

**POLITICA DE DESARROLLO RURAL, ORGANIZACION DEL ESPACIO
Y MEDIO AMBIENTE EN EL PERU**

Ing. Zaniel I. Novoa Goicochea*

* Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Centro de Investigación en Geografía Aplicada (CIGA)

RESUMEN

El presente artículo, contiene un ensayo metodológico de análisis de la política de desarrollo rural y sus implicancias en la organización del espacio y el medio ambiente.

Los procesos políticos se desarrollan en el espacio, y las decisiones de poder –instrumentos y acciones de política– que orientan su organización, tienen, por consiguiente, marcos espaciales y ambientales de incidencia e impacto.

En el campo de la organización espacial y el medio ambiente, el Estado ejecuta acciones, ocupa espacio e instala la infraestructura y equipamiento acorde con el modelo. Pero, estas no siempre resultan convenientes para los verdaderos fines del desarrollo del país.

Se considera, por esto, necesario la realización de un ensayo de procedimientos para tratar un aspecto hasta ahora poco abordado, no obstante su particular importancia, como es el de la política pública en relación con la organización del espacio y el medio ambiente.

El postulado hipotético que se plantea, es el de la relación entre el Estado –con su modelo y política de desarrollo–, y la organización del espacio y el medio ambiente.

A partir de este postulado, el ensayo repasa en la política pública a lo largo de 172 años de vida republicana, las características de la ocupación y organización del espacio y los impactos ambientales que se perciben. En este período se distingue la aplicación de las políticas que han marcado grandes etapas en la organización del espacio peruano y que, a la vez, representan culminaciones de las transformaciones ocurridas en el medio rural. Finalmente se presenta un

conjunto de recomendaciones para una política de desarrollo integral y sostenido que responda a las particularidades del espacio rural peruano.

Palabras claves: Política Pública, Organización del Espacio, Percepción Ambiental.

ABSTRACT

This paper is a methodological essay on the analysis of the rural development policies and their implications to the spatial organisation and the environment.

Political processes evolve in space, and the power decisions –instruments and policy actions– that orient their organisation have spatial and environmental frameworks.

The state executes actions in the spatial organization and the environment. He uses space and builds the infrastructure and equipment according to a certain model. The problem is that these actions are not always good for the development of Peru. For this reason it is necessary to develop procedures to approach public policies in relation to the organisation of space and the environment.

This essay takes a look to the Peruvian public policy in the last 172 years of republic life. It gives special attention to the uses and organisation of space and the subsequent perceived environmental impacts. Finally, there are some recommendations for a successful public policy in sustainable rural development, that takes in account the spatial differentiation of rural Peru.

Key words: Public policy, spatial organisation, Perú rural, environmental perception.

INTRODUCCION

El espacio rural peruano es muy antiguo y tiene una larga y compleja historia y tradición, con progresiones y regresiones, con diversificaciones y empobrecimientos. Nuestro país es uno de los pocos lugares del mundo en donde se ha creado civilización; la revolución que significó la práctica de la agricultura tiene en el caso peruano su primera expresión hace 8,000 años.

Si bien la agricultura peruana constituye un verdadero hito en la historia de la humanidad; su evolución ha sido lenta, las técnicas, el conjunto de formas económicas y la misma mentalidad de la relación hombre-medio hacen que

coexista con otras formas económicas –ganadería, recolección y caza–, que siguen siendo primordiales en algunas áreas del país.

El campo peruano ha asimilado cambios en su estructura, y su evolución guarda relación con factores socio-económicos y políticos correspondientes a la realidad que el materialmente ha expresado a través del tiempo.

En el Perú republicano se han implementado diversas políticas estratégicas para el desarrollo del medio rural concebidas mayormente en términos de *desarrollo agrícola*, durante un período prolongado; seguida de la de *desarrollo comunal*; así como las propias a la jerarquía del *desarrollo rural*, de las últimas décadas.

Dentro de un esquema capitalista que caracteriza a la economía peruana y su modelo: primario-exportador, desde la instalación de la república; de sustitución de importaciones, a partir de los años 50, y de libre mercado, en los últimos años; la política agraria, primero y; rural, después se ha visto directamente comprometida en esa dinámica. La intensidad de las inversiones y reformas que se han sucedido, han sido de naturaleza muy diversa.

El período post guerra marca en las economías del mundo la necesidad del crecimiento y desarrollo. Esta situación se visualiza en la política peruana de la época y a partir de los años 50 es posible advertir una relativa coherencia de la política rural-agraria, en términos de crecimiento económico, en las medidas adoptadas.

A medida que el país atravesaba por diferentes etapas en su relación con el mercado, la agricultura ha ido cambiando, asumiendo nuevos roles, transformando la estructura física, social y productiva del campo; de ese modo fueron surgiendo y desapareciendo diversos sistemas de cultivo, técnicas de producción y tipos de cultivos; con ello la geografía rural del país iba cambiando y su configuración sufría transformaciones.

Este proceso, por demás complejo, puede ser percibido desde muchos ángulos, uno de ellos es el análisis de la configuración espacio-ambiental, nacional-regional, de las actividades económico productivas rurales en relación con la política de desarrollo en los diferentes momentos del período republicano.

Como geógrafos, inmersos en la tarea del desarrollo y la planificación, nos interesa la interpretación de la configuración física como resultante de la acción del Estado en una determinada organización socio-económica de la producción. En este marco las políticas de desarrollo agrario y/o rural en sus diferentes

momentos, no sólo han influenciado sino determinado gran parte de las transformaciones del espacio y el ambiente rural.

Nuestras principales líneas de investigación se han orientado a comprender cual ha sido la política y como han ido cambiando los diferentes componentes del sistema rural –localización de: recursos naturales, tierras cultivadas, crianzas y otras producciones rurales, de la infraestructura productiva (riego, transporte, etc.), de los cultivos específicos–; las condiciones del habitat rural y; cual ha sido la evolución del proceso de organización del espacio como resultado de la aplicación de la política.

En otras palabras, reparamos en lo que puede llamarse el macro paisaje rural nacional, pero también en sus particularidades regionales. A manera de recomendación se presentan grandes líneas de política para una nueva política estratégica de desarrollo rural. Todo ésto permitirá interpretar las decisiones del Estado, a través de la lectura del paisaje rural; pero también saber actuar a partir de la correcta interpretación de la política y lograr corregir las disparidades de organización y los desequilibrios ambientales.

I. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGIA

Incorporar la dimensión espacial y ambiental en el análisis de la política de desarrollo rural en el Perú plantea, previamente, la necesidad de precisar algunos conceptos, antes de presentar el procedimiento para la interpretación y comprensión de sus consecuencias.

1.1 *Precisiones conceptuales*

- *Política de Desarrollo Rural*, el concepto es utilizado en una doble acepción. La primera, cuando considera el conjunto de objetivos, metas y pautas de estrategia propuesto por el gobierno a los agentes que participan en el proceso de desarrollo rural; es el patrón o esquema, que establece reglas o regula el comportamiento de los agentes. La segunda acepción, coincidente con el conjunto de políticas analizadas, considera los mecanismos instrumentales por medio de los cuales el gobierno usa su autoridad para regular el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos públicos realizar las acciones tendientes a lograr los objetivos, estrategias y metas definidas para el sector rural.
- *Organización del Espacio*, proceso con varias etapas sucesivas y asociadas:

ocupación, acondicionamiento, organización. Visto desde la acción del Estado significa organizar la sociedad planificando su marco e instalándola en un molde o modelo previo. Es la regulación, a través de la política pública, de la distribución espacial de las actividades y ambientes dentro de un área geográfica dada.

- *Artificialización del ecosistema*, realizar una actividad como la agropecuaria significa, en mayor o menor medida, artificializar el ecosistema, esto es, alterar la organización natural modificando la composición topológica. Un ecosistema se artificializa o especializa, con el objeto de aumentar los productos aprovechables por el hombre. El ecosistema artificial exige importante cantidad de subsidios energéticos: fertilizantes, pesticidas y otros insumos.
- *Percepción de la alteración ecológica*, la artificialización modifica a los ecosistemas en distinto grado, según el carácter de la intervención y la particularidad de cada uno de ellos. Los efectos positivos de técnicas que tienden a aumentar la productividad son fáciles de percibir. En cambio, la percepción de los efectos deteriorantes de algunas actividades o procesos puede darse en diferente grado. Los procesos que repercuten en forma devastadora se captan de inmediato (incendio de un bosque, deslizamiento del suelo, etc). Pero existen otros que sin ser catastróficos se presentan mas lentamente y su percepción es en lapsos de tiempo prolongados (erosión, agotamiento de fertilidad de suelo, etc).

1.2 Metodología

Para realizar, desde la perspectiva geográfica, el análisis de la política de desarrollo rural peruana, en el intento de comprender las consecuencias espaciales y ambientales del proceso político –la política pública–, se estableció una metodología que contempla cuatro grandes pasos o etapas (Gráfico N° 1):

- i) *Organización de instrumentos de política*: identificación, selección y organización cronológica de los instrumentos de política pública.
- ii) *Análisis de correspondencia*: análisis de lineamientos y acciones de política y evaluación de su correspondencia con elementos componentes del sistema rural.
- iii) *Análisis de incidencia*: en la organización del espacio (espacio explotado y habitat) e impacto en el medio ambiente (natural y antrópico).

- iv) Síntesis de la organización espacial y del impacto ambiental (visión general y comparable de la diferenciación espacial y ambiental en el ámbito de estudio).

En este sentido, el análisis de política implica realizar un esfuerzo de búsqueda y organización cronológica de información, de interpretación de cada instrumento de política identificado (lineamientos y acciones), a efecto de analizar y evaluar su correspondencia con algún componente del sistema rural; y registrar la incidencia o consecuencia, localizada, de su aplicación en la organización del espacio y el medio ambiente.

La Síntesis, tiene como propósito presentar de manera esquemática, comprensiva e integral, las consecuencias espaciales y ambientales de las principales contingencias políticas. Consiste en la determinación interpretativa, cualitativa y gráfica de las consecuencias e impactos de la política en el período analizado.

La primera y segunda etapa del método se apoyan en fuentes bibliográficas: Normas legales –leyes, decretos, etc–, Instrumentos Normativos –planes, programas, directiva, etc.–

La tercera etapa, recurre al apoyo de la información cartográfica, aerofotográfica y satelitaria; como también a la observación directa, entrevistas, etc.

Siendo el objetivo obtener una aproximación de la incidencia espacial e impacto ambiental de la política de desarrollo rural, se hace uso de indicadores (cuali-cuantitativos) para determinar tanto la ocupación-acondicionamiento y organización espacial, como el impacto ambiental.

Por convenir a los fines del estudio y del propio método, se hace uso de representaciones gráficas esquemáticas –coremas– y en algunos casos se recurre a la cartografía clásica. Por ello, también, se ha configurado una delimitación de grandes regiones naturales –mar, costa, sierra y selva– y de grandes conjuntos espaciales regionales –norte, centro, sur y oriente– en donde se vierte la información seleccionada.

Debe considerarse este ensayo como un esfuerzo preliminar tendiente a aprobar la metodología. Por ello los resultados aquí presentados sólo están referidos a un conjunto de instrumentos de política analizados (leyes y decretos), cuya incidencia se vierte en el mapa correspondiente (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1

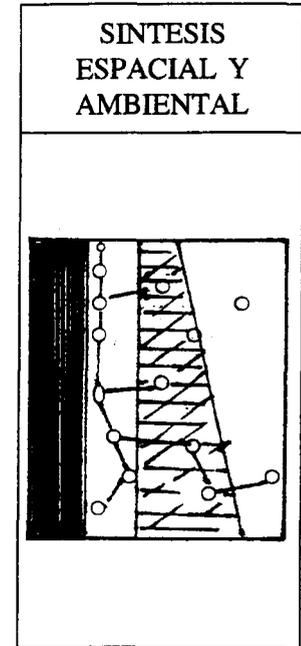
POLITICA DE DESARROLLO RURAL, ORGANIZACION DEL ESPACIO Y MEDIO AMBIENTE

Metodología de Análisis de Política y su incidencia en la Organización del Espacio y Medio Ambiente

ORGANIZACION DE LOS INSTRUMENT. POLITICA
1. Acopio y selección de información.
2. Identificación de instrumento de política.
3. Organización cronológica

ANALISIS DE CORRESPONDENCIA		
Instrum.	Stma. Rural	
1. Ley N°	RR. NN Poblac.	CALIFICACION
2. Ley N°	Produc.	
3. D. L.	Infraest.	
4. Norma.	Servic.	
5. Direct.	Interc. Organiz.	

ANALISIS DE INCIDENCIA		
Instrum.	Stma. Rural	
1. Ley N°	Natural	EVALUACION
2. Ley N°	Explotado	
3. D. L.		
4. Norma	Habitat	
5. Direct.		



- Fuentes:
- Normas legales
 - Instrumentos Normativos (Planes, Programas, Directivas).
 - Otros (Textos especializados, artículos).

- Medios e Instrumentos
- Observación directa
 - Entrevistas
 - Documentos Cartográficos
 - Fotografía Aérea
 - Imagen Satélite
 - Otros

Elaboración: Z. Novoa G.

II. EL ESPACIO RURAL

Los colectivos humanos al instalarse sobre una porción de territorio que, bajo diferentes formas, sirve de soporte a sus actividades dan lugar a la formación de estructuras espaciales. La organización de estas estructuras en un espacio concreto responde al modelo socio-económico que en él domina y al grado de desarrollo técnico y de integración económica que mantiene. La noción de estructura rural –espacio rural–, constituye un primer elemento de síntesis y concreción de la organización del espacio, por parte de las distintas formas societales y responde a ciertas coyunturas socio-económicas.

El Espacio Rural, su paisaje, da cuenta de una huella acumulativa de la acción de las sociedades sobre el terreno. El espacio rural es demandado fundamentalmente para la actividad agraria –producción de alimentos–, pero también para instalaciones industriales, mineras, caminos, esparcimiento, etc. Está ocupado por población agraria pero también por población rural no agraria –comerciantes, empleados públicos, etc.–

2.1 *La Valoración del Espacio Rural*

La organización de las estructuras en un espacio concreto responde al modelo socio-económico que en él predomina y al grado de desarrollo técnico y de integración económica que mantiene. Las relaciones entre las sociedades con su medio son distintas en el tiempo, las formas de coexistencia son numerosas, dan variedad a los contactos entre economía y civilización y muestran las diferentes valoraciones del espacio por parte de las sociedades.

Actualmente sabemos que en casi todo el mundo la evolución de las técnicas no ha seguido el mismo camino y que el simple esquema de recolectores a campesinos (primeros agricultores), de sociedades campesinas a sociedades rurales y de estas a sociedades urbano-industriales ha sido superado. Se reconoce que hay una superposición de actividades a nivel tanto individual (un mismo individuo puede ser a la vez, cazador-colector y agricultor), como colectivo (hay grupos recolectores y agricultores que coexisten con los centros urbanos).

A medida que se desarrollan paralelamente las necesidades y la civilización, la actividad económica se intensifica, se diversifica y amplía, de a poco, los simples cuadros geográficos en cuyo seno se desarrollaba en un principio.

Se pasa del simple cuadro que combina recolección-caza y agricultura para el consumo al de la economía doméstica, luego a la economía señorial y a la

del mercado tradicional; etapas que corresponden, respectivamente, a la valoración ecológica, social, política y económica del espacio y al predominio de la actividad agrícola. En esta última etapa, la economía de necesidad tiende, cada vez más a dar lugar a una economía de intercambio, de la que el espacio rural no escapa, que florecerá después de largos años de gestación.

Este esquema general de evolución de la valoración del espacio, es una primera aproximación de investigación que trata de corresponder al que han registrado, con variantes, las sociedades de Europa Occidental y de la América Andina. Remarcamos el hecho de que esta sucesión no es lineal, regular y continua. Se reconoce que ha sido interrumpida por numerosas alternancias, por anticipaciones que quedaron por confirmar, pero también por retornos temporarios y parciales a los sistemas anteriores.

2.2 *La Organización del Espacio Rural*

La primera etapa del proceso de ocupación y de la organización del espacio es la organización del espacio rural –agrícola–.

“La Organización del espacio empieza con el trazado del primer campo, la construcción el primer muro y el trazado del primer camino”.
(Pierre George).

No cabe duda que los espacios rurales han evolucionado. Los cambios se producen por la introducción de técnicas o sistemas que suponen la superación de un estadio tradicional o poco evolucionado. Esto que es hoy normal, no acontecía en el pasado, donde el contacto y la transmisión de las técnicas eran mucho más lentos, y donde los cambios se debían al parecer a factores intracomunitarios.

La organización del espacio comprende varias etapas sucesivas y asociadas. *La primera* de ellas es *la ocupación-apropiación*, que implica “delimitación”. Todo espacio organizado está lindado. El linde ideal es visible y concreto; es el obstáculo que constituye una separación entre dos porciones de espacio. La delimitación se va efectuando a distintas escalas: la del “parcelamiento” del espacio cultivado, la dimensión de la comunidad rural, la de la comarca, la de la provincia y más allá, las combinaciones políticas mas vastas y con frecuencia más heterogeneas, establecidas a nivel de Estado.

La segunda etapa, consiste en la *división según las aptitudes del espacio* –para los cultivos, para las crianzas, etc. Con relación a cada coyuntura técnica, se establece una selección entre el espacio “útil” y el “espacio no aprovechado”.

La *tercera etapa*, representa la acción creadora y modificadora. Es la que da sentido a la realidad potencial de las anteriores: la roturación, el riego y distribución de aguas, la consolidación de laderas, etc. son operaciones, de *acondicionamiento-organización*, indispensables para el inicio de la explotación. Es aquí realmente donde se puede aplicar la expresión “organización del espacio”.

III. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN EL PERU

En la economía global del país la hegemonía de España fue reemplazada por la de Gran Bretaña primero, y luego por la de los Estados Unidos de Norteamérica. Bajo el impulso de estas potencias se fueron perfilando e introduciendo lentamente en el campo peruano las relaciones de producción capitalista. Desde entonces datan los esfuerzos de política pública para ampliar el marco geográfico del espacio rural e introducir cambios tecnológicos en el campo a fin de lograr su “modernización” en oposición a la “tecnología tradicional” propia y forjada en miles de años de ocupación socio-productiva de nuestro territorio.

3.1 *Políticas de Desarrollo*

En los 172 años de vida republicana se ha podido distinguir seis políticas (o estrategias) de desarrollo, cuyos instrumentos de política, con sus lineamientos y acciones, han tenido efectos diferenciados en la organización del espacio rural (Cuadros Nº 1, 2 y 3).

3.1.1 La Política Independentista (1821-1844)

La independencia política respecto a España que se logra en 1821, no significó de inmediato una modificación en las relaciones de producción en el campo. Las disposiciones de San Martín (1821) “Las Comunidades Indígenas son iguales con el resto de la sociedad” y de Bolívar (1824 y 1825) “Las Tierras de las Comunidades se reparten conforme a ordenanza y los comuneros son dueños de ellas”, “Sólo los Indios que leen y escriban serán los únicos que tienen la libre disposición de sus bienes”.

Estos dispositivos definen de entrada las formas fundamentales de organización socio-productiva: La Comunidad y la Hacienda. Recta e idealmente aplicadas tales disposiciones aquí estaría el origen de la pequeña propiedad –minifundio–, pero al amparo de estas disposiciones crece también el latifundio.

3.1.2 Política del Mercantilismo Agrario (1845-1920)

Este período coincide en gran parte con la influencia Inglesa en las actividades productivas de la naciente república.

Durante el gobierno de Castilla se hace el primer intento de organización de la economía. En 1845 se confecciona por primera vez el presupuesto nacional. La promulgación del Código Civil, máxima expresión del ideario liberal, reafirma la propiedad quiritaria y el reparto igual de las herencias. Tácitamente éstas medidas de política se orientan a la abolición de las comunidades indígenas.

El mercado externo estimula a los productos agrícolas de exportación como el algodón y el azúcar, lo cual incentiva la concentración de la propiedad agrícola en la Costa y la aparición de grandes haciendas agro-exportadoras, explotadas bajo la forma de enclaves por empresas extranjeras y grupos minoritarios nacionales.

Algunas medidas adoptadas –Legislación de 1857: construcción de ferrocarriles (Castilla) y; Ley Programa de irrigaciones (Leguía) favorecen la introducción de cambios tecnológicos en el campo y la formación de grandes unidades de producción en las que se realizan inversiones en mejoras. Es así como ligada a las actividades agroexportadoras, surgen un conjunto de tramos ferroviarios que unen los centros de producción con los puertos de exportación y; se ejecutan los primeros proyectos de irrigación: La Esperanza (Lambayeque), El Imperial (Cañete), entre otros.

También mediante dispositivos se incentiva la adjudicación y concesión de tierras a colonos migrantes (1849 Ley de Colonización de Loreto, 1853 –Contrato Shultz y la Colonización del Pozuzo, 1909 –Ley de Terrenos de Montaña, 1913 –Política de Inmigración y Colonización, etc) es el primer gran esfuerzo de ampliación del marco geográfico del espacio rural hacia las áreas tropicales.

3.1.3 Política de Modernización Agraria (1921-1967)

Esta política se orientó a apoyar la modernización del Latifundio (Hacienda Costeña). Con esta política entra en ejecución la “Ley de Conscripción Vial de 1920” con la que se construyen la carretera “Panamericana” y “Central”. La Ley 7508 de 1932 ha de continuar con el programa de irrigaciones en el sur (Siguas y La Joya).

La corriente intelectual y política “Indigenista” de los años 30, obliga a la dación de dispositivos que reconocen la existencia legal y personería jurídica y garantizar la integridad de las tierras de las Comunidades Indígenas (Título XI

de la Constitución de 1933) y a la creación de la “Dirección de Asuntos Indígenas” (Ley 8584 de 1937).

Pero las medidas más relevantes en términos de “desarrollo” agrario las constituyen: La Ley 7783 de creación del Banco Agrícola –1932 para conceder préstamos a agricultores y ganaderos y; La Ley N° 9711 que crea el Ministerio de Agricultura el 31-12-42.

Tales dispositivos han de apoyar la mecanización del corte de caña y de los métodos de carga y transporte en las haciendas algodonerías y cañeras, la promoción de la ganadería lechera con la introducción de ganado mejorado; apoyo y fomento al cultivo de Lino (Pativilca e Ica) e impulsó al cultivo de arroz.

La diversificación y masificación en la explotación de recursos naturales para la exportación induce al fortalecimiento de las empresas agroexportadoras, al surgimiento de nuevos enclaves (norteamericanos) en la explotación agrícola (azúcar y algodón) en la costa y agrícola-forestal (Café y Madera) en la selva. En 1942 a través de un cambio de notas entre el Ministro de Hacienda del Perú y el Secretario de Estado Norteamericano, se crea la Corporación Peruana del Amazonas. Se apoya la extracción del Caucho y la Rubber Reserve Corporation ofrece comprar durante 5 años el caucho.

A partir de los años 50, el inicio de la política de sustitución de importaciones significó concentrar recursos financieros y capacidad técnica en el sector urbano-industrial relegando a un plano secundario al sector rural y su producción agrícola alimentaria, la que a la postre sufrió un creciente deterioro y estancamiento; generándose a partir de los 60 el proceso de migración rural-urbana de proporciones masivas.

Las medidas (reformistas-tecnocráticas) de los años 60-67, dan lugar a acciones de fomento agropecuario y de infraestructura que se superponen, sin mayor vinculación, con otras acciones de producción y/o servicios generando efectos modernizantes de alcance parcial, pero que mantienen casi inalterable la problemática rural.

El espacio rural con esta política asimila los nuevos acondicionamientos en la costa; siente la pérdida y/o deterioro de su patrimonio en la sierra, y ve ampliarse su marco geográfico hacia el oriente amazónico.

3.1.4 La Política Reformista (1968-1980)

Esta política se encuadra dentro de un período de reformas socio-económicas orientadas a superar los obstáculos que bloqueaban el desarrollo del país.

En ese sentido, se adoptan diversas medidas destinadas a liquidar las antisociales estructuras de propiedad agraria. Se establece con ella la colectivización de la propiedad de la tierra.

El desarrollo regional y el desarrollo rural pasan a ser elementos constitutivos predominantes en la política. En esta perspectiva, se definen e implementan políticas y acciones de política como la Reforma Agraria (Ley 17716 de 1969), la organización y capacitación campesina para la gestión asociativa y económica; la transferencia tecnológica agropecuaria, el apoyo alimentario, el servicio civil de graduandos, la alfabetización y los servicios educativos rurales, el programa de generación de empleo rural (GEAR), entre otras.

La inversión pública experimenta una reorientación, pasando a atender zonas de frontera económica y/o andinas deprimidas. Adquieren significativa importancia los “Proyectos de Interés Local” (PIL), los “Proyectos Integrales de Asentamiento Rural” (PIAR) y, los “Programas Integrados de Desarrollo” (PID).

Esta política y su principal instrumento –la reforma agraria– devino en un proceso exclusivamente sectorialista, de carácter agropecuario con un débil eslabonamiento con otras políticas y acciones de política. Durante los primeros años de la década de los 70 la producción agrícola decrece en 9%. La superficie agrícola cultivada disminuye y se pone en evidencia así la poca capitalización en la agricultura. No obstante, se retoman algunos proyectos de irrigación en la Costa.

3.1.5 Política de Desarrollo del Interior (1981-1990)

Después de una severa evaluación y diagnóstico de la realidad nacional se decide adoptar en 1981, una política a largo plazo que se sustente en una nueva concepción de desarrollo que signifique superar cualitativamente los diversos bloqueos estructurales que afectan el desarrollo nacional. A esta concepción se le denominó “Modelo de Desarrollo del Interior” en tanto su inspiración se sustenta en valores y conceptos genuinos de la realidad peruana.

El modelo trató de neutralizar las tendencias negativas del enfoque anterior y la revalorización y dinamización de aquellos aspectos positivos que se identifican con el proceso de desarrollo peruano. El desarrollo rural, es considerado como el componente más importante del modelo de desarrollo y constituye condición “sinequa non” para el desarrollo integral del país.

Para lograr este propósito, se consideran las siguientes medidas:

Cuadro N° 1
POLITICA DE DESARROLLO RURAL, ORGANIZACION DEL ESPACIO Y MEDIO AMBIENTE
Políticas de Desarrollo y Etapas de la Organización

POLITICA DE DESARROLLO AÑO - INSTRUMENTO DE POLITICA	RESUMEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE LA POLITICA	ETAPA DE LA ORGANIZACION INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION ESPACIAL
<p>1. <i>Política Independentista: (1821-1844)</i></p> <p>1821 : Decretos de San Martín</p> <p>1824 : Decretos de Bolívar</p> <p>1825 : Decretos de Bolívar</p>	<p>Las Comunidades Indígenas son iguales al resto de la sociedad.</p> <p>Las tierras de las Comunidades se reparten conforme a ordenanza. Los Comuneros son dueños de ellas.</p> <p>Sólo los Indios que leen y escriben tienen libre disposición de sus bienes (origen de la pequeña propiedad –minifundio–. Al amparo de estas disposiciones crece también el latifundio).</p>	<p>I. VALORACION SOCIAL Y ECONOMICA DEL ESPACIO</p> <p>Definición de las formas de Organización socio-productiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidad Indígena • Hacienda <p>Espacio rural: poco modificado Paisaje Agrario: casi uniforme, ganadería poco desarrollada.</p>
<p>2. <i>Política Mercantilismo Agrario (1845-1920)</i></p> <p>1845 : Elaboración del 1er. Presupuesto Nacional Promulgación del Código Civil</p> <p>1849 : Ley de Colonización de Loreto</p>	<p>Intento de Organización de la Economía y de la inversión pública.</p> <p>Expresión del ideario liberal, reafirma propiedad y reparto por igual de las herencias.</p> <p>Adjudicación de tierras a colonos migrantes.</p>	<p>Recursos de Suelo y Agua adquieren valor Económico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mercado externo estimula productos agrícolas de exportación (algodón y azúcar). <p>Incentiva concentración de la propiedad</p>

Continúa Cuadro

POLITICA DE DESARROLLO AÑO - INSTRUMENTO DE POLITICA	RESUMEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE LA POLITICA	TAPA DE LA ORGANIZACION INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION ESPACIAL
<p>1853 : Contrato Shultz 1857 : Legislación Ferroviaria</p> <p>1860 : Autorizac. inmigrantes Vascos 1873 : Normas para uso de Agua</p> <p>1902 : Código de Aguas</p> <p>1909 : Ley de Terrenos de Montaña 1912 : Servicio de Obras de Irrigación 1919 : Ley-Programa de Irrigac.</p> <p>3. <i>Política de Modernización Agraria: 1921-1968</i></p> <p>1920 : Ley de Conscripción Vial</p> <p>1932 : Ley 7509 - Prog. Irrigac.</p> <p>Ley 7783 - Creación del Banco Agrícola</p> <p>Constitución del Estado (Título XI)</p>	<p>Colonización del Pozuzo Apoyar exportación de producciones agrícolas (algodón y azúcar) y minerales. Se asientan en haciendas de la Costa. Se orientan a resolver conflictos en la distribución del agua. Establecimiento de jueces privativos de agua (se favorece a latifundio y perjudica a pequeños agricultores y campesinos). Adjudicación y concesión de tierras a colonos.</p> <p>Estrategia orientada a transformaciones de las formas de organización de la producción.</p> <p>Prioridad de la inversión pública: carreteras.</p> <p>Continuidad de Ley Programa de Irrigaciones-Sur</p> <p>Apoyo con préstamos a agricultores y ganaderos.</p> <p>Reconocimiento legal y personería jurídica a Comunidades Indígenas.</p>	<p>en la Costa y aparición de haciendas agroexportadoras explotadas como Enclaves (Ingleses). Ligada a ellos tramos ferroviarios: Centros de Producción-Puertos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de tierras en Comunidades Indígenas de Sierra y Costa. • 1er. intento de ampliación del marco geográfico del espacio rural hacia las áreas tropicales (Loreto, Pozuzo). <p>Paisaje Agrario: Sistemas Extensivos Tradicionales.</p> <p>II. LOS GRANDES ACONDICIONAMIENTOS</p> <p>– Espacio Rural –Agrícola– adquiere mayor valor económico como factor de producción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expansión del latifundio • Intensificación y mecanización agraria • Ampliación de superficie de cultivos alimenticios e industriales (arroz, azúcar, algodón, lino, etc.)

Continúa Cuadro

POLITICA DE DESARROLLO AÑO - INSTRUMENTO DE POLITICA	RESUMEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE LA POLITICA	TAPA DE LA ORGANIZACION INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION ESPACIAL
<p>1937 : Ley 8584</p> <p>1939 : Ley 8657</p> <p>1940 : Ley 9154</p> <p>1941 : Decreto Ley - arroz</p> <p>1942 : Cambio de Notas Perú - EE. UU.</p> <p>Ley 9711 - Creación del Ministerio de Agricultura</p> <p>1945 : Plan Nacional de Obras de irrigación</p> <p>1952 :</p> <p>1956 :</p> <p>1963 : Ira. Ley de Reforma Agraria Programa de Irrigación</p> <p>1965 : Plan Nacional Vfal</p>	<p>Creación de Dirección de "Asuntos Indígenas".</p> <p>Autoriza préstamos a productores de lana.</p> <p>Autoriza préstamos a productos de exportación.</p> <p>Impulso a cultivo de arroz (precios oficiales y compra de excedentes).</p> <p>Creación de Corporación Peruana del Amazonas. Apoyo a cultivos industriales.</p> <p>Rubber Reseve Corporation; compra producción de Caucho.</p> <p>Dirige política de producción agrícola del país.</p> <p>Derivación de aguas del rio Quiroz al Piura y del Chotano al Chancay.</p> <p>Const. Represa San Lorenzo.</p> <p>Medidas reformistas. Acciones de fomento agropecuario y de servicios a la producción.</p> <p>Irigac. Tinajones y Estudios de proyctos de Irigación en la Costa.</p> <p>Inicio Construcción Carretera Marginal de Selva.</p>	<p>- Diversificación y masificación de explotación de recursos naturales, para exportación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de empresas agroexportadoras: agrícola (azúcar- algodón) en la Costa y agrícola-forestal (café-madera-Caucho) en la Selva. <p>Paisaje Rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costa: Mayores Acondicionamientos. • Sierra: pérdida y deterioro del patrimonio rural. • Selva: ampliación de marco geográfico vía la ampliación de frontera productiva.

POLITICA DE DESARROLLO AÑO - INSTRUMENTO DE POLITICA	RESUMEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE LA POLITICA	TAPA DE LA ORGANIZACION INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION ESPACIAL
<p>4. <i>Política Reformista: 1968-980</i></p> <p>1969 : Ley 17716 Reforma Agraria</p> <p>Elaboración del Plan Inka</p> <p>Plan de irrigaciones</p> <p>1970 : Plan Nacional de Pequeñas y medianas irrigaciones</p> <p>5. <i>Política de Desarrollo del Interior: 1981-1990</i></p> <p>1981 : Plan de Desarrollo de Largo Plazo</p>	<p>Medidas destinadas a cambiar estructuras de propiedad agraria. Se establece colectivización de la propiedad de la tierra.</p> <p>Desarrollo Regional y Desarrollo Rural: instrumentos predominantes de la política.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización y capacitación campesina para la gestión asociativa y económica. • Transferencia tecnológica agropecuaria. • Apoyo alimentario. • Alfabetización y servicios educativos rurales. • Generación de empleo rural. <p>Inicio proyecto Chira-Piura. Terminac. Tinajones</p> <p>Inicio de Proyecto Majes.</p> <p>Estudios Jequetepeque-Zaña</p> <p>Considera política de largo plazo y otorga prioridad al sector rural.</p>	<p>III. DISPARIDAD ESPACIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desequilibrios Espaciales - Crisis del Espacio Rural. • Cambio en la forma de organización socio-productiva: <ul style="list-style-type: none"> • Epresarial • Comunal • Otras • Parcelamiento • Privatización de Empresas • Superficie Agrícola cultivada disminuye en Costa y Sierra. - Se evidencia deterioro del Espacio Rural Andino <p>Paisaje Rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costa: Mayor nivel de acondicionamiento - crisis de la agricultura

Continúa Cuadro

POLITICA DE DESARROLLO AÑO - INSTRUMENTO DE POLITICA	RESUMEN LINEAMIENTOS Y ACCIONES DE LA POLITICA	TAPA DE LA ORGANIZACION INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION ESPACIAL
Creación del INAF	Ampliación de Frontera Agrícola. Inicio de Proyecto Jequetepeque-Zaña	
Creacion del INIPA	Servicios Integrados de Apoyo Agropecuario.	<ul style="list-style-type: none"> • Sierra: Problemática Rural - pobreza, violencia.
1982 : Plan REHATIC	Estudios de Chavimochic y Chinecas.	<ul style="list-style-type: none"> • Selva: Desarticulación espacial, descapitalización agraria, induce a narcotráfico. Violencia
Programa Nac. de Pequeñas y Medianas Irrigaciones		
1983 : Estrategia de Desarrollo para la Sierra.	Programas y Proyectos de Desarrollo rural Integrado. Organización y Participación de la Población.	
Plan Nacional Vial	Construcción de carretera marginal de la selva.	
Programa de Colonización y asentamiento Rural	Apoyo al poblamiento de la selva. Programa integrado apoyado con proyectos especiales de colonización dirigida.	
1985 : D.S. 073-85 PCM-Microrregiones en Emergencia	Acciones integrales para el desarrollo de microrregiones en emergencia económica y social -Sierra y Selva.	
Normas de Desconcentación		
1987 : Ley de Regionalización	Apertura de Agencias del Banco Agrario y del Banco de la Nación.	
1990 : Política de Desarrollo no definida Régimen: Economía Liberal.	Instalación de Gobiernos Regionales.	
		<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el ordenamiento territorial (Región-Unidad Polít.-Administra.

- Capitalizar el medio rural: orientación y concentración de inversiones en el interior (actividades productivas y servicios sociales)
- Política crediticia: que posibilite la racional y máxima explotación de los recursos agropecuarios.
- Construir la base productiva e incrementar la producción del campo mediante: prestación de asistencia técnica, servicios de extensión, mejoramiento de sistemas de riego, instalación de infraestructura agrícola, almacenamiento y transporte.
- Diversificación de la actividad económica rural: agroindustria, artesanía, bienes de capital.
- Prestación de servicios sociales.

Para la aplicación de esta concepción se selecciona la “microrregión” como una realidad histórico-social específica y como espacio de desarrollo integrado. El instrumento de desarrollo es el Programa de Desarrollo Microrregional que considera la acción coordinada multisectorial, el esfuerzo compartido entre el Estado y los agentes privados; y la participación de la población organizada.

La crisis mundial limitaría la disponibilidad de recursos y dejaría en manos de la cooperación técnica y financiera internacional la responsabilidad de gran parte de las acciones consideradas.

A los problemas estructurales del espacio rural se suma la acción subversiva. Esto lleva al Estado a declarar, mediante el D. S. 073-85 PCM, la urgente ejecución del Programa para el Desarrollo de Microrregiones en Emergencia Económica y Social. La acentuación de la crisis y los cambios en la administración de gobierno truncaron un esfuerzo coherente en el intento de superación de los problemas del interior.

En sano criterio deducido de la experiencia señalamos, como significación general de este esfuerzo estratégico, lo siguiente:

- Constituyó una experiencia positiva y alentadora de la viabilidad de la coordinación y concertación inter-institucional pública para impulsar y apoyar programas y proyectos de desarrollo rural integral, articulándose y complementándose funcional y espacialmente.
- Establece la validez de determinadas respuestas que se adecúan a las características ecológicas, socio-culturales y económicas de los espacios rurales.

- Dentro de la naturaleza y escala indicada, ha demostrado ser una política, en proceso de validación adecuada para promover el desarrollo del interior, particularmente en áreas con predominio de economías parcelarias minifundistas.

3.2 *Etapas en la Organización del Espacio Rural*

La aplicación de las políticas de desarrollo analizadas anteriormente han marcado tres grandes momentos o etapas, con efectos diferenciados, en la organización del espacio y el medio ambiente rural. Estos momentos son culminaciones de las transformaciones ocurridas en el sistema.

3.2.1 Definición de formas de Organización Socio-productivas y Valoración Económica del Espacio.

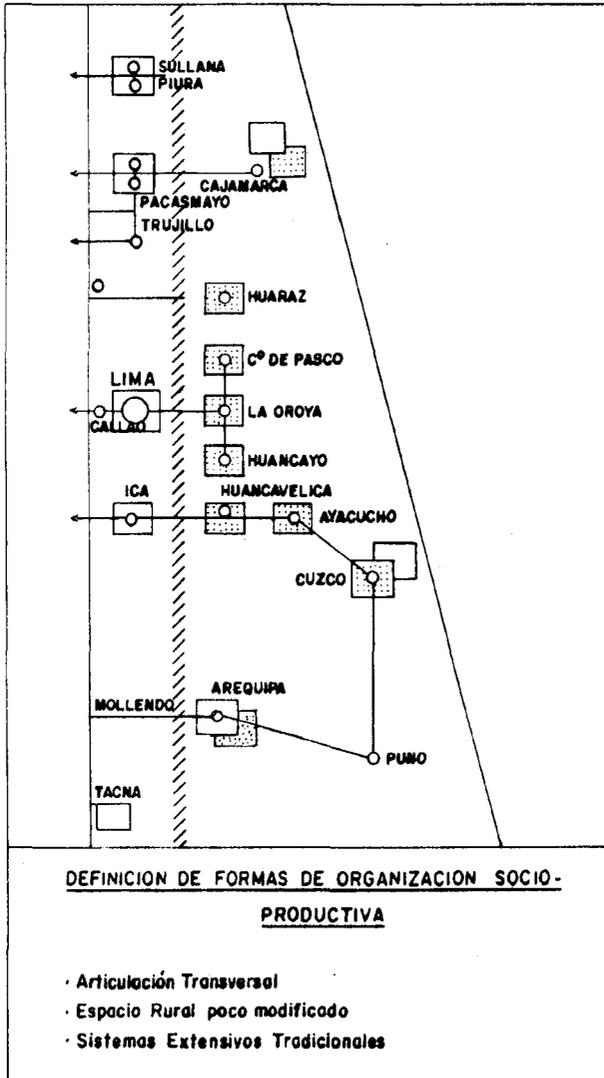
Esta etapa guarda relación con la aplicación de las dos primeras políticas –independentista y del mercantilismo agrario– durante el pasado siglo (Gráfico Nº 2 y 3). La primera va a tener incidencia en la definición de las formas de organización socio-productiva: La Comunidad Indígena y la Hacienda, con sistemas tradicionales y extensivos de producción. Las demandas del mercado externo influyen en la adopción de una política mercantilista, que ha de incidir para que los recursos de suelo y agua adquieran valor económico, lo que incentiva la concentración de la propiedad en la costa y la aparición de “enclaves agroexportadores” ligados a los primeros tramos ferroviarios.

3.2.2 Los Grandes Acondicionamientos y la ampliación del Marco Geográfico del Espacio Rural

Etapas de la organización vinculada con la aplicación de la política de modernización agraria durante gran parte del presente siglo (Gráfico Nº 4 y 5). Esto ha ocasionado que en el Perú, los diversos espacios económicos presenten un cuadro variado y heterogéneo de disponibilidad de infraestructuras –de riego y vial, de acopio y comercialización–, como también de equipamientos –para investigación y experimentación–. Existen áreas –en la costa– extraordinariamente dotadas; y otras, como la sierra y selva, con escasa a nula infraestructura.

La disponibilidad de infraestructura condiciona el uso del suelo y ha permitido intensificar las explotaciones. Sin embargo, la mayor dotación de infraestructura ha favorecido determinadas áreas, como los valles irrigados de la costa y los entornos de las grandes ciudades con condiciones edáfico-climáticas y económicas favorables.

POLITICA DE DESARROLLO Y ORGANIZACION DEL ESPACIO
(1821 - 1844)



LEYENDA

- CENTROS URBANOS
- HACIENDA - LATIFUNDO
- ▤ COMUNIDAD INDIGENA

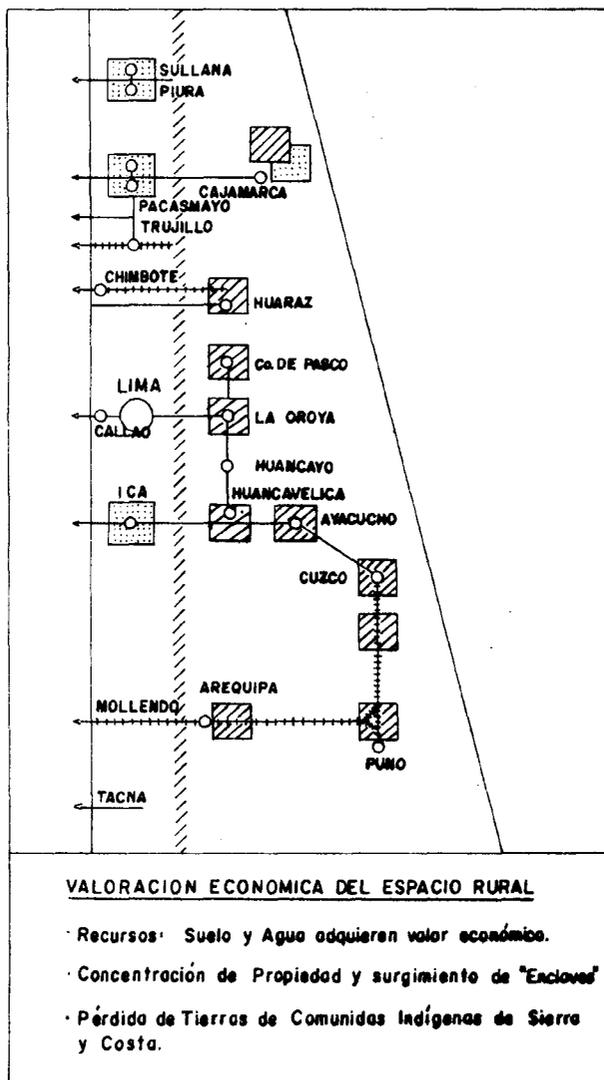
PRINCIPALES VINCULACIONES

— CAMINOS

Gráfico N° 2

POLITICA DE DESARROLLO Y ORGANIZACION DEL ESPACIO

(1845 - 1920)



LEYENDA

- CENTROS URBANOS
 - ▨ PRODUCCIÓN AGROEXPORTADORA
 - ▤ PRODUCCIÓN AUTOCONSUMO
- PRINCIPALES VINCULACIÓN**
- ++++ FERROVIARIA
 - ← NO FERROVIARIA

Gráfico N° 3

Los grandes proyectos de riego, de las últimas décadas requirieron importantes inversiones; la superficie con riego aumentó en casi un 30%, pero el riego no siempre se hizo en los suelos y para los cultivos más indicados, lo que trae consigo una serie de problemas ambientales. Las obras de regadío han ocasionado cambios en la estructura de los cultivos y el nivel tecnológico.

Por otro lado, las carreteras han incidido en los cambios en la estructura productiva y los ha acentuado, cuando facilita el acceso de los productos al mercado de consumo. Las carreteras de penetración se han ligado a la ampliación de la frontera agropecuaria, vía los proyectos de colonización, sobre todo en las áreas tropicales de la amazonía.

La inversión y equipamiento para investigación y experimentación guarda relación con la presencia de infraestructura en áreas de agricultura de mercado, dejando de lado las de difícil acceso o de agricultura tradicional.

En relación a la expansión de la frontera agropecuaria y la ampliación del marco geográfico del espacio rural, este es uno de los procesos resaltantes de la política. Sus características han ido cambiando en su dimensión e intensidad, como en su localización y en la estrategia o modo como se efectúa.

La frontera agropecuaria se ha ido ampliando, a partir de la costa, en función de la demanda de algún producto de exportación o por el deterioro de los recursos agrícolas, especialmente del suelo. Desde la segunda mitad del siglo, el proceso de industrialización y urbanización, así como la demanda de productos de exportación siguen siendo las causas básicas de la ampliación; sumándose a ellas con gran fuerza la crisis del sector campesino andino que, como alternativa de sobrevivencia, migra y ocupa las tierras de la Amazonía.

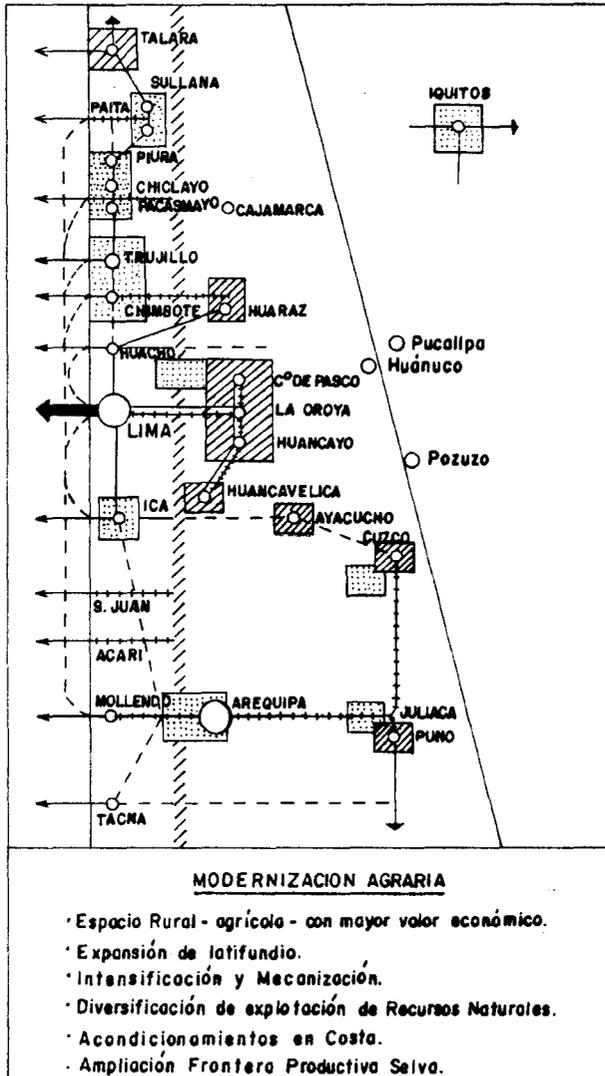
La ocupación del espacio se ha hecho en forma no planificada o bien a través de programas dirigidos de colonización. La ocupación inducida se ha apoyado en políticas específicas de construcción de carreteras de penetración. El ritmo de penetración ha sido importante, combinando la presencia de grandes empresas con altas dotaciones de capital, como también, sistemas tradicionales de agricultura migratoria.

3.2.3 La Disparidad Espacial, y problemática del sector rural tradicional.

Etapa que comprende las dos últimas décadas, en la que los desequilibrios de la organización espacial se hacen evidentes y la crisis del sector agrario obliga a la adopción de políticas “reformistas” y de corrección de las disparidades priorizando el “desarrollo del interior” (Gráfico N° 6).

POLITICA DE DESARROLLO Y ORGANIZACION DEL ESPACIO

(1921 - 1960)



LEYENDA

- CENTROS URBANOS
- ▨ PRODUCCION MINERA
- ▤ PRODUCCION AGRO EXPORTADORA

PRINCIPALES VINCULACIONES

- CARRETERA
- + + + + FERROVIARIA

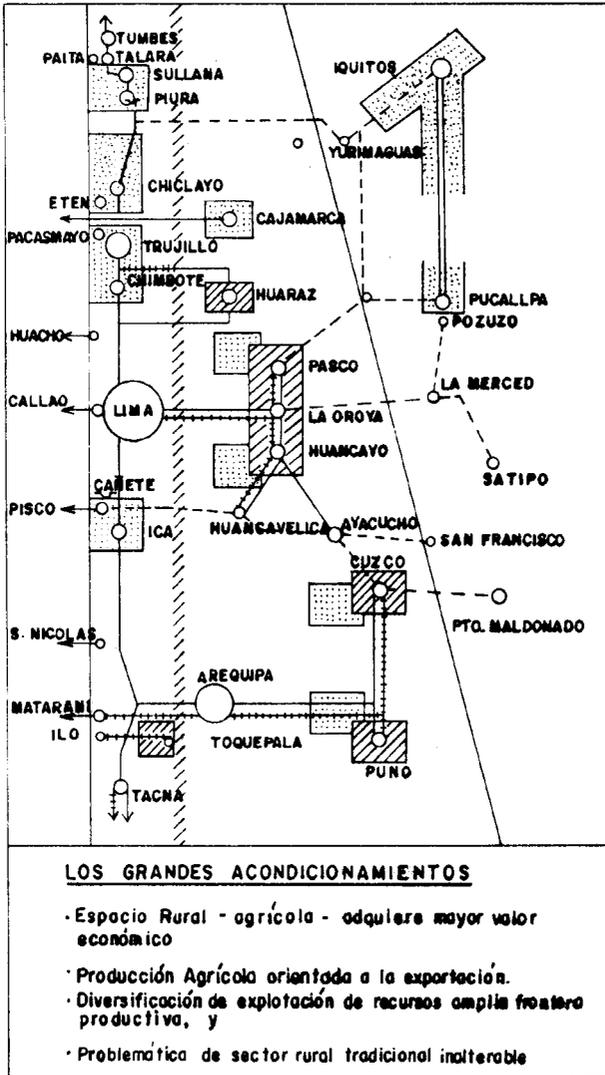
VINCULACIONES SECUNDARIAS

- - - CARRETERA

Gráfico N° 4

POLITICA DE DESARROLLO Y ORGANIZACION DEL ESPACIO

(1960 - 1968)



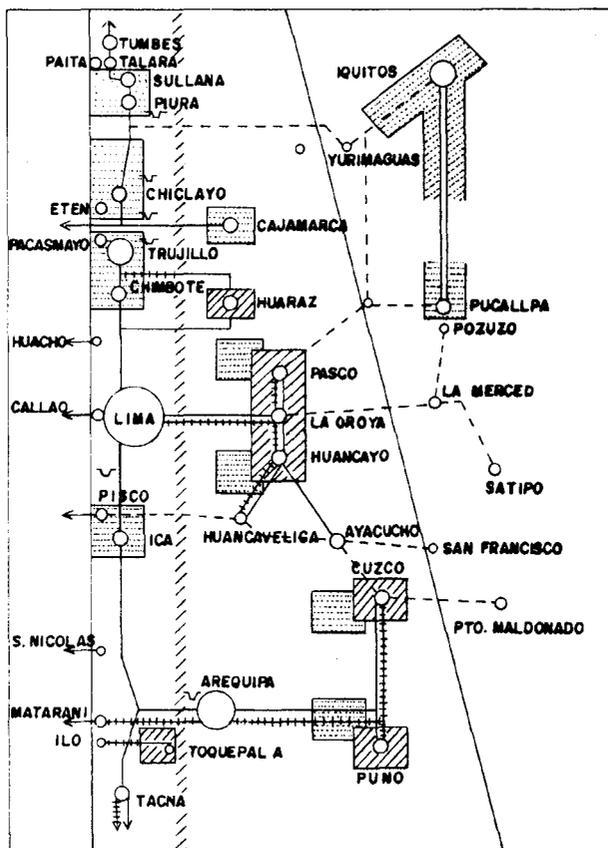
LEYENDA

- CENTROS URBANOS
- ▨ PRODUCCION MINERA
- ▤ PRODUCCION AGRO EXPORTADORA
- CARRETERA
- ++++ FERROVIARIA
- FLUVIAL
- PROY. IRRIGAC.: PIURA/CAÑETE

Gráfico N° 5

POLITICA DE DESARROLLO Y ORGANIZACION DEL ESPACIO

(1968 - 1992)



DISPARIDAD ESPACIAL

- Desequilibrios espaciales. Crisis Rural.
- Cambios en la Organización Socio - Product.
- Deterioro del Espacio Rural: Pobreza, narcotráfico, violencia.
- Ampliación del Marco geográfico del espacio rural.

LEYENDA

- CENTROS URBANOS
- ▨ PRODUCCION MINERA
- ▤ PRODUCCION AGRO EXPORTADORA
- CARRETERA
- ++++ FERROVIARIA
- == FLUVIAL
- ~ PROJ. IRRIGACIONES:
 - PIURA
 - TINAJONES
 - JEQUETEPEQUE
 - CHAVIMOCHIC
 - CANETE
 - MAJES

Gráfico N° 6

La aplicación de la política reformista ocasionan cambios en las formas de organización socio productiva y por consiguiente en el paisaje rural, la superficie cultivada disminuye y el agro se descapitaliza.

La política de desarrollo del interior intenta neutralizar las tendencias negativas coordina un esfuerzo compartido entre Estado, agentes privados y población para la promoción y desarrollo de espacios microrregionales en el interior. Se continuaron los acondicionamientos en la costa y la expansión de la frontera productiva en la selva. La limitación de recursos y los cambios en la administración de Gobierno truncan la posibilidad de un esfuerzo coherente para la superación de los problemas.

3.3 *Espacios, Sociedades y Economías*

En el estudio de la política pública y el espacio rural hemos visto como ésta afecta particularmente las articulaciones de los elementos propiamente rurales de una economía primaria-agraria; pero conviene colocar estos resultados en el marco amplio de la sociedad y economía global nacional de la que los espacios rurales constituyen un componente más o menos importante, según la naturaleza de estas sociedades y de estas economías. El tema exige pues complementar esta apreciación con una presentación de las formas principales de economías rurales y, de la inserción de estas dentro de la sociedad global.

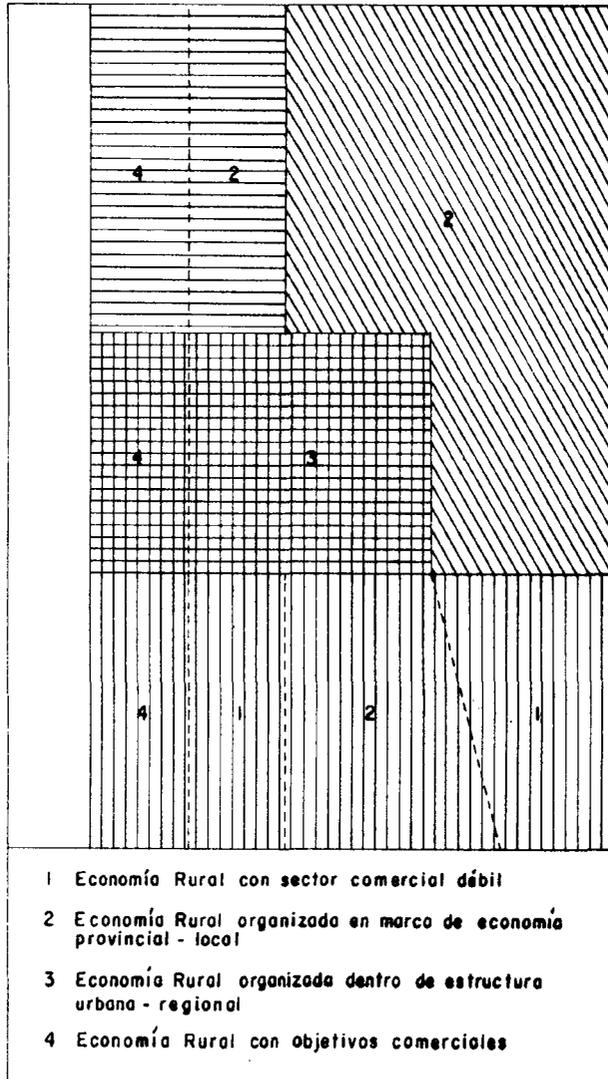
3.3.1. *Espacios y Economías Rurales*

Las estructuras rurales se organizan en un espacio concreto respondiendo al modelo socio-económico que en él predomina y al grado de desarrollo técnico y de integración económica. Ellas muestran las diferentes valoraciones del espacio por parte de las sociedades.

En la organización del espacio rural peruano, se distingue cuatro grandes tipos de organización, insertas dentro de la sociedad global (Gráfico N° 7). Así mismo, se reconoce la existencia de *economías campesinas* organizadas en niveles espaciales menores de la sierra y selva “espacios mercantiles” que corresponden a las 3,030 comunidades campesinas, con una población cercana al 15% del total.

- *Economías rurales con un sector comercial débil*, cuyo objetivo sigue siendo todavía asegurar sobre el terreno la subsistencia del grupo. El lazo entre la estructura social y económica es evidente. En esta organización están consideradas las comunidades campesinas y nativas, colonos-pioneros, pequeños propietarios, es decir la llamada “economía campesina”: Sur altoandino, Sur Oriental y en parte del Centro Andino.

ORGANIZACION DEL ESPACIO RURAL EN EL PERU



LEYENDA



Gráfico N° 7

- *Economías rurales organizadas en el marco de una economía local o provincial*, son organizaciones económicas de mercado, pero en las que el sector de autoconsumo sigue siendo importante: Norte Andino, Sur Andino, Nor Oriente.
- *Economías rurales organizadas dentro de estructura urbana-regional*, organizaciones económicas integradas a una economía de mercado regional-nacional: Centro Andino y Oriental y parte de Sur Andino.
- *Economías rurales con objetivos comerciales*, organizaciones integradas totalmente a una economía de mercado nacional y/o internacional: Costa Norte, Costa Central y Costa Sur.

IV. POLITICA DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE

Ahora bien, analizar las consecuencias de la aplicación de las políticas de desarrollo rural sobre el medio ambiente físico sugiere relacionar éstas con el avance de los procesos iniciados por el hombre, como son la artificialización excesiva de los ecosistemas, el uso indebido del suelo y la deforestación. Estos a su vez son procesos que aceleran efectos físicos tales como la erosión, la sedimentación, contaminación etc.; y estos pueden culminar en la desertificación.

Conviene señalar que gran parte de estos procesos no son nuevos en el Perú. Su actualidad tiene que ver con las dimensiones y el ritmo en que aumentan, y al hecho de que responden a causas diferentes. Existen procesos humanos como la urbanización-industrialización que, no siendo propios del sector rural-agrícola, tienen repercusión en la disponibilidad de recursos agrícolas y en el efecto de sus residuos sobre la agricultura. La expansión urbana le resta a la agricultura cientos de hectáreas anualmente.

4.1 *Los Procesos de alteración del ambiente*

El aprovechamiento de los recursos naturales ha conseguido incorporar a la actividad rural –agricultura, ganadería y otras– extensas áreas. En algunas áreas esta incorporación se ha realizado de manera prudente, pero en otras se ha deteriorado los recursos (Gráfico N° 8).

En este contexto aparecen tres procesos iniciales –la deforestación, el uso desequilibrado del suelo y la artificialización excesiva– que repercuten en el ambiente físico en una u otra medida.

4.1.1 La deforestación

La ocupación del espacio, en algunas regiones del Perú, se ha hecho en detrimento del bosque, pero en las tres últimas décadas el ritmo de deforestación ha sido tan rápido que ha eliminado más bosques que en todas las etapas anteriores.

La evaluación del ritmo de deterioro resulta compleja y heterogénea. Los bosques son eliminados debido principalmente a la extracción selectiva con fines madereros, al rozo y quema con fines agrícolas y pecuarios, a su uso con fines energéticos, además que también se pierde bosque por la explotación de hidrocarburos; por esto las cifras son aproximadas.

Se estima que la habilitación de tierras para la actividad agrícola, hasta 1990, ha significado la deforestación de diferentes tipos de bosque en aproximadamente 8'000,000 Has. Esta habilitación alcanza un promedio de 254,000 Has. por año (ONERN, Perfil Ambiental 1986).

En lo referente al volumen de extracción para diversos usos económicos, durante el año 1980 se extrajo, de los bosques heterogéneos, un total de 4'775,893 m³ de diversas especies de madera (Cuadro N° 4). De este volumen, el mayor porcentaje corresponde a especies que han sido extraídas para utilizarlas como fuente energética (71%) alternativa al kerosene y gas licuado, principalmente en la selva. Este proceso va más allá de los procesos que se desarrollan en el campo, pues la producción de leña carbón está asociada a la actividad industrial y al uso domestico en general.

Cuadro N° 4
Volumen de extracción de madera en 1980

USOS	VOLUMEN	
	m ³	%
Madera aserrada	1'164,660	24.5
Madera contrachapada	111,1884	2.3
Madera laminas	75,640	1.5
Parquet	14,584	0.3
Carbón	73,554	1.5
Leña	3'296,805	69.5
TOTAL	4'775,893	100.00

Fuente: Minist. Agricultura-Dirección Forestal y Fauna. En "Perfil Ambiental del Perú" ONERN, 1986

4.1.2 Desequilibrios en el uso del suelo

En los procesos de desarrollo rural, principalmente agrícola, se presentan regularmente desequilibrios en el uso del suelo. Los suelos deberían usarse en función de su aptitud, considerando tanto sus características como los recursos que influyen en su uso, particularmente, las tecnologías. En el Perú se encuentran suelos que están siendo sobreutilizados y por consiguiente se deterioran.

Existen grandes áreas sobreutilizadas, ya sea por pastoreo, por monocultivo, por utilización que excede su capacidad natural e incluso hay formas combinadas.

El sobrepastoreo en la sierra alcanza niveles alarmantes debido a la masa ganadera y a las técnicas de manejo de pastura; también por la reducción de las áreas de pasturas y el déficit hídrico.

El monocultivo es una práctica cultural y antigua que se ha intensificado debido a la especialización de algunas regiones, en el intercambio internacional. Repercute en el deterioro físico-químico del suelo, y pérdida de fertilidad. Es una práctica común en la costa, principalmente en cultivos para exportación: caña de azúcar, algodón, arroz, etc. y se viene dando en todos los tamaños de propiedad, desde la pequeña parcela hasta la gran empresa latifundista.

Las condiciones del mercado, en particular precios, insumos, créditos y agroindustrias, llevan a la práctica del monocultivo. La especialización impide variar cultivos y hacen difícil una agricultura conservacionista. De esta forma se cae en el espiral del monocultivo-deterioro.

4.1.3 Artificialización excesiva del ecosistema

Es la característica más sobresaliente de la etapa de modernización del campo y tiene mayor presencia en la costa y en los principales valles de la sierra. La artificialización está vinculada a la posibilidad de complementar los déficit hídricos a través del riego, de subsidiar el suelo mediante fertilizantes, de controlar plagas mediante uso de plaguicidas, de contar con material genético capaz de responder a los estímulos productivos suplementarios y con el uso de todo tipo de maquinaria agrícola, tanto para perfeccionar tecnologías como para aumentar productividad de la mano de obra.

El problema de artificialización excesiva no es irreversible, pero dentro de ciertos niveles es difícil lograr su estabilización por lo que el agrosistema puede entrar en un espiral de artificialización que puede terminar con el deterioro de los recursos.

4.2 *Efectos físicos*

Los procesos presentados anteriormente, todos ellos originados por acción humana, han acelerado una serie de fenómenos físicos naturalmente presentes desde épocas anteriores: erosión, salinización, alteración de caudales de los ríos, desecamiento y desertificación.

A nivel nacional estos fenómenos están presentes en la mayor parte del territorio peruano, siendo uno de los principales problemas ambientales, pues afectan alrededor de 45 millones de hectáreas (35% del territorio nacional). Pero sin lugar a dudas, las regiones que registran serios índices son la Costa, con el 35% de los suelos agrícolas con problemas de erosión y salinización; la Sierra, donde el 60% de la superficie está afectada por erosión hídrica en un rango que va de moderado a muy severo y, la Selva, que acusa los primeros impactos. (Gráfico N° 9 y Cuadro N° 4).

V. CONCLUSIONES

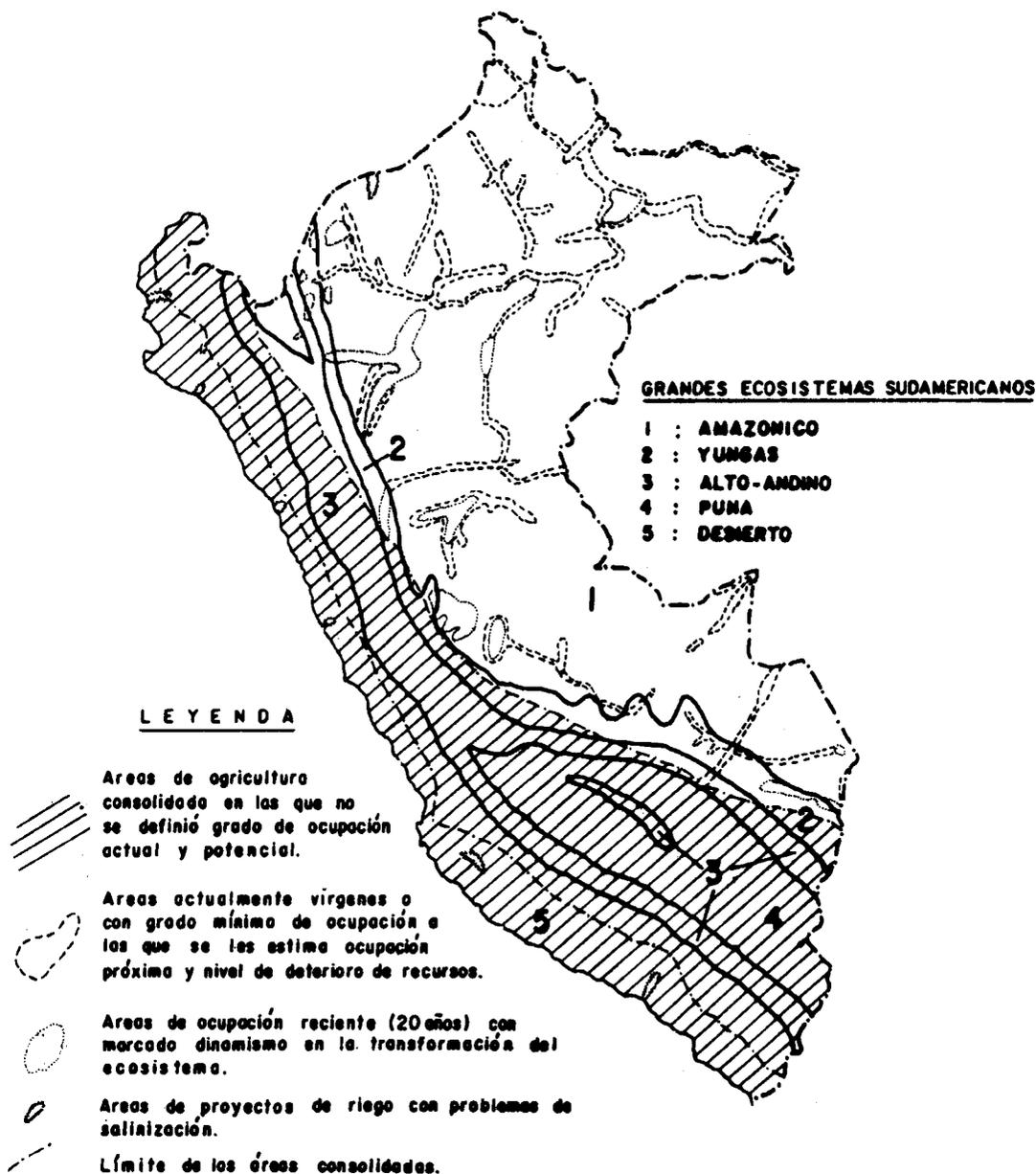
5.1 *El Heterogéneo campo actual*

Si bien desde 1821, el espacio rural peruano ha asimilado cambios en su estructura natural y productiva como resultado de las medidas de política aplicadas; este es un proceso que, por su indefinición, nos alcanza en la actualidad. Se mantiene la tendencia a expandir el marco geográfico del espacio productivo; como también se reconoce que las formas institucionales de propiedad, tenencia, organización empresarial y trabajo agrícola continúan siendo diversas.

No cabe duda que la creciente presión poblacional constituye un factor primordial en el avance del espacio económico. Pero además otros hechos, como la presión de los mercados extranjeros por nuestras producciones primarias y la posibilidad de ampliación de la frontera productiva han coadyuvado en la conformación y expansión de las actividades en el espacio rural contemporáneo.

La superficie dedicada a la actividad agropecuaria se ha expandido y diversificado notablemente durante la época republicana. Del reducido y casi uniforme espacio agrícola del momento de la independencia, en un país con menos de 2 millones de habitantes de los cuales el 80% se encontraba en un campo de menos de 1 millón de hectáreas agrícolas, se ha llegado en 1992, a una realidad que alcanza los 22 millones de habitantes de los cuales el 30% vive en un campo cercano a 3 millones de hectáreas agrícolas, a las que sumando la

CAMBIOS E IMPACTOS EN ECOSISTEMAS DE FRONTERA AGROPECUARIA



FUENTE: CEPAL / PNUMA.

ADAPTACION: Z. NOVOA G.

Gráfico N° 8

superficie de manejo y uso de pastos de 15'510,522 se consigue 18'510,522 Has. es decir 14.5% de la superficie total. Realmente, puede hablarse de un "heterogéneo", reducido y discontinuo espacio rural, el área que en cuanto a utilización económica y paisaje es rebasada por la superficie de bosques naturales (57.0%).

Los factores socio-económicos y políticos que inciden sobre esta evolución están relacionados con: los esfuerzos de sobrevivencia del sector rural tradicional, que provoca la ocupación de áreas marginales y/o la migración campesina andina hacia nuevas tierras en selva; la demanda internacional de alimentos motiva una acusada expansión del área agrícola en la Costa y en la Selva; finalmente se acusa una relativa diversificación que afecta nuevas y mayores extensiones para producción agro-industrial destinada a la alimentación humana o bien a la ganadera y avícola.

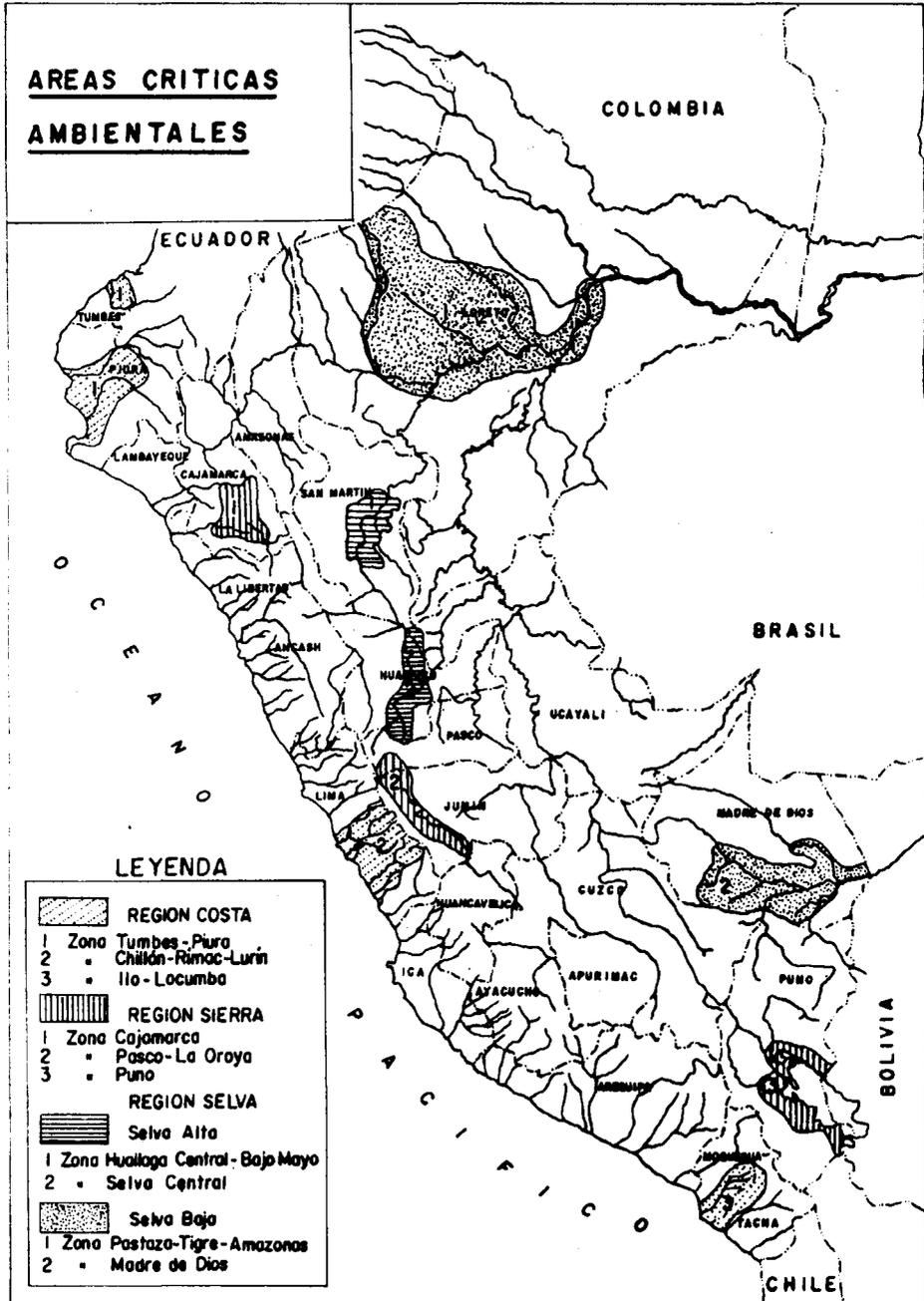
Sin embargo, esta ampliación del espacio no constituye en realidad una renovación. Se trata de un conjunto de avances coyunturales, a veces anárquicos y contradictorios, sin las precisas adecuaciones técnicas, sin medir las consecuencias de la actividad presente ni prever el futuro. Se ha logrado ensanchar el espacio rural, con una población campesina dispersa, en un campo caracterizado por bajos rendimientos, por una baja productividad, por una población con bajo nivel de vida. El campesino peruano, "sobrevive".

En síntesis, se puede señalar que las políticas estratégicas de desarrollo rural utilizadas en el país, han tendido a una modernización de las estructuras productivas, han generado y confrontan hoy nuevas dificultades y problemas. En particular, la modernización del sector agropecuario es de carácter desigual y encuentra fuertes limitaciones en las condiciones ecogeográficas que condicionan la productividad; así como la resistencia del sector tradicional-minifundista cuyo potencial de desarrollo trasciende el aspecto puramente agropecuario, tratándose más bien de un problema de carácter multisectorial (Gráfico N° 10).

VI. RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

"Otra vez una gran política agraria salvará al Perú" (Luis E. Valcárcel, 1964).

El presente, nos ubica en las puertas de una nueva etapa-reto, la de la revaloración y reordenamiento del espacio rural, etapa que exige políticas integrales que conjuncionen tanto las particularidades espaciales, los principios de organización socio-productiva y alternativas tecnológicas que fueron exitosas en



FUENTE: ONERN - PERFIL AMBIENTAL DEL PERU, 1986.
Elaboración-Adaptación: Z. Novoa G.

Gráfico N° 9

el pasado, como los principios que la ciencia universal ha logrado para ponerlos efectivamente al servicio de la sociedad rural peruana.

La posibilidad de lograr un desarrollo integral están al alcance de medidas de política coherentes y espacializadas que tomen en cuenta las especificidades de las sociedades y territorios regionales (Gráfico N° 11).

Las posibilidades de desarrollo de cada espacio y del sistema rural en su conjunto, está estrechamente vinculada con la posibilidad de disponer de decisiones adecuadas y de un instrumental operativo, la planificación, destinado a orientar el desarrollo integral, a la vez de disponer de alternativas para el cambio técnico con prudencia ambiental.

Desde cualquier perspectiva la política planificada de desarrollo rural ha de contener un *objetivo conservacionista*, y otro *desarrollista*. El primero para el mantenimiento de los elementos y factores específicos del medio rural: la naturaleza, las herencias culturales del pasado, la vida silvestre, etc. y todo ello potenciado por la extraordinaria valoración del paisaje rural que le otorgan las actuales sociedades urbanas. El segundo, para orientar la racionalización del desarrollo rural diversificado, y la creación de nuevas oportunidades de empleo mediante la instalación de industrias o la expansión de actividades turísticas y de esparcimiento.

La viabilidad de una nueva política planificada de desarrollo rural depende, a su vez, de contar con una base científica y tecnológica endógena apropiada por la población, y la definición de la cuenca como unidad-marco espacial y ambiental para un enfoque integral de los estudios y aplicación de la política de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

AMAT Y LEON C. y otros

Realidad del Campo Peruano después de la Reforma Agraria. Centro de Investigación y Capacitación (CIC).

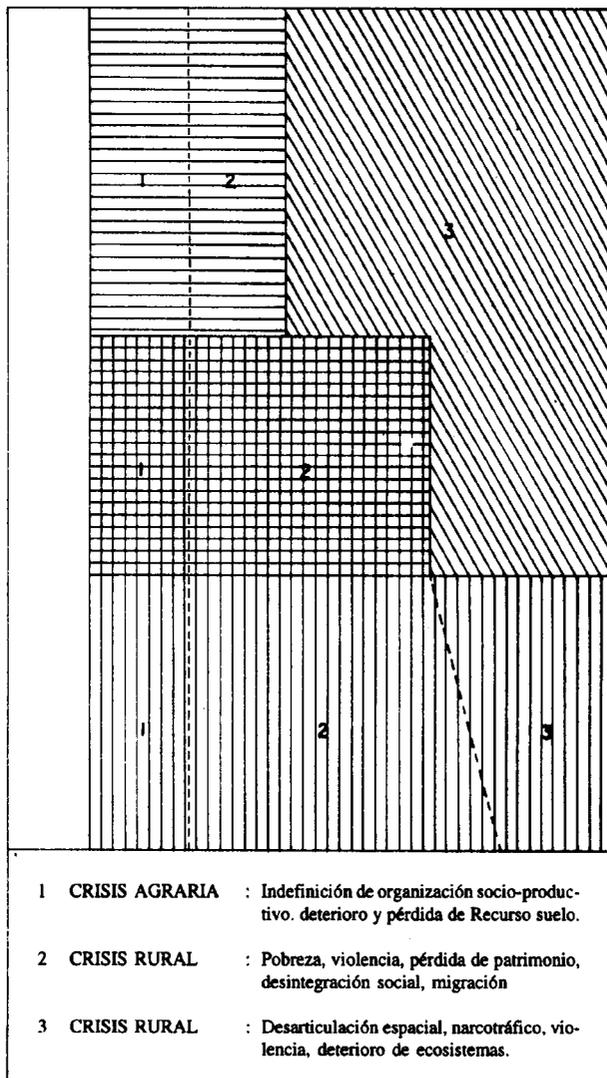
BASADRE, Jorge

1969 *Historia de la República del Perú*. Editorial Universitaria, Lima.

1978 *Perú: problema y posibilidad*. Banco Internacional del Perú, Lima.

1980 *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Mosca Azul Editores. Lima.

**POLITICA DE DESARROLLO Y ORGANIZACION DEL
ESPACIO RURAL EN EL PERU
- SITUACION ACTUAL -**



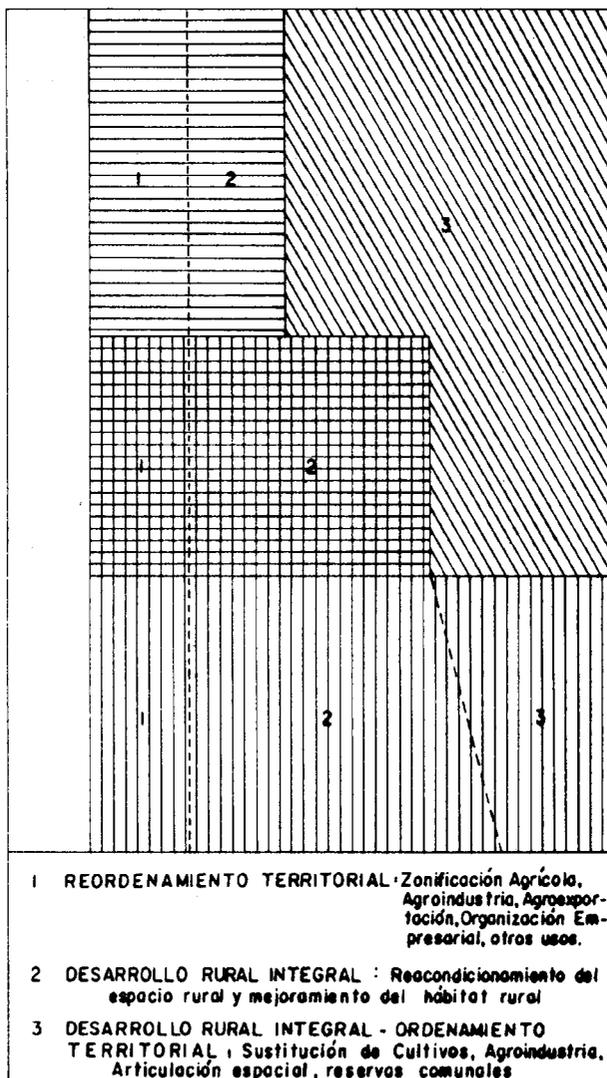
LEYENDA



Gráfico N° 10

**POLITICA DE DESARROLLO Y ORGANIZACION DEL
ESPACIO RURAL EN EL PERU**

- PROPUESTA DE POLITICA -



LEYENDA



Gráfico N° 11

- BELAUNDE, Víctor A.
1983 *Peruanidad*. Estudio Preliminar de César Pacheco Veñez. Banco Central de Reserva del Perú. Lima.
- BOENINGER, E.
1976 *Procesos sociales, planificación y políticas públicas*. ILPES, Santiago de Chile.
- BOISIER, Sergio
1982 *Política Económica, Organización social y desarrollo regional*. ILPES, Santiago de Chile.
- BONILLA, Heraclio
1973 *El impacto de los ferrocarriles, algunas proposiciones*. En "Historia y Cultura" N° 6. Lima.
- BURGA, Manuel
1976 *De la encomienda a la hacienda capitalista. El valle del Jequetepeque*. Del siglo XVI al XX. IEP, Lima.
- CARAVEDO M., Baltazar
1979 *La Economía peruana del siglo XX. Centralismo y problema nacional*. Univ. del Pacífico. Lima.
- CEPAL/PNUMA
1983 *Expansión de la Frontera Agropecuaria y Medio Ambiente en América Latina*. CIFCA, Madrid.
- CISNEROS, Carlos
1902 *Atlas del Perú –Político, Minero, Agrícola, Industrial y Comercial*. Librería e Imprenta Gil. Lima.
- CONTRERAS, Carlos
1989 *Normatividad y Desarrollo de las Comunidades Campesinas*. Fundación Nauman, Lima.
- COTLEAR, Daniel
1988 *Cambio institucional, derechos de propiedad y productividad en las comunidades campesinas*. Revista Andina N° 1, Cusco.
- DELTRAN C., Guido
1981 *Historia Rural del Perú*. CERA-Bartolomé de las Casas. Cusco.

GLIGO, Nicolo

1981 *Estilos de Desarrollo, Modernización y Medio Ambiente en la Agricultura Latinoamericana*. CEPAL&PNUMA. Santiago de Chile.

I.G.N./Peñaherera C.

1989 *Atlas del Perú*. IGN, Lima.

INP-Dir. Nac. Estadística

1970 *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico*. INP, Lima.

INP

1979 *Plan Inka*. Lima.

Planes de Desarrollo Nacional. varios. Lima.

INP-PEPDMEES

1987 *La estrategia de desarrollo por microrregiones*. Lima.

JUNTA-Acuerdo Cartagena

1981 *Propuesta para un Programa Andino de Desarrollo para el Medio Rural*. Lima.

LE CHAU

1974 *Políticas Agrarias en el tercer mundo*. Revista Apuntes N° 3. Lima.

1974 *Rol del Estado, reforma estructural y crisis en el Perú*. Revue critique de l'économie politique N° 15. París.

LINARES S., Agapito

1992 *Políticas Agrarias y Crecimiento Agrícola*. UNA-La Molina/CIDEP, Lima.

MALETTA, Héctor

1980 *Cambios en la demarcación política y dinámica de la población del Perú: 1876-1972*. Univ. del Pacífico. Lima.

MATOS MAR, José

1968 *Dominación, desarrollos desiguales y pluralismo en la sociedad y cultura peruana*. En *Perú Problema*, 5 ensayos. IEP, Lima. 1968.

MIN. AGRICULTURA

1987 *Plan Nacional de Irrigaciones*, Lima.

1980 *Comunidades Campesinas del Perú –Información Básica–*. Dirección de Com. Campesinas. Lima, 1980.

MIN. TRANSP. y COMUN.

1965 *Plan Nacional Vial Nacional 1966-75.* Lima.

1979 *Plan Vial Nacional 1979-90.* Lima.

MIN. FOMENTO y OBRAS

1967 *Plan General de Desarrollo Económico y Social, Sector Agrario. Sub comisión de colonización e irrigación.* Lima.

ONERN *Perfil Ambiental del Perú.* Lima.

OEA

1961 *Integración Económica y Social del Perú Central.* Washington, 1961.

PENNANO, Guido

Desarrollo Regional y Ferrocarriles en el Perú 1850-1879. Lima.

REVESZ B., y otros

1991 *Enfoques Integrales y Desarrollo Rural.* CCTA, CBC, CIPCA. Cusco.

TARAZONA, Justino

1968 *Demarcación política del Perú.* Recopilación de leyes y decretos (1821-1967). Direc. Nacional de Estadística. Lima

UGARTE, Carlos

1940 *Los Antecedentes Históricos del régimen agrario peruano.* Lima.

YEPES, Ernesto

1972 *Perú 1820-1920: un siglo de dominación capitalista.* IEP. Lima.

WILSON, Patricia

1975 *Influencias institucionales en el desequilibrio espacial del Perú: la regionalización de las inversiones públicas.* CISEPA, N° 21 PUCP, Lima.