

# La planificación espacial como instrumento de desarrollo económico<sup>(\*)</sup>

## Spatial Planning as a tool for Economic Development

Jean Loup Borzée del Solar<sup>(\*\*)</sup>

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2014.

Fecha de aprobación: 02 de diciembre de 2014.

### Resumen

La planificación es considerada un instrumento que direcciona los procesos de desarrollo en un país. Es un proceso socio-político que comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. En el ámbito territorial existen diversas herramientas de promoción de localización de inversiones que pueden orientar el desarrollo económico de determinadas ciudades o regiones. En este estudio se analizan los casos de políticas de promoción de inversiones, bajo el esquema de políticas de promoción industrial, iniciativas de integración regional y binacional con el objetivo de promover el intercambio comercial en beneficio de las sociedades involucradas que se traduce en mejoras de las condiciones de vida y de desarrollo social. Para esto es necesario entender el contexto en el que se desarrollan estas políticas para poder establecer el grado de influencia sobre la actividad económica promovida y sus posibles correcciones.

**Palabras clave:** planificación, espacio, territorio, integración, urbano, regional.

### Abstract

*Planning is considered an instrument that directs the processes of development in a country. It is a socio-political process involving a number of social and political dynamics around the identification of problems and potential for the formulation of future bets. In the territory there are various tools to promote localized investments that can guide the development of certain cities or regions. In this case we present examples of investment promotion policies that are analyzed under the scheme of industrial promotion policies, initiatives of regional and binational integration, that are built in order to promote trade for the benefit of the society and results in an improvement of their life conditions and social development. For this it is necessary to understand the context in which these policies are developed to establish the degree of influence on economic activity promoted and their possible corrections.*

**Keywords:** Planning, Spatial Planning, Integration, Urban, Region.

### Bibliografía

(\*) El artículo proviene de una investigación que realizó el autor como parte del curso *Teoría y crítica del Desarrollo* durante el primer ciclo de la Maestría en Planificación y Gestión Urbano Regional que actualmente está cursando en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de Ingeniería.

(\*\*) Ingeniero Civil graduado de la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México, se ha desempeñado como supervisor de obras de infraestructura y ha colaborado en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Oxapampa, Pasco (2014-2024) entre otros proyectos de Planificación.

El término Planificación abarca un concepto que trasciende muchas disciplinas, sin embargo el objetivo es común. La planificación es planteada como una "oportunidad de encuentro entre diferentes partes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas". Por lo tanto, es un proceso y escenario predominantemente político que "enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción" Velásquez y González (2003).

### **¿Es posible hablar de una relación entre estos dos componentes?**

En el desarrollo de esta investigación se abordará el tema de la Planificación Espacial y el de Desarrollo Económico para poder establecer si existe una relación entre ambos. Uno de los instrumentos de planificación territorial más utilizados es la política de promoción industrial, pues es sabido que uno de los impulsores del desarrollo económico es la actividad industrial, por lo que mediante su análisis podemos determinar qué tipo de relación existe entre estas variables. Con la exposición de los ejemplos se pondrá en evidencia la característica de esta relación en el contexto nacional como internacional. Para explicar estos vínculos e interrelaciones se va a recurrir al marco teórico y los fundamentos de la nueva geografía económica, las teorías de la localización industrial y los lugares centrales que incluyen conceptos como los tecnopolos y la geografía de las multinacionales. Por último, se analizará la teoría del evolucionismo económico y de sistemas locales para evidenciar su aporte a la temática abordada.

Según Gandour (citado por Rengifo, p.4), la planificación es el "medio a través del cual las organizaciones jerárquicas estatales tienen la capacidad de determinar la destinación de los recursos públicos, independientemente del modelo de Estado que haya sido adoptado." Para Friedmann (citado por Rengifo, p.5), la Planificación tiene tres pilares básicos: "la

dirección, que determina el control de los medios y los recursos; la administración de la institución y el buen funcionamiento, y la operación y el diseño de reglamentos y métodos técnicos para lograr los objetivos"; estas tres condiciones develan la operatividad de la planificación y de cierta manera direcciona el desarrollo de la nación, incidiendo en las formas de especialización y fomentando el crecimiento.

### **Los intentos de localización industrial mediante políticas de promoción.**

Para analizar estos conceptos en el ámbito nacional, vamos a remitirnos a los años 60 que marcaron el comienzo del periodo de promoción industrial en el Perú, mediante la promulgación de la primera Ley de Promoción Industrial (Ley 13270 de 1959) en la cual se dictaron normas para la constitución de organismos y la fijación de procedimientos administrativos en materia de industrias, el establecimiento y aprobación de normas técnicas industriales, la fijación de estadísticas industriales, el régimen de la promoción y propiedad industrial así como el fomento del crédito industrial. Entre los beneficios que otorgó esta Ley, estuvo la reducción del Impuesto a las Utilidades en un rango de 20 % a 40 % para la Sierra y de 30 % a 50 % para la Selva y regiones fronterizas. Años después, se promulgó la Ley General de Industrias de 1974 (Ley 18350). Para el año 1954, el PBI industrial del Perú representaba el 20.8 % de la economía nacional y tuvo un crecimiento promedio anual del 8% durante esa década que se manifestó en un significativo incremento de la actividad industrial, en el marco de la política de sustitución de importaciones y alcanzó el 26.6 % en el año 1974 durante el periodo de mayor proteccionismo económico.

De lo anterior se destaca que un componente importante de la estructura industrial del país (alimentos, bebidas, textil y actividades procesadoras de recursos naturales, entre otras) no se desarrolló al amparo de las políticas de promoción industrial, sino sobre la base de determinadas ventajas competitivas. Es más,

se podría señalar que la contribución de la Industrialización por Sustitución de Importaciones en la expansión relativa de las actividades manufactureras en el país fue limitada a algunos sectores, alcanzando en el pico máximo una expansión derivada de este proceso de alrededor del 5 % del PBI.

Décadas después, en el año 1998, se promulga la Ley N° 27037 – Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía que exonera del pago del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo a las Ventas para todo el sector productivo de la región y cuyo objetivo era promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonia, estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada. Otra iniciativa de promoción de la actividad industrial se materializó mediante la Ley N° 28264 (2004) en la cual se crea el Parque Industrial de Tingo María, con el objeto de realizar actividades productivas, generación de empleo sostenible, desarrollo económico y social descentralizado. Todas las actividades que se desarrollasen en el Parque Industrial Tingo María gozarían de los beneficios tributarios señalados en la Ley N° 27037.

Si bien la iniciativa era generar un polo de desarrollo en la región amazónica, este último proyecto resultó ser una oportunidad desperdiciada pues no se ha materializado a 10 años de haber sido promulgada la ley pese a la gran expectativa local. Sin embargo, aunque esta última iniciativa haya quedado relegada, se han dado sucesivas ampliaciones a los beneficios tributarios de exoneración de impuestos en la región amazónica para los años subsiguientes. Aunque en el ámbito nacional estas políticas no hayan tenido un gran impacto en la economía regional, en el ámbito internacional hay ejemplos de éxito que ilustran estos conceptos.

### **¿Cuáles son las lecciones para la intervención en el ámbito urbano y regional? Caso de la provincia Argentina de La Rioja**

La Promoción Industrial en la estructura manufacturera en La Rioja es un caso de estudio que ha

arrojado resultados más que positivos en cuanto a las políticas de localización industrial se refiere.

La provincia argentina de La Rioja tiene desde el año 1979 un régimen de promoción económica cuando se promulgó la ley 22021 y el decreto reglamentario 3319/79 de *Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja*. Hasta antes de esta iniciativa, la normativa económica de la provincia estaba establecida en la ley 21608 y los respectivos decretos reglamentarios del Acta de Reparación Histórica de 1974.

El régimen de promoción vigente promovió beneficios para los inversionistas por un lado, y por otro, para el sector privado que estableciera locales industriales en la provincia. En el ámbito normativo y para el caso de los inversionistas, se permite el diferimiento de los impuestos sobre los capitales, sobre patrimonio neto y valor agregado así como la deducción de las sumas invertidas por los accionistas e inversores del impuesto a las ganancias.

Estos beneficios incluyen diferentes tipos de exoneraciones del impuesto a las ganancias, la liberación del impuesto al valor agregado para las ventas de los bienes producidos y la liberación del impuesto al valor agregado para las materias primas y productos semielaborados adquiridos; exoneración del impuesto sobre capital de las empresas promovidas y exoneración de derechos de importación para bienes de capital y repuestos. El plazo de liberación de estos impuestos puede extenderse hasta los quince años y prorratearse en el tiempo. La exoneración alcanza un 100 % de los impuestos citados por los primeros cinco años y en los cinco años subsiguientes oscila entre 70 % y 90 %. Los inversores tienen un diferimiento hasta un máximo de 75 % del aporte directo de capital para los impuestos sobre el patrimonio y de 100% sobre ganancias y estos son reintegrados luego del sexto año de funcionamiento de la planta industrial sin posibilidad de extenderse por más de cinco años.

Las diferencias entre este esquema tributario especial y el vigente para el resto del país en esa fecha, tenían que ver con el hecho de que, en el caso de La Rioja,

**Tabla 1. La Rioja 1980-1984. Proyectos aprobados en el marco de ley 22021 de 1979**

| Años         | Número de proyectos | Estimación del monto de inversión planeado (dólares) (1) | Número de puestos de trabajo estimados (2) | Inversión planeada por persona ocupada (3) = (1) / (2) |
|--------------|---------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1980         | 27 -b)              | \$55.651.000,00                                          | 1.278,00                                   | \$43.545,00                                            |
| 1981         | 49 -c)              | \$98.393.500,00                                          | 1.622,00                                   | \$60.661,00                                            |
| 1982         | 75 -d)              | \$157.835.100,00                                         | 2.630,00                                   | \$60.013,00                                            |
| 1983         | 28                  | \$51.179.900,00                                          | 860,00                                     | \$59.511,00                                            |
| 1984         | 40                  | \$86.710.124,00                                          | 1.193,00                                   | \$72.682,00                                            |
| <b>TOTAL</b> | <b>219</b>          | <b>\$449.769.624,00</b>                                  | <b>7.583,00</b>                            | <b>\$59.001,00</b>                                     |

## NOTAS:

a) La inversión fue estimada de la siguiente forma: se implantaron los montos aprobados por el índice de precios mayoristas industriales, nivel general, al mes de julio de 1986; la conversión a dolares se calculó al tipo de cambio de fines de julio de 1986.

b) Se carece de información de un establecimiento.

c) Se carece de información de tres establecimientos.

d) Se carece de información de seis establecimientos.

Fuente. Yoguel, Gabriel, Gatto, Francisco, Gutman, Graciela "Crecimiento regional y políticas públicas; el impacto de la promoción industrial en la Provincia de La Rioja". Elaboración sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico, La Rioja, 1985.

**Tabla 2. La Rioja 1980-1984 Tamaño medio de los proyectos según la inversión planeada (número de casos)**

| Escala de Tamaño          | 1980           | 1981           | 1982           | 1983           | 1984           |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Tamaño medio (dólares)    | \$2 140 426.00 | \$2 049 866.00 | \$2 287 465.00 | \$1 827 853.00 | \$2 167 753.00 |
| Hasta \$500 000           | 1              | 5              | 6              | 6              | 5              |
| \$500,000 / \$1 000 000   | 6              | 10             | 9              | 4              | 7              |
| \$1 000 000 / \$2 500 000 | 9              | 12             | 23             | 10             | 14             |
| \$2,500,000 / \$4 000 000 | 9              | 18             | 23             | 6              | 11             |
| Mas de \$4 000 000        | 1              | 3              | 8              | 2              | 3              |
| Sin especificar           | 1              | 1              | 6              | -              | -              |
| <b>TOTAL</b>              | <b>27</b>      | <b>49</b>      | <b>75</b>      | <b>28</b>      | <b>40</b>      |

Fuente. Yoguel, Gabriel, Gatto, Francisco, Gutman, Graciela "Crecimiento regional y políticas públicas; el impacto de la promoción industrial en la Provincia de La Rioja".

Elaboración sobre la base de información de la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico, La Rioja, 1985.

tenían un plazo máximo de 15 años, mientras que para el resto del país representaba 5 años menos, es decir 10 años como máximo. Otra diferencia fue la determinación de la autoridad de aplicación, pues para proyectos que no excedieran el valor referencial, la responsabilidad de la evaluación y adjudicación de los beneficios de la promoción se transfirió al Poder Ejecutivo de la Provincia.

En caso el monto de inversión fuera mayor y hasta cierto tope, la autoridad provincial retenía el control pero debía comunicar y consultar con la Secretaría de Industria. En el caso de que los montos excedieran el tope establecido, la autoridad provincial se restringía a realizar la evaluación del proyecto, dejando

para la Secretaría de Industria el dictamen final y la aprobación del proyecto.

Esto representó un incentivo para la desburocratización de los procedimientos con el fin de acortar los plazos de evaluación y aprobación pues el mayor interés y expectativa de la provincia era impulsar estas inversiones.

Después de 1980, los beneficios de liberación del impuesto al valor agregado fueron suspendidos a nivel nacional, sin embargo el régimen tributario especial de la provincia de La Rioja permaneció vigente. Esta suspensión se mantuvo hasta el año 1982, año en el cual fue anulada definitivamente por resolución de la Secretaría de Industria, pero al tener la provincia

de La Rioja, un régimen tributario especial, esta resolución y las posteriores, no tuvieron impacto legal.

Como se muestra en la tabla 1, durante los años 1980 a 1984, el total de proyectos aprobados en la provincia de La Rioja sumaban 219 de un total de 241 a nivel nacional, es decir más del 90% de los proyectos a nivel nacional se localizaron en el provincia de La Rioja, lo que supuso una inversión de alrededor de 450 millones de dólares y la creación de 7,600 puestos de trabajo en la localidad.

Sin embargo, y a modo de comparación cualitativa, los proyectos aprobados en la provincia de La Rioja fueron de menor envergadura a los aprobados en el resto del país. Se podría afirmar que la inversión en la provincia de La Rioja fue aproximadamente un tercio de la registrada en los proyectos a nivel nacional y la inversión prevista por puesto de trabajo en La Rioja fue un 25% menor que la media nacional, eso quiere decir que los proyectos fueron menos intensivos en capital que el promedio nacional.

Durante los años de estudio, de 1980 a 1984, la evolución de los tamaños de los proyectos muestran una variación pequeña, sin embargo en el año 1983 se registra una caída del tamaño promedio de inversión, pudiendo esto explicarse por el menor grado de concreción de los proyectos (tabla 2).

Por otro lado, resulta interesante remarcar que de los 219 proyectos aprobados por la provincia, 192, es decir, el 88% corresponden a ramas industriales, mientras que los restantes 27 proyectos, equivalentes al 12% de proyectos aprobados, corresponden a los sectores agropecuario y turístico.

Entre las principales conclusiones a las que se ha podido llegar sobre el impacto de la promoción industrial en las estructuras manufactureras de La Rioja es que la industria riojana ha crecido durante el período 1980 a 1984 a tasas muy por encima de sus niveles históricos y del nivel nacional. Vale decir que el crecimiento de la industria nacional fue negativo en ese mismo período.

A raíz de estas iniciativas, la economía industrial de la provincia es más abierta y diversificada que antes, con actividades vinculadas al mercado nacional. Esta diversificación incluye 69 ramas industriales, de las cuales, 23 se han desarrollado gracias a las políticas de promoción industrial y de estas se destacan los sectores textiles, químicos, papel, imprenta, plásticos, maquinaria y equipos. De aquellas 69 ramas solamente 3 participaban en el mercado nacional hasta antes de la aplicación del régimen tributario, ahora ese número de ramas se ha incrementado a 19, lo que manifiesta el aporte al sector productivo argentino. Esa modificación ha reducido el peso de sus agroindustrias, sector económico tradicional de la provincia de La Rioja.

Este desarrollo no se debe a factores inherentes de la provincia ni a una mayor demanda del mercado nacional. El origen de este desarrollo se debe a las políticas de promoción industrial impulsadas por la legislación especial para la provincia, cuyo principal instrumento fue la desgravación del impuesto al valor agregado. Esto sumado al hecho de tener una menor burocratización en la provincia, producto de la descentralización de la autoridad de aplicación, incidió en la toma de decisiones por parte del empresario de materializar nuevos proyectos en la provincia.

Es importante remarcar que estos incentivos de promoción industrial en la provincia de La Rioja se dan en el contexto del decrecimiento de la industrialización argentina, por lo tanto, los incentivos resultan atractivos a las empresas en la medida que puedan reestructurarse para mejorar sus condiciones económicas en el mediano plazo.

Existe evidencia indicando que, para un determinado número de ramas industriales, las empresas de acuerdo a sus características y penetración de mercado, pueden aprovechar las ventajas de los planes de incentivos tributarios reestructurando su organización y capacidad productiva mediante una descentralización geográfica de sus actividades para acceder a los beneficios mencionados. Un ejemplo de esta situación se ha visto en la industria textil Argentina

que ha sufrido un proceso de cambio productivo, tecnológico y de localización, pasando de tener una radicación casi exclusiva en la capital en los años 50, se ha descentralizado a regiones como Chubut, Tucumán, San Luis y precisamente La Rioja.

Si bien el caso de La Rioja y la política tributaria implementada es muy similar a los beneficios que actualmente se ofrecen a las actividades localizadas en la Selva Peruana, en el caso peruano aún es prematuro formular hipótesis sobre el éxito o fracaso de estas políticas a nivel nacional, pues como hemos señalado el caso de La Rioja tiene más de tres décadas de puesta en marcha. Se vuelve importante analizar el caso de las ciudades intermedias peruanas.

### **Caso de las ciudades medias peruanas**

Las ciudades son un factor importante en el desarrollo económico de un país, pues son las que concentran los avances tecnológicos y los recursos de capital para impulsar cadenas productivas. Es importante impulsar el desarrollo de las ciudades para poder integrar el ámbito rural en la economía nacional en vista de que el desarrollo económico requiere la generación de puestos de trabajo e ingresos económicos permanentes y en la cantidad suficiente y para esto, es necesario establecer nexos entre los sectores sociales más rezagados y los mercados: la articulación de los centros urbanos con las áreas rurales fomenta el desarrollo agropecuario.

Los sistemas urbanos se interconectan con su entorno y adoptan la forma de corredores longitudinales con potencial económico, en forma de vías de comunicación (carreteras y todo tipo de caminos de acceso a los centros de producción). Estas vías cumplen un rol esencial en la articulación de las zonas rurales con las ciudades y el resto de la economía. El principal inconveniente para el sector rural es la pequeña demanda, por lo que es necesario identificar y ganar mercados para "exportar regionalmente" y de esta manera aprovechar las economías de escala. El principio fundamental que se desprende de esta afirmación es que el incremento de los

ingresos económicos de sectores de menores recursos no sólo depende del incremento de la producción, sino también del acceso a los mercados (Huerta Berrios, 2009).

Por otro lado, el ingreso de un inversionista a una actividad económica está condicionado, no sólo a la existencia de infraestructura económica básica, estabilidad jurídica, instituciones sólidas y ambiente armónico, sino también al acceso a conocimientos especializados en gestión, capital humano, tecnología, información de mercado y mercado de capitales que se desarrollan en el ámbito urbano. La ausencia de estos limita las inversiones en el ámbito rural.

Es así que, la educación básica y superior de calidad así como el impulso al emprendimiento, sumado al mejoramiento de las condiciones de salud de la población rural se puede intensificar mediante las economías de escala y esto se manifiesta en la concentración de la población en centros poblados de mayor tamaño. La creación de mercados regionales y zonales recae más en la articulación de los centros urbanos, que en la relación establecida entre cada uno de éstos y sus entornos rurales. Las ciudades son espacios productivos que sustituyen importaciones y generan exportaciones desde y hacia otras ciudades con relaciones de complementariedad económica.

Según Huerta Berrios (2009), cuando una ciudad tiene las características que le permitirán crecer por factores de ubicación estratégica, accidentes naturales u otra característica, pueden ocurrir tres fenómenos. Por un lado, las condiciones operativas y de rentabilidad de las actividades económicas es más alta que en otros lugares, haciendo posible el crecimiento de las empresas; por otro lado, inician un proceso de atracción de inversiones hacia la ciudad, así hayan deficiencias infraestructurales; y, por último, el rol altamente potencial crea un ambiente local de oportunidades de negocio que conlleva a generar una base empresarial local. "Los roles económicos de la ciudad deben ser concebidos y enfocados particularmente como parte de una red de ciudades, pueblos y áreas productivas" (Huerta Berrios, 2009).

Las ciudades tienen una jerarquía a nivel nacional y constituyen una red de centros de producción en el sistema urbano nacional, por lo que la ciudad de mayor jerarquía depende de otra intermedia que, a su vez, depende de otra menor y así sucesivamente, integrándose a través de los “corredores económicos” o vías de comunicación.

En el Perú, la estructura del sistema urbano ha sido acelerada por el modelo de sustitución de importaciones que se implantó desde 1945 hasta 1975. A raíz de eso, existen nueve ciudades del interior del Perú que se comportan como metrópolis regionales (vale decir Arequipa, Cusco, Puno, Huancayo, Trujillo, Chiclayo y Piura) interconectadas a través de la red vial nacional. Esto quiere decir que desarrollan actividades económicas de manera independiente pues no hay una relación de dependencia exclusiva de la Metrópoli Nacional (Lima y Callao). Además de esto, estas metrópolis regionales están vinculadas con 44 a 46 aglomeraciones intermedias en todo el territorio nacional en el rango de pueblos o centros poblados de menor magnitud que a su vez están conectados con las áreas productivas.

### **Perspectivas en el Perú**

Desde inicios del nuevo milenio, el Perú forma parte de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA que, a su vez, se enmarca en la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR.

Se constituyó como un foro esencial de los doce países para la planificación de la infraestructura del territorio sudamericano con una visión regional y compartida de las oportunidades y obstáculos del subcontinente.

IIRSA ha proyectado nueve Ejes de Integración y Desarrollo a nivel sudamericano y el Perú participa en cuatro. Uno de los ejemplos más emblemáticos y que actualmente ya se encuentra totalmente implementado es el corredor interoceánico sur, cuyo nombre oficial es Interconexión Vial Iñapari-Puerto Marítimo del Sur.

Para este corredor se realizó un Estudio de Factibilidad con el fin de sustentar técnicamente el proyecto, avalando que es socialmente sostenible y económicamente rentable.

Las metodologías para la Evaluación Económica o Factibilidad Económica del Estudio de Factibilidad que permite determinar los costos y beneficios de los usuarios de la carretera se basaron en el Modelo HDM III – 1995 (Highway Design and Maintenance Standard Model) del Banco Mundial que permite simular el proceso de deterioro de la carretera en el tiempo según el tráfico promedio diario anual, y en la Evaluación

Económica por Excedente del Productor que determina los beneficios de la carretera por el incremento de las actividades de producción.

Los resultados de estas metodologías de Evaluación Económica indicaron que la carretera era rentable.

Un aspecto importante para la justificación este tipo de proyectos es el número de vehículos por día que transitan por la vía para considerarla viable, siendo el promedio de vehículos que circulaban antes de su construcción un 20% de la cifra recomendable para declarar el proyecto viable.

Sin embargo los actores de la Macro Región Sur sustentaron que el desarrollo de su región se daría gracias a la infraestructura de esta carretera que permitiría incrementar el intercambio comercial. Según la metodología del Excedente del Productor de Evaluación Económica del Estudio de Factibilidad, la carretera interoceánica favorecería la rentabilidad de las siguientes actividades económicas: agropecuaria, maderera, productos del bosque y turismo, actividades aptas para realizarse en el departamento de Madre de Dios.

En el sector agropecuario, el Estudio de Factibilidad determinó que en el eje carretero Iñapari-Santa Rosa en Madre de Dios, existen tierras aptas para este tipo de uso, en un horizonte de 370,400 kilómetros cuadrados, considerando un margen de 5 km a cada lado de la carretera. De esta forma, el 50 % de estas

tierras se asignó para la actividad agrícola y el otro 50 % para la actividad pecuaria. Entre los productos evaluados para las condiciones de suelo y clima, y cuyo potencial de mercado era favorable, destacan la caña de azúcar, soya, cítricos, maíz, arroz, piña y papaya. Estos productos tienen acogida en el mercado, tanto como alimentos de la canasta básica, como para el mercado pecuario y de biocombustibles, local y de exportación.

Entre los beneficios agrarios que se precisaron en el Estudio de Factibilidad, está la ampliación de la frontera agrícola en el departamento de Madre de Dios en 185,200.00 hectáreas, es decir una ampliación del 25% de la frontera agrícola de la amazonía peruana.

Los beneficios esperados en Madre de Dios se sustentaron predominantemente sobre las proyecciones de la agricultura, con una rentabilidad alta, llegando a representar el 45 % de los beneficios, muy por encima de sectores como el forestal o las exportaciones del resto de la macro región.

En lo que refiere al desarrollo forestal, el Estudio precisa la existencia de un potencial de 219 613 000.00 metros cúbicos de madera aptos para ser económicamente aprovechados por el mercado local, y entre las que destacan el cedro y la caoba para el mercado de exportación.

Actualmente las especies de mayor volumen que se comercializan en Madre de Dios son: caoba, ulcmano, diablo fuerte, cedro, tornillo, roble, lagarto caspi, ishpingo y moena.

Se planteó de igual forma un manejo silvicultural para el aprovechamiento sostenido de estas áreas, así como otros recursos no maderables tales como la castaña y la producción de goma o jebe (*Hevea* sp) que actualmente es una fuente de ingresos para los pobladores de Madre de Dios. En el Estudio se señala que la explotación de estos recursos en la zona amazónica se realiza de manera indiscriminada y por lo tanto la sostenibilidad del desarrollo forestal no está garantizada.

En el tema del desarrollo turístico, se precisa que en el área de influencia de la carretera se encuentran el 26% de las Áreas Naturales Protegidas a nivel nacional, lo que significa que hay un gran potencial para el desarrollo del ecoturismo y actividades al aire libre. Se señala que la apertura de la carretera impulsará el desarrollo de este sector en toda la Macro Región Sur y beneficiará a las Comunidades Nativas. Entre los atractivos turísticos más relevantes figuran el Parque Nacional del Manu, la Reserva Nacional Tambopata, la Reserva Nacional Titicaca, el Valle del Colca e incluso el Santuario Histórico de Machu Picchu.

La única limitación, mencionan, se encuentra en la baja calidad de los servicios turísticos que ofrecen, que a excepción de Cusco, son insuficientes y no alcanzan los estándares internacionales. Esto último es entendible debido al grado de aislamiento de la mayoría de estos lugares, que no atrae la suficiente cantidad de turistas que justifique tal inversión, algo que con la apertura de la carretera, se propone cambiar.

Ante esta realidad, se desarrolló la Iniciativa Interoceánica Sur, alianza conformada por empresas y fundaciones ligadas al proyecto de la carretera con el fin de acelerar los beneficios directos de la carretera y fortalecer el proceso de inclusión social y económica en el ámbito de influencia de la carretera. Para esto se han implementado cuatro tipos de programas, uno institucional para fortalecer la relación con autoridades, otro de turismo responsable para el desarrollo de estándares de calidad y buenas prácticas de turismo sostenible, eonegocios para el desarrollo de capacidades empresariales, y conservación de la biodiversidad.

Entre los proyectos más emblemáticos y de mayor impacto en el desarrollo de capacidades empresariales figuran el "Desarrollo de capacidades productivas y de gestión de los productores de alpaca de los distritos de Ocongate y Marcapata en la provincia de Quispicanchi, Cusco" que comprende 535 familias, o el programa "Formación y Fortalecimiento de Redes de Productores de Cuyes en el distrito de Ccatca, provincia de Quispicanchi" para 120 familias.



Figura 1. Impactos de los megaproyectos en el sur peruano. (2014).  
Concepto y Elaboración. Jean Loup Borzé. 2014.

En lo que refiere a Turismo Responsable existen proyectos tales como *Alianza por el arte nativo* con 17 asociaciones de artesanos, el *Complejo turístico y artesanal de Tinqe* para 151 familias, el *Mirador Cuyuni Ausangatec Hatun Pukaran* en la comunidad de Cuyuni y con influencia para 65 familias, el *“ejoramiento de la oferta turística de Marcapata* y la *Habilitación de campamentos y rutas de trekking* en el circuito del Ausangate – Comunidad de Tinqe, Upis y Pacchanta para 501 familias, solo por mencionar algunos.

Es importante destacar que el estudio socioeconómico presenta como una actividad con gran potencial al ecoturismo, siempre y cuando esta se desarrolle respetando la conservación de la naturaleza y haga rentable el uso de la carretera contribuyendo a la economía local.

Hoy en día, con los resultados a la vista del intercambio que se genera en este corredor, se puede constatar que el tráfico ha crecido en ciertos tramos oscilando entre un 350% a un 500% en otros departamentos alcanzando aforos que estaban previstos para el año 2019. En lo que refiere a las empresas de transporte formales que operan en Madre de Dios, se ha pasado de 4 a 13, las que actualmente ofrecen este servicio. Estas cifras sustentan que el intercambio comercial se ha incrementado de manera evidente y en otros sectores económicos los beneficios van a ser visibles en los años subsiguientes, como por ejemplo el sector turismo.

Sin embargo también se han producido externalidades negativas que pueden poner en riesgo estas proyecciones, sobre todo en lo que refiere a la explotación de recursos naturales tales como la minería y la depredación de los bosques cuyos impactos no están del todo cuantificados.

Entre los proyectos acordados para fortalecer los ejes de integración física y energética en el Perú, destacan las redes de gasoductos, como por ejemplo el Gasoducto Sur Andino que plantea la creación de polos de desarrollo de la industria petroquímica y de

generación eléctrica a lo largo de su recorrido por la Macro Región Sur.

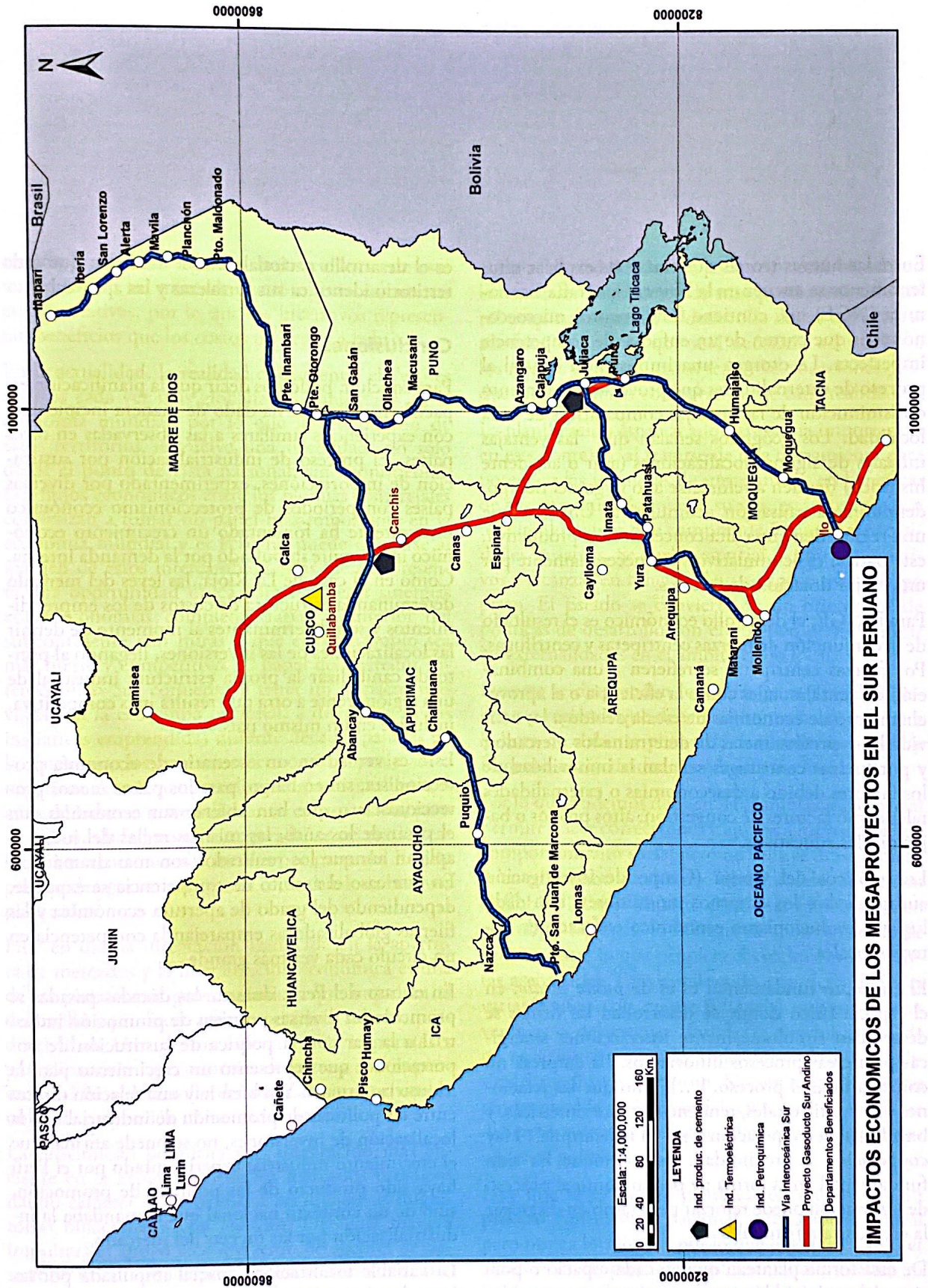
En la Figura 1 se muestran los impactos económicos de los proyectos de integración regional en el sur peruano, destacando como polos de desarrollo la confluencia de los proyectos como la Interoceánica Sur y el Gasoducto Andino del Sur, claves para impulsar los sectores productivos.

El objetivo de esta planificación espacial es propiciar es el acceso favorable de personas, bienes, mercancías e información a otros países de la región y su proyección a otros continentes mediante la creación, mejoramiento o interconexión de las redes viales, energéticas y de telecomunicaciones del continente, en función de intereses comerciales de los países asociados.

Lo que resulta vital considerar en este caso, son los macro proyectos que provienen de iniciativas regionales por acuerdo de consenso entre los diferentes países, planteados en beneficio de todos los países miembros. Esto, porque al momento de establecer políticas de planificación territorial, las externalidades se traducen en el ámbito local-regional y es necesario identificar los intereses alrededor de cada proyecto. Si bien la iniciativa está orientada o encaminada en virtud del desarrollo económico de todos los países del subcontinente, desde las comunidades campesinas en el ámbito rural hasta los empresarios apostados en el ámbito urbano, se hace imprescindible ponderar los costos y beneficios de cada emprendimiento en virtud de garantizar la calidad de vida de todos los involucrados.

### La Nueva Geografía Económica

La planificación espacial debe considerar todas estas relaciones y sus implicaciones en el ámbito regional o continental según sea el caso, al estar comprometidas muchas variables tanto sociales, como económicas y medioambientales y los intereses que derivan de ellas, no solo en el ámbito regional sino también en el medio urbano.



Entre las nuevas teorías que tratan de explicar estos fenómenos se encuentra la Nueva Geografía Económica (NGE) que contiene fundamentos microeconómicos que parten de un enfoque de competencia imperfecta. Le otorgan una importancia central al proceso de externalidades que provocan un aumento o disminución de las ventajas comparativas de cada localidad. Los geógrafos señalan que las ventajas iniciales de algunas localizaciones (azar o accidente histórico) tienden a reforzarse a lo largo del tiempo, denominada causación acumulativa. Una vez que una región tiene una alta concentración productiva, este patrón es acumulativo y no necesariamente por una mejor dotación de factores.

Para la NGE, el desarrollo económico es el resultado de la conjunción de fuerzas centrípetas y centrífugas. Por fuerzas centrípetas se refieren a una combinación de ventajas, tales como la eficiencia o el aprovechamiento de economías de escala debido a las actividades y circunstancias de determinados mercados; y por fuerzas centrífugas señalan la inmovilidad de los factores debido a deseconomías o externalidades tales como factores de congestión, altos precios o bajos niveles educativos.

Los teóricos del Gremi (Grupo de investigación europea sobre los entornos innovadores) han dado lugar al evolucionismo económico enfocado en sistemas locales.

El concepto fundamental es el de *punto medio*: en el espacio físico donde se desarrollan las firmas se desarrollan simultáneamente interacciones sinérgicas para crear procesos innovativos. La empresa no controla todo el proceso, [...] “sino que las relaciones son multilaterales, tendencialmente simétricas, y basadas en la cooperación y no en la jerarquía”. Hay cooperación y proximidad. Este enfoque ha sido fundamental en la forma de pensar cómo el proceso de innovación puede reforzar pero también disgregar la estructura territorial”.

De esta forma plantean que en cada espacio o porción del territorio hay recursos que no son considerados ni puestos en valor; según ellos el problema no

es el desarrollo nacional sino el modo en que cada territorio identifica sus fortalezas y las aprovecha.

## Conclusiones

Para concluir, podemos decir que la planificación espacial en el Perú se ha dado de manera incipiente y con experiencias similares a las observadas en otros países. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones, experimentado por diversos países con periodos de proteccionismo económico intermitente ha fomentado un crecimiento económico importante impulsado por la demanda interna. Como en el caso de La Rioja, las leyes del mercado determinan la estructura de costos de los emprendimientos y son determinantes al momento de definir las localizaciones de las inversiones, llegando al punto de canibalizar la propia estructura industrial de una región frente a otra que resulta más competitiva, inclusive en un mismo país.

Esto es verdad en un escenario de economía proteccionista, sin embargo, para los países menos proteccionistas o que han abierto sus economías con el pasar de los años, las mismas reglas del juego se aplican aunque los resultados son más dramáticos. En este caso el ámbito de competencia se expande, dependiendo del grado de apertura económica y las fuerzas globalizadoras emparejan la competencia en un círculo cada vez más grande.

En el caso del Perú, durante las décadas pasadas se promovieron diversas políticas de promoción industrial a la par con la política de sustitución de importaciones que representó un crecimiento para la industria peruana. Y si bien hay una relación directa entre las políticas de promoción de industrial con la localización de inversiones, no se puede afirmar que el crecimiento industrial experimentado por el Perú haya sido producto de las políticas de promoción, sino de un contexto nacional que demandaba la industrialización por las fuerzas del mercado.

La variable localización espacial impulsada por las leyes de promoción a la inversión privada en la amazonia tuvieron un impacto marginal en la actividad

económica de esta región y la articulación de este territorio con los mercados es el aspecto carente en estas iniciativas, por lo que los incentivos representan beneficios que los costos no llegan a cubrir.

En la actualidad, la realidad es diferente, el Perú es un país cada vez más globalizado e insertado en la economía mundial, por lo que la articulación de estos territorios se vuelve una necesidad, no solo desde el punto de vista nacional, sino continental. Los flujos económicos entre los bloques comerciales comienzan a tomar un papel más importante en la economía mundial y el Perú no puede quedarse al margen de estos intercambios. Más bien, representa una oportunidad única para establecer sinergias entre economías complementarias al interior del subcontinente con miras a que el intercambio sea más fuerte y competitivo. El papel del corredor Interoceánico Sur comienza a tener un impacto más visible en la economía nacional, a diferencia de las iniciativas emprendidas durante décadas pasadas en la amazonia, los impactos económicos positivos o negativos de este emprendimiento son visibles a 4 años de haberse materializado su construcción, pero su sostenibilidad no está asegurada, es necesario realizar intervenciones adicionales por parte del Estado para poder garantizar que se alcancen los objetivos planteados.

Hoy en día, la integración traducida en la apertura de mercados y la liberalización económica es una de las plataformas geoeconómicas que impulsan el desarrollo y producen efectos positivos sobre la productividad. Uno de los aspectos más importantes para dinamizar las economías de la zona es compensando el bajo desarrollo del mercado interno con la obligada proyección al mercado externo.

La proximidad permitirá una integración más eficiente en la explotación de los mercados turísticos dando carácter de prioridad a las iniciativas migratorias binacionales con este fin. De igual manera impulsará el apoyo y cooperación de agentes de desarrollo orientando capital humano, conocimiento, tecnología e información con el objetivo de aumentar la competitividad. Esta competitividad, relacio-

nada a las actividades de comercio, está basada en los servicios logísticos y de transporte, teniendo un rol preponderante en el desarrollo de las estructuras productivas, por lo que será necesario adaptarlos a los nuevos requerimientos según las vocaciones productivas y ventajas comparativas de cada realidad.

La planificación espacial adquiere suma importancia en este contexto, al tratarse de una herramienta para potenciar las fortalezas de un territorio en beneficio de sus comunidades que, a su vez, están insertos en un círculo mayor que comprende intereses y necesidades variables. Se vuelve esencial definir los objetivos a alcanzar en función de sus expectativas a largo plazo. El Estado se convierte en un orientador de políticas de desarrollo con el objetivo de minimizar las externalidades en el ámbito de lo local.

De esto se desprenden lecciones para el análisis urbano y regional que deben ser tomadas en cuenta a la hora de elaborar planes de desarrollo territorial y fomento a la actividad económica nacional.

Por lo que podemos deducir, la planificación espacial permite hacer correcciones y ajustes a los patrones de comportamiento social pero no influye drásticamente en un rumbo económico determinado. Si bien en el ámbito local el impacto puede ser importante, en el ámbito regional, es la suma de intervenciones de carácter local lo que propicia el crecimiento de ciertas actividades. La naturaleza de estas actividades es variable unas con mayor potencial que otras, sean ventajas o desventajas, fortalezas o debilidades, de un espacio determinado: todo responde a un análisis del medio y su entorno. Sin embargo, hay otras tendencias, de carácter social, en el ámbito local que deben ser tomadas en cuenta al momento de promover estas políticas.

Hay que saber que la planificación regional es un proceso continental, nacional, subnacional o local pero nunca localizado, por lo que hay que establecer alcances de las políticas implementadas y evaluar su impacto en lo local. Son las ciudades las que juegan el juego de la globalización, más no los Estados.

La planificación conlleva mejoras económicas para las comunidades involucradas pero también tiene un límite, permite tomar medidas y acciones para corregir, ajustar, aplicar o promover políticas de desarrollo pero, las tendencias siguen otras fuerzas más importantes que las que puede ejercer el Estado. Las leyes demográficas siguen tendencias vinculadas a la recomposición de la población antes que las políticas de acción.

Como respuesta a esto, la planificación espacial debe tomar en cuenta ciertas consideraciones prácticas para poder ser efectiva y lograr los objetivos de desarrollo establecidos. Primero debe ser consciente del rango de incertidumbre y del carácter variable de los problemas urbanos y regionales, así como las nuevas aproximaciones, prioridades y modos de atender esos problemas. También se debe interpretar la realidad de manera objetiva y las experiencias históricas que la preceden para conocer las causas de los problemas y debilidades.

Esta planificación debe ser creadora y ordenadora, que refleje el principio de solidaridad, como fin para lograr un equilibrio social, económico y territorial, por encima de intereses individuales o políticos y preparada para ser desarrollada y ejecutada con agilidad para poner en práctica acciones estratégicas que sean claves para lograr los objetivos planteados.

## Bibliografía

Hermansen, T. (1975). *Organización espacial y desarrollo económico: alcances y tareas de la planificación espacial*. Buenos Aires: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina.

Huerta Berríos, E. (2009). *Desarrollo de Ciudades Intermedias y Corredores Económicos como Estrategia de Lucha contra la Pobreza en el Perú*. Recuperado de: <http://economyblognet.blogspot.com/2009/04/desarrollo-de-ciudades-intermedias-y.html>

Yoguel, G.; Gatto, F. & Gutman, G. (1987). Crecimiento regional y políticas públicas; el impacto de la promoción industrial en la Provincia de La Rioja. *Revista CEPAL*, (Cap. II pag.37-51 y Cap. IV pag. 83-90)

Abugattás, L. (1999). Estabilización Macroeconómica, Reforma Estructural y Comportamiento el Caribe. *Revista CEPAL*, (48). Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/4570/lcl1293.pdf>

Narodowski, P. (2010). *Las teorías que sirven para explicar la Geografía Económica Mundial (GEM)*. Buenos Aires: Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno.

Moncayo Jiménez, E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territoriales de la globalización*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Publicación de las Naciones Unidas.

Carvajal Burbano, A. (2005). *Planeación participativa: diagnóstico, plan de desarrollo y evaluación de proyectos*. Santiago de Cali: Universidad del Valle, Facultad de Humanidades.

Balvin, D. & Patrón, P. (2006). *Carretera Interoceánica Sur - Consideraciones para su Aprovechamiento Sostenible*. Asociación Civil Labor, Amigos de la Tierra, Lima 2006.

Rengifo Rengifo, J.A. (2012). *Evolución de la planificación regional en Colombia tendencias y perspectivas del desarrollo*. Coloquio Internacional de Geocrítica 2012 del 7 al 11 de mayo, Bogotá 2012.

Cáceres Angulo, Luis Ernesto (2005). *Análisis e Impactos de la Carretera Interoceánica*. Arequipa: Colectivo Integral de Desarrollo.