

REDES DE ACTORES Y SU ROL EN EL DESARROLLO DE CORREDORES: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE GOBERNANZA PARA EL CORREDOR BIOCEÁNICO VIAL MATO GROSSO DO SUL – PUERTOS DEL NORTE DE CHILE

Ledys Franco

Investigadora del Instituto de Economía Aplicada Regional (IDEAR) de la Universidad Católica del Norte de Chile (UCN). *E-mail:* <ledys.franco@ce.ucn.cl>.

Julia de Souza Borba Gonçalves

Investigadora del Subprograma Nacional de Investigación para el Desarrollo (PNPD) en Dirección de Estudios Internacionales (Dinte) del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* <julia.goncalves@ipea.gov.br>.

Miguel Atienza

Profesor titular del Departamento de Economía de la Universidad Católica del Norte; e investigador del IDEAR/UCN de Chile. *E-mail:* <miatien@ucn.cl>.

Pedro Silva Barros

Técnico de planificación e investigación en Dinte/Ipea.
E-mail: <pedro.barros@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/tde01>

El Corredor Vial Bioceánico (CRB) es una ruta que conectará el Atlántico y el Pacífico atravesando el estado de Mato Grosso do Sul, el Chaco Paraguayo, las provincias del noroeste argentino (NOA) y los puertos del norte de Chile. La Declaración de Asunción de 2015 institucionalizó el Grupo de Trabajo (GT) del CRB y en 2017 se reafirmó el compromiso con el proyecto. Es el único proyecto que cuenta con dos declaraciones a nivel presidencial y que mantiene reuniones periódicas en el contexto de fragmentación de las instancias regionales de cooperación e integración en América del Sur.

Durante este periodo el proyecto ha avanzado en sus infraestructuras y, más en concreto, en 2025 estará la carretera que unirá los cuatro países que conforman el corredor. Esto es, sin duda, un primer paso pero no es suficiente en un proyecto que tiene una mirada de largo plazo. A pesar de los avances en infraestructuras del corredor, estos no son suficientes. Donde más se muestran debilidades son en aquellos aspectos que están relacionados con el diseño institucional y la mayor interacción (cooperación) entre los distintos participantes.

La implementación de un corredor, como han sostenido varios autores dedicados a la temática,

implica varios compromisos según su etapa de desarrollo. Fundamentalmente, implica en la mejora de la infraestructura física y funcional, bien como en la toma de decisiones estratégicas entre empresas, los gobiernos locales y nacionales para atraer mayores flujos de productos a regiones particulares. Por ello, administrar un corredor comercial, logístico y de transporte se acepta cada vez más como un componente necesario, ya que hay numerosas partes involucradas que requieren coordinación para llevar a cabo la implementación de un corredor y garantizar que opere eficientemente.

Este trabajo busca abordar un desafío clave: analizar cómo es la coordinación actual de la iniciativa del CVB para promover la integración en infraestructura y cooperación entre el Estado de Mato Grosso do Sul, el Chaco Paraguayo, las provincias del NOA argentino y los puertos del norte de Chile a partir del análisis de la red de actores. Este análisis es fundamental para repensar la forma de gobernanza que puede orientar esta iniciativa en el futuro hacia el cumplimiento de los objetivos declarados.

El objetivo de este *Texto para Discusión* es explicar cómo se organiza la red de actores del corredor así como proponer una potencial forma de gobernanza que permita

SUMEX

una mejor coordinación entre los actores participantes, con el fin de que el corredor pueda llegar a convertirse en un instrumento para el desarrollo regional.

En el contexto institucional (legal y regulatorio), los corredores requieren la colaboración del nivel más alto de toma de decisiones (alianzas políticas entre jefes de estado, parlamentos, cancillerías, entre otros), de la cooperación (entre ministerios, gobiernos nacionales y subnacionales y privados) y de la gestión que se refiere al funcionamiento efectivo del corredor.

En el caso concreto del CVB, la colaboración y coaliciones posibilitarán la descentralización y desconcentración del desarrollo económico hacia las regiones mediterráneas, y proporcionará acceso más eficiente a los mercados internacionales a través de los puertos del Pacífico (para Brasil, Argentina y Uruguay) y del Atlántico (para Chile, Argentina y Paraguay).

Por lo tanto, el desarrollo del CVB requiere que todos los niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil participen para garantizar que la formulación de las políticas estratégicas, se coordinen para lograr el máximo efecto de la inversión en infraestructura y de servicios.

El análisis se basó en la aplicación de una encuesta mediante un muestreo tipo bola de nieve donde cada uno de

los actores encuestados mencionó a otros agentes con los que estaban vinculados. De esta fuente de datos, obtuvimos un total de 243 respuestas: 94 en Chile, 78 en Brasil, 42 en Argentina, 27 en Paraguay, 1 en Bolivia y 1 en Uruguay respectivamente. Para el procesamiento de los datos y análisis, se empleó la técnica de Social Network Analysis (SNA) para analizar el tamaño y los patrones de las relaciones sociales que vinculan a los actores de los cuatro países del CVB y la formación de comunidades con características propias en las relaciones intragrupalas e intergrupales. Adicionalmente, se analizaron los encuentros bilaterales a nivel presidencial y subnacional que discutieron los avances y temas del CVB.

La estructura de esta red es del tipo centro-periferia, siendo el centro (principalmente actores de Brasil y Chile) el conjunto de actores que presentan una alta capacidad de conectar con otros, mientras que en la periferia se encuentran aquellos actores con menor nivel de relacionamiento. Además, observamos que a medida que nos alejamos del centro los vínculos son más escasos.

FIGURA 1
Red de actores del CVB



Elaboración de los autores.

Obs.: Figura reproducida cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

También, se observa que este espacio relacional está separado en dos ejes de relaciones donde la nacionalidad juega un rol clave. En el lado derecho del gráfico se observa una mayor interacción entre actores de Brasil y Paraguay, mientras que en el lado izquierdo hay mayor interacción entre actores de Chile y Argentina.

La cuestión de a quién involucrar en un corredor es clave: si son muy pocos actores, la gobernanza podría fracasar; mientras que, si hay demasiadas partes interesadas, la coordinación se complejiza. El patrón de relaciones en torno al CVB posee algunas ventajas y desventajas. Entre las ventajas destacan el mayor nivel de relacionamiento y colaboración entre “los extremos”, es decir, entre el lado del Atlántico (Brasil) y el lado del Pacífico (Chile), que podría tener

efectos de contagio (efecto *spillover*) hacia los países intermedios – en caso de las relaciones Brasil-Paraguay y Chile – Argentina (figura 1).

Entre las desventajas, figuran los vínculos más débiles entre actores de países más distantes, como Argentina-Brasil y Chile-Paraguay, los cuales pueden representar un desafío en cuanto a la interacción de los gobiernos para desbloquear los cuellos de botella transfronterizos a través de la firma de acuerdos.

A pesar de que las interacciones entre distintos actores en torno a la iniciativa del CVB difieren de un país a otro, a continuación presentamos una tabla en donde se resumen los principales hallazgos en términos de características favorables y desfavorables:

CUADRO 1

Síntesis de los principales resultados

| | Características favorables | Características desfavorables |
|-----------|--|--|
| General | La red refleja la etapa del ciclo vida del corredor en cada uno de los países | Falta de participación de los actores privados para aportar conocimientos sobre infraestructura en el proceso de planificación del CVB |
| | Destaca el sector académico por su articulación a través de Red Universitaria de la Ruta de la Integración Latinoamericana (Unirila) | Participación limitada de actores subnacionales |
| | Destacan los vínculos bilaterales Brasil-Paraguay y Chile Argentina | Vínculos multilaterales escasos: nacionalización de los vínculos |
| Brasil | La alta prominencia de un actor clave facilita la comunicación entre otros actores | Poca participación del sector privado |
| | Alta interacción en el sector académicos: facilita el desarrollo de estudios técnicos | Escasa articulación entre el sector público nacional y subnacional |
| | Alta participación del sector público-Nacional: facilita la inversión en infraestructuras duras | |
| Paraguay | Alta participación del sector público-nacional: El CVB es prioridad para el gobierno central | Conexiones por vínculos de mayor longitud: limita la coordinación y planificación |
| | | Ausencia del sector público subnacional |
| Argentina | Alta participación del sector privado y público subnacional | Ausencia del Estado Nacional (cuello de botella institucional) |
| | | Red poco con densa y con vínculos de mayor longitud |
| Chile | Alta cohesión entre actores clave | Escaso vínculo entre el sector público-nacional y subnacional |
| | | Escasa participación del sector privado |

Elaboración de los autores.

2 PROPUESTA DE UNA GOBERNANZA INCLUSIVA PARA UNA MEJOR GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL CORREDOR VIAL BIOCEÁNICO

Desde 2016, en el marco de las reuniones del GT del CVB se estudia la viabilidad de establecer un mecanismo de gobernanza para el corredor. Se considera importante reforzar el sentido colaborativo, estimular

la transparencia y la coordinación de acciones, bajo el debate de que la infraestructura física no es suficiente para asegurar la eficiencia logística. Sin embargo, muchas de las propuestas no se han concretado, entre ellas, la creación de un mecanismo de gobernanza integrado por un comité gubernamental, un comité directivo y un mecanismo de apoyo.

Los resultados de esta investigación han mostrado que hay: i) una marcada desarticulación entre el Estado

SUMEX

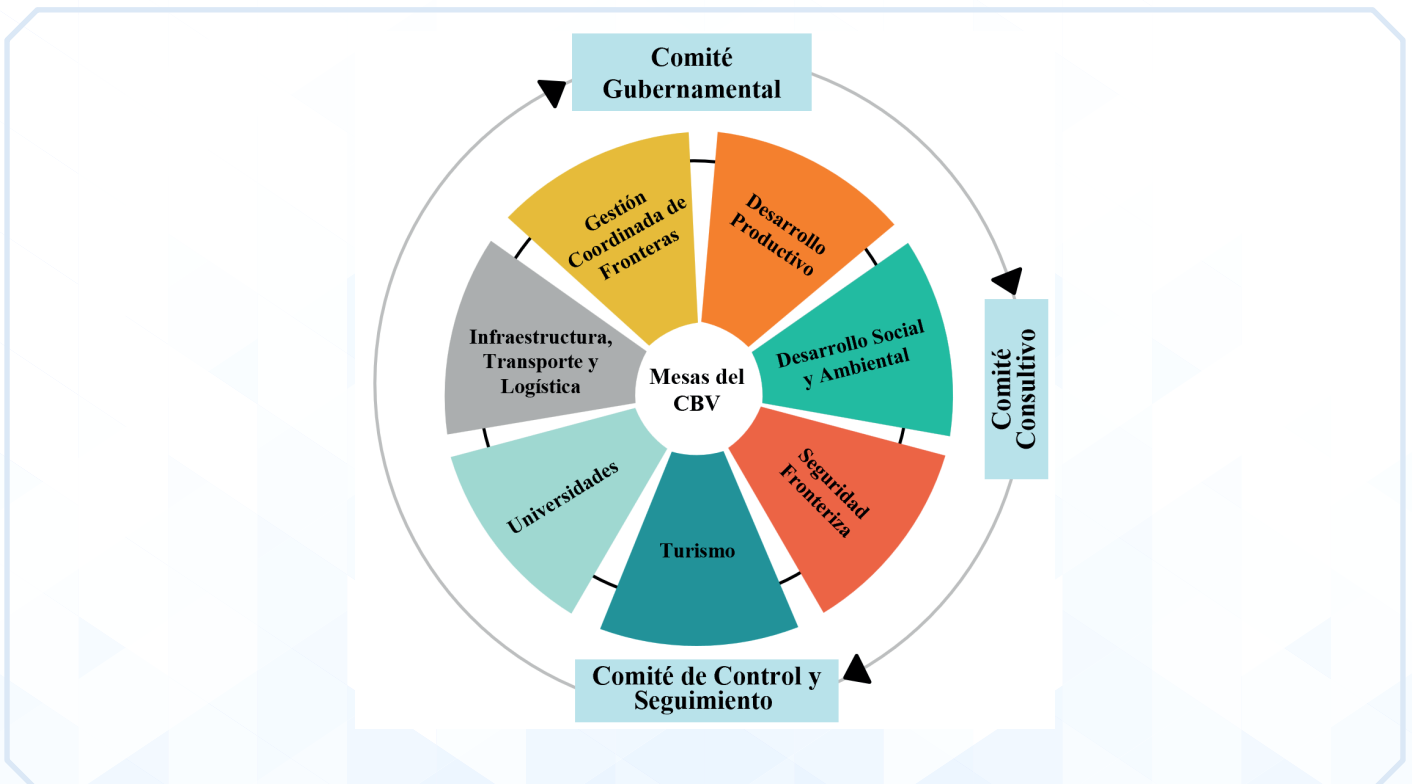
nacional y subnacional que predomina más en Argentina y Paraguay en comparación con Chile y Brasil; ii) articulación ausente entre actores de Argentina y Paraguay (centro del CVB); iii) desarticulación entre el sector público y privado; iv) escasa participación del sector privado; y v) menor participación de organismos internacionales.

De acuerdo con estos puntos, se propone a continuación una estructura de gobernanza que debería empezar por definir una clara coordinación para la cooperación regional del CVB con la participación

de actores del sector público nacional, subnacional, privado y académico de los cuatro países. Retomando la propuesta discutida en 2017 sobre un modelo de gobernanza con un comité gubernamental, un comité consultivo y un mecanismo de apoyo (mesas de trabajo), definición de un comité de control y seguimiento, una coordinación y secretaría. Es importante que para cada comité se discutan y definan las funciones y el grado de independencia de cada uno.

FIGURA 2

Modelo de gobernanza para el CVB



Elaboración de los autores.

Obs.: Figura reproducida cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Debería retomarse y hacer efectiva la propuesta de crear una red empresarial del CVB y que la composición de las mesas garantice la participación de un representante del nivel subnacional más un representante del gobierno nacional y la coordinación conjunta de una de las mesas, por ejemplo, con representantes de Argentina-Paraguay y Argentina-Brasil.

Se propone la creación de una base de datos con la información de cada uno de los actores que

participan de esta iniciativa y ponerla a disposición en un repositorio *web*, en donde además se pueda invitar a otros actores a ser parte del proyecto, así como motivar al sector privado a vincularse y al mismo tiempo acceder a una base de actores del mismo sector con quienes se puedan establecer redes de negocios. También, el sitio *web* podría ofrecer un espacio para recoger opiniones y sugerencias de la ciudadanía acerca del CVB en conformidad a los posibles impactos de este proyecto y qué políticas se requieren para evitarlos.

Se propone realizar misiones empresariales y capacitación técnica, fomentando el encadenamiento productivo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y, de esta forma, la visión integracionista del CVB; que en las páginas oficiales de los gobiernos locales y sus respectivas agencias de promoción y fomento (por ejemplo, Corfo Antofagasta, Corfo Taparacá y Prosalta, entre otras agencias) haya un link destacado que dirija al usuario al sitio web del CVB (propuesta anterior); y que el sitio *web* disponga de información sobre las ventajas regionales del CVB, como el fomento al turismo, al intercambio universitario, a la producción local, entre otros. Se propone la creación de la mesa de desarrollo social y ambiental y la mesa de seguridad fronteriza.