuadamente los sistemas viales nacionales. La experiencia de Brasil y Chile en la contratación de empresas privadas para el mantenimiento de carreteras se considera exitosa; no ha sido tan claro el caso de Argentina y otros países, donde han surgido algunas dificultades de diversa índole. Teniendo en cuenta el distinto grado de acceso y el atractivo económico que tienen para el sector privado los subsectores de los servicios de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, se puede estimar que la participación del sector privado en las inversiones totales en el área puede aumentar de los niveles actuales, hasta representar una proporción significativa en las próximas décadas.

Los cambios recientes en el espacio regional

Los vaivenes de las políticas económicas centralistas y la intervención del Estado benefactor en todos los ámbitos del territorio dejaron una huella muy profunda sobre el espacio regional. Las principales marcas están dadas por una fuerte inversión en la obra pública (camino en el interior de ambas provincias, escuelas, hospitales, puestos sanitarios), en la construcción de viviendas y en el sector financiero y administrativo.

Como resultado, se puede visualizar un desmesurado crecimiento de las plantas urbanas de los centros más dinámicos, las que avanzan a expensas de tierras fértiles y sobre la base de la acumulación de excedentes que precisamente no provienen de las actividades productivas.

Asimismo se debe considerar que las ciudades de Plottier, Cipolletti y Neuquén con núcleo en ésta última conforman una incipiente conurbación. La concentración de actividades públicas y privadas de orden nacional, regional y local, es la causa que determinó tal tendencia, la que a su vez ejerció un efecto negativo sobre el conjunto de localidades. Rápidamente vieron como la complementariedad se diluía y comenzaba a dibujarse sobre el espacio del Alto Valle otro sistema de relaciones y de reproducción social. No obstante la

⁶ Entre 1975 y 1982 el gobierno devolvió al sector privado las empresas nacionalizadas por el gobierno anterior y se privatizaron otras originalmente públicas. Con la crisis financiera de 1982, el Estado debió hacerse de numerosas empresas privadas para evitar el colapso financiero de las mismas. CEPAL, op.cit.

pauta de asentamiento que responde al modelo de ciudad dispersa resiste sin embargo su transformación. "Así, el centro periodístico por excelencia del Alto Valle sigue siendo General Roca, el centro del comercio mayorista ligado a la fruticultura, Cipolletti, y para una variedad de servicios especializados el lugar al que hay que dirigirse no es Neuquén sino alguna de las ciudades rionegrinas del Alto Valle".(Vapnarsky,C., 1987)

De este modo, es necesario destacar que los cambios más notorios se dieron, sobre todo, en las ciudades, debido fundamentalmente a la terciarización de la economía, producto de las crecientes necesidades de una población ligada fundamentalmente a los servicios, y a la incorporación de nuevas actividades económicas.

La necesidad de indagar la conformación de las redes de circulación material

El aumento de la población de los principales núcleos urbanos de la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén en las últimas décadas, generó la expansión de sus plantas urbanas y el surgimiento de nuevas actividades económicas, juntamente con un proceso de diferenciación y redistribución espacial de la población.

Este crecimiento ha dado lugar a la formación, dentro del ámbito interurbano y regional, de conglomerados de población diferenciados económica y espacialmente, con la consiguiente necesidad de desplazamientos de diferentes características. En este contexto la elección del estudio de los procesos de circulación material y del funcionamiento de la red de transporte, tiene el propósito de lograr una mayor profundidad en la investigación existiendo fundamentos que permiten afirmar que la región mencionada es una de las más demandantes de transporte en términos relativos, dentro del contexto provincial.

El proceso de urbanización registrado en la Argentina en las últimas décadas -al igual que en otros países del continente- ha sido creciente en cuanto a su ritmo y concentrador en relación a su dinámica espacial.

Aunque se encuentran en el país áreas que han actuado como polos de mayor atracción, generando problemas de difícil solución, en este momento algunos de esos problemas se manifiestan en regiones con importantes índices de crecimiento y diversificación productiva.

Existe una considerable cantidad de estudios teóricos y empíricos, los cuales erróneamente son utilizados para analizar y formular propuestas para regiones de diversos rangos que presentan realidades diferentes.

Esta situación, además de responder a mecanismos de planificación y de poder altamente centralizados, contiene en algunos casos importantes falencias técnico-metodológicas. Falencias que se traducen en las etapas de caracterización y diagnóstico, las cuales conducen a propuestas y decisiones inadecuadas a las necesidades regionales.

Las políticas regionales y extraregionales adoptadas no han contemplado la particularidad de las ciudades en cuanto a su tamaño y a los aspectos urbanos globales y sectoriales.

De lo anterior se desprenden dos elementos importantes en relación con esta propuesta de estudio. Por una parte, la necesidad de contar con un marco conceptual que responda a las características del área

de referencia y por otra la de reconocer al transporte como una variable endógena respecto de la estructura y crecimiento regional.

La demanda de transporte es por definición una demanda derivada de necesidades de movilidad espacial. Si ésta crece en términos absolutos y este crecimiento va acompañado por un proceso de redistribución espacial, es factible que se generen variaciones en la demanda global y probablemente en su estructura espacio-temporal.

El crecimiento de la población se manifiesta con el surgimiento de nuevas localidades y centros urbanos, procesos de diferenciación de uso del suelo, oferta de servicios, provisión de servicios a diferentes sectores de la sociedad, nuevos centros comerciales y nuevas actividades económicas. Todas estas manifestaciones producen variaciones significativas sobre la estructura regional de funcionamiento y por ende sobre los flujos de circulación.

Las necesidades de identificación de soluciones que operan sobre demandas previsibles se hacen más críticas cuando se trata de contemplar los requerimientos de los habitantes y la responsabilidad pública de regulación y prestación de servicios; esto se torna más difícil al considerar una oferta que pretende ser eficiente desde el punto de vista técnico empresarial.

La infraestructura actual y la creación del corredor bioceánico Argentino-Chileno

La inminente creación del corredor bioceánico que unirá los puertos de Bahía Blanca y San Antonio Este en la Argentina y Talcahuano en Chile incidirá notoriamente sobre la dinámica espacial del Alto Valle.

Si bien esta, de acuerdo a las previsiones estimadas, aportará al movimiento de bienes y personas el 20% del volumen total que se transporte entre ambos puertos, la infraestructura actual no ofrece posibilidades de un adecuado funcionamiento. Por un lado, el ferrocarril, hoy en manos privadas, continúa manteniendo vías que no han sido remozadas y que en algunos tramos no soportan una capacidad de carga de 20 toneladas por eje. Además, condiciones fundacionales y del material transportante no permiten mayor velocidad, requisito esencial a la hora de transportar bienes de paso. Asimismo se debe tener en cuenta que aún no está construido el tramo de vías férreas que unirá el límite de Chile con la ciudad de Zapala en Neuquén.

Por otro lado, la situación del principal competidor, el transporte automotor, no ofrece mejores condiciones. Las rutas y caminos del área no se han modificado desde la década del sesenta aunque el parque automotor se ha quintuplicado. En consecuencia, la capacidad de carga sobre las principales vías de comunicación ha disminuido y el estado general ha empeorado.

Por último, si se observa el estado de los puertos de Talcahuano, Bahía Blanca y San Antonio Este, los mismos necesitarán una remodelación y adecuación general al nuevo funcionamiento que se pretende establecer. Es necesario que la entrada y salida de mercaderías se realice con fluidez y sin pérdidas de tiempo.

La Ruta Nacional n° 22 como red de integración global e interna del Alto Valle

"El sistema de transporte se conforma como un elemento fundamental en la evolución de las vinculaciones regionales y su posible integración territorial"⁷. La red de comunicaciones que articula el territorio, es un factor clave en la integración territorial y en las diferentes modalidades que adoptan las vinculaciones regionales.

"La discontinuidad territorial repercute ampliamente sobre la accesibilidad. Es, en cierta forma, el grado relativo de facilidad con el cual una posición territorial puede quedar enlazada con otras posiciones territoriales. La accesibilidad implica una doble dimensión espacial y política. La primera de estas dimensiones es la circulación. Esta es la red que une simultáneamente las actividades económicas, culturales y políticas de un pueblo. El desarrollo de los medios de transporte es a la vez una medida de desarrollo económico y una causa de los movimientos de población."⁸

La infraestructura de transporte existente en la región del Alto Valle presenta grandes diferencias comparando las provincias de Río Negro y Neuquén. El territorio neuquino se encuentra más articulado con las vías que posee mientras que, el caso de la provincia de Río Negro presenta serios inconvenientes de articulación que tienen incidencia directa en el desarrollo económico y social de la provincia.

Asimismo ambas provincias presentan falencias en cuanto a la integración territorial y a la circulación producto de la falta de un buen ordenamiento territorial que vincule y articule a la región hacia adentro y hacia fuera de la misma.

La conectividad es una dimensión circulatoria, definida como el grado de vínculo directo entre una posición territorial y otras posiciones territoriales en una red de transporte. Según sus redes, la infraestructura de transporte refuerza o debilita un territorio (André Louis Sanguin 1981).

Entre las principales vías de comunicación existente en la región se encuentra la Ruta Nacional N° 22 de gran importancia por las posibilidades de conectividad interna y hacia otras jurisdicciones. Por otro lado, tal ruta junto con la Nacional 23 presentan la singularidad de ser corredores hacia Chile por los distintos pasos cordilleranos internacionales.

Además se debe tener en cuenta que las regiones fronterizas son los territorios de mayor dinamismo en los procesos de integración y de reestructuración económica actuales. Estos procesos se ven acompañados de nuevos requerimientos de infraestructuras regionales y locales, principalmente de comunicaciones y transportes. Entre los proyectos orientados a la infraestructura para permitir la circulación de bienes, servicios, capitales y personas, se encuentran las estrategias de vinculación Atlántico-Pacífico en la cual el Corredor Bioceánico es un elemento de gran importancia. La Norpatagonia se encuentra ubicada geográficamente en una zona clave para permitir el paso de éstos flujos desde el Atlántico hacia el Pacífico y viceversa. Su vecindad con el país chileno y las ventajas comparativas que presenta esta relación permite a la zona insertarse al mundo con grandes posibilidades.

⁷ Buffalo, Luciana. "Ordenamiento territorial y circulación en la nordpatagonia: un proyecto alternativo". Tesis de Licenciatura en Geografía. Universidad Nacional del Comahue. 1999. Inédita.

⁸ André Loui Sanguin "Geografía Política", Barcelona 1981.-

La Circulación en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén

La ruta nacional N° 22 que atraviesa el Alto valle de Río Negro y Neuquén en dirección Este-Oeste es una vía de comunicación fundamental interna del Alto Valle y externa en el contexto del corredor bioceánico Argentino-chileno Sur. Además, se debe tener en cuenta que si bien siempre estuvo orientada a la vinculación con la capital federal, hoy tal estructura de circulación se enfrenta con un nuevo desafío, el de la integración con otras regiones del mundo, lo que implica nuevas pautas de ordenamiento y circulación dispuestas al mercado externo. Actualmente la proyección del “Corredor Bioceánico Sur” como una banda infraestructural integral y multimodal que concentra y canaliza el paso de ideas, personas y mercaderías desde el Atlántico al Pacífico y viceversa, interconectando al Mercosur y Chile con los mercados de Asia y Europa principalmente, está proyectado, de acuerdo al reciente acta firmada entre los gobiernos de Río Negro y Neuquén, por el paso internacional de Pino Hachado.

En tal sentido será necesario realizar las tareas que impliquen una adecuada vinculación de todas las ciudades del valle como así también otras zonas del país con esta región permitiendo el paso ágil y eficaz de bienes y servicios destinados tanto al área como a otros territorios.

Esta problemática implica repensar la situación actual del tramo del Alto Valle (Chichinales-Neuquén) de la Ruta Nacional 22 y establecer un esquema de circulación que no se vea rápidamente (tanto en el corto como el mediano plazo) desbordado por el movimiento vehicular. Se pueden mencionar tres alternativas posibles y factibles a desarrollar, aunque sólo una de ellas es la que responde al nuevo sistema de integración planteado, no sólo por los costos ambientales sino también por los bajos montos de mantenimiento y la velocidad/tiempo de comunicación. Tales alternativas son las siguientes:

1.- Trazado de la Ruta Nacional 22 por la barda norte del Río Negro. Si bien la construcción se realizaría por una zona alejada de las ciudades del Alto Valle, la misma estaría ubicada sobre un área natural con exiguas posibilidades de ser puesta en producción económica productiva, lo que no afectaría los suelos fértiles actualmente destinados al cultivo fruti hortícola. Sin embargo, las formas del relieve y los procesos naturales actuantes elevarían los montos de construcción y posterior mantenimiento, lo que implicaría un permanente presupuesto adicional cada vez que se produzca una lluvia de condiciones normales para la zona.

2.- Ensanche de la actual traza. Esta obligaría a destinar una mayor cantidad de tierras, en este caso chacras en producción, restringiendo un área fértil en una cantidad de hectáreas muy importante ya que se debería pensar aproximadamente en una faja de cien (100) metros de ancho por ciento treinta (130) kilómetros de largo. Por otro lado, al ensanche de la ruta actual se le deberá agregar la construcción de dos caminos vecinales que permitan la circulación local (camiones y maquinarias agrícolas) para que no entorpezcan el tráfico ligero y además se eviten los accidentes con el alto costo en vidas humanas. No se debe olvidar que la Ruta 22 como eje vertebrador del Alto Valle es una vía de comunicación e integración regional con múltiples accesos directos a la misma.

3.- Trazado de la Ruta Nacional 22 por la barda sur del Río Negro. Si bien la misma se encontraría ubicada distante de las ciudades del Alto Valle y se debería ingresar a través de diversos puentes que la conecten a ellas, su traza tendría un costo ambiental muy bajo (casi cero), no existen mayores problemas en cuanto a los procesos naturales, lo que influiría positivamente en los gastos de mantenimiento, permitirá una rápida conexión de otras zonas del país con la región turística de los lagos y con Chile no afectando la normal circulación del Alto Valle y otorgará una mayor interconexión con el área sur de la provincia de Río Negro.

CONCLUSION

Las políticas gubernamentales erráticas y la crisis de la deuda externa condujo a una marcada destrucción de la infraestructura física en los países de la región. Los programas de ajuste macroeconómico significaron una reducción desproporcionada en los gastos de inversión del sector público durante las décadas del 70 y 80. Además, los recortes presupuestarios redujeron o pospusieron los gastos de reposición y mantenimiento de la infraestructura. Los efectos imprevistos de austeridad fiscal de esos años contribuyeron al deterioro de económico y social de los países involucrados.

Mientras se sucedían los cambios y transformaciones urbanas y rurales ya mencionados, la infraestructura de transporte y comunicaciones se mantuvo sin alterar. En el caso del Alto Valle, los fuertes condicionantes físicos naturales (estrecho valle encajonado entre dos bardas) sólo permitieron el desarrollo de una red de circulación material asociada a las formas del terreno. No obstante, éstas pudieron haberse mejorado mediante la incorporación de tecnología. El aumento de las operaciones y transacciones se dio sobre una trama obsoleta. Tal es el caso de las vías del ferrocarril y de las rutas nacionales y provinciales que surcar la región.

Lo dicho muestra que si bien la zona requiere de una solución global que contemple los cambios actuales y las potencialidades futuras, se debe comenzar a tomar algunas decisiones puntuales tendientes a revertir la situación.

Por un lado se deberá mejorar la infraestructura y adecuarla a las necesidades actuales y futuras y por el otro se deberá colaborar en el desarrollo de las actividades económicas del Alto Valle, ya que tanto la primera medida como la segunda, posibilitarán una mayor participación e integración dentro del contexto de la globalización continental y mundial.

Para que ello sea posible se deberá actuar con medidas correctivas, de apoyo a las actividades motoras o dominantes, reinvertiendo en nuevas tecnologías y mejorando el sistema de comercialización de los productos zonales. Además de participar en el proceso de exportación, sobre todo si se tiene en cuenta el nuevo rol que debe jugar dentro del Mercosur.

En cuanto a la remodelación y adecuación de la Ruta Nacional 22, objeto esencial de este informe se puede decir que la opción tres (3) es la más apropiada ya que la misma prácticamente no afectará al ambiente, no obligará a la pérdida definitiva de tierras productivas, agilizará el tráfico de paso, conectará

más eficientemente a la provincia de Río Negro y permitirá mantener la conexión actual de las localidades del Alto Valle en forma más adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, L. (1993). "Privatización del transporte y modelos sociales futuros". Centro Editor de América Latina, Bs.As.

Alvarez, D. (1994). "Análisis del sistema de transporte urbano automotor de pasajeros en la ciudad de Mar del Plata y su vinculación con el crecimiento urbano. Período 1983-1993". Tesis de licenciatura. Universidad Nacional de Mar del Plata (inédito).

Anguita, J, et al, (1989), Cartas de oferta ambiental para la expansión urbana de la ciudad de Cinco Saltos, Inédito.

Anguita, J, et al, (1999), Las redes de circulación material, su vinculación con la producción de espacio y la gestión ambiental. El caso del Alto Valle de Río Negro y Neuquen – 1960-1995, Inédito.

Anguita, J, et al, (2003), "Las redes de circulación material: su vinculación con el proceso de integración regional del MERCOSUR. El caso del corredor bioceánico Argentino Chileno Sur", UNCo, Inédito

Bandieri, Susana. (1988) "Condiciones históricas del asentamiento humano en Neuquén". Neuquén.

Barbero, J. (1987). "El transporte en el espacio económico". En: Aportes para el espacio socio-económico vol.I. El Coloquio, Buenos Aires.

Buffalo, Luciana, (1999). "Ordenamiento territorial y circulación en la nordpatagonia: un proyecto alternativo". Tesis de Licenciatura en Geografía. Universidad Nacional del Comahue. Inédita

Cariola Cecilia, Lacabana Miguel (1986). "Circuitos de acumulación: una perspectiva de análisis integral para la planificación regional". En Revista Cuadernos del CENDES. Nº5. Segunda Época. Enero-Abril.

Clichevsky, N. (1985). "Políticas urbanas, transporte y condiciones de vida en Buenos Aires". Seminario latinoamericano de transportes y servicios urbanos. INRETS-CIUDAD, Quito.

Coraggio, José L. (1987) "Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistema de producción y circulación". Ciudad n.2, Quito.

De Jong, G., (1994) "El minifundio en el Alto Valle del Río Negro. Estrategias de adaptación", Edit. Univ. Nac. del Comahue, Neuquén.

Diario Río Negro, Suplemento de Economía y Negocios, 2/1/94.

Dorfman, A. (1959) "La economía de la región norpatagónica y perspectivas para su futuro desarrollo integral", Buenos aires.

Escolar, M. (1987). "Corredores y superficies de autotransporte público de pasajeros: una reconceptualización". Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén, (1960) "Nuestra Fruta", Boletín Nº 16/17, Cipolletti, Río Negro

INDEC, "Censo Nacional de Población y Viviendas", años 1960, 1970, 1980, 1991, 1996, Buenos Aires

Lane, R. (1975). "Planificación analítica del transporte". Instituto de estudios de la administración local. Madrid.

Manzanal, M. y Rofman, A. (1989), "Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo". Centro Editor de América Latina. Biblioteca Universitaria, CEUR. Buenos Aires

MINISTERIO DE ECONOMÍA OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA NACIÓN. SINDICATURA DE EMPRESAS PUBLICAS (varios años) "Ferrocarriles Argentinos: Informes de Gestión". Buenos Aires.

Rodríguez de Tappatá, A. (1992) Diario Río Negro Suplemento Económico

Sanguín, André Loui (1981) "Geografía Política", Barcelona

Thomson, J. (1974). "Teoría económica del transporte". Alianza Editorial. Madrid.

Vapnarsky, C., (1983) "Pueblos del Norte de la Patagonia, 1779-1957" , Edit. de La Patagonia, General Roca (Río Negro)

Vapnarsky, C., Pantelides, E., (1987) "La formación de un área metropolitana en la Patagonia. Población y asentamiento en el Alto Valle", Edit. CEUR, Buenos Aires.

Yanes, L. Y GERBER, M. (1988). "Crisis de acumulación, regulación estatal y valorización del espacio en la Argentina". Territorio. FFyL, Universidad de Buenos Aires.