

DESARROLLO RURAL: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

RURALIDAD EN LAS PERIFERIAS DE UN MUNDO URBANO

En el mundo moderno, las ciudades han desplazado gradualmente las zonas rurales como principales áreas de asentamientos humanos¹. Dada la proyección de lo urbano en los medios de comunicación masiva, las ciudades son los espacios de producción cultural dominante, marcando patrones de estilos de vida, de convivencia, socialidad, y consumo². Lo rural es cada vez más invisible ante la predominancia de lo urbano y, la vinculación del territorio rural con la idea de lo remoto, provinciano o subdesarrollado, es en general parte del idioma e imaginario ciudadano³.

En lo que resta del siglo XXI esta tendencia aumentará. Según Naciones Unidas, en 2018 el 55 % de la población mundial vive en una ciudad y se proyecta que esta proporción será del 68 % para el año 2050⁴. Unas 600 ciudades en el planeta representan el 60 % del PIB mundial⁵; y a pesar de que la descentralización y el rol de los Gobiernos locales se fortalecen, en términos reales, un selecto grupo de grandes ciudades en el mundo concentran la mayor cuota de poder político y económico, cuyas decisiones impactan poblaciones a escala regional, nacional y global⁶.

El hábitat urbano tiene condiciones positivas para la calidad de vida (mejor acceso a salud, educación, fuentes



Foto: Valle de Constanza, República Dominicana.
http://www.pbase.com/josue_123/image/65327209

Según Naciones Unidas, en 2018 el 55 % de la población mundial vive en una ciudad y se proyecta que esta proporción será del 68 % para el año 2050. Unas 600 ciudades en el planeta representan el 60 % del PIB mundial.

de empleo, etc.). Es decir, vivir en la ciudad ofrece unas ventajas que no las tiene el «campo». Así, en términos globales se observa en la agenda del desarrollo una orientación de las políticas públicas hacia las mayorías urbanas, tendencia comprensible dado el peso de los núcleos urbanos en la actividad económica, política y en la cohesión social. Además, la evidencia empírica reciente demuestra que en la mayoría de países que han logrado altos niveles de desarrollo, existe una correlación entre crecimiento y transformación demográfica y geo-económica de los centros urbanos de esos países⁷.

Las zonas rurales representan el 45 % de la población mundial. Pero además de la importancia de promover un desarrollo humano inclusivo que no deja atrás estas poblaciones, el campo tiene importantes lazos de interdependencia con

1 UN-Habitat, «World Cities Report 2016. Urbanization and development: Emerging futures», publicado por Naciones Unidas, recuperado de <http://wcr.unhabitat.org>

2 Véase el análisis de Ian Klaus, «Why cities dominate the modern world», 13 de febrero de 2018, publicado en el Washington Post en <https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2018/02/13/why-cities-dominate-the-modern-world>

3 Véase el estudio de Teresa de Noronha Vaz et al., «Towns in a rural world» (Routledge, 2016).

4 United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), «World Population Prospects: The 2018 Revision» recuperado de <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>

5 UN-Habitat, «World Cities Report 2016».

6 Véase el estudio amplio sobre la «ciudad global» de Saskia Sassen, *The global city* (Princeton University Press, 2001) y de Joel Kotkin, *The world's most influential cities*, publicado por Forbes en <https://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2014/08/14/the-most-influential-cities-in-the-world/>

7 Un estudio del Banco Mundial que detalla esta relación es el reporte «Urbanization and growth», disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2582>

Coordinación General

Margarita Cedeño

Vicepresidenta de la República y
Coordinadora del Gabinete de Coordinación
de Políticas Sociales

Dirección Técnica

Rosa María Suárez

Directora técnica del
Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales

Contenido

Anna Cristina Hernández R.

Directora del
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

Jerson Del Rosario

Investigador cualitativo del
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

César Augusto Jiménez S.

Investigador cuantitativo del
Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

Yosendi Reyes

Edison Rodríguez

Apoyo Técnico de Investigación

Diseño gráfico y diagramación

Freddy Alcántara

Corrección de estilo

Alexis Peña

Milena Herazo



VICEPRESIDENCIA
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



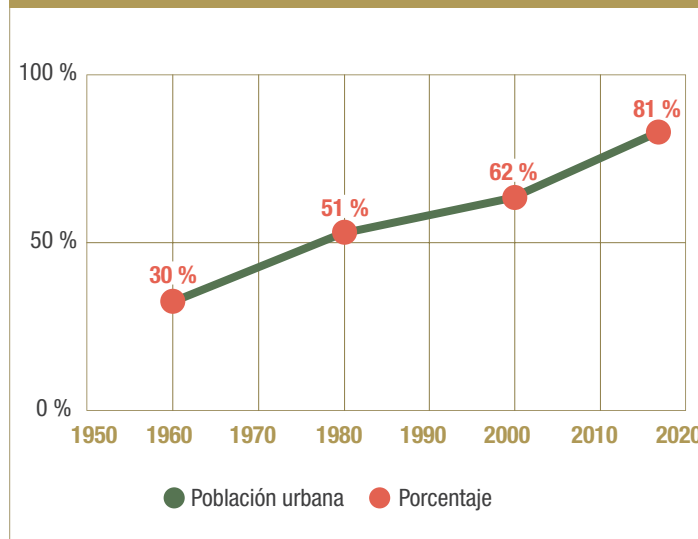
GABINETE DE COORDINACIÓN
DE POLÍTICAS SOCIALES

ISSN 2613-8891

los centros urbanos, como la producción de alimentos, zonas de esparcimiento, así como la necesaria preservación de pulmones ecológicos para la producción y conservación del agua y el medioambiente⁸. En tanto las ciudades producen «islas de calor»⁹, las zonas rurales proveen un equilibrio ecológico indispensable para la vida.

La República Dominicana también ha experimentado una profunda transición demográfica (ver gráfico 1). El presente boletín ofrece un análisis a la situación de la ruralidad dominicana, examinando perfiles socioeconómicos y demográficos de los territorios. Se aborda la cuestión de la expansión urbana respecto al desarrollo rural, partiendo de la premisa de que ambos espacios geográficos son necesarios para el desarrollo y la cohesión social. Se repasan algunos aspectos característicos de la vida rural y, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, proponemos intervenciones territoriales que permitan la inserción exitosa de la economía dominicana (rural y urbana) en la economía global.

Gráfico 1. República Dominicana: porcentaje de la población urbana, 1960-2020



Elaboración propia con datos de la División de Población de las Naciones Unidas.

DESARROLLO RURAL: CONCEPTOS Y DEBATES ACTUALES

Definir lo rural no es simple, aunque pudiese parecerlo¹⁰. La introducción de aspectos modernizantes a espacios rurales coloca una delgada línea en la forma de conceptualizar los territorios. Si bien los asentamientos menos densos ostentan algunas características típicas de los centros urbanos, no pueden catalogarse como tales dadas sus estructuras demográficas y económicas. De ahí que el debate sobre desarrollo rural esté permeado de discrepancias metodológicas e ideológicas que dificultan un consenso académico y repercute en la formulación de políticas públicas orientadas a

⁸ UN-Habitat, «World Cities Report 2016».

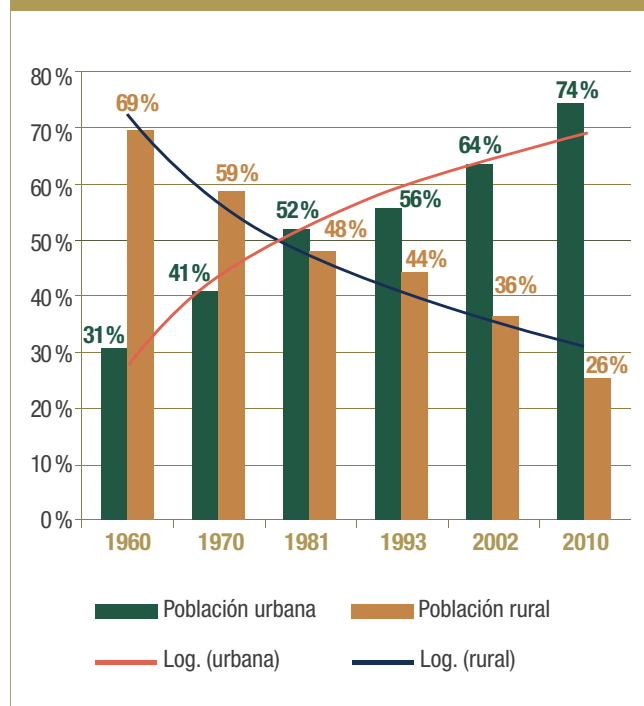
⁹ Li Yang et al., «Research on urban heat-island effect», *Procedia Engineering* 169, (2016): 11-18, <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2016.10.002>

¹⁰ Véase el estudio de la CEPAL, «Hacia una nueva definición de rural con fines estadísticos en América Latina», publicado en 2011, disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3858>

lo rural¹¹. Una definición propuesta por la FAO y la UNESCO establece que el desarrollo rural se refiere a las políticas dirigidas a mejorar la condición social, política, económica y ambiental de la población que reside en las zonas no urbanas. Estas comprenden la agricultura, educación, infraestructura, salud, fortalecimiento de las capacidades, instituciones y las necesidades de los grupos vulnerables, entre otras¹².

El concepto de ruralidad más usado en la República Dominicana es el que describe esos territorios como no urbanizados y de baja densidad poblacional¹³. Con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) ha clasificado aproximadamente 24 provincias como territorios rurales o en transición a territorio urbano¹⁴. Bajo esa óptica, para el 2010, la población dominicana que residía en zonas rurales era del 33.7 %¹⁵, esto es, uno de cada tres dominicanos/as residía en un área rural (ver gráfico 2). Por la complejidad conceptual, organismos como la CEPAL evitan esbozar una definición específica de ruralidad y más bien sugieren características que cada país determina según su contexto particular¹⁶.

Gráfico 2. Evolución de la población urbana y rural dominicana, 1960-2010



Fuente: Adaptación de del Rosario et al 2017, figura 3, Composición porcentual de la población urbana y rural 1960-2010, p. 28, publicado por IDIAF.

11 CEPAL, «Hacia una nueva definición».

12 FAO y UNESCO, «Educación para el desarrollo rural: Hacia nuevas respuestas de política», (París: Ediciones UNESCO, 2004), recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001329/132994so.pdf>

13 Véase de la FAO, «Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público», disponible en <http://www.fao.org/docrep/pdf/010/a0825s/a0825s01.pdf>

14 Pedro Juan del Rosario et al., *Organizaciones para el desarrollo rural territorial en República Dominicana* (Santo Domingo: Instituto de Investigaciones Agropecuarias y Forestales IDIAF, 2017).

15 del Rosario et al., «Organizaciones».

16 Véase de FAO, «Políticas públicas», y de CEPAL, «Hacia una nueva definición», ambos citados.

La caracterización de la ruralidad dominicana es fluida. Por ejemplo, en la dinámica geográfica del país se encuentran centros urbanos rodeados de territorios con características rurales muy marcadas, como es el caso de las periferias de Santiago de los Caballeros y el Gran Santo Domingo, los dos centros urbanos más grandes del país. De la misma manera, pueden observarse aspectos de la vida urbana en territorios que no se admiten como tales bajo los criterios de urbanidad. Para estos, una tercera categoría que MEPyD llama «en transición a territorio urbano» podemos denominarla como espacios semi-urbanos no consolidados, con infraestructura como caminos asfaltados, centros de comercio, servicios básicos mínimos (acueducto, telefonía y electricidad).

Algunas teorías de la ruralidad advierten del «sesgo pro-urbano» en la formulación de las políticas de desarrollo¹⁷. Y hay quienes señalan que para algunos Gobiernos el énfasis poco equilibrado de sus políticas rurales es un indicador de un «sesgo pro-rural» que tiende a descuidar las zonas urbanas¹⁸. En realidad, este debate pretende dirimir una cuestión más profunda, que abarca una concepción macro del desarrollo, la cual corre el riesgo de inclinarse más hacia uno de los lados, desmeritando el otro. Cuando no existe un debate ideológico en un país sobre lo rural/urbano, un indicador concreto de hacia dónde se inclina la política pública territorial son los presupuestos destinados a cada zona¹⁹.

Tradicionalmente, la ruralidad ha sido asociada con poblaciones que dependen principalmente de la actividad agrícola. En efecto, es un sector importante de la economía dominicana, representando el 11 % del PIB y cerca del 15 % de los empleos²⁰. Si aunamos estas cifras con el hecho de que, para el 2010, el 84 % de las entidades municipales estaban categorizadas como zonas rurales, se advierte una gran concentración de la actividad económica en las zonas urbanas, lo cual sugiere que a pesar de que la República Dominicana se considera un país eminentemente agrícola, aún queda mucho territorio rural por desarrollar, lo que se traduciría en un aumento de la riqueza nacional²¹.

Otras teorías de desarrollo rural contradicen la visión reduccionista del factor agropecuario como única posibilidad de progreso económico rural. Aquí esbozamos dos grandes propuestas analíticas del desarrollo que suelen contraponerse: modernización y dependencia. La *teoría de la modernización* sitúa a la ruralidad como una fase superada de la sociedad humana. Lo rural debe asumir lo moderno por ser una mejor

17 David de Ferranti et al., *Más allá de la ciudad: El aporte del campo al desarrollo* (Washington, DC: Banco Mundial, 2004).

18 CEPAL, «Hacia una nueva definición».

19 FAO, «Políticas públicas».

20 Banco Mundial, «Agricultura en la República Dominicana: Muy vulnerable, poco asegurada», 23 de abril de 2013, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/04/26/Agricultura-Republica-Dominicana-desastres-naturales>

21 Véase el amplio análisis del desarrollo rural en Gary P. Green, *Handbook of rural development* (Edward Elgar Publishing, 2013).

opción para el progreso. En esa lógica, el interés de la política pública debe enfocarse en desarrollar condiciones que profundizan la modernización, incluyendo servicios públicos, infraestructura, tecnología, educación y participación en la economía global²². Algunos postulados de la modernización recomiendan reorientar el gasto público cuando los intentos de desarrollo rural no muestran efectividad en reducir la pobreza²³. El esfuerzo debe ir hacia la urbanización en tanto el proyecto modernizador supone un mejor camino, una mejor calidad de vida. El futuro consiste en dejar a los territorios rurales como fuentes de explotación de recursos para que los centros urbanos, con sus modelos de producción industrial y de alta tecnología, puedan transformar esta materialidad en riqueza²⁴.

En contraposición, la teoría de la dependencia emerge en América Latina (décadas 1950-1960) como una respuesta al liberalismo económico predominante²⁵. Esta teoría argumenta que el desarrollo de unos países es producto de una relación desigual entre el centro (países ricos y poderosos) y la periferia (países pobres y en desarrollo). Las periferias suplen materia prima a los centros, y estos a su vez transforman, agregan valor e incrementan la riqueza, que se queda en las estructuras de poder económico de los centros mientras las periferias se mantienen subdesarrolladas²⁶. Aplicado al debate rural-urbano, esta teoría es crítica del proyecto urbanizador por considerarlo hegemónico y carente de sensibilidad hacia los modos de vida rurales²⁷.

Una *tercera vía*²⁸ propone un punto de equilibrio entre ambas posturas. Por un lado, la modernización ha significado un salto cualitativo y cuantitativo de la calidad de vida. La masiva migración interna dominicana (ver gráfico 2) indica que buena parte de la población ha dejado el campo para buscar otras formas de vida y nuevas oportunidades en los centros urbanos. Por el otro, la tercera vía reconoce la autonomía que deben tener los territorios rurales en definir sus prioridades y los esquemas apropiados para su desarrollo. Así, lo rural puede desarrollarse a partir de su vinculación con el resto de la economía internacional, sin que se imponga sobre la gente un modelo externo ajeno a su realidad y sus aspiraciones. Este equilibrio es elusivo y difícil de lograr, toda vez que lo más frecuente es que las políticas de desarrollo vienen orientadas por un extremo o por el otro²⁹.

En ausencia de planes de desarrollo territorial claros, la aglomeración demográfica en las ciudades dominicanas resulta inevitable. Ante ello, una política integral promovería una relación colaborativa entre la ruralidad y lo urbano, e identificaría puntos de intersección, así como de diferencias sociales y culturales de los territorios, a la vez que visibilizaría aspectos que pueden ser construidos propositivamente para generar bienestar en ambos espacios. En esencia, la tercera vía establece un marco de desarrollo donde lo rural adquiere modalidades de modernización sin perder sus atributos particulares que lo identifican.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS RURALES DOMINICANAS

En términos de extensión territorial, la República Dominicana es comparativamente un país pequeño. No obstante, su geografía es diversa y la relación entre asentamientos humanos y territorios es heterogénea. Para analizar la ruralidad, el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF) ha propuesto una tipología de los territorios que pretende describir mejor las particularidades de estos³⁰. Si bien la definición oficial utilizada en el Censo 2010 contempla solo tres tipos (rural, urbano y en proceso de transición), la definición del IDIAF propone cinco (ver cuadro 1), que incluye características físicas, sociales y económicas con base en el tamaño y la densidad poblacional, la proporción de la población económicamente activa, los tipos de rubros económicos, entre otros.

El mapa en la ilustración 1, también elaborado por los investigadores del IDIAF, muestra las tipologías del territorio dominicano en el ámbito municipal y provincial. Como puede apreciarse, pese a que la población dominicana es predominantemente urbana, el «84 % de las entidades municipales dominicanas (municipios y distritos municipales) son territorios rurales, con predominancia de los territorios significativamente rurales (tipo 2)»³¹.

La población en las zonas rurales se dedica principalmente a la agricultura con tasas de ocupación de 63.8 %, 36.4 % y 16.8 % en los territorios predominantemente rurales, significativamente rurales y en transición rural-urbano, respectivamente. La reducción observada entre un tipo de territorio y otro sugiere que en la medida en que aspectos de la urbanidad arriban a un asentamiento humano, se da un proceso de conversión socioeconómica en la que la actividad agrícola a gran escala se concentra en reducidos núcleos empresariales a la vez que el comercio, turismo y pequeños emprendimientos semi-industriales no agrícolas se desarrollan, creando una dinámica económica y patrones de consumo similar a zonas urbanas.

22 Véase a Green «Handbook» y trabajos publicados bajo el tema «Beyond the rural-urban divide», de la revista *Environment and Urbanization*, disponible en <http://journals.sagepub.com/toc/eau/10/>

23 H. Ramachandran, «Urbanisation: A solution to poverty?» *Social Change* n.º. 44 (4, 2014): 593-603. DOI: 10.1177/0049085714548544.

24 Katar Singh, *Rural development: Principles, policies and management* (Thousand Oaks: SAGE, 2009). Green, «Handbook».

25 Green, «Handbook».

26 Theotonio dos Santos, *La teoría de la dependencia: Balance y perspectivas* (Barcelona: Plaza & Janés, 2003).

27 P. W. Preston, *Una introducción a la teoría del desarrollo* (Madrid: Siglo XXI Editores, 1999).

28 Véase de Anthony Guiddens «The third way: The renewal of social democracy» (Polity, 1998) y de Gustáv Nemes, «Integrated rural development: The concept and its operation» en <http://econ.core.hu/doc/dp/dp/mtdp0506.pdf>

29 Green, «Handbook».

30 del Rosario et al., «Organizaciones».

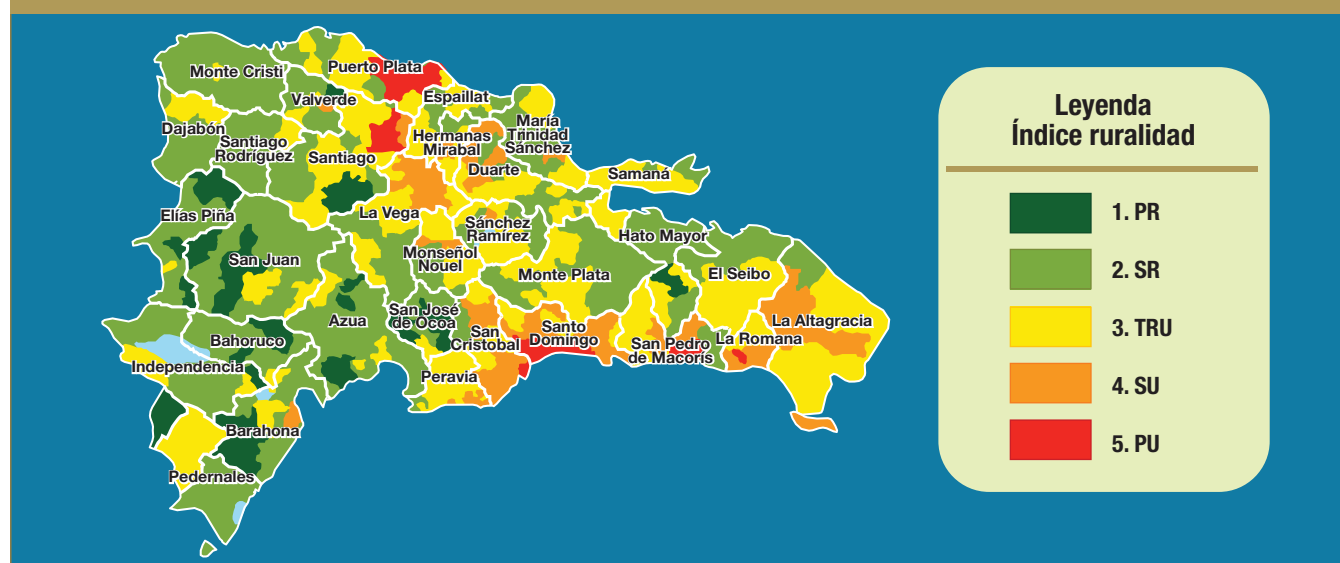
31 del Rosario et al., «Organizaciones», p. 26.

Cuadro 1. Tipología de los territorios en la República Dominicana, según IDIAF

Código	Tipo	Algunas características
PR	Predominante rural	<ul style="list-style-type: none"> • Territorios muy poco poblados y de baja densidad, ubicados a mucha distancia de los centros urbanos de importancia (100 000 y más habitantes). • Cobertura de la tierra predominantemente boscosa o de uso agropecuario. • Mayor proporción de ocupados como asalariados agrícolas o por cuenta propia. • Economía poco dinámica (no hay economías de aglomeración para la aparición de otro tipo de actividad productiva). Son territorios «rezagados».
SR	Significativamente rural	<ul style="list-style-type: none"> • Territorios con un tamaño de población y densidad relativamente bajas, alejados de los centros urbanos de importancia. • Mayor proporción de ocupados en actividades agrícolas, con una presencia importante de otras ocupaciones no agrícolas. • Existencia de importantes áreas boscosas o dedicadas a la agropecuaria.
TRU	En transición rural-urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades municipales marcadas por un tamaño de población relativamente grande, densidad demográfica alta. • Proporción importante de la población ocupada en la agricultura y poca distancia a centros urbanos de importancia. • Diversificación de las actividades productivas no agrícolas, con un nivel de ocupación de la fuerza laboral tan importante como la agrícola. • Predomina la agricultura comercial de gran escala. La agricultura es el eje articulador de una economía diversificada.
SU	Significativamente urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Territorios con poblaciones relativamente grandes, alta densidad, cercanos a centros urbanos de importancia. • Áreas pobladas (construidas) de gran tamaño y la mayor proporción de los ocupados están en actividades no agrícolas. • Territorios con buena conexión vial, con gran facilidad de transporte.
PU	Predominantemente urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Territorios con la aglomeración poblacional y la infraestructura propia de las llamadas «ciudades». • El comercio, la industria y los servicios públicos son las actividades predominantes en las dinámicas territoriales. • Dentro de este tipo de territorio se encuentran los centros urbanos de mayor importancia del país (con 100 000 y más habitantes).

Fuente: del Rosario et al., *Organizaciones para el desarrollo rural territorial en la República Dominicana*, publicado por el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), 2017.

Ilustración 1. Mapa de los territorios urbanos y rurales según tipología IDIAF



Fuente: del Rosario et al 2014, figura 1, p. 27, «Tipos de territorios municipales, según índice de ruralidad en el contexto de las provincias dominicanas», publicado por IDIAF.

Depender de la actividad agropecuaria plantea riesgos y desafíos, dada su escasa diversificación. Estas actividades son vulnerables a los fenómenos climáticos y, por tanto, son de alto riesgo para el crédito en el mercado financiero³². Por la ubicación geográfica de la isla de Santo Domingo, el país está expuesto cada año a seis meses de temporada ciclónica, pero también a otros fenómenos, como las lluvias, tormentas o sequías, que amenazan las precarias producciones de pequeños y medianos agricultores que no tienen capital a gran escala para sortear los embates de los actos de la naturaleza. Aunque los pequeños agricultores representan casi tres cuartas partes del total de agricultores y ocupan más de una cuarta parte de la tierra de agricultura en la República Dominicana³³, estos tienen poca capacidad de negociación y su resiliencia es menor, lo que limita el recuperarse de las pérdidas o aprovechar oportunidades emergentes³⁴.

Con frecuencia, un argumento esgrimido por generaciones más jóvenes para no desear las trayectorias de sus padres y abuelos en las zonas rurales es la vulnerabilidad y riesgos de pérdida que causan los fenómenos meteorológicos³⁵. El Estado dominicano ha gastado entre 0.6 y 1.6 % del PIB para lidiar con los efectos de los fenómenos meteorológicos en los últimos casos de tormentas tropicales. A saber, en el Caribe, el gasto anual ronda entre el 1 y el 9 % del PIB, lo cual nos coloca entre los países con menores pérdidas económicas de la región³⁶.

Por otro lado, hay dinámicas de género importantes en la configuración de la ruralidad dominicana, que influyen en los modos de vida y en las oportunidades de movilidad social. Primero, consideremos que el movimiento de emancipación de la mujer ha sido un fenómeno urbano, no rural³⁷. Si bien los efectos de la propagación cultural de la «independencia femenina» llegan a estas zonas, las relaciones de género en espacios rurales mantienen patrones tradicionales que serían considerados como anticuados en entornos urbanos³⁸. Sin embargo, los tipos de trayectorias de vida que asumen muchas mujeres urbanas (independencia económica, formación académica, opciones de pareja sin contrato matrimonial, etc.) se asocian a patrones de cambio social que caracterizan a la vida urbana. En consecuencia, las mujeres de las zonas rurales dominicanas por lo general tienen menor grado de autonomía en la toma de decisiones y su capacidad de agencia es reducida en tanto dependen del hombre para el sustento del hogar.

32 Banco Mundial, «Urbanization and growth».

33 Banco Mundial, «Agricultura».

34 del Rosario et al., «Organizaciones».

35 FAO, «La juventud y la agricultura: Desafíos clave y soluciones concretas», 2014, disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3947s.pdf>

36 Véase de CEPAL, «La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos», disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37471/1/S1420763_es.pdf

37 Banco Mundial, «Urbanization and growth».

38 FAO y UNESCO, «Educación».

La ocupación laboral por sexo exhibe marcadas diferencias. El 21 % de las mujeres rurales ocupadas se dedica al servicio doméstico, uno de los oficios con mayor grado de precariedad (salario bajo, estigmatización social, pocas garantías laborales y de las prestaciones de cesantía, etc.)³⁹. Es notable la afluencia de mujeres pobres que se trasladan a los centros urbanos como trabajadoras del servicio doméstico, a veces dejando sus hijos sin supervisión o bajo el cuidado de terceros⁴⁰. El 19.1 % de las mujeres rurales ocupadas están en el comercio detallista mientras que el resto se reparte en la enseñanza (9.8 %) y los servicios hosteleros (9.5 %). En general, las trayectorias sociolaborales en las zonas rurales develan una tendencia de mujeres en oficios de salarios precarios. Por otro lado, el embarazo en adolescentes marca de manera significativa las trayectorias sociolaborales de las mujeres jóvenes al interrumpir su educación, fenómeno que es más pronunciado en mujeres rurales, reproduciendo patrones del círculo de la pobreza intergeneracional⁴¹.

Los hombres rurales tienen como principal actividad económica la agricultura (41.5 %), seguido del comercio detallista (11.3 %), construcción (9.2 %) y transporte (6.3 %). Aunque la agricultura es la ocupación principal, debe considerarse la relación entre precariedad del ingreso para pequeños agricultores y la pobreza rural. Por un lado, la agricultura a pequeña escala es una forma de autoempleo; por el otro, el empleo en actividades agrícolas tiende a ser un trabajo de subsistencia⁴². Cuando se examina a profundidad, el dato devela la fragilidad del emprendimiento agrícola como medio de vida, en tanto es un sector económico de alto riesgo; se requiere de mucho capital y depende mucho de variables externas no predecibles⁴³.

CALIDAD DE VIDA Y TERRITORIALIDAD

La calidad de vida es uno de los factores que inciden para que una población se desplace de un lugar a otro. Entre los años 1960 y 2010, la población urbana aumentó de 30 % a un 74 %⁴⁴ (ver gráfico 2), fenómeno que al margen de la inseguridad económica rural, también ha sido motivado por la ausencia o limitado acceso a otros bienes y aspiraciones sociales como la educación, la salud, el ocio y la seguridad⁴⁵. Basados en que la literatura económica indica una relación entre nivel de ingresos y calidad de vida, notemos que en la República Dominicana más del 60 % de la población rural

39 Véase de Dilenia Medina, *Servicio doméstico y exclusión social*, disponible en <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-sociedad-civil/1096-servicio-domestico-y-exclusion-social>

40 Centro de Solidaridad, «Trabajadoras del hogar logran reconocimiento y protección», disponible en https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/DR.Final-Spanish_bug_.pdf

41 Véase la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA 2013) publicada por CESDEM 2014, y del Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, «Embarazo y adolescencia en República Dominicana», en <http://enfocesocial.do/investigaciones/>

42 FAO, «Políticas públicas».

43 Ferranti et al., «Más allá».

44 Datos del Censo 2010. Los datos más actuales (gráfico 1) se obtuvieron de proyecciones que hace la División de Población de las Naciones Unidas.

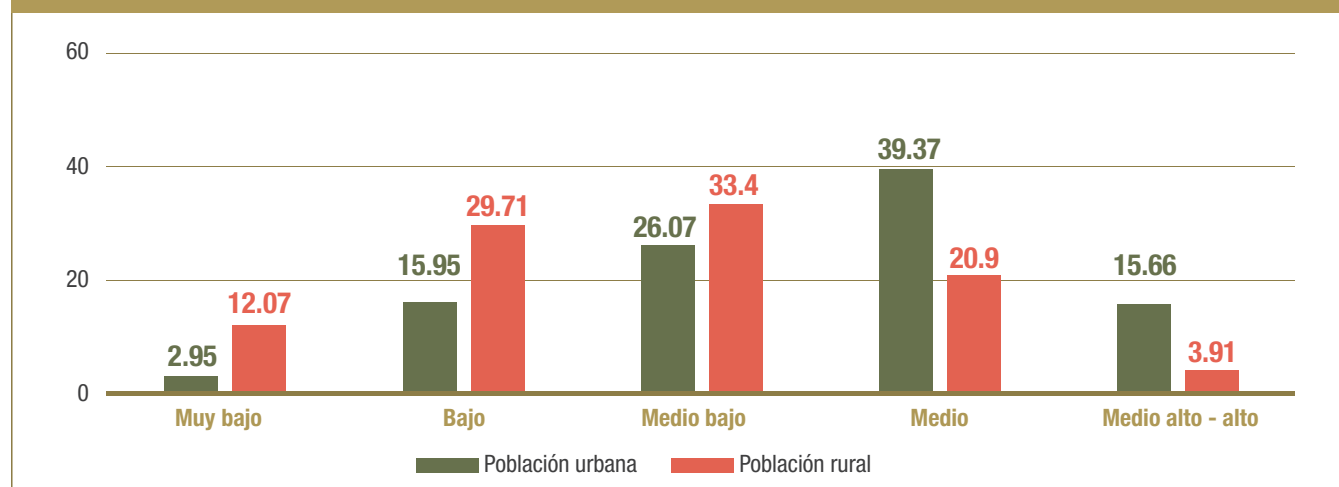
45 Véase el trabajo de Juan Montero Sánchez, *Desarrollo provincial desigual: Motor de la migración interna en República Dominicana*, publicado en <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-gobiernolocal/421-desarrollo-provincial-desigual-motor-de-la-migracion-interna-en-republica-dominicana>

está distribuida entre los dos quintiles inferiores de riqueza, mientras que en las zonas urbanas, poco más del 30 % de la población se distribuye entre estos quintiles. Si bien lo socialmente ideal sería que las zonas rurales tengan las mismas facilidades de las zonas urbanas, históricamente la ciudad es el espacio que ha creado las condiciones para que la oferta de cobertura de necesidades básicas sea masiva (ver gráfico 3).

Aunque el ingreso no es la única variable que explica la condición de pobreza de un hogar, el grado socioeconómico es preponderante en cualquier medición que se utilice.

La disparidad del ingreso entre zonas rurales y urbanas es muy marcada (ver cuadro 2) y refleja el sesgo urbano en la formulación de la política pública y en el flujo de las inversiones de las distintas administraciones de Gobierno hacia los conglomerados urbanos. Por ejemplo, la indigencia y la pobreza monetaria en el contexto rural exhiben niveles más altos, inclusive en un entorno de reducción sostenida de la pobreza, como ha sido el caso dominicano. En el cuadro 2 se observan cómo las diferencias territoriales mantienen la brecha de ingreso a lo largo del tiempo.

Gráfico 3. República Dominicana: nivel socioeconómico de hogares según zona de residencia, 2015 (en porcentaje)



Elaboración propia con datos de SISDOM, 2016 (MEPyD).

Cuadro 2. República Dominicana: porcentaje de población en situación de indigencia y pobreza monetaria por zona de residencia, 2004 -2016 (línea oficial)

Año	Nacional		Zona de residencia			
	Indigencia	Pobreza monetaria	Urbana		Rural	
			Indigencia	Pobreza monetaria	Indigencia	Pobreza monetaria
2004	15.4	49.5	11.4	44.1	23	60.1
2005	16.1	47.2	12.5	42.5	23.6	56.8
2006	13.2	43.4	10.2	38.9	18.3	51.5
2007	12.7	42.7	10.4	39.1	18.4	51.8
2008	12.8	43.2	9.7	38.5	20.5	54.9
2009	11.2	41.2	8.7	37.6	17.8	50.6
2010	10.8	40.5	8.7	37.1	16.8	50.2
2011	9.5	39.3	7.6	36.3	15.1	48.2
2012	9.9	39.7	8.2	36.6	15	49.3
2013	9.3	39.6	7.7	36.1	14.5	51
2014	7.7	34.8	6.4	32	12.3	44.7
2015	6.3	30.8	5.2	28.3	10.5	40.2
2016	6	28.9	5.2	26.6	8.8	37.9

Fuente: SISDOM, 2016 (MEPyD).

La insuficiencia de recursos económicos para satisfacer las necesidades básicas impacta directamente en otros factores asociados a la calidad de vida, como la educación. El nivel educativo ilustra esta relación, porque a pesar de que la educación básica en la República Dominicana es obligatoria, el valor que se le atribuye a la formación escolar es distinto según los territorios. Las teorías explicativas de este fenómeno no ofrecen un criterio unificado. No obstante, una parte de la literatura especializada indica que en la ruralidad se socializan y construyen trayectorias de vida en las que la educación *no es un elemento distintivo de la identidad* ni entra en la ecuación de la proyección de vida de la gente con la intensidad evidente en zonas urbanas⁴⁶. Cuando se desagregan los datos de nivel educativo según territorios, esta propensión también tiene fuerza en el caso dominicano. En el gráfico 4 se observa una mayor tendencia al abandono escolar de las personas que viven en zonas no urbanas, donde la tasa de deserción de la escuela primaria en el 8^{vo} grado

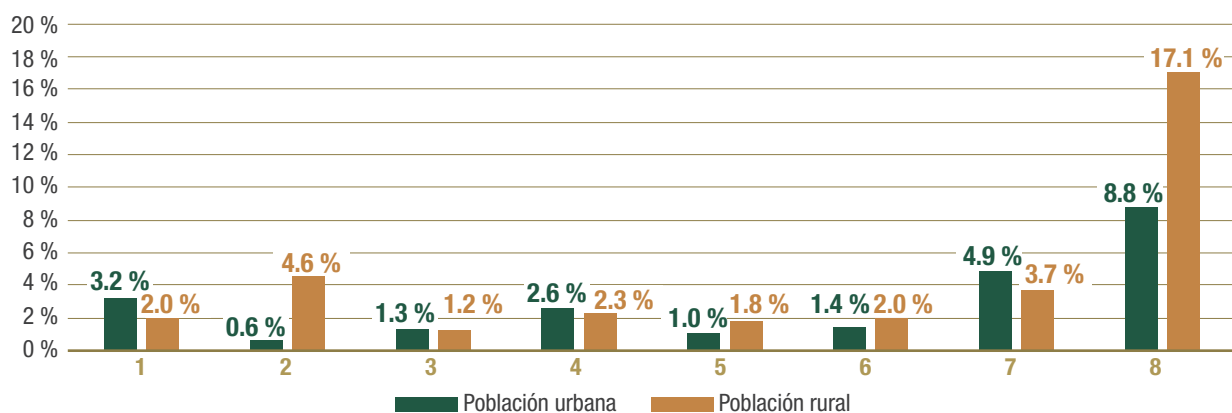
en zonas rurales es de 17 %, el doble de lo que se aprecia en las áreas urbanas.

El nivel de ingresos está estrechamente asociado con la cantidad de años de educación, específicamente, de formación superior⁴⁷. Los datos de ENHOGAR 2016 (ver gráfico 5) indican que la brecha de logro educativo en los niveles básico y secundario entre la zona rural y urbana no es considerable. Sin embargo, en términos de inserción laboral y movilidad social, la brecha entre ambas zonas en el nivel universitario es amplia (20 % urbana y 9.6 % rural), dato que pone de manifiesto las disparidades latentes de los territorios y de las raíces de la pobreza en las zonas más deprimidas del país. Al argumento del valor percibido de la educación en zonas rurales se añade la situación de la oferta formativa, que también es menor y, en todo caso, aun donde hay extensiones de universidades, los recursos, las oportunidades y la calidad de la enseñanza no es la misma que en los campus principales.

46 William H. Whitaker, «Conceptualizing 'rural' for research in education: A sociological perspective», *Rural Education* n°. 1 (Winter 2, 1993).

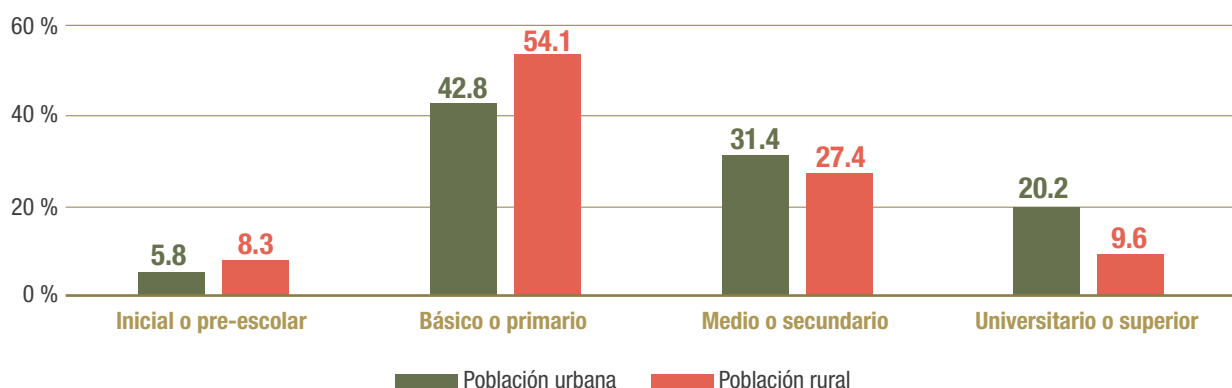
47 E. A. Hanushek, «Economic growth in developing countries: The role of human capital», *Economics of Education Review* n°. 37, (December 2013): 204-212. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2013.04.005>

Gráfico 4. República Dominicana: tasa de deserción de la educación primaria en escuelas, según grado y zona



Elaboración propia con datos de ENDESA 2013.

Gráfico 5. República Dominicana: nivel educativo más alto logrado, por zona (en porcentaje)

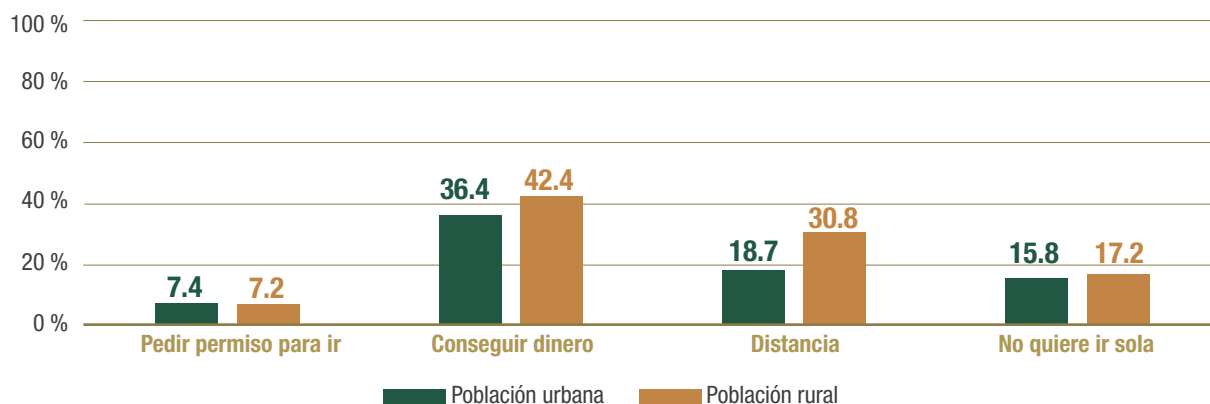


Elaboración propia con datos de ENHOGAR, 2016.

El acceso a la salud es un derecho fundamental de todos los ciudadanos, por lo que cada territorio debería contar con establecimientos de salud suficientes. Sin embargo, en la zona rural las limitaciones en esta área son muy latentes. Según datos de la ENDESA 2013, el 30.89 % de las mujeres de 15-49 años en la zona rural dijeron que uno de los problemas de acceso es la *distancia*, mientras que el 36.4 % de ellas manifestó que *conseguir dinero* también es un problema. Si ambas complicaciones se dan, el acceso a la atención en salud se dificulta y, por ende, reduce la calidad de vida de las personas que viven en áreas rurales (ver gráfico 6).

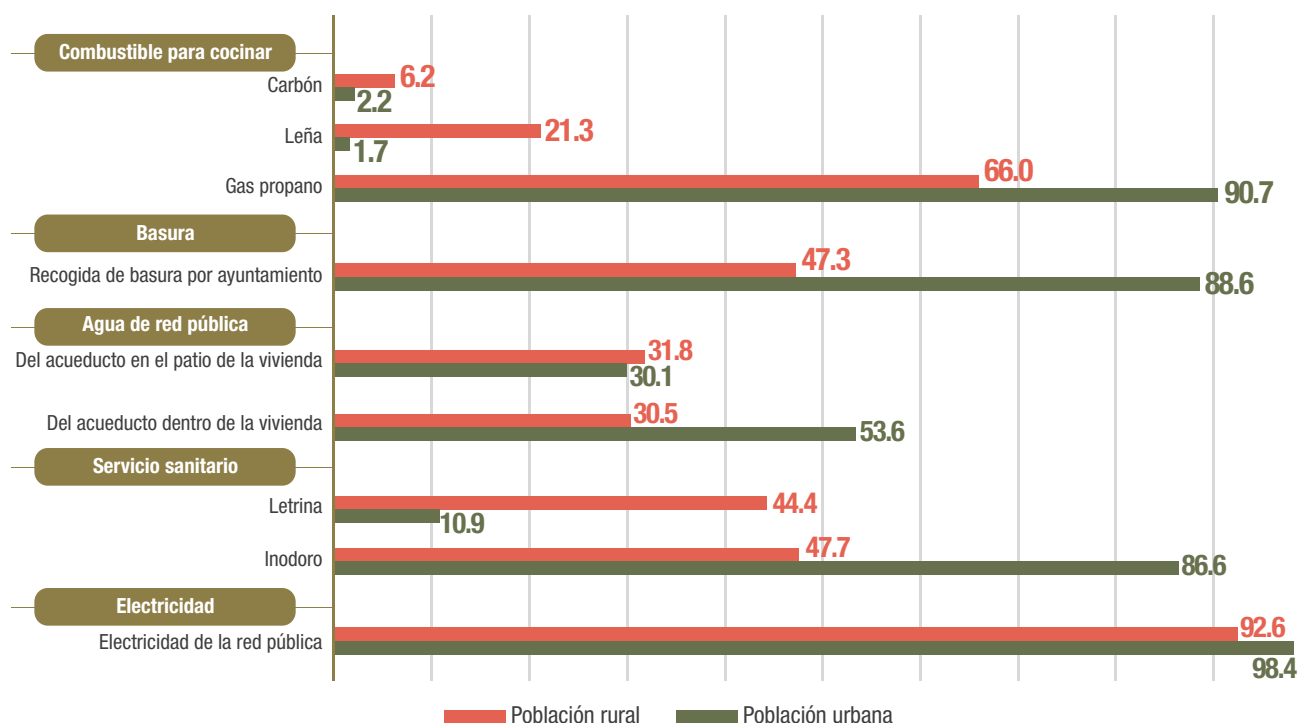
En general, las poblaciones rurales tienen acceso más limitado a servicios básicos, tales como la recogida de basura, servicios sanitarios o acceso a servicios de gas propano para cocinar. En particular, estas zonas se caracterizan por una baja proporción de hogares que poseen agua de red pública dentro de la vivienda (30.5 %), hecho que contrasta con las zonas urbanas, en donde el acceso a la red pública de agua en el interior de la vivienda es de 53.6 % (ver gráfico 7).

Gráfico 6. República Dominicana: dificultades de acceso de atención en salud a mujeres de 15-49 años, según zona (en porcentaje)



Elaboración propia con datos de ENDESA 2013.

Gráfico 7. Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos por zona de residencia, 2015



Elaboración propia con datos de ENHOGAR 2015.

Con relación a la actividad económica en las zonas rurales, Echeverri y Ribero⁴⁸ afirman que la fuerza laboral está compuesta por un heterogéneo grupo de trabajadores estacionales que incluyen personas desempleadas hasta que la actividad agrícola los requiera (estacional), trabajadores indirectamente vinculados a servicios de la actividad agrícola o agroindustrial, empleados de servicios sociales y municipales, trabajadores de empresas turísticas y pesqueras, entre otras. La diversidad de factores que influyen en la dinámica económica rural complejiza el abordaje del tema, porque el panorama del empleo rural se puede representar como un círculo iterativo de causa-efecto: se abandona la zona rural por la escasa perspectiva de movilidad social, que a su vez deprime más el territorio debido a la migración y la poca inversión privada, y otra vez esto empuja la migración de las generaciones emergentes, formando un círculo vicioso de subdesarrollo en el territorio.

En las zonas rurales con mayor actividad económica, como en las zonas turísticas (por ejemplo, Bávaro y Puerto Plata), la mayoría de las personas que están ocupadas en servicios, agricultura intensiva o industria tienden a no residir en la misma zona en que laboran. Así, una zona rural se puebla de migrantes y en su dinámica económica se dan al menos dos características: 1) extractiva: los empleados ganan dinero que envían a sus pueblos de origen, por lo tanto, el arraigo al territorio es circunstancial; 2) se crea movilidad local efímera en tanto su sostenibilidad es dependiente del volumen de actividad económica en la zona y de la época del año o condiciones de la economía internacional⁴⁹.

El ingreso de una persona ocupada en el sector agropecuario es mayor que el de una persona ocupada en los servicios, pero menor que el del sector industrial. Para el año 2015, los ingresos mensuales generados de la agropecuaria como ocupación principal alcanzaron el 25.8 % del total de la ocupación rural⁵⁰. La mayoría de estas unidades productivas, 62.6 %, se dedicaban a actividades agrícolas; el resto, al criado y producción de animales⁵¹. Un dato importante del Precenso 2015 es que la mayoría de los trabajadores agropecuarios no reside en la zona donde se encuentran las fincas donde trabajan, sino en núcleos urbanos relativamente cercanos. Si se mide la calidad de vida por la pobreza multidimensional (vivienda, educación y agua, entre otras facilidades), el mismo fenómeno persiste. Siempre que estas zonas se encuentren económicamente deprimidas, su población buscará vías de mejoría socioeconómica.

POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

El desarrollo rural forma parte fundamental de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; está en efecto incluido dentro del segundo objetivo «Hambre Cero». La narrativa del ODS 2

concatena el territorio rural con la disminución del hambre y la productividad agrícola. Por un lado, la humanidad se aboca a una demanda de alimentos sin precedentes en tanto la población mundial continúa en aumento. Por el otro, la actividad agropecuaria se especializa y se concentra cada vez más en menos manos, por lo que el ODS 2 advierte que es necesario «duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular de las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas»⁵².

La globalización trae riesgos y oportunidades para el desarrollo rural, entre los cuales la FAO identifica 1) el libre comercio y los niveles de competitividad, que obligan a los pequeños productores vender sus productos a bajos precios; 2) concentración de las tierras en pocas manos, en especial aquellas tierras con mayor productividad; y 3) el surgimiento de la biotecnología y el patentamiento de las semillas, entre otros factores⁵³. Es útil advertir que la globalización no es una panacea contra la pobreza; es un proceso que puede ser aprovechado para el desarrollo o bien puede que la ola deje atrás un país. Pese a que en la República Dominicana no se tiene una política definida de desarrollo rural, el Gobierno tiene en ejecución varios proyectos que apuntan a promover la mejoría de la condición de vida en esos territorios. Algunos de estos programas son diseñados por la Vicepresidencia de la República.

AGRICULTURA FAMILIAR

Progresando con Solidaridad (Prosoli) busca contribuir al cumplimiento del ODS 2, cuya meta es garantizar la seguridad alimentaria a través de transferencias monetarias condicionadas y de componentes como el de Agricultura Familiar⁵⁴. Todas estas intervenciones son monitoreadas periódicamente y arrojan resultados satisfactorios, contribuyendo a la reducción de la prevalencia de la subalimentación, de un 24.4 %, en el 2004-2006, a un 13.5 % en el 2014-2016⁵⁵. En adición, Prosoli ha desarrollado e implementado diversos proyectos, como los huertos familiares y comunitarios, acuicultura, lombricultura y crianza de animales. Aunque pueden aparentar pequeños en su alcance, estos proyectos tienen importancia vital para los participantes en el territorio, «como una vía sustentable de motivar la seguridad alimentaria [...] que permite a una comunidad [...] incrementar el valor nutricional de la dieta y aportar una fuente para generar ingresos con su venta»⁵⁶.

52 Objetivo de Desarrollo Sostenible n°. 2 «Hambre Cero», recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger>

53 Andrés Yurevic y FAO, «Factores que afectan la viabilidad de los pequeños agricultores», disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/y4137s/y4137s01.htm>

54 Véase la nota de prensa sobre colaboración de la FAO y el PMA con el Gobierno dominicano en <http://www.fao.org/republica-dominicana/noticias/detail-events/es/c/1103836/>

55 FAO, «The state of food security and nutrition in the world 2017», disponible en <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>

56 Véase la información de PROSOLI en <https://progresandoconsolidaridad.gob.do/proyectos/huertos-familiares-comunitarios/>

48 R. Echeverri y M. Ribero, *Nueva ruralidad: Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, (Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, 2002).

49 Green, «Handbook».

50 Datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT, 2015).

51 Datos de la Oficina Nacional de Estadística, 2016.

HUERTOS FAMILIARES

Con los huertos familiares la meta es mejorar la calidad nutricional de la familia. Un doble beneficio del proyecto es que además de mejorar la seguridad alimentaria, el aumento de la productividad deviene en un incremento del ingreso familiar por concepto de ventas de los excedentes. En marzo de 2018, Prosoli reportó que las familias vinculadas ascendían a más de 44 000 y producían alimentos en más de 183 000 huertos⁵⁷. Además, alrededor de 2800 familias participan en la producción de abono orgánico⁵⁸.

CRianza DE ANIMALES

La crianza de animales es una iniciativa desarrollada en coordinación con el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA). El objetivo es fomentar la crianza de animales para el consumo, así como también para la venta de los excedentes⁵⁹. Para el 2017, la meta era que 2 000 familias dispusieran de animales para la crianza. Según datos de Prosoli, el proyecto ha logrado involucrar a más de 23 000 familias en la producción de alimentos para autosustento y comercialización⁶⁰.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La brecha de posibilidades existentes entre la pequeña agricultura familiar y aquella de los grandes y medianos productores comerciales es un debate no solo nacional, preocupa en todo el mundo⁶¹. Los grandes productores, en especial aquellos de capital extranjero, tienen acceso a tecnologías que les permiten mejorar la eficiencia de producción, a la vez que se benefician de mejoras en la producción a escala. Por otro lado, dado que el Estado es quien asume los costos sociales de las poblaciones vulnerables a las crisis económicas y a los fenómenos climáticos, es prioritario tener mecanismos de protección social para estas personas, proveyendo medios de trabajo para su desarrollo y calidad de vida. Las políticas rurales deben ayudar a producir más allá de una economía familiar de autosustento, y con ello, reducir la «migración forzada» hacia zonas urbanas.

Dado su posicionamiento geográfico, la República Dominicana tiene el gran potencial para la exportación de productos agropecuarios a mercados exigentes, como la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá, mercados que todavía no se logran explotar a cabalidad debido a cuestiones de inocuidad, poco capital humano formado en producción de nivel de exportación, y políticas de asistencia de acceso a mercados de carácter esporádico⁶². Por tanto, el país tiene la oportunidad de desarrollar zonas rurales que actualmente son de muy baja intensidad productiva en zonas de producción de alto nivel, empleando tecnología de punta e incursionando en

las tendencias agrícolas del futuro⁶³. Sugerimos la creación de políticas que permitan la coexistencia de los pequeños productores agropecuarios junto a los medianos y grandes productores. Mientras incentivamos a los grandes a expandirse y generar más divisas para el país, aseguramos que haya protección a las PYMES rurales, que puede incluir ciertas barreras de protección contra las diversas estrategias de mercado de los grandes competidores o bien garantizar cuotas de mercado a productores organizados en clústeres o cooperativas.

Para asegurar el bienestar, es necesario aumentar la resiliencia y reducir los principales factores de riesgo que vulneran las zonas rurales del país. El desarrollo rural inclusivo puede ser costoso para el presupuesto nacional, y suele requerir de mucho tiempo para que las personas «caminen solas». Sin embargo, esta es la única ruta para frenar el ensanchamiento de la brecha social e incluir a estas poblaciones al progreso. Si la sociedad dominicana aspira a ser un Estado social de derecho, es clave que el desarrollo rural no llegue solo vía el «efecto derrame», sino que desde el Estado se articule una serie de intervenciones que conecten los territorios y amplíen el alcance de los presupuestos. Además, el desarrollo inclusivo requerirá que modos de supervivencia como el «chiripeo» no constituyan la única vía de subsistencia de una familia pobre.

El Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo considera de altísima importancia que la política de desarrollo rural aborde cuestiones como la dinámica poblacional, planificando cuáles asentamientos se promoverán para urbanizarse y cuáles para que permanezcan rurales. Esta política debe identificar mecanismos concretos, medibles y replicables de interdependencia urbano-rural; esto es, que el desarrollo rural dominicano pueda reorientarse identificando propositivamente rubros de consumo en las zonas urbanas para ser producidos a pequeña y mediana escala en áreas rurales, encadenando la oferta con demanda asegurada. Con ello, entendemos que es posible 1) generar empleo y movilidad social en el territorio; 2) reducir la migración precaria hacia los centros urbanos; y 3) redistribuir proporcionalmente los presupuestos hacia las zonas rurales. La creación de políticas de desarrollo es un proceso dinámico e iterativo, seguramente habrá que probar, errar y comenzar de nuevo, hasta lograr los objetivos.

En este planeta urbano, las zonas rurales son responsables de nuestra subsistencia, de las lluvias, del aire puro, y de proveer oportunidades de esparcimiento y ocio ecológicamente sostenibles. Por lo tanto, se necesitan políticas sociales diseñadas con el objetivo de desarrollar todo el país como conjunto, tomando en consideración las fortalezas y debilidades, las abundancias y las carencias, y especialmente los riesgos particulares de cada grupo y de cada territorio. Y así, a través del aprovechamiento de las facilidades existentes y la creación de nuevos ámbitos productivos y de mercado, se puede lograr el desarrollo del sector rural dominicano a la par de los entornos urbanos.

57 Prosoli, ya citado.

58 Prosoli, ya citado.

59 Prosoli, ya citado.

60 Prosoli, ya citado.

61 Ver de CEPAL, «Hacia una definición» y a Green, «Handbook», ya citados.

62 Véanse varios de los estudios del Ministerio de Agricultura sobre la competitividad agroexportadora dominicana en <http://www.otccasea.gob.do/estudios/>

63 Ferranti et al., «Más allá».

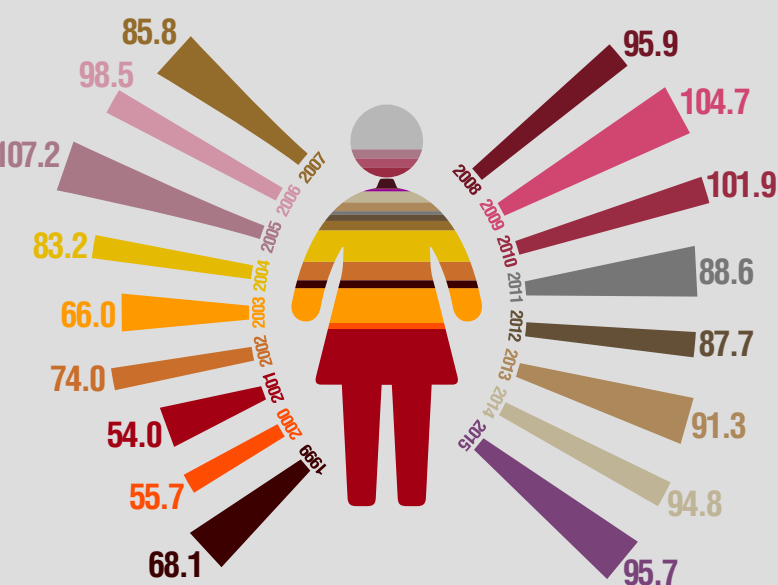


OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE SALUD Y BIENESTAR

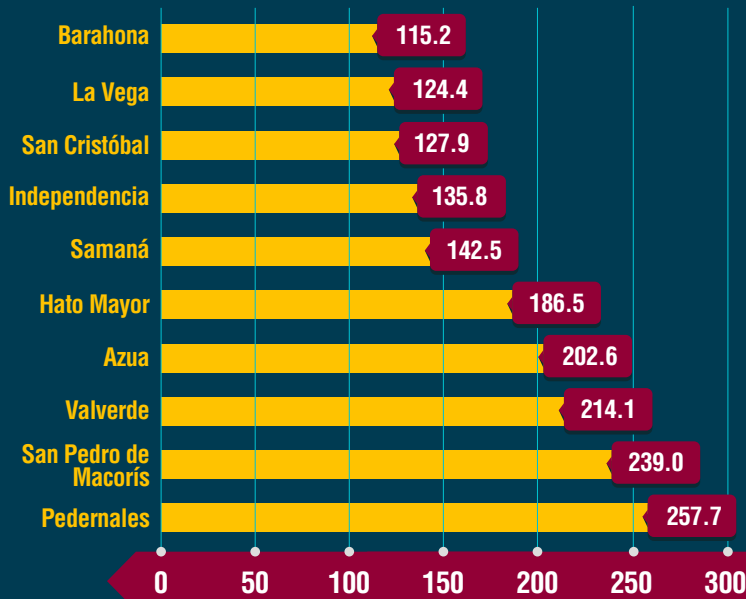
El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 3 de **Salud y Bienestar**, aspira a garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Para lograrlo, sus trece (13) metas plantean reducir la tasa mundial de mortalidad materna, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, acabar con diversas epidemias, aumentar sustancialmente la financiación de la salud, así como reforzar la capacidad de todos los países (en particular los países en desarrollo), en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial, entre otras.

3.1.1 ÍNDICE DE MORTALIDAD MATERNA

Tasa de mortalidad materna por 100 000 nacidos vivos



Provincias con mayores tasas de mortalidad materna



Fuentes:

Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM, 2016).
 Datos de mortalidad materna registrada (o notificada). El nacional proviene del registro del SINAVE:
 Tabla 1999-2003: tasa MM-MI agosto Para 2010. 2004-2013: Tendencias de las ENO, casos y tasas 2004-2013.

Imágenes y logos:

Imagen de indicador y logo propiedad de las Naciones Unidas. Se usaron como apoyo visual y fueron tomados de su portal <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>