

Población rural y desarrollo dominicano

Respuestas urgentes



Pedro Juan del Rosario
Julio Morrobel



Población rural y desarrollo dominicano

Respuestas urgentes

Pedro Juan del Rosario
Julio Morrobel

El material consignado en esta publicación puede ser reproducido por cualquier medio, siempre y cuando no se altere su contenido. El IDIAF agradece a los usuarios incluir el crédito correspondiente en los documentos y actividades en los que se utilice.

Cita correcta:

Del Rosario, Pedro J.; Morrobel, Julio. 2011. Población rural y desarrollo dominicano. Respuestas urgentes. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (Idiaf). Santo Domingo, DO. 144p.

Agris: E50; E51; E14; E70

Descriptor:

Zonas Rurales; Población Rural; Comunidades Rurales; Condiciones Rurales; Campesino Sin Tierra; Pobreza; Zonas Desfavorecidas; Política de Desarrollo; Política Social; Desarrollo Rural; Desarrollo Regional; Desarrollo Agrícola; Economía de la Producción; Seguridad Alimentaria; Mercados; Toma de Decisiones; Gestión; Asignación de Recursos; Grupos de Interés; República Dominicana.

ISBN: 978-9945-448-16-0

Coordinación general:

Departamento de Difusión IDIAF

Revisión:

Comité Técnico Centro Norte IDIAF

José Miguel Méndez

Carlos Céspedes

Domingo Rengifo

Pedro Juan del Rosario

Julio Morrobel

Elpidio Avilés Q.

Maquetación y diseño:

Francis Santos

Foto portada:

Pedro Juan del Rosario

www.idiaf.org.do

IDIAF 2011®

La impresión de este documento fue financiada con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en la República Dominicana a través del Proyecto Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario de la Región Sur (PROTESUR).

Presentación

Uno de los objetivos estratégicos del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuaria y Forestales (Idiaf) es contribuir a la generación de empleos e ingresos en los territorios rurales, debido a los altos niveles de pobreza que caracterizan a su población. Esta situación limita sus capacidades para aportar al desarrollo nacional y participar en los beneficios de ese proceso.

Abordar esta situación supone necesariamente una conceptualización distinta a la que tradicionalmente se ha empleado para el diseño de las políticas y estrategias orientadas al desarrollo rural. En general, se ha subestimado el peso de lo rural en la economía nacional además de considerar lo rural como sinónimo de agropecuario. De igual manera, en esa visión se ha mantenido la dicotomía rural-urbana, sin considerar las relaciones sociales, económicas y culturales que se desarrollan entre ambas zonas. Con esa conceptualización es imposible entender la ruralidad actual y, por consiguiente, hacer eficaces las acciones dirigidas al desarrollo rural.

Bajo esas premisas, el Idiaf, con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), pone a disposición la presente publicación sobre la población rural y el desarrollo dominicano, basada en un diagnóstico de la ruralidad dominicana en la última década, con el objetivo de contribuir al diseño de políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida y aprovechar las oportunidades que existen en el medio rural dominicano. La publicación enfatiza la necesidad de respuestas urgentes para la población rural, que deberán traducirse en mayor y mejor inversión en la agropecuaria y en las zonas rurales.

Ing. Rafael Pérez Duvergé
Director Ejecutivo del Idiaf

Contenido

Presentación	
Siglas y acrónimos.....	9
Índice de tablas.....	11
Índice de figuras.....	13
Introducción.....	15
El concepto de lo rural.....	27
Otro enfoque.....	31
Condiciones de vida rural.....	45
La población.....	45
Servicios básicos.....	48
Pobreza monetaria.....	52
Ingresos.....	57
Remesas.....	60
Índice de calidad de vida y necesidades básicas.....	63
Población rural ante situaciones de crisis.....	67
Crisis económicas.....	67
Impactos en la pobreza rural.....	60
Impactos en la ocupación rural.....	72
Crisis naturales.....	75
Efectos en la población rural.....	76
Reacción de los hogares ante los ciclones.....	78
Asistencia a los hogares.....	79
Condiciones laborales y pobreza.....	81
La ocupación.....	81
La pobreza en los hogares de los ocupados.....	88
El ingreso laboral.....	97
Calidad de la ocupación.....	103
Calificación y productividad de los ocupados en la agricultura.....	106
Políticas para la reducción de la pobreza.....	111
Intervenciones estatales.....	111

Agricultura y pobreza.....	114
Empleo no agrícola.....	115
El mercado laboral.....	116
Nuevas demandas y oportunidades.....	117
Programas de asistencia.....	120
Los Objetivos del Milenio y las estrategias de desarrollo rural.....	123
Consideraciones para el desarrollo rural.....	129
Sobre el enfoque.....	129
Sobre la estrategia.....	130
Referencias.....	137

Siglas y acrónimos

ADOPEM	Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CEDAF	Centro de Desarrollo Agropecuario y Forestal
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESDEM	Centro de Estudios Demográficos
CIMS	Centro de Inteligencia sobre Mercados Sostenibles
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana
DTR	Desarrollo Territorial Rural
ECADERT	Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial
ENCOVI	Encuesta sobre Condiciones de Vida
END	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030
ENFT	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo
ENHOGAR	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ETC	Urban Agriculture Programme
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
IAD	Instituto Agrario Dominicano
IAE	Solidaridad-Incentivo a Asistencia Escolar
ICV	Índice de Calidad de Vida
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos

JAD	Junta Agroempresarial Dominicana
MPERNA	Micro y Pequeñas Empresas No-Agrícolas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONE	Oficina Nacional de Estadística
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSA	Pago por Servicios Ambientales
Rimisp	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SEEPyD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
SEESCYT	Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
SEMARENA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIDA	Swedish International Development Agency
SISDOM	Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Índice de tablas

Tabla 1. Población según tipo de territorio.....	36
Tabla 2. Distribución de los hogares pobres según tipo de territorio.....	37
Tabla 3. Hogares pobres rurales por regiones de planificación.....	37
Tabla 4. Incidencia de la pobreza de los hogares según tipo de territorio.....	40
Tabla 5. Incidencia de la pobreza de hogares según regiones de planificación.....	41
Tabla 6. Hogares según ICV y tipo de territorio.....	42
Tabla 7. Porcentaje de hogares según ICV dentro de cada territorio.....	42
Tabla 8. Porcentaje de hogares según ICV y tipo de territorio.....	43
Tabla 9. Población según zona de residencia y sexo 2009.....	47
Tabla 10. Fuente de agua en hogares rurales.....	48
Tabla 11. Hogares rurales con servicio sanitario.....	48
Tabla 12. Calidad de la estructura de la vivienda rural.....	48
Tabla 13. Tipo de alumbrado en la vivienda.....	49
Tabla 14. Hacinamiento en hogares rurales.....	49
Tabla 15. Tenencia de la vivienda en la zona rural.....	50
Tabla 16. Indicadores de seguridad social según zona de residencia (porcentaje).....	50
Tabla 17. Indicadores de educación según zona de residencia.....	51
Tabla 18. Promedio de ingreso y costo canasta familiar mensual en pesos corrientes.....	58
Tabla 19. Distribución porcentual de ingreso familiar rural por quintil.....	58
Tabla 20. Relación entre el ingreso del decil más rico y los cuatro más pobres.....	59
Tabla 21. Hogares rurales según categoría de riqueza.....	59
Tabla 22. Hogares receptores de remesas, según país de origen.....	60
Tabla 23. Utilización de las remesas.....	62
Tabla 24. Hogares rurales, según el uso de las remesas.....	62
Tabla 25. Pobreza según NBI e ICV en zona rural y urbana (porcentaje).....	64
Tabla 26. Índices de precios de los commodities primarios (2005=100).....	68
Tabla 27. Inflación por grupo de bienes y servicios.....	69
Tabla 28. Crecimiento de la población y la ocupación en la zona rural.....	73
Tabla 29. Crecimiento de la ocupación y el PIB agropecuarios.....	74
Tabla 30. Número de tormentas y huracanes en el Atlántico Norte en las últimas cuatro décadas y su paso por República Dominicana.....	75
Tabla 31. Datos generales sobre la ocupación 2009.....	82
Tabla 32. Ocupados rurales según categoría de ocupación.....	83
Tabla 33. Ocupados agrícolas rurales según tipo de ocupación.....	84
Tabla 34. Ocupados agrícolas rurales según rama de actividad.....	85
Tabla 35. Hogares rurales según uso de la finca.....	85
Tabla 36. Porcentaje de hombres según tipo de ocupación en zona rural.....	86

Tabla 37. Porcentaje de mujeres según tipo de ocupación en zona rural.....	86
Tabla 38. Hogares de la población ocupada rural* y nacional según condición de pobreza monetaria (porcentaje).....	89
Tabla 39. Ocupación, desocupación y pobreza monetaria rural.....	90
Tabla 40. Tasa de desocupación abierta rural (porcentaje).....	92
Tabla 41. Hogares de la población ocupada en la agricultura según condición de pobreza monetaria (porcentaje).....	94
Tabla 42. Ocupados rurales según categoría ocupacional.....	95
Tabla 43. Ingreso laboral promedio mensual en ocupación principal.....	97
Tabla 44. Porcentaje de ocupados con ingresos por debajo del promedio mensual.....	99
Tabla 45. Ingreso promedio de ocupados agrícola por decil.....	100
Tabla 46. Tasa de formalidad de la ocupación (porcentaje).....	104
Tabla 47. Porcentaje de asalariados según condiciones laborales.....	105
Tabla 48. Población infantil (5-14 años) según situación laboral y escolar en resto rural (porcentaje).....	105
Tabla 49. Programas de asistencia gubernamentales para hogares de la zona urbana y rural*.....	121
Tabla 50. Estrategia Nacional de Desarrollo y el contexto rural*.....	128

Índice de figuras

Figura 1. Configuración territorial rural-urbana.....	32
Figura 2. Uso y cobertura de la tierra en República Dominicana.....	33
Figura 3. Porcentaje de hogares pobres según tipo de territorio.....	39
Figura 4. Configuración espacial del ICV.....	41
Figura 5. Población rural y urbana de República Dominicana.....	45
Figura 6. Porcentaje de la población rural y urbana 1920-2002.....	46
Figura 7. Crecimiento de la población rural dominicana.....	46
Figura 8. Estructura etaria según sexo en la zona rural	47
Figura 9. Población rural en situación de pobreza monetaria (línea Cepal).....	54
Figura 10. Población rural y urbana en condiciones de pobreza e indigencia monetaria (línea Cepal).....	54
Figura 11. Brecha de la pobreza e indigencia monetaria (línea Cepal).....	56
Figura 12. Severidad de la pobreza rural (línea Cepal).....	57
Figura 13. Crecimiento de las remesas familiares.....	60
Figura 14. Evolución de la tasa de cambio promedio anual.....	68
Figura 15. Precio promedio semanal del galón de gasoil regular.....	69
Figura 16. Precios del petróleo (W.T.I) y del gasoil durante el 2008.....	70
Figura 17. Remesas familiares a la República Dominicana.....	71
Figura 18. Incidencia de la pobreza e indigencia monetaria (Línea CEPAL) en la zona rural de la República Dominicana.....	72
Figura 19. Pobreza monetaria en los hogares de los ocupados rurales.....	91
Figura 20. Cantidad de ocupados por hogar en la zona rural.....	93
Figura 21. Coeficiente Gini en el sector rural.....	101
Figura 22. Salario mínimo en América Latina y el Caribe.....	102
Figura 23. Escolaridad de ocupados en agricultura de 15 años y más.....	106
Figura 24. Productividad de ocupados según rama de actividad.....	107

Introducción

Las áreas rurales dominicanas todavía expresan la situación histórica de exclusión social, que se ve acentuada por la discriminación propia de un mercado altamente exigente a nivel internacional que enfrenta la precariedad de la ruralidad local. La persistencia o profundización de la pobreza, las limitaciones para el acceso a los activos productivos, así como la nula participación en los mecanismos de decisión políticos, son expresiones de esta exclusión. La situación de indignación que persiste en las áreas rurales contraviene todo principio de ordenamiento social, político y ético de una sociedad de justicia y democracia.

La manera como está estructurado el espacio rural dominicano refleja una de las mayores limitaciones de los sistemas campesinos para el acceso al capital físico y, por tanto, para su desarrollo. Pero sobre todo, refleja la extrema inequidad que ha primado en el tratamiento de la población rural que le impide aportar al desarrollo nacional y participar en los beneficios de ese proceso.

Como resultado del proceso descrito anteriormente, la sociedad rural actual dominicana, igual que la de muchos países de América Latina, muestra signos de crisis en aspectos fundamentales que alteran sus prácticas y esquemas de valoración. Estos signos se expresan en distintos aspectos (Pérez 2002, del Rosario 2007):

- ♦ En términos de producción, el agricultor se debate entre la necesidad de garantizar la seguridad de su familia, la competitividad en los mercados y la diversidad de orientaciones que recibe, lo que aumenta sus dificultades para la toma de decisiones, tanto de tipo productivo como de articulación al mercado.
- ♦ La población está desmotivada. El predominio de lo urbano frente a lo rural ha propiciado un desprestigio social de la agricultura¹, de lo campesino, que ocasiona el abandono de las áreas rurales y dificulta la incorporación y retención de los jóvenes en el campo.
- ♦ Las formas de gestión tradicionales también han sido afectadas. Habitado a tomar las decisiones por sí mismo sobre qué, cómo y cuánto producir, con el simple recurso de la intuición, el agricultor depende ahora más que nunca de las políticas nacionales e internacionales, de las señales del mercado y de la competitividad empresarial.

¹ En este documento utilizamos la palabra "agricultura" como genérico que incluye agricultura propiamente, ganadería, pesca, actividades forestales y afines.

- ♦ Ahora los agricultores deben producir con mayor responsabilidad ambiental, tanto por lo que significa para la naturaleza misma como por los requerimientos del mercado. Las exigencias ambientales y la escasez de recursos agroproductivos obligan al agricultor a ser parte del tratamiento y de la solución de los problemas ambientales en el medio rural.
- ♦ Muchas instituciones del mundo rural o el papel jugado por ellas han entrado en crisis o han cambiado, alterando las formas tradicionales de articulación social de forma significativa. La búsqueda de las nuevas instituciones o funciones genera conflictos de competencia y vacíos de poder.
- ♦ Las fuertes transformaciones que suceden en la sociedad rural la convierten en un espacio de tensiones que se mueven dentro de múltiples memorias, lo que fue antes de cada cambio, y desde las incertidumbres sobre el futuro por lo que sucede ahora y sucederá después de los nuevos cambios. “Entre unas y otras, el presente subjetivo de la ruralidad es también el de un sujeto en proceso, el de una historia en marcha. No es de extrañar, entonces, que la identidad rural sea hoy un concepto brumoso y hasta perdido para los propios sujetos del campo” (Canales 2005).

Esta situación, por una parte ha dado lugar a procesos complejos; respuestas de la familia rural que se expresan en migraciones, diversificación de las fuentes de ingresos, intensificación del uso del suelo y nuevas articulaciones con la ciudad. Pero a su vez, pérdida de la capacidad productiva de los suelos, deterioro de las organizaciones campesinas y transformación de la relación familia-tierra, con los cambios culturales profundos que ello supone. Y por otra parte, ha frenado el potencial de las poblaciones rurales para aportar al desarrollo de sus comunidades y al desarrollo nacional en general.

Tal como plantea el Banco Mundial (2004b), “La contribución rural al desarrollo se ha visto entorpecida por una inversión insuficiente en servicios públicos... Las comunidades rurales enfrentan las tasas más altas de pobreza, falta de acceso a servicios públicos y mercados privados, y una infraestructura inadecuada que impide que alcancen su máximo potencial”. Es obvio entonces, que los esfuerzos realizados para cambiar esta situación de inequidad crónica han sido ineficaces.

A todo esto, contrario a la percepción generalizada, en la República Dominicana hay una población rural mayor que la que existía tres décadas atrás, aunque continua perdiendo peso frente a la población urbana. Sin embargo, esa población sigue sometida a las peores condiciones de pobreza y exclusión, debido a factores de carácter histórico, políticas erradas, procesos extraterritoriales y problemas de los mercados, principalmente². Como respuesta a esta situación, la población rural ha reaccionado de distintas maneras, tanto desde el

² Fue a partir de 1980 cuando tomó cuerpo el abandono casi absoluto de la ruralidad dominicana en los planes y políticas oficiales para favorecer otros sectores emergentes, como el turismo y las zonas francas industriales. Concomitantemente, se generó un marcado desinterés por la cuestión rural en los grupos privados, tanto a nivel del liderazgo nacional como en los grupos académicos. Después de un período de notable y extensa producción intelectual, lo rural dejó de ser tema de interés para la docencia y la investigación universitarias. La exclusión de la población rural, en todos los sentidos, sigue siendo hoy una de las situaciones de mayor oprobio de la sociedad dominicana.

punto de vista económico como social y cultural. Así, la dinámica de la sociedad rural dominicana actual muestra cambios profundos que hacen inútiles los viejos conceptos y formas de abordar esa realidad.

Muchos estudios sobre la realidad latinoamericana dan cuenta de ese fenómeno y llaman la atención sobre la necesidad de un cambio en la conceptualización de lo rural. Por ejemplo, Chaparro y Rivera (2000) establecen que el cambio de la realidad rural “desafía profundamente las perspectivas y los conceptos que usamos habitualmente para definir y comprender lo rural”. También el BID (2003) postula serias limitaciones conceptuales para entender la realidad rural actual: “el concepto de lo rural vigente en América Latina y el Caribe es anticuado y afecta severamente la calidad del diseño y de la ejecución de las estrategias y políticas de desarrollo, subestima el peso de lo rural, confunde lo rural con lo agropecuario y oscurece los vínculos urbano-rurales.”

Lo anterior cuestiona seriamente la manera como tradicionalmente se ha abordado el tema de la ruralidad en República Dominicana. Aquí, como en otros países latinoamericanos, las políticas públicas dirigidas al sector rural se han diseñado sobre seis premisas falsas, a partir de las cuales se construye un discurso que desvaloriza lo rural e inhibe toda acción hacia el desarrollo de ese sector. Estas premisas son las siguientes:

- ♦ La primera hace referencia al mundo rural como una sociedad estática, como si las dinámicas culturales y sociales estuvieran sometidas a un estancamiento temporal o a un devenir cíclico. Lo rural-campesino se percibe como sinónimo de atraso, ignorancia, tradicional, anacrónico o pobreza, en contraposición a lo urbano. “En esta visión se concibe lo rural como resultado, como estructura derivada o refleja. O se asume lo rural y lo campesino como lo ya constituido, una realidad cosificada, que de algún modo está expuesta a ser contagiada, adulterada, por los efectos de la relación con lo urbano o las tecnologías modernas” (del Rosario y López 2007).

Sin embargo, la ruralidad dominicana en modo alguno puede ser definida como una sociedad estática. La realidad histórica del campesinado dominicano muestra una gran capacidad de creación, resistencia o adaptación frente a nuevas circunstancias adversas o favorables al grupo social (Machín 1975, Lluberes 1975, San Miguel 1987, Baud 1991, Geilfus 1994 y 2000). Dos de los fenómenos más notables relacionados a esa capacidad tienen que ver con las estrategias de migración y la incursión en los mercados locales (rurales y urbanos) e internacionales (del Rosario y López 2007, del Rosario 2007). Ambos fenómenos han generado cambios importantes en la sociedad rural actual.

- ♦ La segunda se refiere a la dicotomía rural-urbana, como si se tratara de dos realidades separadas y desvinculadas entre sí. Contrario a esto, en República Dominicana, como en otros países de la región, hay evidencias de la profundidad y multiplicidad de los

vínculos entre lo rural y lo urbano (del Rosario y López 2007). De hecho, la ruralidad actual no es abordable adecuadamente si se soslayan esas relaciones. Por esta razón, el BID (2003) afirma que “Estos vínculos son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas, por cuanto es a través de ellos que opera la relación con la demanda externa al territorio, pero además porque determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a sus condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones, que son externos al mundo rural.”

- ♦ La tercera tiene que ver con la confusión de lo rural y lo agropecuario. Hay suficiente evidencia en la literatura latinoamericana (Berdegú, Reardon y Escobar 2000; Grammont y Martínez 2009; Da Silva, Gómez y Castañeda 2009), y particularmente en República Dominicana (del Rosario 2009), sobre la pluriactividad en la economía rural. Ya desde principio de la década de 1990, la importancia otorgada a las actividades no agrícolas en la ruralidad latinoamericana ha cobrado cada vez mayor significación. Como afirman Köbrich y Dirven (2007), “ello no es producto de una moda, sino el reflejo de cambios reales en el mundo rural. La visión (urbana) de que la contribución del mundo rural al desarrollo económico de los países se limita a lo que su agricultura puede aportar, está siendo –quizás demasiado lentamente– reemplazada por la imagen de una nueva ruralidad”. Si bien la agricultura es la actividad más importante en la generación de ingresos y empleos en las zonas rurales del país, no menos cierto es que las actividades no agrícolas en conjunto tienen mayor peso relativo en la ocupación de la población rural (del Rosario y López 2007).

La presencia creciente de actividades productivas no agrícolas en el medio rural define un marco distinto para las intervenciones orientadas al desarrollo rural. De hecho, la naturaleza cambiante de la ruralidad dominicana ofrece “nuevas oportunidades para el crecimiento rural y la reducción de la pobreza” (FIDA 2010).

La confusión entre lo rural y lo agropecuario emerge también en el ámbito de las políticas municipales. En efecto, la legislación establece que los gobiernos municipales dominicanos deben asumir responsabilidades en la prestación de distintos servicios para facilitar el desenvolvimiento del territorio que les corresponde. Ese territorio tiene un área urbana (cabecera de municipio o distrito municipal) y zonas rurales en su entorno (secciones rurales). Sin embargo, las estrategias y políticas de desarrollo municipal suelen circunscribirse al ámbito urbano (aunque muchos municipios son predominantemente rurales) tanto en la provisión de servicios como en el apoyo (cuando existe) a las actividades productivas; mientras se deja a la acción del Ministerio de Agricultura, principalmente, las responsabilidades sobre el desarrollo de las áreas rurales. Esto se agudiza por el hecho de que no existe o es inadecuada la coordinación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional para diseñar estrategias y políticas dirigidas al desarrollo del sector rural municipal.

- ♦ La cuarta alude a la capacidad de expansión del crecimiento económico agregado hacia las zonas rurales y al peso de la economía rural en el desarrollo nacional. De manera más específica, hay una tendencia a sobreestimar el impacto del crecimiento agregado de la economía en el desarrollo rural y a subestimar el peso de lo rural en el crecimiento de la economía nacional. Distintos estudios realizados para América Latina y el Caribe indican que existe una correlación positiva entre la agricultura y el resto de la economía. Es decir, cuando la productividad de la agricultura aumenta el resto de la economía crece. No se encontró la misma relación en dirección contraria: el crecimiento del resto de la economía no implica crecimiento del sector agrícola (Banco Mundial 2004).

La asunción de esta premisa le resta importancia a las estrategias y políticas específicas orientadas a potenciar el desarrollo rural. Contrario a lo anterior, algunos estudios relacionados con el tema (Banco Mundial 2005, IICA 2004) aportan evidencias que apuntan a reconocer que más allá de lo que las estadísticas oficiales indican, el aporte de la agricultura al producto nacional podría alcanzar el doble o más. “Tradicionalmente se han subvalorado el desempeño de la agricultura y su contribución al desarrollo económico de nuestros países, ya que se miden utilizando datos sobre cosechas y ventas de materias primas, principalmente cultivos y ganadería, subvalorándose así los encadenamientos hacia atrás y hacia delante con la agroindustria, los sectores de servicios y comercio y, en general, con el resto de los sectores” (IICA 2004). Cuando se incluyen las actividades relacionadas con el procesamiento de alimentos (el sector agrícola ampliado), entonces la participación de la agricultura en el PIB, como promedio de los países de América Latina y el Caribe, pasa de un 12% a un 21% para el año 2000.

De igual modo, también se subestima la importancia de las actividades no agrícolas rurales en la economía nacional. En tal sentido, Köbrich y Dirven (2007) indican que “la oferta y demanda de bienes y servicios no agrícolas por parte de los habitantes rurales juega un rol muy importante y normalmente subestimado en el desarrollo de las naciones.”

- ♦ La quinta premisa sugiere que el crecimiento de la agropecuaria se traduce indefectiblemente en reducción de la pobreza rural. Históricamente, la construcción del espacio rural en los países de América Latina y el Caribe se ha concretado de manera definitoria por el patrón de uso del suelo dual, producto de la relación latifundio-minifundio. Esta situación se ha reconocido como una de las situaciones de mayor inequidad que reducen las capacidades de la población rural para desarrollar nuevas oportunidades e insertarse favorablemente en los mercados (del Rosario 2007).

A pesar de lo sugerido por esta premisa, estudios recientes dan cuenta de una nueva modalidad que emerge de esa dualidad histórica, y que implica la coexistencia de una agricultura dinámica y una población en condiciones de extrema pobreza. “Ahora se

encuentra una producción muy dinámica estructurada bajo formatos tecnológicos modernos y movidos por crecientes niveles de eficacia y productividad financieras. No obstante, este es un sector rodeado por áreas rurales que todavía mantienen una agricultura basada en la familia -bastante significativa en la mayor parte de los países de la Región- y una población sin tierra que está aún privada en la mayoría de los casos de derechos fundamentales. Adicionalmente, éstas son las áreas rurales que concentran la mayor pobreza y marginalidad social latinoamericanas” (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009). Este fenómeno es puntualizado por estos autores de la siguiente manera: “recientemente surge otra forma de dualidad en la cual emerge una agricultura que produce una inmensa riqueza concentrada en manos de aquellos sectores modernizados”.

Más aun, estudios de casos en países de América Latina muestran que si bien ha habido un crecimiento significativo de la agropecuaria en los últimos años, no es posible establecer una relación directa entre ese crecimiento y la reducción de la pobreza. En efecto, Da Silva, Gómez y Castañeda (2010) dicen que “el empleo agrícola, aún cuando ha sido una de las mayores fuentes de reducción de la pobreza, no estaría cumpliendo con las necesidades más básicas de ingresos para las familias pobres, a causa de los empleos precarios y -en muchas situaciones- mal remunerados, situación que se da en muchos países de América Latina. Además, la crisis alimentaria de los años recientes evidenció la vulnerabilidad e inestabilidad del crecimiento del sector agropecuario en general y, especialmente, de las familias que dependen principalmente de ese tipo de actividad. Es por dichos motivos que el problema va más allá del crecimiento económico y requiere de una estrategia de desarrollo integral”.

- ♦ Y la sexta premisa se conecta con el discurso que desvaloriza la agricultura de subsistencia o agricultura familiar; el “conuco”, que tipifica la producción a pequeña escala de muchas familias pobres rurales. En general, se desvaloriza la agricultura familiar por las limitaciones que tiene para la incorporación de tecnologías modernas y la incapacidad para acceder a los mercados dinámicos. No obstante, los hechos revelan otra perspectiva. Si bien la realidad rural actual indica que el acceso a la tierra no es condición suficiente para la sobrevivencia de la familia rural pobre, dado el nivel cada vez mayor de relaciones de intercambios monetarios que requieren de efectivo para su realización, la agricultura familiar resulta ser un medio de “refugio” en situaciones de crisis. En efecto, la crisis mundial de los años recientes ha motivado la revalorización de ese tipo de agricultura. Asimismo, las informaciones que emergen como resultado de la dramática crisis provocada por el reciente terremoto en Haití, dan cuenta de la importancia de la agricultura subsistencia, sobre todo para la población más pobre de ese país.

Tal como afirman Da Silva, Gómez y Castañeda (2009), “la experiencia de los años de rápida alza de precios, demuestra que todavía hay un espacio significativo para promover las políticas específicas para la subsistencia, especialmente como complemento en los momentos de crisis alimentaria.” Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, la agricultura de subsistencia sigue ocupando una posición importante, sobre todo para las familias pobres rurales³ (Echenique 2007).

Argumentos similares que valorizan la agricultura familiar también se expresa en la Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT): “La agricultura familiar campesina que combina autoconsumo y producción para el mercado ha mostrado una gran capacidad para sobrellevar situaciones adversas y un potencial importante para satisfacer los requerimientos de la seguridad alimentaria, tanto de las propias familias rurales como de consumidores urbanos... Aunque los rendimientos en este tipo específico de agricultura familiar campesina se mantienen estancados, es claro el enorme impacto que tendría un modesto incremento de los mismos sobre la seguridad alimentaria de las propias familias rurales y para el abastecimiento de los mercados internos”. Más aún, la agricultura familiar tiene significación desde la perspectiva ambiental, en la medida que contribuye a la preservación de la biodiversidad y a la gestión sustentable de los recursos naturales (CAC 2010).

En definitiva, bajo las premisas anteriores, las políticas económicas y sociales han frenado el potencial de las poblaciones rurales para aportar al desarrollo de sus comunidades y al desarrollo nacional en general. Una expresión notoria de esta situación es la concentración de la inversión pública en ciudades grandes, especialmente Santo Domingo⁴, dejando a las comunidades rurales con una deuda social crónica. Ello genera un círculo vicioso, atrayendo los pobres desde las zonas más rezagadas, principalmente rurales, a formar parte del conjunto de los pobres urbanos.

La escasez y dificultad para el acceso de tierras productivas, las deplorables condiciones de empleo en la agricultura y la existencia de mejores y más amplios servicios básicos en las ciudades son factores que explican la situación crónica de abandono de las áreas rurales. Más aún, estudios realizados en comunidades rurales del Sur y el Cibao y urbanas (Santo Domingo y Santiago) muestran que la situación de inseguridad alimentaria es notablemente más crítica en la zona rural que en la zona urbana. El problema de la inseguridad alimentaria tiene una incidencia en casi el doble de los hogares rurales con relación a los urbanos (del Rosario *et al.* 2006). En la zona urbana el problema más significativo está relacionado con la capacidad de compra de la población pobre y la calidad y variedad de los alimentos, mientras que en la zona rural el problema fundamental es la insuficiencia de alimentos.

³ También en las zonas urbanas y periurbanas existe este tipo de agricultura con un éxito reconocido (SIDA & ETC 2003, del Rosario *et al.* 2000).

⁴ Según informe disidente del senador por la Provincia Espaillat, presentado en la sesión del Senado del día 10 de diciembre de 2010, el 59% de las inversiones presupuestadas para el año 2011 se concentra en Santo Domingo (Vargas 2010).

Lo paradójico de la situación anterior es que en la zona rural se produce más del 60% de los productos que conforman el total del gasto en alimentos de los hogares dominicanos (ENIGH 2007). Además, los 15 productos agropecuarios principales representaban el 70% de la canasta de alimentos del 40% más pobre del país (Manegonte 2007).

Esta discusión obliga a destacar una cuestión central, presente en el trasfondo de este estudio. Es necesario convenir que para que sea eficaz cualquier estrategia orientada al desarrollo rural debe fijar sus contenidos a partir del entendimiento de la base territorial y social que sustentará la estrategia. Esto así, porque el espacio rural está inmerso en procesos complejos de reconstrucción permanente a partir de las respuestas de sus habitantes a los condicionamientos internos y externos. Muchas instituciones rurales sufren una situación de deterioro⁵ y se dificultan las respuestas frente a las crisis económicas y las relacionadas con el cambio climático. Evidentemente, lo anterior supone cambios culturales profundos y reestructuración más compleja de la dinámica social y económica del espacio rural.

La importancia de asumir con seriedad el proceso de desarrollo rural no es sólo por las implicaciones dentro del sector en sí mismo, sino por su contribución a la reducción de la pobreza en general y al desarrollo en el resto de la economía (Banco Mundial 2004, Banco Mundial 2006). Este requerimiento se hace insoslayable, debido al constante cuestionamiento de la eficacia de las políticas públicas para motorizar el desarrollo rural. En efecto, se cuestionan las políticas de desarrollo de la agropecuaria, en tanto se focalizan de forma excesiva en los subsidios a los productores, y no en la provisión de bienes públicos para el desarrollo del sector rural (Banco Mundial 2005). A la vez, hay serios cuestionamientos por la ausencia regulatoria estatal en el mercado laboral rural, que ha limitado las oportunidades de mejorar significativamente los ingresos de las familias, aun cuando la agricultura ha mostrado indicadores de crecimiento notables (Da Silva, Gómez y Castañeda 2010, Banco Central 2010).

De la misma manera, se cuestionan los avances en dirección a la creación de oportunidades no agrícolas en el sector rural; de manera particular, se llama la atención sobre la inexistencia de estrategias para el desarrollo de la micro y pequeña empresa rural. Más bien, hay un manifiesto desinterés para entender y promover el desarrollo de los sectores no agrícolas rurales (del Rosario y López 2007).

El cuestionamiento a las políticas públicas es marcado particularmente por la ausencia de iniciativas para suplir los bienes públicos que requiere el sector. Todo lo anterior se traduce en un crítico crecimiento de la brecha entre el sector rural y urbano, y en un desaprovechamiento del potencial de desarrollo del sector rural. Por esto, Köbrich y Dirven (2007)

⁵ Son entidades sociales o políticas que estructuran acciones y expectativas humanas. En el contexto local, las instituciones pueden ser un conjunto de reglas informales y relaciones sociales u organizaciones concretas con recursos y personal para el logro de sus metas.

plantean que “el problema de las políticas apropiadas adquiere una dimensión especial, si se toma en cuenta las brechas rural-urbanas, especialmente en términos de pobreza, educación, acceso a servicios e inversión en infraestructura pública.”

Debido a lo anterior, es importante considerar las nuevas líneas de discusión que emergen en los foros internacionales relacionadas al desarrollo rural y la reducción de la pobreza (FIDA 2010):

1. Hay cada vez más argumentos y renovado interés para considerar la agricultura como un motor básico del desarrollo y la reducción de la pobreza. De ahí que han surgido muchas iniciativas a nivel mundial para fortalecer la agricultura en los países en desarrollo. Se coloca particular atención en el apoyo a la agricultura familiar, sobre todo en situaciones de crisis económicas.
2. Se señala la necesidad de poner especial atención a los problemas de adaptación al cambio climático de la agricultura en pequeña escala, en la medida que las poblaciones pobres rurales pueden participar en los circuitos comerciales relacionados con los servicios ambientales de forma particular y en la adaptación al cambio climático en general para sacar provecho de estos procesos.
3. Se requiere evaluar el rol del Estado en la agricultura y en los procesos de reducción de la pobreza rural, en tanto las políticas deben enfrentar la inestabilidad de los mercados y la seguridad alimentaria nacional.
4. En todos los países, la creación de nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza rural y el crecimiento económico requiere un enfoque amplio del desarrollo rural, que incluya la economía rural no agrícola además de la agricultura. Un sector agrícola saludable suele ser crucial para estimular un crecimiento rural diversificado.
5. Cada vez se otorga mayor importancia al surgimiento de nuevos motores de desarrollo que no se relacionan con la agricultura y que contribuyen al crecimiento rural. Estos nuevos procesos deben ser aprovechados de mejor manera por la población rural.

Enmarcado en estas líneas de discusión y debido a la persistencia de las críticas condiciones de vida en las áreas rurales dominicanas, es necesario pensar en un cambio de enfoque que se oriente al desarrollo integral del espacio rural. De ahí que resulta pertinente la consideración del enfoque de “desarrollo territorial rural” (DTR). Este tipo de enfoque emerge en toda América Latina como marco de referencia para la implementación de acciones dirigidas a la reducción de la pobreza rural.

El DTR se define “como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos, y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.” (Schejtman y Berdegú 2003).

La ECADERT destaca la importancia de este enfoque en los términos siguientes: “El enfoque territorial del desarrollo rural impulsa el desarrollo sostenible en sus distintas dimensiones: ambiental, económico-productiva, social, institucional y cultural. Para ello, moviliza a los actores sociales e institucionales de los territorios rurales, impulsando cambios sistémicos, generando nuevas oportunidades y fortaleciendo capacidades para lograr la plena realización de su potencial, en función de un proyecto de futuro consensuado. Orienta asimismo, la formulación y ejecución de políticas públicas de desarrollo rural territorial, así como la coordinación intersectorial y la territorialización del accionar de las instituciones públicas, en diálogo con los grupos gestores de cada territorio. También reconoce las transformaciones del mundo rural, la cambiante relación entre actividades agrícolas y no agrícolas y las dinámicas rural-urbanas, promoviendo interacciones positivas a la vez que se refuerza la identidad propia de cada territorio, su vocación y su propuesta de desarrollo” (CAC 2010).

El DTR es, en definitiva, una manera de pensar y accionar para el logro de una transformación productiva agrícola y no agrícola orientada a crear las bases competitivas que permitan articular sustentablemente las unidades territoriales rurales a los mercados dinámicos. Se fundamenta en el desarrollo de las capacidades humanas, sobre todo de los más pobres, para una participación activa y equitativa, como productores y ciudadanos, en el proceso de desarrollo (local, regional y nacional) y de sus beneficios. Finalmente, el desarrollo tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas expandiendo su capacidad para diseñar su propio futuro (del Rosario 2007).

Es importante considerar que en el contexto de poblaciones afectadas por condiciones de pobreza y marginalidad como la rural, bajo el enfoque DTR, la competitividad debe traer como resultado un mejoramiento de “la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo), que conduzcan a incrementos sostenibles de los ingresos como condición para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales, o si se quiere, de incidir positivamente en su vida cotidiana” (Schejtman y Berdegú 2003)

En el ámbito de las preocupaciones expresadas anteriormente, este estudio ha tenido como objetivo hacer un diagnóstico de la situación de la ruralidad dominicana en la última década, a partir principalmente de las informaciones oficiales existentes. Con ello, se ha

querido construir un marco para el diseño de políticas dirigidas a ese sector orientadas a mejorar las condiciones de vida y promover la participación de la población rural en el proceso general de desarrollo económico y sus beneficios, que a la vez conduzcan a una mayor cohesión social y territorial.

De manera específica, el presente documento no pretende definir los objetivos, las áreas, acciones y actores particulares, propios de las consideraciones en un programa de desarrollo. Más bien se orienta, en primer lugar, a organizar los datos y puntos de vistas existentes respecto al tema; y en segundo lugar, a ofrecer elementos para la estructuración del enfoque y de las estrategias de acción, con miras al diseño de las políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo rural dominicano. Se trata de contribuir, como reza el lema de la ECADERT, a “crear oportunidades y desarrollar capacidades para la inclusión”.

En ese sentido, las premisas de la ECADERT para destacar la necesidad de valorizar el espacio rural son también válidas para la situación de República Dominicana⁶. Parafraseando uno de sus argumentos, también asumimos como premisa básica la imposibilidad de crear y mantener de forma sostenida una situación de paz, libertad y desarrollo nacional, sin una profunda transformación de las condiciones de vida y el aprovechamiento de las oportunidades que existen en el medio rural dominicano.

Este documento consta de seis secciones. La primera sección establece una discusión sobre el concepto de lo rural en República Dominicana, con el fin de presentar una manera distinta de organizar los datos, en relación a los formatos oficiales. Pero esta discusión condujo a una disyuntiva metodológica importante para el desarrollo de las secciones siguientes. Las estadísticas oficiales se construyen sobre un concepto de lo rural que no hace diferenciación en torno a las características particulares de los territorios rurales; en consecuencia, desde nuestra perspectiva, no permiten entender las dinámicas complejas que devienen en el sector rural. Sin embargo, en ausencia de otra fuente de datos (posterior al censo del año 2002) que permita el análisis a un nivel de desagregación adecuado, estuvimos obligados a utilizar las estadísticas oficiales, según “zona de residencia”, para presentar la situación de la población rural en la última década.

Así, la segunda sección trata sobre las condiciones de vida rural. Aquí se presentan las características demográficas generales y la situación de los servicios básicos de la población rural. El tratamiento más importante de esta sección se dedica al análisis de la condición de pobreza. La tercera sección trata del impacto de las crisis económicas y naturales sobre la población rural y cómo ésta reacciona frente a esos fenómenos. En este caso, se hace referencia a las crisis económicas 2003-2004 y 2007-2008.

6 La República Dominicana fue incluida en la ejecución de esta estrategia en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

La cuarta sección trata sobre la relación entre las condiciones laborales y la pobreza rural, enfatizando el comportamiento de los ingresos laborales, la calidad de la ocupación y la calificación y productividad de los trabajadores en la agricultura. La quinta sección aborda el marco de actuación de las políticas públicas en el medio rural para reducir la pobreza. La última sección presenta un conjunto de consideraciones para tomar en cuenta en la definición de planes y estrategias para el desarrollo rural.

El espacio rural-urbano⁷

El concepto de lo rural

El entendimiento de la territorialidad rural debe iniciarse con la discusión sobre el concepto mismo de lo rural, puesto que en la mayoría de los países latinoamericanos se ha mantenido una definición de ruralidad sobre la base de conceptos sectoriales y demográficos que oscurecen ese entendimiento (CEPAL /CELADE 1999). Las definiciones de lo que es rural corren con expresiones que van desde zonas donde residen menos de una cantidad de habitantes administrativamente establecida, pasando por aquellas que asumen como criterio el desarrollo de la infraestructura social (agua, electricidad, etc.) en el territorio particular; o, en otra dirección, se definen las áreas rurales como aquellas dedicadas fundamentalmente a actividades primarias de la agricultura.

Algunos ejemplos son aleccionadores. En Argentina, “la población urbana es la población empadronada el día del censo en centros poblados con 2,000 y más habitantes”. Y la rural es “la población empadronada el día del censo en centros poblados con menos de 2,000 habitantes, además de la población diseminada (población empadronada fuera de localidades).”

En el caso de Chile, el área urbana es el “Conjunto de viviendas concentradas en que residen más de 2,000 habitantes, o entre 1,001 y 2000 habitantes con 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente, se consideran urbanos los centros de turismo y recreación que cuentan con más de 250 viviendas concentradas y que no cumplen el requisito de población”. Y el área rural se define como “Asentamiento humano concentrado o disperso con 1,000 ó menos habitantes, o entre 1,001 y 2,000 habitantes en los que menos del 50% de la población económicamente activa se dedica a actividades secundarias” (CEPAL /CELADE 1999).

Tal como muestra la literatura sobre el tema, lo rural no es un concepto sobrentendido, como si se tratara de una verdad de Perogrullo. Todo lo contrario, lo rural no escapa a la complejidad de su definición, debido fundamentalmente a las transformaciones que han sufrido los territorios rurales en los últimos cincuenta años, de manera particular en el caso dominicano. De ahí que la definición y ejecución de una estrategia dirigida al desarrollo rural, debe partir de un entendimiento de lo rural porque se trata de un espacio privilegiado de actuación.

⁷ Una primera versión de esta sección fue presentada en un estudio no publicado de Pedro Juan del Rosario titulado “Hacia una estrategia de desarrollo territorial rural en República Dominicana” para la Dirección General de Desarrollo Económico y Social de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, en el año 2007.

En ese sentido, se han dirigido esfuerzos importantes para la búsqueda de un concepto más adecuado de lo rural. El IICA establece que “un territorio es rural cuando el proceso histórico de construcción social que lo define se sustenta principalmente por los recursos naturales y mantiene esta dependencia estructural de articulación. Un territorio es rural cuando su especificidad es su dependencia de los recursos naturales y su base económica se estructura alrededor de la oferta ambiental en que se sustenta” (IICA 2000). En esta definición se enfatiza la relación con el medio natural en tanto que el mismo define y configura el territorio rural y las dinámicas sociales que se concretizan en este territorio. Pero trae consigo un componente de confusión sobre la especificidad de los territorios rurales. Por ejemplo, ¿cómo clasificar territorios ocupados por grandes complejos turísticos tipo “resorts” (típicos en República Dominicana), que también parecerían depender de los recursos naturales y su economía basada en un tipo de oferta ambiental? En realidad son territorios marcados por actividades de carácter urbano que utilizan también los recursos naturales disponibles (además de otros recursos) para dar forma a su oferta particular.

Algunas definiciones hacen énfasis en las formas visuales del territorio: el área rural es “un espacio donde asentamientos humanos e infraestructura ocupan pequeños parches en un territorio dominado por campos, pasturas, bosques, agua, montaña y desiertos” (Wiggins, Steve y Sahron 2001).

Otros autores tratan de capturar la multisectorialidad de los espacios rurales al asumirlos como “el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, ganadería, pesca, minería, extracción de recursos naturales y turismo, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados...” (Ceña 1993, citado por Pérez 2002).

Aunque se trata de un avance importante, los contenidos del concepto de “territorialidad” se pierden en la definición anterior. Aquí también el espacio rural es cerrado, limitado, por la ausencia de las vinculaciones con otros espacios, lo que impide una conceptualización adecuada del desarrollo rural.

En el caso de República Dominicana, oficialmente se define lo rural “por defecto”, a partir de una decisión político-administrativa que establece lo que es urbano. La población urbana es “La que habita en las cabeceras de municipios y de distritos municipales”⁸. Estas demarcaciones, a su vez, se definen en función de una cantidad predeterminedada de habitantes. Por consecuencia, la población rural es la que no habita en las cabeceras de municipios y de distritos municipales (Ley 5220 del 30/09/59, CEPAL /CELADE 1999).

⁸ Este mecanismo de decisión ha dado lugar a una proliferación de municipios y distritos municipales, por tanto de “áreas urbanas”, que probablemente no tiene comparación con otros países de la Región. La lógica política se impone sobre cualquier otro criterio de racionalidad territorial, lo cual dificulta la definición de estrategias y políticas orientadas al desarrollo.

Se trata de una definición de lo rural que lo asume como un espacio homogéneo; es decir, sin diferenciación entre tipos de territorios y características socioeconómicas particulares. Esta manera de concebir lo rural conduce a utilizar conceptos extremadamente genéricos como el de “economía rural”, o también el de “hogares pobres rurales”, para citar algunos ejemplos. Además, como afirman del Rosario, Morrobel y Martínez (2009), esta definición excluye territorios que tienen características netamente rurales, pero que por ser cabeceras de municipios, son clasificados como urbanos. Asimismo, territorios que tienen características urbanas, son incluidos como rural, porque no son cabeceras de municipio o de distrito municipal. Desde el punto de vista de la definición y aplicación de políticas de desarrollo y de la asignación de recursos, esta manera de concebir lo rural es definitivamente ineficaz.

Además de la multisectorialidad, un enfoque diferente debe enfatizar la heterogeneidad y la territorialidad, en tanto son el resultado de procesos que devienen de la construcción social del espacio rural, y de la cual emergen dinámicas entre grupos sociales diferenciados en un tramado de actividades productivas diversas y de reproducción cultural que no atañen solamente a la agricultura, ni sólo se ubican físicamente en las demarcaciones llamadas rurales (del Rosario y López 2007, del Rosario 2007).

En los países industrializados, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) asume como criterio para definir las áreas rurales la densidad de población de 150 ó menos habitantes por kilómetro cuadrado y una hora de distancia a los centros urbanos de importancia. Desde el punto de vista del desarrollo y la inversión pública y privada este criterio luce eficiente para la asignación de recursos entre los territorios. Zonas de baja densidad poblacional significa que el mercado es estrecho y que los costos de entrega de los servicios públicos y la inversión privada son relativamente altos. Lo contrario, alta densidad implicaría economías de aglomeración con efectos multiplicadores sobre las actividades económicas y bajo costo relativo en la provisión de los servicios (Banco Mundial 2004).

A partir de estudios realizados en México y otros países de América Latina, de Janvry y Sadoulet (2004) introducen algunas consideraciones importantes que deben llamar la atención al momento de definir estrategias para el desarrollo rural. En contra de la visión dicotómica generalizada que analiza lo rural y lo urbano como dos mundos separados, los autores plantean que en realidad no existe tal situación, sino que los territorios son conformados por espacios que se ordenan como una gradiente desde áreas muy ruralizadas hasta áreas muy urbanizadas. Conforme a sus hallazgos, también constatados en algunas zonas estudiadas en República Dominicana (del Rosario y López 2007), mientras mayor es la densidad poblacional y menor la distancia entre comunidades rurales y centros urbanos, mayor es el empleo y el ingreso generado fuera de la finca.

De ahí que se puede establecer dos grandes tipos de zonas rurales:

- ♦ Zonas rurales marginales o deprimidas, caracterizadas por una densidad de población baja, dotación pobre de recursos agroecológicos, y ubicadas lejos de los mercados dinámicos⁹.
- ♦ Zonas rurales dinámicas, con una densidad de población relativamente alta, buena dotación de recursos agroecológicos (incluyendo tierra y agua) y a poca distancia de los centros urbanos o mercados dinámicos.

En estos argumentos se basa el llamado “enfoque territorial del desarrollo rural” (BID 2003, IICA 2000), con el cual se asume que es imprescindible entender las dinámicas e interrelaciones de las comunidades rurales con los centros urbanos, como condición para enfrentar la pobreza rural. En el concepto de Schejtman y Berdegú (2003), “el territorio no es un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino una construcción social, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados.” En ese sentido, el territorio trasciende a la propia comunidad rural para considerar las interrelaciones con otros espacios (urbanos locales e internacionales) que definen las dinámicas sociales y económicas de esa comunidad. En definitiva, un territorio es un espacio geográfico con una identidad socialmente construida, en el que sus habitantes se identifican y pueden fácilmente definir sus límites.

Utilizando el criterio de la OECD, para la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, la población que residiría en áreas rurales es mucho mayor que lo establecido en los datos oficiales, salvo en el caso de Guatemala, El Salvador, Trinidad & Tobago y República Dominicana (Banco Mundial 2004).

Para Santana (2007), el criterio de la OECD no es aplicable a la República Dominicana, puesto que su área es muy pequeña si se compara con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Y argumenta que adoptar el criterio de 150 habitantes por kilómetro cuadrado y una hora de distancia a ciudades de importancia daría como resultado que prácticamente todo el territorio dominicano fuera calificado como urbano.

⁹ Se refiere a mercados en los cuales las ventas de un producto específico crecen a una tasa que es mayor que el promedio de las tasas de crecimiento de los demás productos del mismo rubro. En un sentido más estricto, “el concepto de un mercado que ofrece mayor espacio de participación corresponde, generalmente, al mercado de productos cuya demanda presenta una elasticidad de precio e ingreso > 1.0 , lo que determina la posibilidad de incrementar competitivamente la oferta en el corto y largo plazo” (Durstewitz y Escobar 2006). Esto no significa que los mercados tradicionales no sean relevantes para los pequeños productores, sino que los mercados dinámicos ofrecen mejores oportunidades para aumentar los ingresos a través de mayores ventas y reducción de la producción que de otro modo no tendría salida..

Sin embargo, a pesar de las objeciones de Santana, parece importante para las estrategias orientadas al desarrollo rural, retomar los argumentos de la OECD y de Janvry y Sadoulet, con el fin de establecer criterios operativos para definir el espacio rural-urbano dominicano como un *continuum*, y que permitan a la vez captar el grado de marginalidad y la dinámica económica de las comunidades rurales. De ser así, estos criterios permitirían construir herramientas de política que faciliten la provisión de los bienes y servicios públicos de forma más eficiente.

Bajo esa perspectiva, se reconoce, en primer lugar, que la densidad de la población y la cercanía a los centros urbanos de importancia, sobre todo esta última, son factores determinantes de las dinámicas sociales y económicas de las comunidades rurales; y en segundo lugar, que la diferencia entre el espacio urbano y rural no puede ser definida sino como una gradiente territorial.

Otro enfoque

Basado en lo anterior, en República Dominicana se pueden definir cinco tipos de territorios que conforman el espacio rural-urbano (Figura 1):

1. **Predominantemente rural.** Son zonas de baja densidad poblacional (menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado) y distantes (más de una hora) de centros urbanos de importancia¹⁰. Estas zonas también se caracterizan por serias carencias o precariedades en las vías de transporte (carreteras, caminos, puentes...) y de la infraestructura básica en general. La agricultura es la actividad productiva principal, con escaso desarrollo de las actividades no agrícolas (salvo algunas actividades comerciales tales como colmados), debido a la baja densidad poblacional y la lejanía a los mercados dinámicos. El paisaje es dominado por espacios abiertos (agricultura, pastos y bosques). Aquí se asienta la mayoría de los sistemas agrarios asociados a la agricultura mixta (Figura 2). Este tipo de agricultura se encuentra esparcida por todo el territorio, con carácter de subsistencia principalmente, de baja productividad, y con escasa posibilidad de generar por sí misma un proceso de acumulación sostenido. En general son sistemas agrarios ubicados en zonas de pendiente¹¹, sin riego, en gran parte ocupadas por bosques (secos, coníferas o latifoliadas, principalmente). No son tierras propiamente aptas para la agricultura intensiva. Son también las áreas de cultivos perennes tradicionales como café y cacao.

10 Para el cálculo de la distancia se tomaron las ciudades que tienen más de 100 mil habitantes (Santo Domingo, Santiago, La Vega, Puerto Plata, San Francisco de Macorís, Higüey, La Romana y San Pedro de Macorís) y se estimó el tiempo promedio que duraría un vehículo del transporte público en movilizarse desde el centro de dichas ciudades hacia la mayor parte de las secciones en cuestión. Aquí se ponderó el tipo y estado de las vías, la distancia y topografía, utilizando mapas satelitales y topográficos, además de informaciones proporcionadas por conocedores de las distintas zonas.

11 Según el Informe de Desarrollo Humano 2008 (PNUD 2009), 1.2 millones de habitantes residían en zonas de montaña (estimado sobre la base de los datos del Censo 2002).

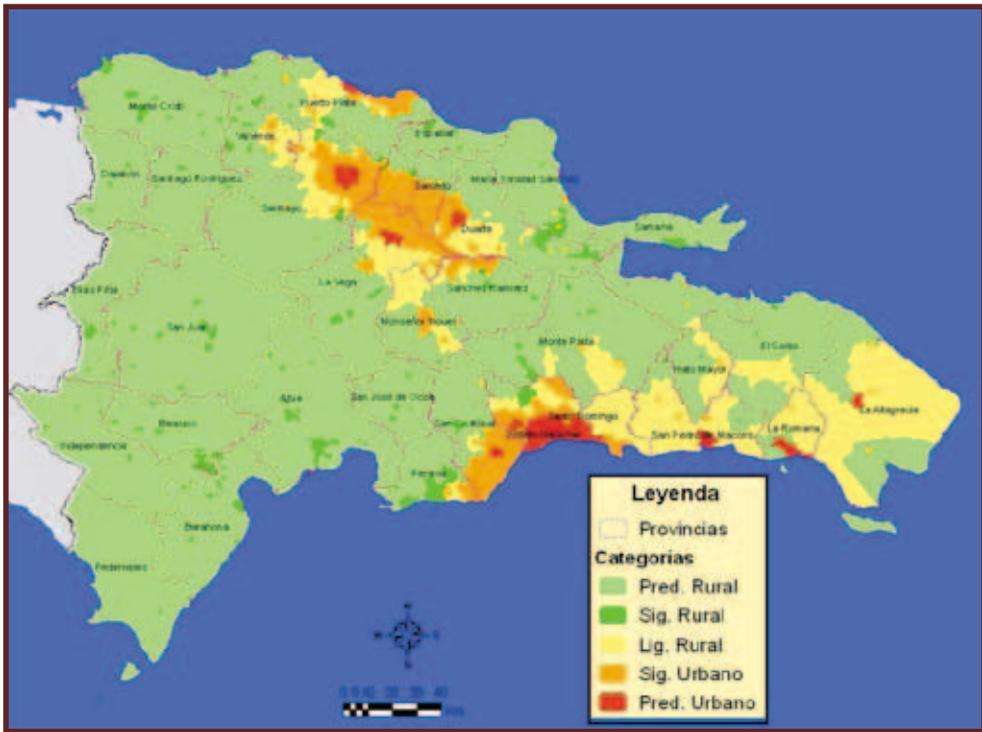


Figura 1. Configuración territorial rural-urbana

Fuente: Datos del Censo 2002 a nivel de secciones (ONAPLAN 2005).

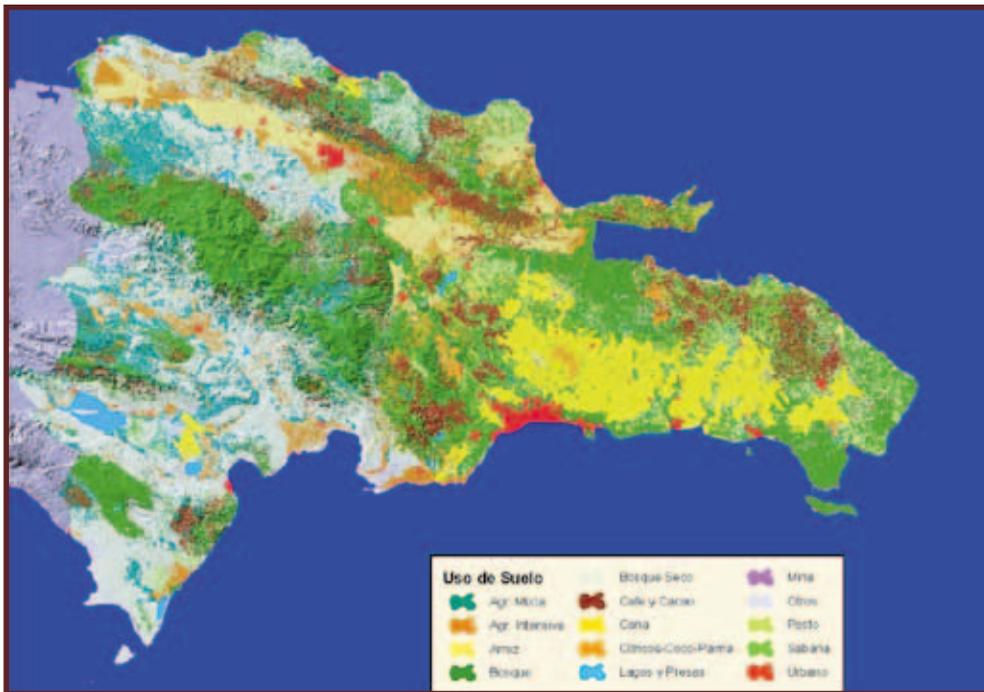


Figura 2. Uso y cobertura de la tierra en República Dominicana

Fuente: SEMARENA 2005.

2. Significativamente rural. Son zonas de alta densidad poblacional (más de 150 habitantes por kilómetro cuadrado) pero distantes (más de una hora) de centros urbanos de importancia. Predomina la agricultura como actividad productiva; pero hay un desarrollo significativo de actividades no agrícolas en la zona, sobre todo comerciales, algo de manufactura y servicios, debido a la densidad de la población y la dinámica misma de la agricultura que permite una demanda local importante para motorizar una gran diversidad de actividades productivas. Corresponde también a la mayoría de municipios y distritos municipales (identificados oficialmente como “zonas urbanas”) en toda el área nacional¹². El paisaje es dominado por espacios abiertos (agricultura, pastos y bosques) con alguna presencia de espacios construidos más o menos significativos. En esta zona está presente la agricultura intensiva o de acumulación (Figura 2), asociada principalmente a la disponibilidad de riego, la buena capacidad productiva de los suelos y las condiciones climáticas favorables. Constanza,

12 Muchos de estos municipios categorizados como “zonas urbanas” son simplemente espacios abiertos con una concentración de viviendas en hileras a cada lado de la carretera, a veces definidas por aceras, con algunas edificaciones sobresalientes, como la sede de la alcaldía y la iglesia, que recuerdan las típicas calles de la ciudad. En gran medida, la emergencia de estos municipios ha sido el resultado de conveniencias políticas más que de una racionalidad de desarrollo.

Tirole, Jarabacoa, Ocoa, en producción de hortalizas (a cielo abierto o en invernaderos) y habichuela; la región Noroeste, Norcentral y el Nordeste, Azua, Baní, San Juan y Neyba, en producción de habichuela, arroz, plátano, banano, cebolla, tomate y frutas, son representativas de este tipo de zona. Aquí se despliega una agricultura dinámica (una parte importante dirigida a mercados desarrollados locales e internacionales) con efectos multiplicadores significativos en el empleo y los ingresos de la población local.

3. Ligeramente rural. Zonas con baja densidad poblacional (menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado) pero cercanas (menos de una hora de distancia) a centros o actividades productivas urbanas. Las fuentes principales de ingresos están fuera de la zona. Es significativo el desarrollo local de actividades no agrícolas (comercio y algo de manufactura) pero eslabonadas a los centros o actividades urbanas. El paisaje es dominado por espacios abiertos. Muchas de estas comunidades tienen articulación con actividades turísticas, sobre todo en las zonas Norte y Este del país. Estuvieron o están ocupadas principalmente por tierras cañeras o pastos para la ganadería extensiva. Es mínima la presencia de agricultura mixta o intensiva por las características mismas del suelo y por la forma como se estructuró históricamente el espacio rural en esos territorios a causa de la presencia predominante de grandes latifundios (Figura 2).
4. Significativamente urbano. Se trata de zonas con alta densidad poblacional (más de 150 habitantes por kilómetro cuadrado) y cercanas (menos de una hora) a centros o actividades productivas urbanas importantes. Hay un predominio de las actividades no agrícolas como fuente de empleo e ingresos (comercio, industria y servicios) ubicadas en la misma zona y en los centros urbanos cercanos (Santo Domingo y Santiago). Por razones de las interconexiones con centros urbanos cercanos y facilidades de infraestructura hay un desarrollo notable de actividades económicas de mucha diversidad. El núcleo más importante de estos territorios se encuentra en el Cibao Central. Se trata del polígono demarcado por las ciudades de Santiago, Licey, Moca, La Vega, Salcedo, San Francisco y Cotuí, incluyendo el corredor Batey 1-Amina. Se trata de áreas con una agricultura intensiva y muy dinámica principalmente por causa de la capacidad productiva del suelo (tipos I, II y III). Los cultivos más importantes son arroz, plátano, yuca, batata, piña, lechosa y otros no tradicionales como vegetales orientales y vegetales producidos en invernaderos. El paisaje es dominado por espacios abiertos, con presencia significativa de espacios construidos. El núcleo del Sur está conformado sobre todo por los corredores Santo Domingo-Villa Mella y Santo Domingo-Baní y Los Alcarrizos, más como resultado del proceso de conurbación asociado a la dinámica de crecimiento de Santo Domingo. Aquí la agricultura no es significativa. En el Norte y Este (Puerto Plata y La Altagracia), las actividades turísticas han motorizado la generación de empleos e ingresos a tal punto que dominan sobre actividades económicas tradicionales, otrora de mucha importancia, como la ganadería vacuna y la caña de azúcar.

5. Predominantemente urbano. Son centros poblacionales con más de 100,000 habitantes y una densidad mayor de 150 habitantes por kilómetro cuadrado. Predominan las actividades productivas no agrícolas (comercio, industria y servicios diversos) y el paisaje es dominado por espacios construidos¹³. Estos son los espacios que llamamos propiamente “ciudades”. Estos lugares concentran normalmente los servicios de infraestructura básica (acueductos, calles asfaltadas, escuelas, puertos, aeropuertos, servicios públicos, entre otros); en general, son los espacios donde se ubican los centros para la comercialización de productos agrícolas y no agrícolas a gran escala.

Sobre la base del análisis anterior, se puede establecer que el territorio rural es un espacio geográfico socialmente construido, con un paisaje predominantemente abierto, en el que se articulan actividades agrícolas y no agrícolas, y donde el tipo y la magnitud de la dinámica social y económica están determinados por la densidad de su población, la dotación de los recursos agroecológicos y la distancia a los centros o actividades de carácter urbano.

En lo rural dominicano, la agricultura y otros tipos de actividades económicas se comportan como elementos complementarios dentro de un mismo conjunto, y se refuerzan mutuamente para potenciar o limitar sus capacidades multiplicadoras sobre el empleo y el ingreso. La vinculación con las actividades no agrícolas cobra mayor importancia en zonas de agricultura deprimida de territorios predominantemente rurales, donde no existen motores de desarrollo que catalicen procesos dinámicos de generación de empleo e ingresos para dinamizar la economía local. Esta relación entre las actividades agrícolas y no agrícolas tiene presencia en el ámbito de regiones y comunidades particulares, pero sobre todo, es la expresión más genuina de la dinámica económica de los hogares rurales (del Rosario y López 2007).

De ahí que se necesita un enfoque territorial del desarrollo, que permita la visualización de los vínculos de los hogares y comunidades rurales con las diversas fuentes de empleo e ingresos dentro y fuera de la comunidad. Una estrategia de desarrollo rural debe asumir las unidades territoriales como su espacio de actuación. En el caso de la República Dominicana, estas unidades territoriales rurales se inscriben dentro de uno de los tipos definidos anteriormente, desde lo predominantemente rural a lo predominantemente urbano. Esas unidades no necesariamente corresponden a las divisiones político-administrativas que suelen definirse en los procesos de planificación e intervención estatal. Más bien se trata de regiones, como unidades económicas funcionales: unidad económica natural con ventajas comparativas compartidas, reserva común de empleo diversificado o unidad de capital social. El alcance territorial puede estar definido en función del (los) municipio (s) que pueden operar como unidades económicas.

13 Aun cuando se trata de ciudades, hay también actividades agrícolas. En el caso estudiado de Santiago, para el año 1998, la agricultura ocupaba el 16% del área urbana consolidada, ocupando el segundo lugar en importancia después del uso residencial (del Rosario *et. al.* 1999).

Los tipos territoriales definidos anteriormente permiten reorganizar los datos del Censo 2002¹⁴ y caracterizar cada uno de los territorios en función del tamaño de la población (Tabla 1).

Tabla 1. Población según tipo de territorio

Tipo	Criterio	Población	%
1. Predominantemente rural	< 150 hab./km ² >1 hora distancia	1,235,485	14.4
2. Significativamente rural	>150 hab./ km ² >1 hora distancia	1,162,111	13.6
3. Ligeramente rural	< 150 hab./ km ² <1 hora distancia	357,638	4.2
4. Significativamente urbano	>150 hab./ km ² <1 hora distancia	2,020,045	23.6
5. Predominantemente urbano	>100 mil habitantes >150 hab./ km ²	3,792,400	44.3
Total nacional		8,567,679	100.0

Fuente: Base de datos del Censo 2002 a nivel de secciones (ONAPLAN 2005).

En la tabla anterior, como en el caso de las estadísticas oficiales, también se muestra el carácter predominantemente urbano de la población dominicana, en tanto que en este tipo de territorio se concentra la mayor proporción de la población nacional (44.3%). Este tipo de territorio es lo que denominamos propiamente “ciudad”. Sin embargo, bajo la visión dicotómica de los datos oficiales, aparece la población de la “zona urbana” representando el 65% del total de la población para el año 2002. De ahí la expresión “somos un país urbano” o, “la mayoría de los dominicanos viven en la ciudad”. Y el restante 35% corresponde a la “zona rural”. Esto resulta así por el mandato de la Ley dominicana que define lo urbano sobre la base de cantidad de personas en un lugar; y lo rural, por defecto. Pero esto no significa que sea la manera más racional para la definición de políticas y asignación de recursos, porque no se establecen las dinámicas sociales y económicas, ni las características agroecológicas, que sustentan a esas poblaciones. En cambio, a través de una visión territorial, se establecen diferencias cuantitativas y cualitativas entre los conglomerados poblacionales de los distintos territorios. Esas diferencias tienen como referente las características de la base productiva definida en cada territorio; que, a su vez, determina la tipología de la pobreza en el territorio correspondiente. Es esta diferenciación lo que permite una mejor focalización en el diseño de las políticas públicas, que no puede ser lograda exclusivamente a través de

¹⁴ Desafortunadamente, fuera del Censo 2002, no se dispone de otra fuente de datos que permita el análisis para esta última década a un nivel de desagregación apropiado (secciones rurales), con miras a un mejor y más específico entendimiento de la realidad rural. Se espera que el nuevo censo 2010 facilite el análisis con ese nivel de desagregación.

un enfoque basado en las “regiones de planificación” (salvo el peso relativo de la población de cada región)¹⁵.

Bajo este enfoque, emerge una perspectiva diferente sobre la distribución de la pobreza, expresada como la cantidad de hogares pobres en cada tipo de territorio, relacionada al total de hogares pobres a nivel nacional (Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de los hogares pobres según tipo de territorio

Tipo	Hogares pobres	%
1. Predominantemente rural	246,848	27.9
2. Significativamente rural	63,677	7.2
3. Ligeramente rural	147,266	16.6
4. Significativamente urbano	206,902	23.4
5. Predominantemente urbano	221,137	25.0
Total nacional	885,830	100.0

Fuente: Base de datos del Censo 2002 a nivel de secciones (ONAPLAN 2005).

En esta perspectiva, el 51.6% del total de los hogares pobres están ubicados en las zonas más ruralizadas (1, 2 y 3). Además, es la zona predominantemente rural la que concentra la mayor cantidad de hogares pobres (27.9%). Las ciudades propiamente concentran el 25%. Para fines de comparación, en la Tabla 3 se presenta la distribución de los hogares pobres rurales con base en las regiones de planificación:

Tabla 3. Hogares pobres rurales por regiones de planificación

Regiones	Hogares pobres rurales	%
Distrito Nacional	41,838	9.5
Valdesia	72,714	16.5
Este	48,314	10.9
Nordeste	55,018	12.5
Cibao Central	48,532	11.0
Norcentral	73,684	16.7
Noroeste	29,572	6.7
Del Valle	50,455	11.4
Enriquillo	21,588	4.9
Total	441,715	100.0

Fuente: Datos del Censo 2002 (ONAPLAN 2005).

15 Esto no excluye la priorización de las políticas basada en regiones de planificación. De hecho, el ejercicio realizado puede también ser enmarcado por las delimitaciones geográficas de esas regiones, a través de solapamientos cartográficos.

Como se puede observar, la configuración geográfica de la pobreza que se presenta en la Tabla 2 resulta diferente a la que se definiría a partir de los datos oficiales según regiones de planificación y zona de residencia (Tabla 3). Según la tabla anterior, la región Norcentral y Valdesia superan en la cantidad de hogares pobres a regiones como Enriquillo y Del Valle (consideradas las regiones más pobres), en términos de la distribución de hogares pobres por región. Fuera de las diferencias cuantitativas, la explicación de esta distribución de los hogares pobres se oscurece bajo un enfoque basado en regiones de planificación y zona de residencia, porque se asume un concepto genérico de “hogares pobres rurales”. En cambio, con la configuración basada en tipos de territorios se obtiene una explicación más específica acerca de la distribución de la pobreza asociada a las características particulares de cada territorio (densidad poblacional, distancia a centros urbanos, condiciones agroecológicas, tipo de ocupación, entre otras); y por tanto, se puede focalizar de mejor manera las iniciativas de desarrollo para ese sector. En otras palabras, no es igual un hogar pobre en la zona tipo 1 que en la zona tipo 3, aun cuando los niveles de pobreza resulten similares, puesto que se generan en contextos diferentes definidos por una base productiva de características particulares. En el lenguaje oficial, los pobres I (indigentes) y los pobres II (no indigentes) de un territorio no son diferentes de sus homólogos de otro territorio.

En efecto, los datos a partir de la configuración propuesta confirman la situación generalizada de la pobreza rural para el año 2002. Pero la cantidad de hogares pobres es mucho mayor en las zonas predominantemente rurales. El contexto de esta pobreza se caracteriza principalmente porque en estos territorios está presente la mayoría de los sistemas campesinos de agricultura tradicional por cuenta propia y de subsistencia, en alto grado marginal. Y de igual manera, hay una alta proporción de micro-empresas no agrícolas, también con carácter de subsistencia y en condiciones muy precarias. La baja densidad y la lejanía a mercados dinámicos dificultan la emergencia de situaciones de desarrollo de forma sostenida.

El rasgo más notable que aparece en la Tabla 2 es la diferencia entre los tipos 1, 2 y 5. La proporción de hogares pobres es casi cuatro veces más en el tipo 1 que en el 2; y en ésta, 3.4 veces menor comparada con la pobreza de la zona predominantemente urbana (5). El perfil de la configuración que presenta la pobreza según tipo de territorio facilita el entendimiento del fenómeno que queremos destacar (Figura 3).

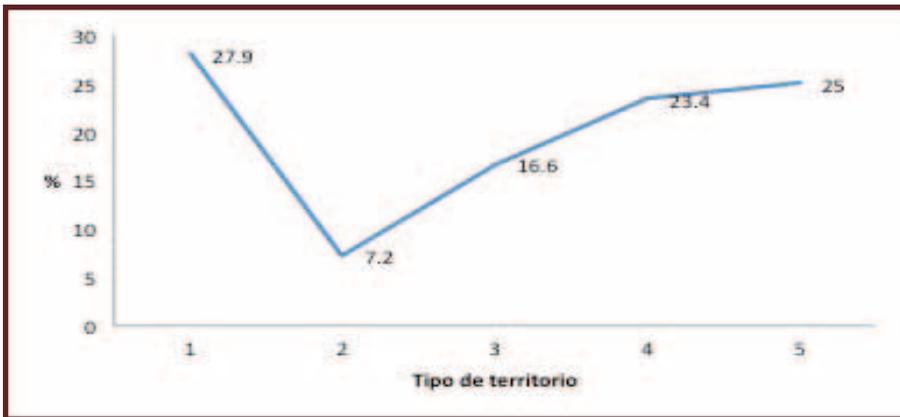


Figura 3. Porcentaje de hogares pobres según tipo de territorio

Fuente: Base de datos del Censo 2002 a nivel de secciones (ONAPLAN 2005).

Una hipótesis explicativa tiene que ver con la presencia en la zona tipo 2, a diferencia del tipo 1, de agricultura dinámica y el desarrollo de actividades no agrícolas de acumulación, con impacto significativo en el empleo y los ingresos de los hogares, aunque lejana a los centros urbanos de importancia. Se trata pues de territorios con motores de desarrollo fundamentalmente endógenos que activan la economía local y mantienen una población relativamente alta. Suelen ser zonas receptoras de migraciones, aunque muchas veces de carácter transitorio, hasta alcanzar los entornos urbanos de importancia.

Hay dos situaciones extremas que corresponden a los tipos 1 y 5: baja densidad y lejanía de los centros o actividades urbanas importante, se asocian a alta proporción de pobreza; pero a la vez, alta densidad y cercanía a centros o actividades urbanas también muestran alta incidencia de la pobreza. Las razones con relación al tipo 1 han sido tratadas anteriormente. La variación en el perfil está asociada al cambio de la presencia de agricultura dinámica hacia actividades no agrícolas ligadas a los centros urbanos (2 y 3). En el tipo 5, habría que reconocer que la alta cantidad de hogares pobres concentrados en esos territorios es resultado también de la migración de pobres provenientes de los demás territorios, atraídos por mejores oportunidades de empleo e ingresos y la existencia de servicios básicos. Como afirman de Janvry y Sadoulet (2004), “la pobreza se ha desplazado al entorno urbano” (zonas 4 y 5). Estas son las principales zonas receptoras de migrantes pobres.

Otra manera de ver la situación de los hogares pobres en República Dominicana se presenta en la Tabla 4. Aquí se distribuyen los hogares pobres en función de su peso relativo en relación al total de los hogares dentro de un mismo tipo.

Tabla 4. Incidencia de la pobreza de los hogares según tipo de territorio

Tipo	Total hogares	% hogares pobres
1. Predominantemente rural	338,109	73.0
2. Significativamente rural	281,672	52.3
3. Ligeramente rural	97,726	65.2
4. Significativamente urbano	510,187	40.6
5. Predominantemente urbano	855,678	25.8
Total	2,083,372	42.5

Fuente: Base de datos del Censo 2002 a nivel de secciones (ONAPLAN 2005).

Los datos presentados en la tabla anterior reflejan la alta incidencia de la pobreza en la zona predominantemente rural, en contraposición a lo que sucede en la zona predominantemente urbana. La explicación de las diferencias entre los tipos 1, 2 y 3 es consistente con la explicación presentada en párrafos anteriores. Lo que muestra la Tabla 4 es la gravedad de la situación de la pobreza de los hogares en la zona predominantemente rural. A medida que el espacio se va tornando más urbano se reduce la incidencia de la pobreza a nivel de hogares.

Para fines de comparación, en la Tabla 5 se presenta la incidencia de los hogares pobres de acuerdo a las regiones de planificación. De nuevo, resulta difícil interpretar la información más allá de la comparación de carácter cuantitativo entre los porcentajes de los hogares pobres por región. Por ejemplo, con los datos presentados no hay posibilidad de explicar la diferencia entre hogares pobres de la región Noroeste y la región Enriquillo, o entre los del Cibao Central y Del Valle. Esto se debe a que las regiones de planificación son demarcaciones geográficas que aglutinan provincias sin tomar en cuenta las características particulares demográficas, económicas, sociales y ambientales de las mismas.

Por otro lado, las precariedades sociales y económicas de la zona predominantemente rural también se reflejan cuando se analiza el Índice de Calidad de Vida (ICV) (Figura 4). Este índice incluye varios componentes: vivienda y saneamiento básico, servicios básicos y equipamiento, capital humano y capacidad de sustento familiar (ONAPLAN 2005)¹⁶.

¹⁶ El valor del ICV se mueve entre 0 y 100 puntos. Muy bajo = 0 a 32.3; bajo = más de 32.3 a 52.5; medio = más de 52.5 a 73.9. A nivel de secciones no existe un valor promedio del ICV para ser asociado a la condición más favorable (Alto= más de 73.9 puntos) (ONAPLAN 2005).

Tabla 5. Incidencia de la pobreza de hogares según regiones de planificación

Regiones	Total hogares	Hogares pobres rurales	%
Distrito Nacional	709,303	41,838	5.9
Valdesia	234,950	72,714	30.9
Este	378,035	48,314	12.8
Nordeste	157,636	55,018	34.9
Cibao Central	173,908	48,532	27.9
Norcentral	235,764	73,684	31.3
Noroeste	78,646	29,572	37.6
Del Valle	119,950	50,455	42.1
Enriquillo	104,217	21,588	20.7
Total	2,192,409	441,715	20.1

Fuente: Base de datos del Censo 2002 a nivel de secciones (ONAPLAN 2005).

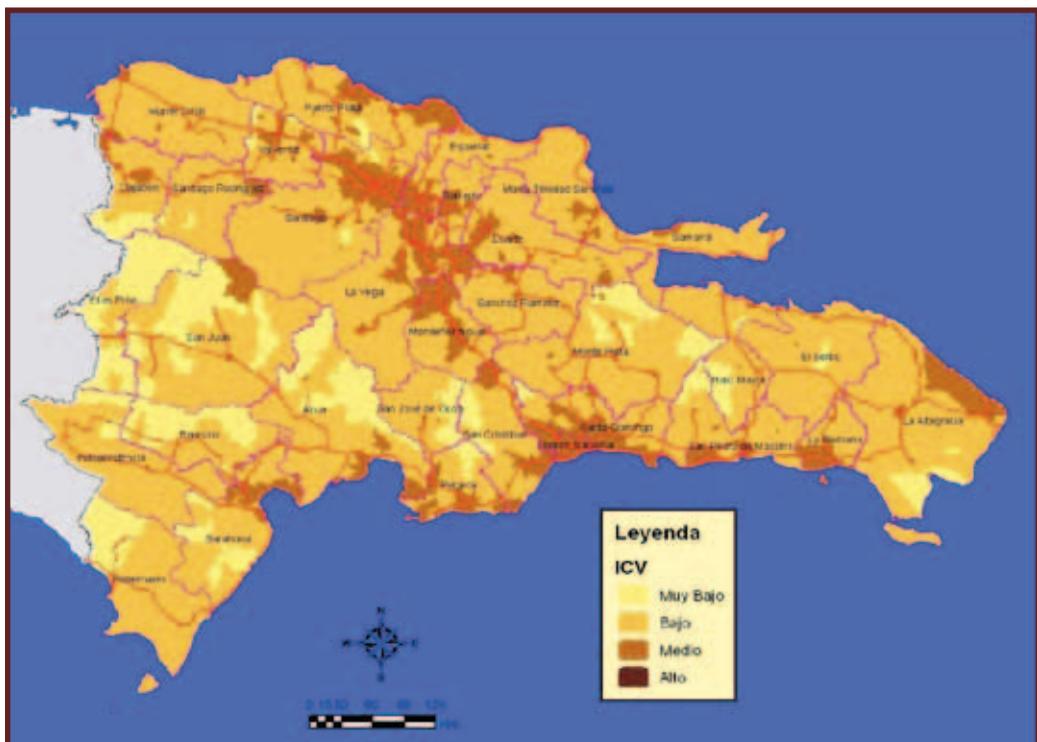


Figura 4. Configuración espacial del ICV

Fuente: Datos del Censo 2002 a nivel de sección (ONAPLAN 2005).

Como se observa en la figura anterior, los núcleos más importantes con predominio de hogares que presentan un ICV muy bajo se encuentran en la vertiente Sur de la Cordillera Central, Sierra de Neyba y Sierra del Bahoruco, en gran medida, marcando la zona fronteriza con Haití. De nuevo, son zonas de baja densidad poblacional, lejanas de centros urbanos de importancia y con serias limitaciones en la infraestructura de carreteras y caminos. En general, se trata de zonas donde se desarrolla una agricultura deprimida con muy limitados recursos agroecológicos. A medida que se reduce la distancia a los centros urbanos de importancia o zonas con actividades urbanas dinámicas, como el turismo, el ICV muestra un mejoramiento hasta alcanzar el valor “medio”.

Los datos relacionados con la configuración espacial de la pobreza expresan de manera dramática la situación de inequidad y oprobio en que vive una parte importante de los hogares dominicanos (Tabla 6).

Tabla 6. Hogares según ICV y tipo de territorio

Tipo	Total hogares	ICV		
		Muy Bajo	Bajo	Medio
1. Predominantemente rural	338,109	44,725	253,012	40,372
2. Significativamente rural	281,672	761	59,518	221,393
3. Ligeramente rural	97,726	43	75,574	22,109
4. Significativamente urbano	510,187	766	66,801	442,620
5. Predominantemente urbano	855,678			855,678
Total	2,083,372	46,295	454,905	1,582,172

Fuente: Datos del Censo 2002 a nivel de sección (ONAPLAN 2005).

A partir de los datos anteriores se puede expresar la composición de los hogares para cada tipo de territorio (Tabla 7).

Tabla 7. Porcentaje de hogares según ICV dentro de cada territorio

Tipo	ICV			
	Muy Bajo	Bajo	Medio	Total
1. Predominantemente rural	13.2	74.8	11.9	100.0
2. Significativamente rural	0.3	21.1	78.6	100.0
3. Ligeramente rural	0.0	77.3	22.6	100.0
4. Significativamente urbano	0.2	13.1	86.8	100.0
5. Predominantemente urbano	0.0	0.0	100.0	100.0

Fuente: Datos del Censo 2002 a nivel de secciones (ONAPLAN 2005).

Los datos muestran que más del 85% de los hogares de las zonas predominantemente rurales se encuentran con un ICV entre bajo y muy bajo. En el otro extremo, el 100% de los hogares de zonas predominantemente urbanas califican con un ICV de valor medio.

Es relevante destacar la situación de los hogares en las zonas significativamente rurales (tipo 2). En éstas, más de las tres cuartas partes de los hogares reflejan un ICV medio. Es decir,

no son pobres. Como se había señalado, estas son zonas con agricultura intensiva dinámica que se constituye en fuerza generadora de empleos e ingresos en el territorio. En cambio, las zonas ligeramente rurales tienen una presencia importante de hogares con ICV bajo (77.3%). Si se consideran las características de las mismas, se puede inferir que por razón de la baja densidad de población, aunque cercanas a centros urbanos, tanto la baja disponibilidad de servicios básicos como de equipamiento y probablemente de saneamiento básico son los factores que determinan principalmente ese alto porcentaje.

Cuando se observa el peso relativo de cada una de las situaciones del ICV según los tipos de territorio, es evidente la crítica desigualdad en la calidad de vida entre la zona predominantemente rural y las demás (Tabla 8). Aquella concentra el 97% de los hogares con un ICV muy bajo. Hay que reiterar que se trata de unos 45 mil hogares que se encuentran en estas condiciones. Son hogares en pobreza extrema o indigencia (Pobre I). Pero además, concentran el 56% de los hogares pobres que no son indigentes (Pobres II). En cambio, en el resto de las zonas ambos tipos de pobreza apenas alcanzan cerca del 2% y el 17% respectivamente, hasta alcanzar una presencia nula en las zonas predominantemente urbanas.

Tabla 8. Porcentaje de hogares según ICV y tipo de territorio

Tipo	ICV		
	Muy bajo	Bajo	Medio
1. Predominantemente rural	96.6	55.6	2.6
2. Significativamente rural	1.6	13.1	14.0
3. Ligeramente rural	0.1	16.6	1.4
4. Significativamente urbano	1.7	14.7	28.0
5. Predominantemente urbano	0.0	0.0	54.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos del Censo 2002 a nivel de sección (ONAPLAN 2005).

Si se observan las tablas 6, 7 y 8 se puede entender que la pobreza en el territorio tipo 4 no alcanza valores extremos, expresados en términos del ICV. En otras palabras, en el tipo 4 hay pobreza, pero a diferencia de la alta incidencia de la pobreza extrema (Pobre I) que existe en el tipo 1, la situación en el tipo 4 no refleja la existencia de pobreza extrema. Se trata fundamentalmente de hogares pobres que no llegan a la indigencia (Pobre II).

En resumen, la utilización de un enfoque basado en una tipología territorial, expresada como una gradiente rural-urbana, a partir de criterios de densidad poblacional y distancia a los centros o actividades urbanas importantes, permite un mejor entendimiento de la realidad y la adopción de un enfoque más apropiado para la implementación de políticas de desarrollo rural. Esto cobra sentido porque se trata de abordar una realidad marcada por la heterogeneidad territorialidad y multisectorialidad que caracterizan las dinámicas sociales y económicas del espacio rural-urbano dominicano.

Condiciones de vida rural

La población

En gran medida, el abandono de la ruralidad dominicana también ha sido el resultado de falsas premisas que soportan muchas de las acciones (o inacciones) gubernamentales hacia ese sector, y de algún modo han justificado las carencias crónicas en esa población. Expresiones comunes como “ya no hay gente en el campo” o “los campos se vaciaron” ejemplifican la percepción de una despoblación masiva de las zonas rurales dominicanas. Sin embargo, en contra de la percepción popularizada, la población rural es hoy mayor que hace 25 años (Figura 5), a pesar de los fuertes movimientos migratorios rural-urbanos causados por múltiples factores, entre los que sobresalen, las dificultades para el acceso a la tierra, las limitaciones del mercado laboral, las carencias de servicios básicos y la ausencia de infraestructura adecuada.

Todavía considerando el factor migratorio, el crecimiento de la población rural se proyecta con una tendencia muy leve a la baja hasta alcanzar una población cercana a 3.1 millones para el año 2025. Es decir, que en los próximos 15 años las políticas sociales tendrán que atender una población rural similar a la actual.

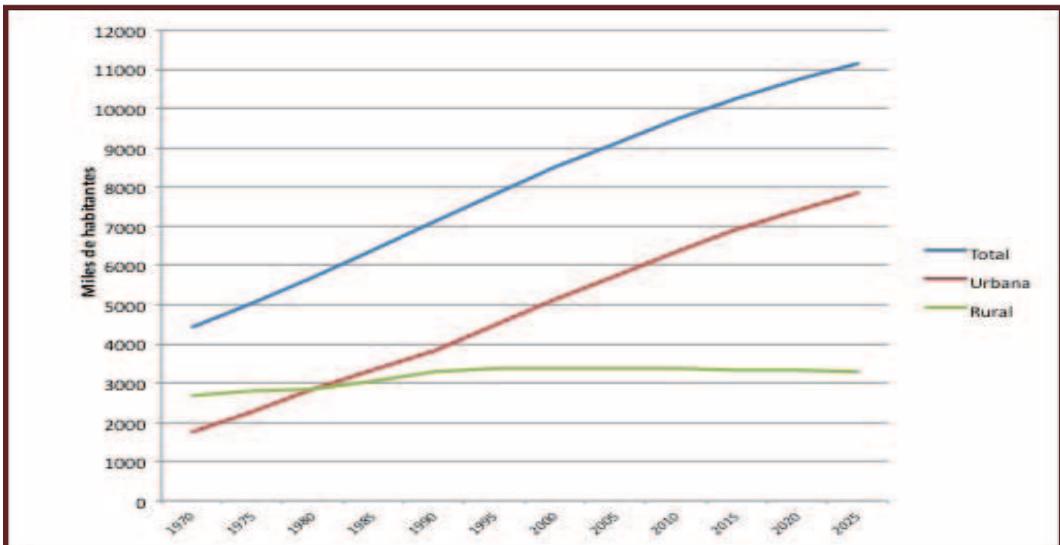


Figura 5. Población rural y urbana de República Dominicana

Fuente: CEPAL/CELADE 1999

A partir del Censo 1981, la República Dominicana se convierte en una sociedad urbana, según la Ley dominicana. La población urbana adquiere mayor peso relativo que la población rural; bajo ese comportamiento, la población rural representa una proporción cada vez menor, según los datos oficiales (Figura 6).

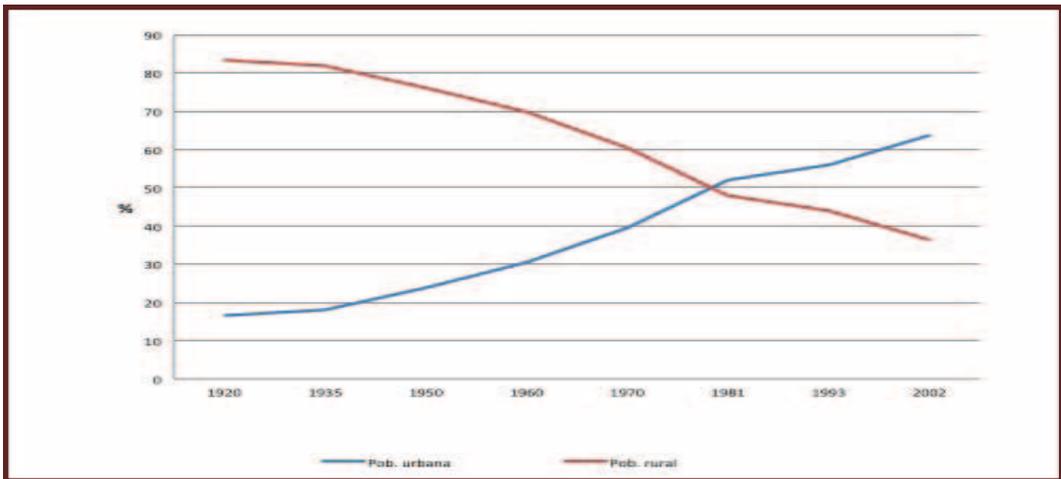


Figura 6. Porcentaje de la población rural y urbana 1920-2002

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de los Años 1920, 1935, 1950, 1960, 1970, 1981, 1993 y 2002, Oficina Nacional de Estadística (ONE)

En la última década 2000-2009, la población rural mantiene una tendencia alcista (Figura 7); con una reducción drástica en el año 2008 como resultado de la crisis económica que afectó a la población rural¹⁷. Para el año 2009, se estima una población de 3,170,508 habitantes en la zona rural dominicana.

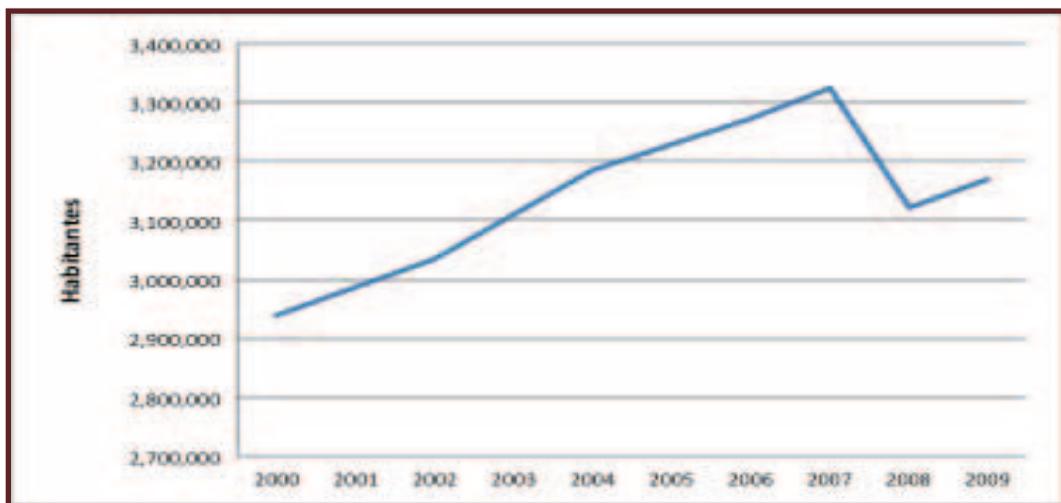


Figura 7. Crecimiento de la población rural dominicana

Fuente: SISDOM 2010.

¹⁷ Ver sección sobre la Población rural ante situaciones de crisis.

En la Tabla 9 se presenta la distribución de la población por zona de residencia y sexo para el año 2009. Como se observa, la tercera parte de la población dominicana reside en la zona rural, lo cual es razón suficiente para llamar la atención en procura del diseño de políticas de desarrollo orientadas específicamente a ese sector.

Tabla 9. Población según zona de residencia y sexo 2009

Zona de residencia	Total	%	Hombre	%	Mujer	%
Urbano	6,535,240	67.3	3,167,099	48.5	3,368,141	51.5
Rural	3,170,508	32.7	1,672,340	52.7	1,498,168	47.3
Total nacional	9,705,748	100.0	4,839,439	-	4,866,309	-

Fuente: SISDOM 2010.

A diferencia de lo que ocurre en la zona urbana, en la rural hay mayor cantidad (4%) de hombres que mujeres. Pero no hay gran diferencia en la estructura etaria por sexo (Figura 8).

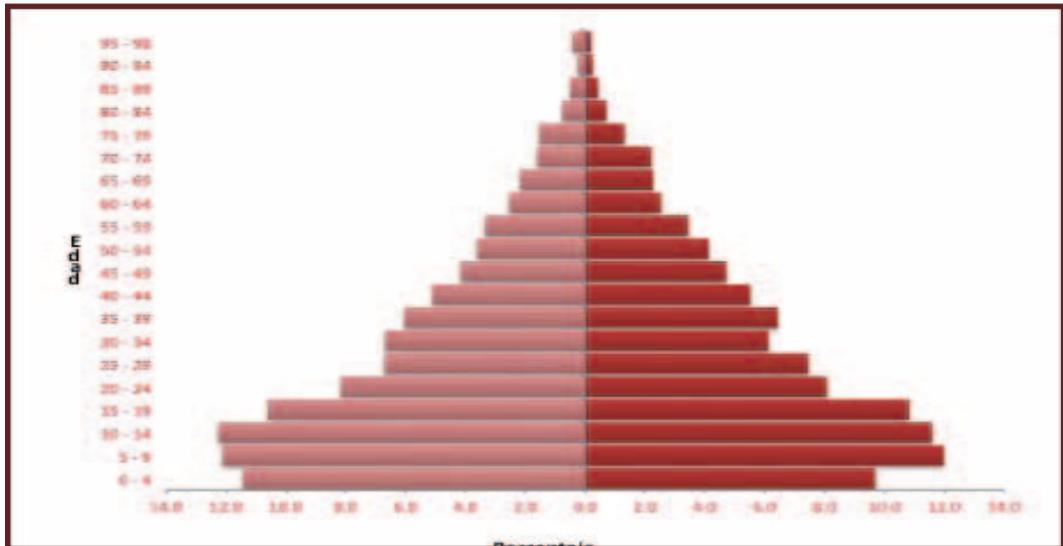


Figura 8. Estructura etaria según sexo en la zona rural

Fuente: ENIGH 2007.

Contrario también a la percepción generalizada, la población rural es relativamente joven. El 60% es menor de 30 años. El 34.5% de la población es menor de 15 años; y el 50.5% se encuentra en un rango de edad entre 10 y 40 años. Solamente el 7.3% de la población supera los 65 años.

Servicios básicos

Para el año 2009 se estimaba una cantidad de 848,895 hogares en la zona rural, con un promedio de personas por hogar de 3.7, similar a la zona urbana (ENFT 2009, SISDOM 2010). La mayoría de los hogares rurales viven en condiciones precarias, tal como se expresa en la disponibilidad de servicios básicos y calidad de la vivienda, de acuerdo con los datos mostrados en las tablas 10, 11 y 12.

Tabla 10. Fuente de agua en hogares rurales

Categorías	Hogares	%	Acumulado %
Del acueducto dentro de la casa	209,989	25.4	25.4
Del acueducto fuera de la casa	223,878	27.1	52.5
Del acueducto, llave pública	33,177	4.0	56.5
Manantial, río, arroyo, canal	132,714	16.1	72.6
Pozo	131,012	15.9	88.4
Lluvia	23,320	2.8	91.3
Camión, Tanque	45,571	5.5	96.8
Otro	26,594	3.2	100.0
Total	826,255	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2007.

Tabla 11. Hogares rurales con servicio sanitario

Categorías	Hogares	%	Acumulado %
Inodoro privado	224,872	27.2	27.2
Inodoro compartido	27,835	3.4	30.6
Letrina privada	341,783	41.4	72.0
Letrina compartida	131,002	15.9	87.8
No tiene	100,763	12.2	100.0
Total	826,255	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2007.

Tabla 12. Calidad de la estructura de la vivienda rural

Categorías	Hogares	%	Acumulado %
Alta calidad	19,148	2.3	2.3
Media-Baja calidad	807,107	97.7	100.0
Total	826,255	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2007.

Como es observable, el 43.5% de los hogares no recibe agua a través de algún tipo de acueducto; la mayoría (57.3%) sólo dispone de letrina; y un porcentaje importante (12.2%) no tiene ningún tipo de servicio sanitario. En adición, el mayor porcentaje de los hogares cuentan con viviendas de media y baja calidad (ENIGH 2007). En cambio, la cobertura del sistema público de electricidad es relativamente alta, alcanzando a la mayoría de las viviendas rurales (83.7%) (Tabla 13).

Tabla 13. Tipo de alumbrado en la vivienda

Categorías	Casos	%	Acumulado %
Electricidad de las empresas (CDEE/EDES)	691,727	83.7	83.7
Generación privada	10,823	1.3	85.0
Planta eléctrica	771	0.1	85.1
Lámparas de gas de kerosene	62,111	7.5	92.6
Lámparas de gas propano	5,671	0.7	93.3
Panel solar	29,932	3.6	97.0
Otro	25,220	3.1	100.0
Total	826,255	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2007.

Los hogares rurales no muestran en general niveles de hacinamiento extremo. Apenas el 5.1% muestra esa situación (Tabla 14).

Tabla 14. Hacinamiento en hogares rurales

Categorías	Casos	%	Acumulado %
No hacinado	2,984	77.7	77.7
Hacinado	510	13.3	90.9
Hacinamiento extremo	194	5.1	96.0
Sin información	154	4.0	100.0
Total	3,842	100.0	100.0

Fuente: ENHOGAR 2007.

Asimismo, la mayoría de los hogares son propietarios de su vivienda (Tabla 15). Llama la atención la cantidad de hogares que debe pagar alquiler como inquilino, cuando los niveles de ingreso son definitivamente exiguos.

Tabla 15. Tenencia de la vivienda en la zona rural

Categorías	Hogares	%	Acumulado %
Propietario y ya la pagó	541,385	65.5	65.5
Propietario por regalo o donación	13,757	1.7	67.2
Ocupante gratuito (Cedida por el trabajo)	37,464	4.5	71.7
Ocupante gratuito (Cedida por familiar, amigo u otra persona)	102,481	12.4	84.1
Propietario de la vivienda y la está pagando	3,491	0.4	84.6
Inquilino	116,368	14.1	98.6
Otro	11,309	1.4	100.0
Total	826,255	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2007.

En otro sentido, se puede visualizar el alto nivel de desprotección social de la población rural en relación a la urbana (Tabla 16). El porcentaje de personas protegidas sea por pensión o por algún tipo de seguro de salud se triplica en la población urbana. Esta desprotección agudiza la vulnerabilidad de la población rural.

Tabla 16. Indicadores de seguridad social según zona de residencia (porcentaje)

Tasa de cobertura de pensiones en la población de 60 años y más										
Zona de residencia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbana	14.7	14.6	15.4	16.7	18.3	15.5	13.6	15.2	15.7	14.3
Rural	3.7	5.0	3.9	4.1	5.6	6.1	5.6	5.3	4.0	4.7
Distribución porcentual de la población con algún tipo de seguro de salud										
Urbana	n.d.	74.3	73.5							
Rural	n.d.	25.7	26.5							

Fuente: SISDOM 2010.

Los indicadores relacionados a la educación se encuentran entre los más importantes para caracterizar las condiciones de vida de la población rural (Tabla 17).

Tabla 17. Indicadores de educación según zona de residencia

Tasa neta de matrícula nivel inicial (Población 3-5 años)										
Zona de residencia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbana	35.1	35.6	34.0	38.4	34.1	38.0	35.9	35.9	34.3	34.3
Rural	19.4	22.3	25.4	29.0	28.0	31.2	28.6	27.6	25.6	25.9
Tasa neta de matrícula nivel básico (Población 6-13 años)										
Urbana	93.1	93.9	94.9	95.6	94.7	95.0	94.0	94.3	94.2	95.0
Rural	90.5	93.1	93.9	95.1	95.8	94.7	95.7	95.8	94.1	94.3
Tasa neta de matrícula nivel medio (Población 14-17 años)										
Urbana	49.6	49.7	52.0	51.3	52.4	54.6	56.2	57.5	56.5	55.4
Rural	27.0	29.4	30.2	33.8	36.5	41.4	45.3	47.6	44.2	45.0
Tasa neta de matrícula nivel superior (Población 18-24 años)										
Urbana	24.3	23.4	25.9	24.4	24.3	25.9	25.9	26.3	28.1	27.4
Rural	7.0	6.7	7.5	9.9	12.7	12.5	12.1	14.9	12.7	12.0
Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que terminó el nivel básico										
Urbana	69.2	69.9	70.3	71.7	72.3	72.3	73.9	77.2	78.0	77.2
Rural	40.0	43.6	44.0	50.3	53.9	58.2	62.3	66.1	63.6	65.1
Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que terminó el nivel medio										
Urbana	44.5	46.3	48.0	49.4	49.8	53.2	54.7	55.1	55.8	56.7
Rural	17.2	19.6	21.0	26.2	31.0	31.5	33.6	38.5	36.8	34.2

Fuente: SISDOM 2010.

Los datos mostrados revelan dos aspectos importantes. En primer lugar, se constata que hay una mejoría en todos los indicadores de educación en el período 2000-2009. En segundo lugar, aunque este mejoramiento probablemente sea el resultado de un nivel de inversión pública mayor, es insuficiente en términos de alcanzar niveles similares a la zona urbana. Llama la atención los bajos porcentajes de jóvenes entre 15 y 19, y entre 20 y 24 años, que concluyeron los niveles educativos correspondientes en la zona rural, sobre todo el último grupo. Este fenómeno es también el resultado de la insuficiencia crónica de inversiones públicas en la ampliación del número y la mejoría de la calidad de centros educativos en la zona rural. La salida de jóvenes del campo tiene como factor causal principal este problema del sistema educativo.

La sub-inversión en los servicios básicos y la desatención en general a la población que reside en las áreas rurales es un fenómeno reconocido. Esto tiene implicaciones importantes para el desarrollo nacional. La concentración de la inversión pública en ciudades grandes,

especialmente Santo Domingo, genera un círculo vicioso, atrayendo los pobres desde las zonas más rezagadas. Como afirma Santana (2007), “Normalmente los gobiernos concentran mucho la inversión pública, tanto en infraestructura como en servicios, en los lugares geográficos donde se concentra mucha población, incluidos pobres. Pero en virtud de que coincide con ciudades en que la pobreza es menos difundida y menos severa, esa misma política atrae más población de las zonas geográficas verdaderamente más pobres.”

Estudios realizados en países de América Latina y el Caribe constatan este fenómeno del traslado de la pobreza: “el descenso relativo de la proporción de población rural en estado de pobreza total no se ha debido en su mayor parte a la menor incidencia de la pobreza en zonas rurales, sino al desplazamiento poblacional del sector rural al urbano. Así pues, la migración ha sido el factor que más ha contribuido al traslado de la pobreza de los campos a las ciudades” (de Janvry y Sadoulet 2004)

En el caso dominicano, el fenómeno de la migración del campo ha creado también situaciones críticas en el mercado laboral de las zonas productoras rurales: escasez de mano de obra dominicana y la sustitución cada vez en mayor grado por mano de obra haitiana. Las consecuencias sobre las condiciones del mercado laboral rural son ostensibles; y las implicaciones para el desarrollo nacional invaluable.

El Informe sobre la Pobreza (Banco Mundial-BID 2006) también señala que las zonas rurales dominicanas “sufren de sub-inversión en bienes públicos”. La mayor proporción del gasto público en las zonas rurales dominicanas se destina a subsidios a grandes y medianos productores (de arroz, habichuela, papa y ajo principalmente), con lo cual se agudiza la brecha de ingresos con relación a los más pobres.

Pobreza monetaria

De acuerdo con los datos existentes, en los países de América Latina y el Caribe la magnitud y la persistencia de la pobreza e indigencia en las zonas rurales debe generar serias preocupaciones, no solo porque no hay muestras de avances significativos en su reducción durante las últimas dos décadas, sino que “más bien habría que hablar de retroceso” (IICA 2006).

Además de los exiguos ingresos, la pobreza rural es una condición relacionada también a otros factores, como el acceso a los activos productivos, la ausencia de oportunidades económicas (incluyendo actividades no agrícolas), particularmente para la mujer rural, ausencia de servicios básicos, además de los problemas de acceso a la vivienda y calidad de la misma (IICA 2006).

Vinod *et al.* (2000) sintetizan los factores que determinan la condición de la pobreza: “Más allá de la medición del ingreso de un individuo u hogar, el bienestar incluye oportunidad (como se expresa en el mercado y en las inversiones) en el mejoramiento de la salud y la educación. Incluye la seguridad, que es reflejada en la reducción de la vulnerabilidad a los shocks físicos y económicos. Implica el empoderamiento evaluado por la inclusión social y la voz del individuo. Y encierra la sostenibilidad, representada por la protección del ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad.”

La República Dominicana presenta indicadores indignantes de pobreza para la zona rural. De acuerdo con las fuentes oficiales, la situación de la pobreza monetaria¹⁸ en la población rural ha crecido en el período 2000-2009, pasando de 1.6 millones en el año 2000 a 1.7 millones en el año 2009 (Figura 5). Las crisis 2003-2004 y 2007-2008 impactaron negativamente en la condición de la pobreza rural. En la primera crisis, los pobres rurales aumentaron 449,510 con relación al año 2002; en la segunda crisis, 30,759 cayeron en situación de pobreza. Durante el período corto 2004-2009 hay una significativa disminución del número de pobres. No obstante, los datos de la Figura 9 muestran una persistente situación de pobreza que afecta a un número elevado de habitantes rurales, con una tendencia alcista durante todo el período.

Comparada con la situación de pobreza monetaria en la zona urbana (Figura 10), se muestra la mayor incidencia de la pobreza e indigencia en la zona rural. Durante el período 2000-2009, los pobres rurales alcanzan 56.3% en promedio y los indigentes 27.9%. En cambio, para la zona urbana las cifras son 42.3% y 15.5%, respectivamente.

18 La pobreza monetaria se define “como la insuficiencia de recursos monetarios para adquirir una canasta de consumo aceptable socialmente, que permita satisfacer las necesidades mínimas de alimentación, expresadas en términos de requerimientos calóricos mínimos, y del disfrute de otros bienes y servicios básicos”. Esta definición responde al “método de ingreso o de la línea de Pobreza”. A falta de una metodología local, y conociendo las limitaciones que tienen estos indicadores, asumimos como referencia la línea de pobreza de la CEPAL, porque los “niveles de pobreza obtenidos con la línea de pobreza de la CEPAL (por zona de residencia),... lucen más razonables para la realidad social de la República Dominicana” (Morillo 2008).

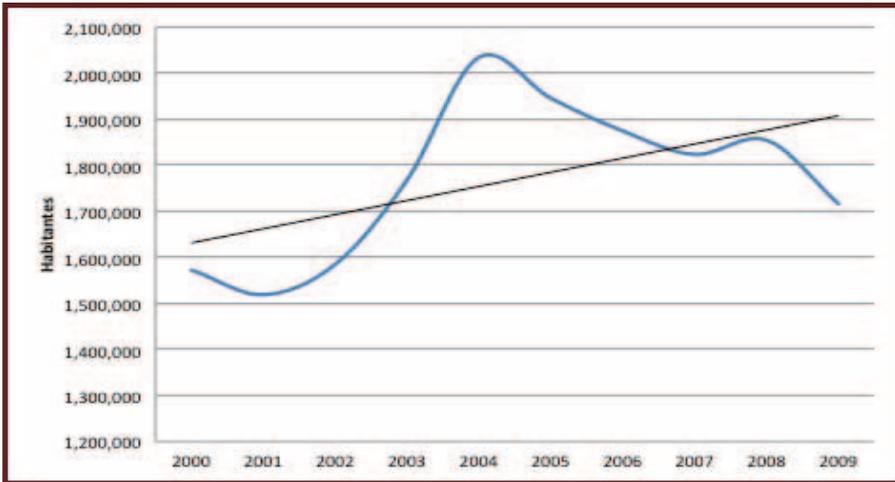


Figura 9. Población rural en situación de pobreza monetaria (línea Cepal)

Fuente: SISDOM 2010.

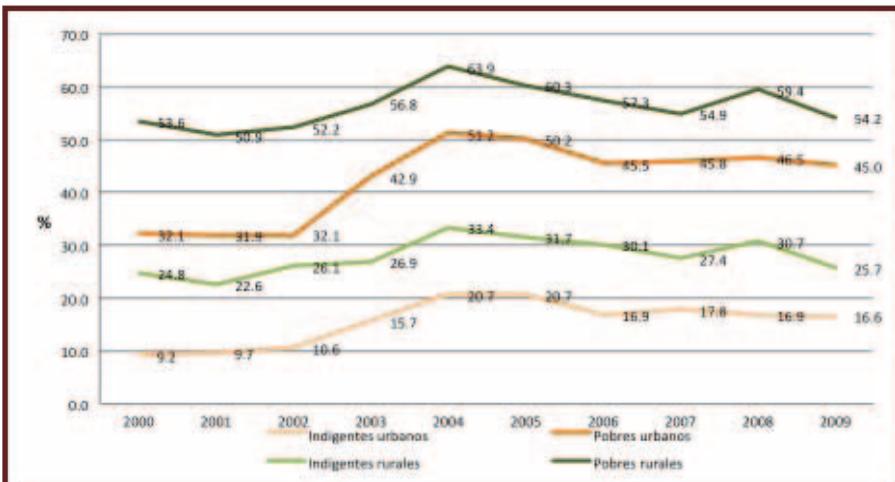


Figura 10. Población rural y urbana en condiciones de pobreza e indigencia monetaria (línea Cepal)

Fuente: SISDOM 2010.

El hecho fundamental que se muestra en la figura anterior es la elevada y extrema pobreza que afecta a la población dominicana, y particularmente a la población rural. Se trata de una situación crónica que refleja, más que el fracaso, la ausencia de las políticas públicas para colocar a la población rural en condiciones de vida digna. Las implicaciones son os-

tensibles, puesto que bajo esas circunstancias, los pobladores rurales se convierten en una carga social de características dramáticas tanto para la zona rural como para la zona urbana. Es así, que la pobreza en la zona urbana no puede ser enfrentada sin resolver el problema de la pobreza en la zona rural. Más aún, el potencial de desarrollo del país, no puede alcanzarse sin el aporte productivo de la población rural. Con tan alto porcentaje de pobres no puede hacerse realidad ese aporte ni el aprovechamiento de los beneficios del crecimiento económico agregado.

Hay que hacer la salvedad de que las coyunturas económicas que suceden en los países, tienen efectos importantes sobre la cantidad de pobres e indigentes al medirla en un momento particular, puesto que una buena proporción de la población tiene ingresos cercanos a la línea de pobreza o indigencia, y en caso de situaciones adversas, de manera especial en el mercado laboral, gran parte de esa población cae en situación de pobreza o indigencia. Probablemente, esto explica en gran medida el comportamiento de los porcentajes de pobres e indigentes en las crisis 2003-2004 y 2007-2008. "Entonces, si bien es cierto que los pobres y los indigentes son un porcentaje determinado en los momentos de la medición, los hogares que están en torno a la pobreza y que tal vez entran y salen en forma sucesiva de ellas son una proporción mayor" (Klein 2009).

Además, los datos presentados tienen otra lectura. Sin haber políticas explícitas orientadas a la reducción de la pobreza, una situación de crecimiento de la economía agregada genera por sí solo un efecto inercial de reducción de la cantidad de pobres e indigentes, en la medida que se crean empleos y mejoran los ingresos de la población en general y una proporción significativa de pobres que se encontraban en el borde de la línea de pobreza o indigencia monetaria dejan de ser pobres o indigentes. En consecuencia, la reducción de la pobreza e indigencia en la zona rural a partir del año 2004 es resultado en gran medida del crecimiento económico extraordinario del período (5.2% en promedio) frente a un decrecimiento en el año 2003 (-0.3%) y un débil incremento en el año 2004 (1.3%), y no del despliegue de una estrategia para reducir la pobreza.

Sin embargo, el crecimiento agregado de la economía deja latente y sin cambio alguno los factores determinantes de la pobreza en las áreas rurales. Ésta se movería en sentido contrario en los momentos de estancamiento o decrecimiento de la economía agregada. En esas circunstancias, la vulnerabilidad de la población rural a las conmociones económicas se mantiene subyacente en todo momento. De hecho, a pesar del crecimiento económico señalado, en el año 2009 todavía se mantienen niveles de pobreza e indigencia similares a los del año 2000 y la tendencia alcista de la pobreza. La población rural sigue siendo altamente vulnerable.

En otras palabras, el efecto inercial del crecimiento económico no tiene un impacto significativo en las condiciones estructurales que dan lugar a la persistencia de la pobreza rural

(limitación para el acceso a la tierra, concentración de los ingresos, características de la ocupación y condiciones del mercado laboral); y por tanto, su impacto en la reducción de la pobreza es limitado. En efecto, en términos estadísticos, existe una relación poco significativa ($r=-0.53$, $R^2=0.28$) entre el crecimiento del PIB y la reducción de la pobreza rural, durante el período 2000-2009.

¿Qué tan pobre son los pobres rurales? Además de la incidencia de la pobreza, otra manera de ver la situación de la pobreza rural es estableciendo el grado o intensidad promedio de la pobreza, medido en función de la brecha o distancia promedio de las personas pobres o indigentes en relación a la línea de pobreza o indigencia respectivamente (Figura 11).

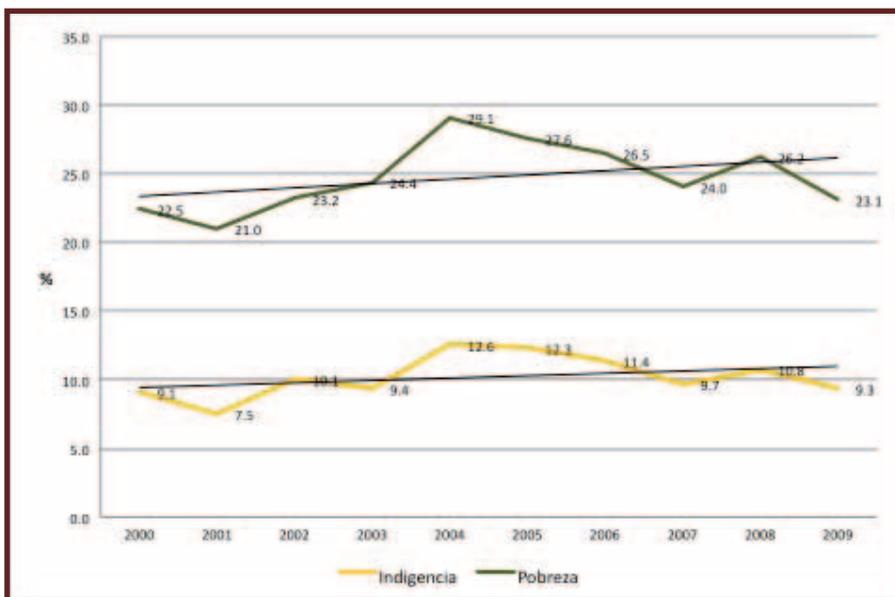


Figura 11. Brecha de la pobreza e indigencia monetaria (línea Cepal).

Fuente: SISDOM 2010.

La figura anterior muestra que los pobres e indigentes en el año 2009 siguen siendo tan pobres como en el año 2000, manteniendo en promedio una brecha de pobreza de 24.8% y una brecha de indigencia de 10.2% en el período 2000-2009. Desde esta perspectiva, no hay una alteración significativa del grado o intensidad de la pobreza que afecta a la población rural.

Conclusiones similares se obtienen cuando se establece la severidad de la pobreza en las áreas rurales, que indica la desigualdad relativa promedio dentro de los mismos pobres; esto es, la brecha promedio que existe entre distintos niveles de la población pobre (Figura 12).

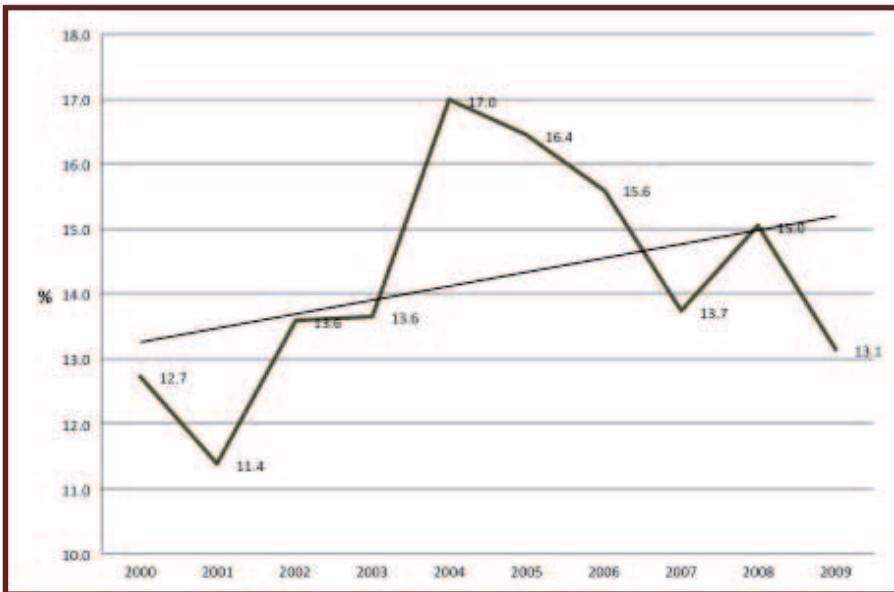


Figura 12. Severidad de la pobreza rural (línea Cepal)

Fuente: SISDOM 2010.

De acuerdo con los datos anteriores, hay una gran desigualdad relativa entre los pobres rurales. Estos es, existen niveles diferenciados significativos entre los más y menos pobres rurales. En adición, esa desigualdad es creciente en el tiempo.

Ingresos

Uno de los factores determinantes de la situación de pobreza rural es el ingreso monetario familiar. En el caso de la población rural, de manera particular, este tipo de ingreso es necesario debido al nivel cada vez mayor de relaciones de intercambios monetarios que requieren de efectivo para su realización, aun cuando la tierra sigue siendo una fuente importante para el autoconsumo.

Los datos mostrados en la Tabla 18 evidencian varios fenómenos. Por un lado, hay que señalar que los ingresos mensuales promedios de las familiares urbanas son casi el doble de los correspondientes a las familias rurales. Ello expresa la desigualdad territorial en la percepción de los ingresos dentro de la población dominicana. Y por otro lado, hay que reconocer que desde el año 2000 hay un crecimiento de los ingresos familiares rurales hasta alcanzar en el año 2009 un valor 130% superior, indicando una mejoría aparentemente sig-

nificativa en los ingresos de las familias rurales, aunque durante todo el período mantiene un promedio muy por debajo del costo de la canasta familiar nacional, contrario a lo que ocurre con el ingreso familiar urbano.

Tabla 18. Promedio de ingreso y costo canasta familiar mensual en pesos corrientes

Categoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Prom.
Urbana	13,650	13,853	13,996	15,726	19,571	20,542	23,944	23,478	25,632	27,527	19,792
Rural	6,609	6,593	6,503	8,178	10,612	12,095	13,944	13,992	13,898	15,266	10,769
Canasta familiar	7,145	7,778	8,185	10,431	15,799	16,461	17,530	20,258	21,170	22,397	14,715

Fuente: SISDOM 2010.

Banco Central. Índice de precios al consumidor y costo de la canasta familiar nacional 2000-2006. Estimación de autores para los años 2008 y 2009, en base a tasa de inflación anualizada.

ENIHG 2007.

En contraposición a la aparente mejoría de los ingresos familiares rurales, se puede constatar que el efecto del crecimiento de los ingresos familiares se diluye en la medida que va alcanzando a las familias más pobres y a la vez permanece una situación de extrema desigualdad en la distribución del ingreso familiar rural (Tabla 19).

Tabla 19. Distribución porcentual de ingreso familiar rural por quintil

Quintiles	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quintil 1	4.3	4.7	4.2	4.8	5.1	4.0	3.9	4.3	4.7	4.6
Quintil 2	8.7	9.2	9.2	9.4	10.0	8.9	8.4	9.0	9.4	9.6
Quintil 3	13.1	14.0	14.4	13.8	14.9	13.6	12.9	14.1	14.4	14.8
Quintil 4	20.9	21.2	21.7	21.2	22.1	20.7	20.4	21.7	22.2	22.3
Quintil 5	53.0	51.0	50.5	50.8	47.9	52.8	54.5	50.8	49.3	48.7

Fuente: SISDOM 2010.

La tabla anterior muestra una estructura de distribución del ingreso familiar muy desigual, pero además, muy persistente. Durante el período 2000-2009 no hay cambios significativos en la relación entre los distintos quintiles. El quintil 5 concentra en promedio más del 50% del ingreso familiar rural. Este quintil mantiene durante el período un promedio de 11.5 veces el ingreso del primer quintil.

La desigualdad señalada anteriormente se revela con mayor dramatismo cuando se observa la relación del ingreso del decil más rico y los cuatro deciles más pobres (Tabla 20).

Tabla 20. Relación entre el ingreso del decil más rico y los cuatro más pobres

Relación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Prom.
Decil 10 / Decil1	25.7	21.7	23.8	20.8	16.7	29.4	30.3	24.6	20.4	20.5	23.4
Decil 10 / Decil2	13.1	11.5	12.2	11.1	9.6	13.7	14.8	11.9	10.6	10.6	11.9
Decil 10 / Decil3	9.5	8.6	8.4	8.3	7.2	9.6	10.5	8.7	8.0	7.7	8.6
Decil 10 / Decil4	7.6	6.9	6.5	6.8	5.6	7.4	8.4	6.8	6.2	6.1	6.8

Fuente: SISDOM 2010.

El ingreso del decil más rico supera 23.4 veces en promedio al decil más pobre. La relación con los restantes tres deciles muestran también el alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Bajo estas circunstancias, el aumento de los ingresos familiares ocurrido en el período 2000-2009 (Tabla 8) es absorbido fundamentalmente por los grupos de mayores ingresos, porque no se presentan cambios significativos en la distribución de los mismos. En consecuencia, dicho aumento no puede afectar de manera importante la condición de pobreza e indigencia monetaria que afecta a la mayoría de la población rural. De ahí que, la persistencia de la pobreza en la zona rural es el resultado en gran medida de la mala distribución del ingreso.

Por esta razón, y de manera consistente con lo anterior, para el año 2007, el 70.7% de los hogares rurales caían dentro de la categoría de pobres y más pobres, en términos de la riqueza (Tabla 21).

Tabla 21. Hogares rurales según categoría de riqueza

Categorías	Hogares	%	Acumulado %
Más pobres	365,584	44.3	44.3
Pobres	218,472	26.4	70.7
Medio	127,332	15.4	86.1
Menos rico	81,074	9.8	95.9
Más rico	33,793	4.1	100.0
Total	826,255	100.0	100.0

Fuente: ENIGH 2007.

Remesas

Las remesas constituyen uno de los componentes más importantes del ingreso total de muchas familias dominicanas. El total de las remesas familiares muestra un constante crecimiento desde el año 2000, con una reducción en los años 2006-2009, como resultado de la crisis financiera a nivel mundial (Figura 13).

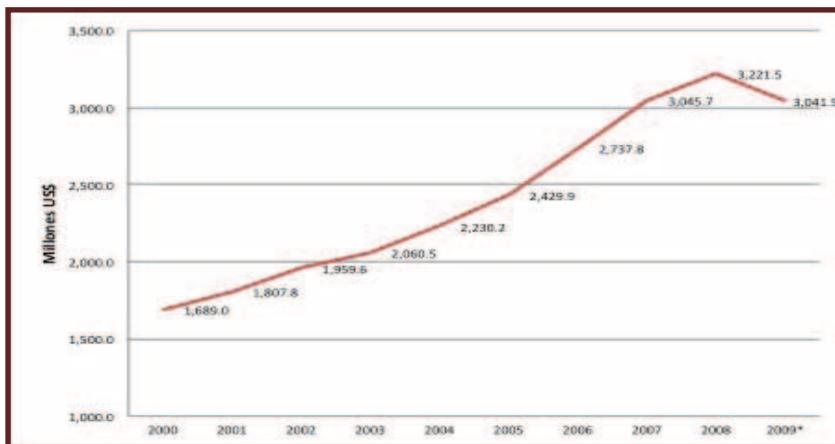


Figura 13. Crecimiento de las remesas familiares

Banco Central. Estadísticas Económicas.

La mayoría de los hogares recibe las remesas desde los Estados Unidos. En menor medida de España y Puerto Rico (Tabla 22). España ha venido adquiriendo cada vez mayor importancia, sobre todo para las familias del Suroeste, desplazando a Puerto Rico que tradicionalmente era la segunda fuente de remesas.

Tabla 22. Hogares receptores de remesas, según país de origen

País	Hogares (%)
Estados Unidos	69.3
España	14.2
Puerto Rico	6.1
Países latinos e islas del Caribe	2.2
Italia	1.6
Suecia/Suiza y otros países europeos	0.6
Haití	0.6
Otro	3.4
Sin información	2.1

Fuente: ENHOGAR 2007.

Esta distribución geográfica del origen de las remesas explica en gran medida la reducción de las mismas en los últimos años del período de estudio. Tanto España, como los Estados Unidos, de manera especial, donde reside el mayor número de dominicanos en el exterior, fueron afectados profundamente por la crisis financiera mundial reciente y no muestran todavía signos claros de recuperación económica, por lo cual muchos dominicanos en el extranjero también sufren las consecuencias del desempleo y la restricción para el envío de dinero a sus familiares en el país.

El número de dominicanos residentes en los Estados Unidos es de 800,000 personas, según el Censo del año 2000 de ese país, aunque hay estimaciones que alcanzan 1.2 millones. Estas migraciones iniciaron de forma masiva a partir de la muerte del dictador Trujillo, pero han continuado con flujos intensos en los momentos de crisis económicas en el país en todas las décadas posteriores. En España, que es una migración más reciente, se estima alrededor de 100,000 dominicanos residiendo allí (CEMLA 2010).

A diferencia de algunos países de América Latina donde ha sido estudiado el fenómeno de las remesas (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009), en la República Dominicana las remesas se asocian fundamentalmente a familias urbanas y no están dirigidas mayormente a los hogares más pobres. Aunque las informaciones no son precisas, “con base en las condiciones socioeconómicas en que acontecieron las diversas olas migratorias, se pudiera considerar que los primeros migrantes fueron campesinos y aldeanos, mientras que los subsecuentes han sido en su mayoría clase media urbana” (CEMLA 2010).

Otra razón que explica este comportamiento de las remesas se relaciona con “los costos asociados a los flujos de remesas y la migración que lógicamente les precede. En particular, además de las dificultades emocionales que sufren quienes emigran y los miembros de sus familias que permanecen en el país de origen, la partida de emigrantes económicamente activos podría generar mermas en otras fuentes del ingreso familiar” (Fajnzylber y López 2006).

Según ADOPEM (2007), el 78.3% del monto total de remesas se coloca en la zona urbana, con una fuerte concentración en Santo Domingo (39%) y Santiago (11%). El 70% de las remesas distribuidas son dirigidas a cinco provincias y el Distrito Nacional (Santo Domingo, Santiago, San Francisco de Macorís, La Vega, La Romana y Peravia).

No cabe duda de la importancia de las remesas para las familias receptoras del país. Se estima que 4 de cada 10 hogares reciben remesas (ADOPEM 2007); el 38% de los adultos que residen el país (alrededor de 1.9 millones de personas), reciben remesas regularmente. En adición, “70% de las familias receptoras generan ingresos propios menores a US\$3,500 al año, por lo que las remesas constituyen una importante fuente adicional de recursos para cubrir sus gastos de manutención” (CEMLA 2010). En efecto, el monto total recibido por remesas se utiliza de la manera siguiente:

Tabla 23. Utilización de las remesas

Tipo de gasto	%
Gasto de consumo diario	60
Salud y educación	17
Inversiones en negocio	5
Ahorro	5
Inversiones en propiedades	4
Otros	9

Fuente: CEMLA 2010.

La zona rural dominicana no es el espacio privilegiado por los envíos de remesas. En el año 2004, el monto de remesas que llegaba a la zona rural correspondía al 20% del total recibido en el país. La cantidad que recibe la zona rural representaba el 10% del ingreso per cápita mensual. Las regiones más pobres, Del Valle y Enriquillo, recibían un equivalente de 4 y 6% del ingreso per cápita mensual, respectivamente; mientras en la región más rica ascendía a 10% (Cumpa 2005). Para el año 2007, sólo el 21.7% del monto total de las remesas se dirigía a la zona rural (ADOPEM 2007).

Por demás, como afirma Gómez Mazara (2008), “Las remesas no son consideradas un regalo ocasional para los familiares que quedaron atrás, sino una necesidad que les permite satisfacer sus gastos mensuales”. Según la Tabla 24, los hogares rurales utilizan el dinero que reciben del extranjero principalmente en el consumo regular. En menor grado, en salud y educación. También los hogares rurales reciben bienes del extranjero, especialmente ropa y calzado.

Tabla 24. Hogares rurales, según el uso de las remesas

Tipo de gasto	Hogares (%)
Consumo regular (alimentos, bebidas, ropa y calzado)	77.5
Salud	41.7
Educación	24.1
Pago deuda	15.8
Electrodomésticos	5.0
Ahorros	4.8
Construcción, reparación vivienda	4.4
Inversiones (compra de tierras, terrenos, compra de insumos, ganado, etc.), o negocios	3.0
Otros	5.5

Fuente: ENHOGAR 2007.

De acuerdo con ENHOGAR 2007, el 89% de los hogares rurales con migrantes tienen uno o dos miembros en el extranjero. El 11.3% de esos hogares recibió dinero del extranjero en los últimos 12 meses anteriores a la encuesta. El primer cuartil de hogares receptores de remesas recibió entre 60 y 1,000 pesos¹⁹, el segundo entre 1,200 y 5,600, el tercero entre 6,000 y 20,400, y el último entre 22,000 y 240,000 pesos. Este cuartil recibió 136 veces más dinero del extranjero que el primer cuartil; 19 veces más que el segundo y cuatro veces más que el tercero. Es decir, este fenómeno parece indicar que también la recepción de las remesas del extranjero tiene un carácter altamente concentrado en las familias rurales de mayores ingresos. En efecto, los ingresos mensuales de los hogares muestran también esa situación de desigualdad. Según la misma encuesta, el primer cuartil de hogares recibía menos de 3,000 pesos de ingresos totales mensuales; el segundo entre 3,000 y 4,800; el tercero entre 5,000 y 7,800; y el último, entre 8,000 y 125,000 pesos.

En definitiva, si bien las remesas constituyen un componente importante de los ingresos totales de muchos hogares, su efecto a nivel de la zona rural es limitado. Por una parte, la mayor proporción de esos recursos se dirigen a familias urbanas; y por otra parte, los hogares más pobres reciben una proporción relativamente pequeña del total enviado. Así, la manera como se distribuyen las remesas a nivel de hogar también refleja la mala distribución general de los ingresos que caracteriza a la economía rural. Bajo estas condiciones, el efecto de las remesas sobre la situación crítica de la pobreza rural también será reducido. Como afirman Fajnzylber y López (2006), “Este perfil distributivo disminuye sin lugar a dudas el potencial impacto de las remesas como instrumento para reducir la pobreza.”

Índice de calidad de vida y necesidades básicas

Hay métodos distintos a la línea de Pobreza que permiten caracterizar la situación de la pobreza e indigencia en la población. Los más comunes son el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Calidad de Vida (ICV)²⁰. La aplicación de estos métodos muestra una perspectiva distinta de la situación de la población rural dominicana (Tabla 25).

19 Para el año 2007, la tasa de cambio prevaleciente era de US\$1 = RD\$ 33 (Banco Central).

20 Más que una metodología para la medición de la pobreza como tal, el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un instrumento para caracterizar la población en función de la insatisfacción de necesidades. Ésta se evalúa en base a algunas características de la vivienda -tales como tipo de materiales, acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excretas o número de cuartos- y a ciertos rasgos demográficos del hogar -número de miembros, asistencia escolar de los menores, o edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe. (Feres y Mancero 2001). En cambio, el Índice de Calidad de Vida (ICV) toma en consideración cuatro dimensiones: 1) vivienda y saneamiento básico, 2) servicios básicos y equipamiento, 3) capital humano y 4) capacidad de sustento familiar. Detalles sobre el ICV pueden encontrarse en ONAPLAN 2005.

Tabla 25. Pobreza según NBI e ICV en zona rural y urbana (porcentaje)

Categoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Prom.
Rural											
Población en hogares con NBI	74.9	75.9	71.6	68.4	65.8	68.1	64.5	61.6	68.0	64.8	68.4
Población Indigente por ICV	14.6	12.3	11.3	10.6	10.6	9.4	7.7	6.0	8.0	7.2	9.8
Población pobre por ICV	52.6	51.2	51.1	45.2	41.5	44.4	42.5	34.9	42.6	38.9	44.5
Hogares indigentes por ICV	15.9	14.8	14.2	13.8	12.2	11.8	9.7	7.8	9.0	8.5	11.8
Hogares pobres por ICV	53.9	53.2	52.9	48.5	44.0	46.7	43.7	37.4	42.8	39.7	46.3
Urbana											
Población en hogares con NBI	39.4	41.9	39.1	40.2	38.7	40.2	39.5	35.8	35.0	36.3	38.6
Población Indigente por ICV	2.9	2.6	2.6	2.9	2.8	3.2	3.5	2.3	2.4	1.8	2.7
Población pobre por ICV	21.2	21.9	21.9	22.8	22.2	22.8	21.0	19.0	17.5	17.9	20.8
Hogares indigentes por ICV	2.9	2.8	2.9	3.3	3.3	3.3	3.7	2.6	2.4	2.0	2.9
Hogares pobres por ICV	20.0	21.2	20.3	22.1	21.0	22.3	20.3	18.8	16.4	17.0	19.9

Fuente: SISDOM 2010.

Varias situaciones emergen de los datos anteriores. En primer lugar, hay grandes diferencias entre las condiciones de la población y hogares de la zona rural y la zona urbana, cualquier sea el método utilizado. La población y los hogares rurales muestran necesidades insatisfechas e indicadores de calidad de vida mucho más críticos que en la zona urbana. En unos casos casi se duplican los valores; en otros, más que se duplican. En segundo lugar, es particularmente notoria la magnitud de la población en hogares rurales con NBI, que alcanza un promedio mayor que las dos terceras partes de esa población en el período 2000-2009. Ello expresa la situación de carencias críticas que caracteriza a la mayoría de los hogares rurales. En tercer lugar, se observa un mejoramiento continuo de todos los indicadores a partir del año 2000 en la zona rural. Este mejoramiento tiene características más significativas que en la zona urbana. En el caso de la zona rural, este mejoramiento ha sido impulsado fundamentalmente por las mejoras en la vivienda y saneamiento básico, servicios básicos (agua y electricidad) y equipamiento (SISDOM 2010).

Según la Encuesta sobre Condiciones de Vida-ENCOVI (CESDEM 2004), los servicios sociales básicos, como agua, electricidad y educación, aun cuando han mejorado en los últimos años en la zona rural, la brecha en el acceso a estos servicios es todavía muy marcada con relación a la situación en la población urbana.

La mejoría señalada no parece deberse al impacto de políticas públicas orientadas explícitamente en ese sentido, sino más bien a la movilización de la población hacia áreas cercanas a los centros que poseen esos servicios. En palabras de Santana (2007), “no es que los servicios se han acercado a la población, sino la población a los servicios. Las zonas más apartadas son las que tienden a quedarse deshabitadas.” De ahí que, la ausencia de soluciones a los problemas rurales en su propio territorio implicará el traslado de los mismos al resto de los territorios urbanos nacionales (Espinal 2007).

Finalmente, el análisis anterior conduce a establecer algunas consideraciones importantes para el diseño de políticas públicas para el desarrollo rural. Se hace evidente, a través de los datos presentados, que existen niveles críticos de pobreza e indigencia monetaria en la zona rural dominicana. De igual modo, hay niveles críticos en términos de necesidades insatisfechas o calidad de vida. Se trata de una realidad compleja. Debido a esto, la estrategia orientada a enfrentar esa situación tendrá necesariamente que abordar simultáneamente tanto aquellos aspectos para mejorar las fuentes de ocupación y los ingresos, como aquellos que suponen un mejoramiento de los servicios básicos a través del gasto social. Pero la necesidad de creación de fuentes de ocupación, en condiciones dignas, y el mejoramiento de los ingresos de esta población debe ocupar el mayor énfasis en las políticas señaladas, por cuanto son estos factores los que generan los mayores impedimentos para reducir la pobreza en la zona rural. Las características específicas de los territorios rurales determinarán las acciones particulares a ser desarrolladas en cada lugar.

Población rural ante situaciones de crisis

La capacidad de los hogares rurales para evitar los riesgos y gestionarlos adecuadamente es una condición necesaria para que estos hogares puedan salir de la pobreza. Como afirma el FIDA (2010), “Las conmociones son el factor principal que contribuye al empobrecimiento o la permanencia en la pobreza. Las personas pobres del medio rural tienen menos capacidad de recuperación que otras personas menos pobres porque disponen de menos activos en los que apoyarse en caso de conmoción. Cuando esto ocurre, tal vez tengan que recurrir a estrategias de supervivencia que les pueden empujar a contraer deudas, vender activos, o privar a los niños y los jóvenes de oportunidades de educación, lo que los hace todavía más vulnerables a las conmociones que tengan lugar en el futuro”.

Fundamentalmente, el bienestar de la población, y en especial el de los residentes en zonas rurales, puede ser afectado por dos tipos de situaciones críticas. Uno de ellos está determinado por el desempeño de la economía (crisis económicas) y el otro por los desastres o catástrofes originados en la naturaleza (crisis naturales). En esta parte del documento se analiza cómo estas situaciones de crisis impactan en la población rural y cómo ésta reacciona ante las mismas.

Crisis económicas

Durante la presente década, la economía dominicana ha experimentado dos episodios catalogados como crisis. El primero ocurrió en los años 2003-2004 y el segundo se manifestó en 2007-2008. Los fenómenos que dieron origen a cada una de estas crisis son de naturaleza un tanto diferentes. A continuación se presentan algunos detalles para ponerlas en perspectiva.

La crisis del 2003-2004 es asociada, en gran medida, a factores de carácter interno ocurridos en la República Dominicana. Según el Banco Central (2004), “la actividad económica — medida en función del Producto Interno Bruto— decreció 0.4% en 2003 como resultado del impacto negativo generado por un conjunto de factores, entre los que se destacan el aumento de los precios de los combustibles, la devaluación de la moneda y la crisis bancaria”. El aumento de los precios internos de los combustibles se debió a la conjugación de dos factores, el incremento en el precio del petróleo (Tabla 26) y la fuerte devaluación que experimentó el peso dominicano (Figura 14).

Tabla 26. Índices de precios de los commodities primarios (2005=100)

Años	Alimentos	Materias primas agrícolas	Petróleo*
2000	91.9	110.4	59.3
2001	93.4	110.4	52.9
2002	94.9	108.2	53.3
2003	93.3	100.8	57.1
2004	100.7	99.2	70.4
2005	100.0	100.0	100.0
2006	110.8	109.2	121.1
2007	122.7	110.2	128.5
2008	146.2	105.8	168.9
2009**	128.4	90.0	110.8

* Mercado Spot. Promedio de UK Brent, Dubai y West Texas Intermediate, igualmente ponderados.

** Provisional

Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2010

De estos dos factores, la devaluación de la moneda fue la que tuvo mayor impacto. En el período 2002-2004 la tasa de cambio tuvo un incremento equivalente al 138%, al pasar de 17.59 a 41.93 pesos por dólar (Figura 14).

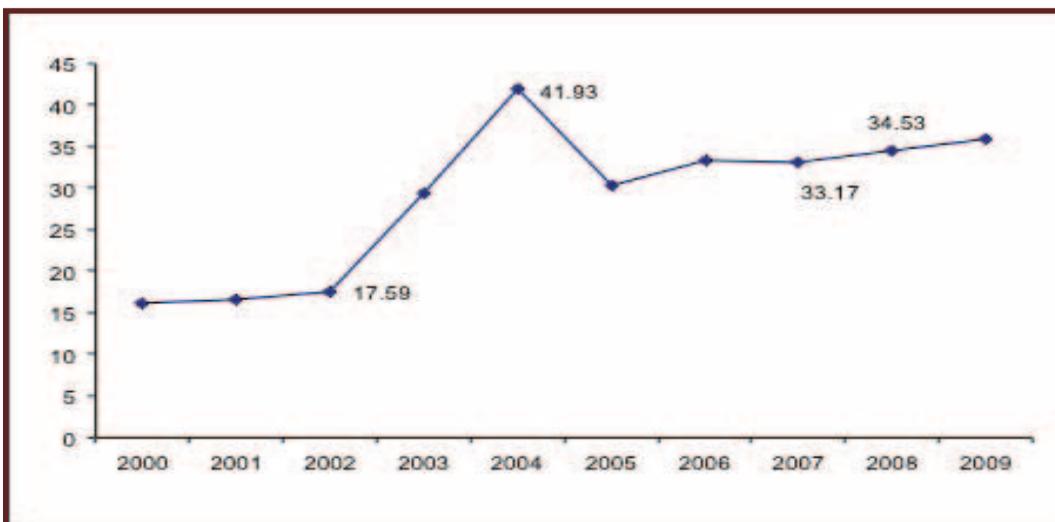


Figura 14. Evolución de la tasa de cambio promedio anual.

Fuente: Banco Central

A manera de ejemplo, para ilustrar la magnitud del aumento en el precio de los combustibles en los años 2002-2004, en la Figura 15 se presenta el comportamiento del precio por galón de gasoil, que es el principal combustible utilizado en la producción y el transporte de carga. En dicho período, el precio del referido combustible se triplicó. Este hecho, acompañado de la devaluación del peso, se tradujo en un alza generalizada de precios. Como se observa en la Tabla 27, la inflación llegó a superar el 40%; siendo los alimentos, el transporte y los hoteles, bares y restaurantes los bienes y servicios que experimentaron los mayores índices de precios.

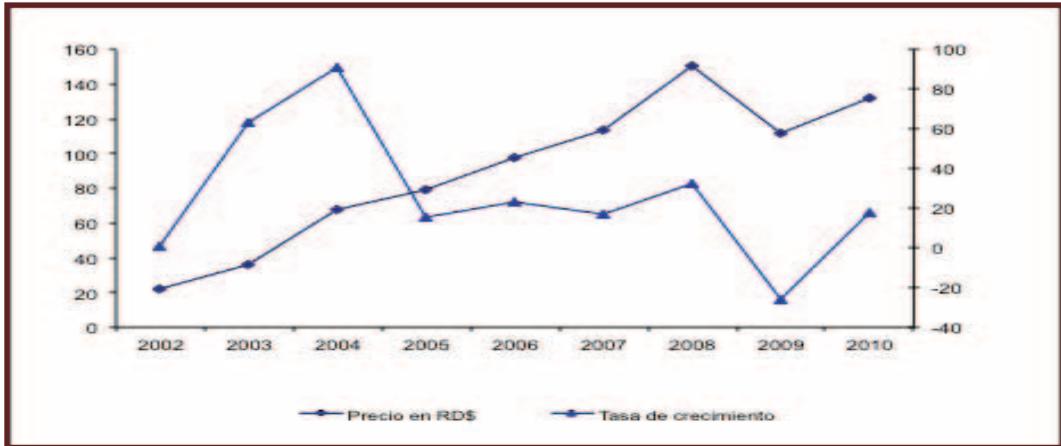


Figura 15. Precio promedio semanal del galón de gasoil regular.

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

Tabla 27. Inflación por grupo de bienes y servicios

Años	Inflación general	Grupos de bienes y servicios				
		Alimentos	Vestuario y Calzado	Vivienda	Transporte	Hoteles, Bares, y Rest.
2002	10.5	8.99	2.89	34.33	13.75	7.52
2003	42.7	51.10	18.43	21.94	66.68	53.45
2004	28.7	33.66	33.73	22.01	18.12	44.38
2005	7.4	0.49	6.50	9.28	24.72	1.87
2006	5.0	5.76	6.85	7.60	2.97	0.96
2007	8.9	8.78	6.50	4.57	17.98	0.53
2008	4.5	12.80	7.76	3.21	-9.66	12.21
2009	5.8	0.36	4.40	15.47	14.38	3.02

Fuente: Estadísticas económicas del BCRD.

A diferencia de la crisis 2003-2004, la del 2007-2008 obedeció más a factores externos. Se puede considerar que la misma fue un reflejo de la crisis financiera global, que comenzó a repercutir en las economías mundiales a mediados del 2007. De acuerdo con la CEPAL (2009), los factores que dieron origen a dicha crisis son de carácter estructural y estuvieron cimentados en un control inadecuado de las instituciones y las prácticas del sistema financiero internacional. Además, durante ese año se registraron fuertes alzas en el precio de los alimentos y el petróleo (Tabla 26).

Los efectos negativos de la crisis financiera internacional en la economía dominicana, se manifestaron principalmente durante el primer semestre del 2008. De acuerdo con el Banco Central (2009), en dicho semestre, la economía presentó fuertes presiones inflacionarias como consecuencia del aumento en los precios del barril del petróleo y de otros bienes básicos. Pero en el segundo semestre del año, la crisis internacional se agudizó, provocando una reducción sostenida de los precios del petróleo (Figura 16). Además, la tasa de cambio permaneció relativamente estable.

Esto ocasionó que la presión inflacionaria se redujera y finalmente, la economía terminó el año 2008 con una inflación de tan sólo 4.5%, luego de haber alcanzado 10.8% en los primeros nueve meses del año. Sin embargo, hay que destacar que en el caso de los alimentos, la inflación sobrepasó el 12%; pero, como era de esperarse, la inflación en el servicio transporte resultó ser negativa (Tabla 27), por la reducción en los precios de los combustibles.

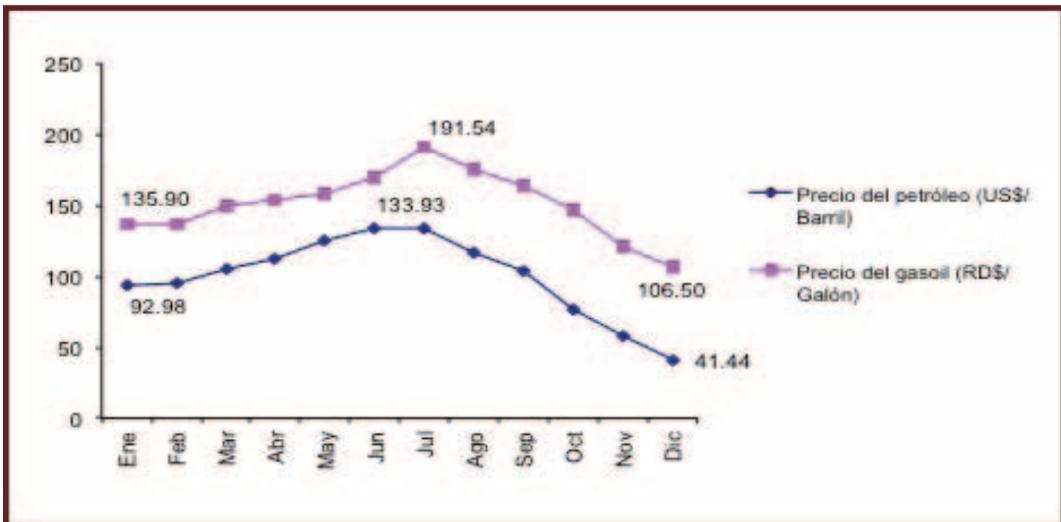


Figura 16. Precios del petróleo (W.T.I) y del gasoil durante el 2008.

Fuente: Fondo Monetario Internacional y Ministerio de Industria y Comercio.

Otro aspecto en el cual las crisis señaladas tuvieron impacto fue el comportamiento del flujo de remesas familiares enviadas a la República Dominicana. Este país ocupa el sexto lugar en América Latina como receptor de remesas, y estas representan la segunda fuente de divisas, solo superada por el turismo (CEMLA, 2010). La Figura 17 refuerza el argumento de que la crisis 2003-2004 y la del 2007-2008 son de naturaleza diferente. Durante la primera, aumentó el flujo de remesas hacia el país, como una manera de los emigrantes contribuir para que sus familiares pudieran lidiar con los fuertes niveles de inflación que se produjeron. En cambio, en el 2008 cuando se agudizó la crisis financiera global, se redujo la tasa de crecimiento del flujo de remesas, llegando a ser negativa en el 2009. De hecho, en este período fue notorio el flujo inverso, es decir personas residentes en la República Dominicana enviando dinero a familiares residentes en el exterior.

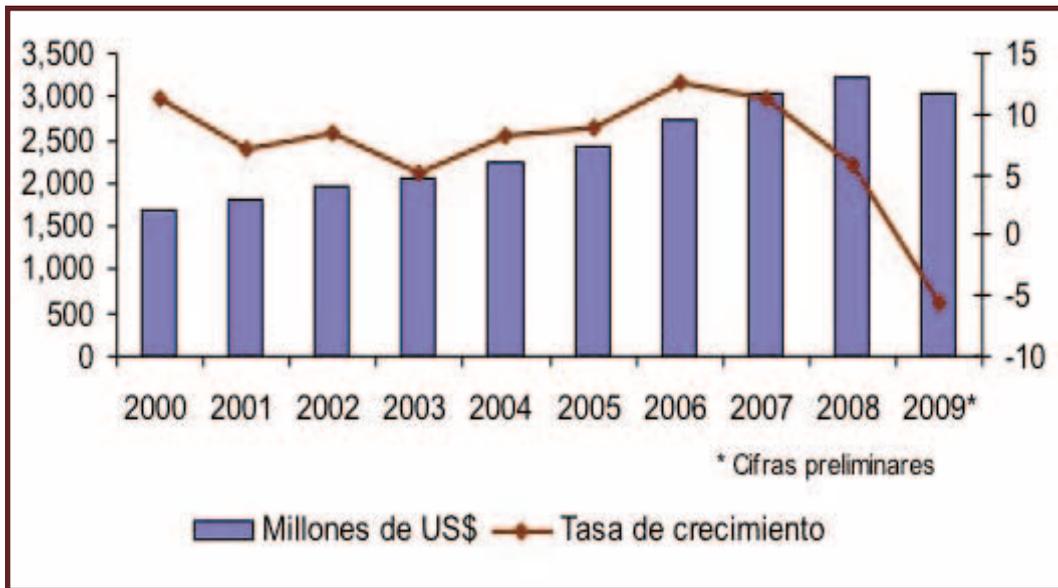


Figura 17. Remesas familiares a la República Dominicana.

Fuente: BCRD. 2010.

Impactos en la pobreza rural

Como se ilustra en la Figura 18, tanto la crisis del 2003-2004 como la del 2007-2008 provocaron un incremento en la pobreza rural. Sin embargo, en sentido general, los efectos fueron mayores en la primera; pero en ambos casos, el incremento en las personas que pasaron a la indigencia superó el incremento en aquellas que pasaron a ser pobres. En el 2004 la indigencia experimentó un crecimiento del 25%, mientras que la pobreza tuvo un

crecimiento del 13%. En cambio, en el 2008, los incrementos fueron 12% y 8%, respectivamente. Puesto que se trata de pobreza monetaria, este comportamiento podría explicarse por el llamado efecto de borde; es decir, aquellas personas que están en el borde de la línea divisoria de las categorías fácilmente pueden cambiar de categoría por efecto de ‘turbulencias’ en la economía. Así, se puede decir que en los períodos analizados, muchas personas pobres estaban ligeramente por encima de la línea de indigencia y, por consiguiente, las crisis las convirtieron en indigentes (Klein 2009).

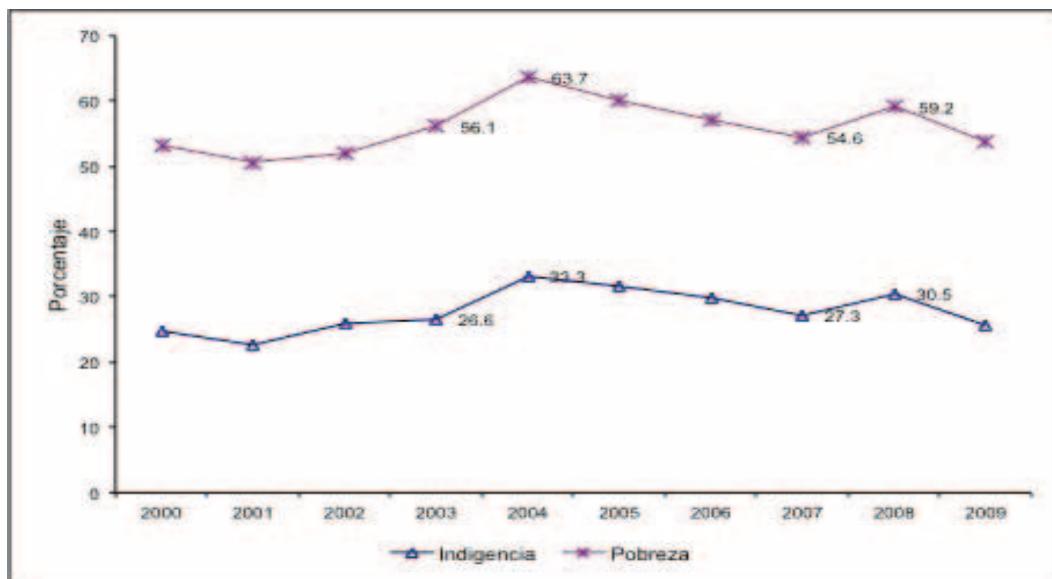


Figura 18. Incidencia de la pobreza e indigencia monetaria (Línea CEPAL) en la zona rural de la República Dominicana.

Fuente: SISDOM 2010.

Impactos en la ocupación rural

Con relación a la ocupación rural, las crisis económicas del 2003-2004 y del 2007-2008 tuvieron efectos diferentes. Los datos de la Tabla 28 muestran que en el 2003-2004 se incrementó la población rural desocupada; mientras que en el 2007-2008 dicha población disminuyó. Analizando los datos a más profundidad, se puede argumentar que, además de los efectos directos que la economía tenga sobre las empresas rurales, este comportamiento está vinculado a una dinámica de migración ciudad-campo que desarrollan aquellas personas que tienen arraigo rural. Esta migración está muy ligada a las condiciones de mejoría relativa imperantes en las ciudades. Es decir, si las condiciones mejoran, muchas personas se mueven a las ciudades; pero cuando éstas empeoran, regresan al campo.

El incremento en la población desocupada experimentado en el 2003-2004 estuvo acompañado de una disminución en la población ocupada, como es de esperarse. Sin embargo, la disminución de la desocupada en el 2008 no estuvo acompañada de un aumento en la ocupación. Lo que significa que esta disminución no fue porque se generaron más empleos, sino más bien porque personas desocupadas salieron del campo, pues la población y la PEA rurales disminuyeron; en cambio la población urbana incrementó.

Volviendo a las crisis en cuestión, recordemos que en el 2003-2004 los niveles de inflación fueron muy altos (Tabla 27), encareciendo el costo de la vida, sobre todo para los residentes en las grandes ciudades. Pero en el 2008, la inflación descendió por debajo de los niveles del 2002. De ahí que en ambos períodos críticos el comportamiento de la tasa de crecimiento de las poblaciones urbana y rural fue inverso (Tabla 28). Es que la zona rural se convierte en 'refugio' para ciertas personas cuando las condiciones económicas no son muy favorables.

Tabla 28. Crecimiento de la población y la ocupación en la zona rural

Año	Tasa de crecimiento Población urbana	Tasa de crecimiento Población rural	Tasa de crecimiento PEA	Tasa de crecimiento población ocupada*	Tasa de crecimiento población desocupada*
2000	-	-	-	-	-
2001	1.6	1.6	0.6	-2.3	24.6
2002	1.6	1.6	0.6	0.7	-0.2
2003	1.1	2.5	0.5	-0.8	8.7
2004	1.2	2.4	-1.6	-5.9	23.5
2005	1.8	1.3	-1.2	2.1	-16.0
2006	1.8	1.4	3.4	4.3	-1.5
2007	1.7	1.5	7.1	6.7	9.5
2008	5.8	-6.1	-11.3	-8.4	-27.2
2009	1.6	1.6	0.1	-1.0	7.9

*Los datos de ocupación para 2000-2003 se refieren al Resto Rural

Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo. BCRD

Datos de población: SISDOM. 2010.

PEA 2000-2003: ONE. 2007. República Dominicana: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050

Dado que en el análisis anterior los datos de ocupación utilizados para el período 2000-2003 corresponden al Resto Rural, también se hizo el análisis tomando en cuenta sólo el sector agropecuario (como una aproximación a lo que ocurre en el medio rural). Los datos presentados en la Tabla 29 muestran con mayor claridad el fenómeno de la dinámica migratoria analizada anteriormente. En el 2004 aumentó la PEA y la ocupación agropecuaria, contrario a lo sucedido en el 2008.

En los datos presentados en la Tabla 29 hay un hecho que merece especial atención. Como se nota, tanto en el 2004 como en el 2008 disminuyó la desocupación agropecuaria y también descendió el PIB agropecuario. Esta situación llama la atención, porque ¿cómo se explica que un sector en decrecimiento sea capaz de ocupar mayor número de personas?

Lo más probable es que la respuesta a esta pregunta haya que buscarla en los tipos de agricultura que practican los productores. En sentido general, en el país se desarrollan dos tipos de agricultura 1) de acumulación, que utiliza grandes cantidades de insumos y tecnologías relativamente sofisticadas y 2) la de subsistencia o familiar, destinadas en gran medida al autoconsumo. Es evidente que de las dos, la primera es la que tiene capacidad de aportar significativamente al producto interno agropecuario. En las referidas crisis, el PIB agropecuario se cayó porque este tipo de agricultura también cayó, debido principalmente al incremento en los precios de los insumos agropecuarios, especialmente los derivados del petróleo, lo cual impidió que se realizaran las inversiones necesarias. Dadas estas circunstancias, es lógico suponer que la agricultura de subsistencia, no la de acumulación, fue la que absorbió el aumento en la ocupación agropecuaria. Esto es posible porque la agricultura de subsistencia, normalmente utiliza pocos insumos y se apoya en la mano de obra familiar o en su defecto se trata de trabajadores por cuenta propia. De ahí que este tipo de agricultura sea la punta de lanza para los hogares pobres rurales asegurarse el sustento alimentario en tiempos de crisis.

Tabla 29. Crecimiento de la ocupación y el PIB agropecuarios

Año	Tasa de crecimiento PEA agrícola	Tasa de crecimiento población ocupada	Tasa de crecimiento población desocupada	Tasa de crecimiento del PIB agrícola
2000	-	-	-	4.2
2001	-7.5	-10.0	10.2	9.5
2002	10.9	13.8	-4.4	2.5
2003	-13.8	-13.9	-13.1	1.8
2004	10.5	11.8	-26.1	-2.5
2005	0.4	0.3	5.1	5.9
2006	7.1	7.4	-4.1	8.6
2007	0.3	0.3	-3.0	1.2
2008	-0.6	-0.4	-13.5	-3.4
2009	4.9	4.5	25.2	12.5

Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo y estadísticas económicas. BCRD.

Crisis naturales²¹

Aun cuando el país puede ser afectado por diferentes fenómenos naturales, en este documento sólo se hará referencia a los ciclones tropicales, que guardan mucha relación al cambio climático. Es un hecho que en las últimas décadas los patrones climáticos a nivel mundial están cambiando. “Cada año las lluvias son torrenciales, las sequías prolongadas, las olas de calor sofocantes y las nevadas insoportables, situación que los expertos atribuyen al cambio climático” (Peguero 2009). De acuerdo con Rodríguez (2006), el efecto más notable en la República Dominicana ha sido un cambio en las épocas de lluvia. Asimismo, afirma que los eventos extremos son más violentos, tanto en la intensidad de las sequías como de las grandes precipitaciones.

Por su ubicación, la República Dominicana es muy proclive a ser afectada por ciclones tropicales, los cuales cuando alcanzan categoría de tormentas o huracanes provocan grandes daños. Como se observa en la Tabla 30, en las últimas cuatro décadas la frecuencia e intensidad de los huracanes se han incrementado en el Atlántico Norte. Así, el número de huracanes mayores (de categoría 3 o mayor) se ha incrementado notablemente, sobre todo en las últimas dos décadas. Si embargo, de los ciclones que han impactado a la República Dominicana en la última década, solo uno ha sido huracán (Tabla 29). Éste fue Jeanne, huracán de categoría 1, que causó una de las más grandes inundaciones registradas en la llanura oriental, destruyendo puentes y aislando la zona turística del Este en el año 2004 (Quezada 2009).

Tabla 30. Número de tormentas y huracanes en el Atlántico Norte en las últimas cuatro décadas y su paso por República Dominicana.

Tipo de ciclón	1970 -1979		1980 - 1989		1990 - 1999		2000 -2009	
	Total	Paso por RD	Total	Paso por RD	Total	Paso por RD	Total	Paso por RD
Tormenta	34	1	41	2	46	1	84	9
Huracán 1	21	1	27	1	22	0	32	1
Huracán 2	9	0	8	0	16	2	7	0
Huracán 3	9	0	11	0	11	0	13	0
Huracán 4	4	0	5	0	13	0	14	0
Huracán 5	3	1	2	2	1	0	7	0
Totales	80	3	94	5	109	3	157	10

Fuente: NOAA. Monthly Weather Review - Annual Summaries of North Atlantic Storms. (Total) Quezada, A.C. 2009. (Paso por RD)

²¹ Parte de esta sección está basada en un estudio no publicado de Pedro Juan del Rosario, Julio Morrobel y Amadeo Escarramán del año 2010 titulado “Desarrollo Territorial y Adaptación al Cambio Climático. República Dominicana”, auspiciado por el Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y el Banco Mundial.

Si bien es cierto que los efectos destructivos de estos fenómenos están ligados a la fuerza de los vientos, muchos de los daños ocasionados se deben a la lluvia que les acompaña, la cual produce deslizamiento de tierra e inundaciones. En el año 2007, la región del Caribe sufrió una intensa actividad ciclónica, con un total de 16 ciclones tropicales, de los cuales seis adquirieron categoría de huracán (NOAA 2008). Aún cuando Félix y Dean fueron los más intensos, alcanzando el último hasta 270 km/h, las tormentas Noel y Olga fueron las que provocaron los mayores daños en la República Dominicana.

En efecto, uno de los desastres de mayor magnitud en las últimas décadas está asociado a la tormenta Olga (Comisión de Santiago 2008). Esta tormenta azotó el territorio dominicano en los inicios del mes de diciembre (fuera de la temporada ciclónica), con un potencial de lluvias muy fuertes, según las predicciones. El desastre fue provocado por el manejo inadecuado del embalse de la Presa de Tavera, frente a los niveles de precipitación anormales en la cuenca alta del Yaque, dando lugar a grandes inundaciones de forma súbita e inesperada en la ciudad de Santiago y en toda la cuenca baja del Río Yaque del Norte en la zona noroeste.

Los resultados se expresaron en pérdidas de vidas humanas (más de 100 muertos), centenares de viviendas destruidas (más de 1,200), 9,994 viviendas afectadas, 61,305 personas desplazadas, 23 puentes y carreteras averiados, 189 comunidades sin comunicación terrestre, daños al acueducto de la zona noroeste, afectando unas 350,000 personas (Unicef 2007), locales comerciales arruinados, estragos multimillonarios en la ganadería y la agricultura (principalmente la producción de plátanos del suroeste y el Cibao Central, el banano del noroeste y el arroz del Bajo Yuna en la zona nordeste). Solo en el caso del banano, se cuantifican pérdidas ascendentes a los RD\$ 1,500 millones (Díaz 2008).

Cinco centrales hidroeléctricas fueron averiadas, alcanzando pérdidas cercanas a RD\$ 600 millones (Diario Libre 2008). A esto hay que agregar el sufrimiento humano causado por el hambre, desolación, angustia e impotencia.

Efectos en la población rural

La mayoría de las ciudades y comunidades más pobladas de la República Dominicana están ubicadas en la parte baja de las cuencas de los principales ríos, como son el Yaque de Norte, Yaque del Sur, Camú, Yuna y Ozama. Debido a esto, muchas comunidades están expuestas a continuas inundaciones y desbordamientos de los cauces de los ríos.

Aunque los efectos de los ciclones suelen ser generalizados, las zonas mayormente impactadas son aquellas en las que se registran los mayores índices de pobreza, sobre todo en el ámbito rural. Por lo regular, la condición de pobreza en que viven muchos hogares hace que éstos tengan que ubicar sus viviendas en lugares vulnerables, propensos a inundaciones y deslizamientos de tierra cuando se presentan tormentas o huracanes.

Además de las pérdidas humanas que suelen ocurrir, en términos globales, la mayoría de los impactos que dichos fenómenos ocasionan en la población rural están relacionados con los medios para ganarse la vida. La agropecuaria, uno de los medios más importantes ligados a la supervivencia de los hogares rurales, es impactada grandemente, tanto por la pérdida de cultivos y animales como por la pérdida de equipos de producción. El caso más extremo es la pérdida del área producción, la cual ocurre cuando el río cambia de curso, arrasando y dejando bajo sus aguas el terreno.

Por otro lado, la destrucción de activos fijos, sobre todo la vivienda, es un efecto recurrente en las zonas más vulnerables. Esto obliga a que las familias afectadas tengan que ser refugiadas, principalmente en las escuelas, con lo que se paralizan las actividades escolares. Asimismo, en muchas ocasiones las comunidades quedan aisladas por varias semanas, debido a la destrucción de puentes y carreteras.

Otros impactos están ligados a la salud. Las inundaciones provocan contaminación del agua y, con ello, aumento de enfermedades. También aumentan las plagas que afectan a personas y cultivos.

En esta situación de desastre se produce un aumento en el desempleo y una reducción de la disponibilidad de crédito para la producción y el consumo, por la incertidumbre en la recuperación del dinero prestado. Esto se traduce en una reducción de las actividades comerciales y de los ingresos familiares. En otras palabras, la recurrencia de tormentas y huracanes hacen que los hogares pobres de las zonas rurales sean cada vez más pobres.

Dentro de los hogares más vulnerables hay grupos que ocupan posiciones relativamente peores:

1. Los más pobres, por la incapacidad para reponerse de los daños; en especial los que practican el conuquismo, porque al no disponer de títulos de propiedad no tienen acceso al crédito para rehabilitar sus predios; pero tampoco suficiente aval para tomar crédito (“fiao”) en el colmado.
2. Los hogares sin tierra, porque no reciben crédito y cierto tipo de ayuda orientada a la producción. En muchos casos, se trata de hogares cuya fuente de ingreso principal es un pequeño negocio por cuenta propia que también es afectado por las condiciones caóticas existentes en el momento de crisis causada por los riesgos climáticos.
3. Los jornaleros agrícolas en general y los haitianos en particular, puesto que en la medida que se deterioran las plantaciones, en esa medida quedan cesantes. A diferencia de lo que ocurre con los jornaleros locales dominicanos, para los haitianos,

por su condición de migrantes temporeros, es más difícil recibir crédito de los colmados, a menos que sean personas muy reconocidas en la comunidad.

4. Hogares con jefatura de madres solteras. Las madres solteras suelen tener la responsabilidad principal en la generación de los ingresos del hogar. En situaciones de crisis, tienen que abandonar el trabajo para atender a los hijos y sus viviendas afectados por las inundaciones, con lo cual dejan expuesta a la familia a problemas de subsistencia inmediata y futura.

Los territorios con mejor dotación de capital (nivel educativo de los hogares, recursos agroecológicos, organizaciones locales, articulación institucional), tienen mayor capacidad de respuesta para la adaptación a los riesgos climáticos.

Reacción de los hogares ante los ciclones

Las capacidades para la mitigación y remediación de los efectos que causan las tormentas y huracanes en las zonas rurales se ven limitadas por las condiciones de pobreza en que viven la mayoría de los hogares. No obstante, éstos adoptan una serie de estrategias que les permiten adaptarse para sobrellevar los embates de las tormentas y huracanes.

Las principales estrategias empleadas por los hogares están dirigidas a preservar sus vidas y los bienes que poseen. Por eso, la mayoría de personas son refugiadas, normalmente en los recintos escolares, a falta de lugares establecidos con estos fines. Además, movilizan animales a lugares más seguros o sacrifican aquellos que tienen alto riesgo de perderse con las aguas; se traslada el mobiliario de la vivienda afectada a la casa de un vecino o se colocan encima de los techos cubiertos con lona para su protección. Algunos construyen sus casas de dos niveles, o las hacen más altas para evitar que se dañen los ajuares cuando llegan las inundaciones.

Aquellos hogares con condiciones económicas un poco más favorables deciden mudarse a otra comunidad menos vulnerable, pero la mayoría tienen que quedarse en su comunidad, porque no pueden adquirir o alquilar una vivienda en otro lugar. En estos casos, dichos hogares siempre están expuestos a ser impactados por las inundaciones en cada temporada ciclónica.

En muchas ocasiones, los hogares se ven obligados a realizar cosechas y ventas anticipadas. Estas acciones, aunque les evitan pérdidas de los frutos, no les permiten obtener las mejores ganancias porque tienen que vender al precio que ofrezca el comprador y además porque es muy probable que los frutos no hayan alcanzado el punto óptimo de cosecha. También los hogares realizan compras adelantadas, especialmente alimentos, para disponer de provisiones en caso de quedar aislados.

Un gran número de acciones están basadas en la solidaridad de los residentes comunitarios. Muchas veces estos se reúnen para apoyar a los más afectados y para realizar labores que beneficien a la comunidad. Entre estas se destacan la reconstrucción o reparación de vivienda, traslado de animales y mobiliario a lugares más seguros, construcción de muros para desviar el agua desbordada y reparto de alimentos.

Asistencia a los hogares

Además de las acciones indicadas anteriormente para su adaptación a los riesgos climáticos, los hogares reciben cierta asistencia o ayuda procedente de instituciones y organizaciones, que pueden ser de origen interno o externo a la comunidad. Normalmente, las ayudas se enmarcan en dos grandes grupos; uno está orientado a las labores de rescate y refugio de las personas y el otro a proporcionar alimentos, vestuarios, sábana, colchones y otros ajueres a los damnificados. Por eso, mientras más acceso tengan a instituciones y más coordinación exista entre éstas, más capacidad tienen los hogares para sobrellevar los embates provocados por tormentas o huracanes.

Las organizaciones locales juegan un papel fundamental en la asistencia a los hogares, sobre todo en los momentos iniciales de las crisis, pues la ayuda proveniente de afuera de la comunidad por lo regular llega tarde. Además, la eficiencia en la distribución de las ayudas a los hogares es mejor cuando se canalizan a través de grupos locales o de instituciones que tienen representación local. Las juntas de vecinos y las iglesias son reconocidas como las instituciones más eficaces en la implementación de sistemas de asistencia.

Por otro lado, hay instituciones públicas de carácter nacional que tienen representación regional y son importantes en las dinámicas de los territorios rurales. Dichas instituciones también contribuyen con la adaptación de los hogares a los riesgos climáticos. Entre estas las más importantes son: Defensa Civil, Cruz Roja, Ministerio de Agricultura, Banco Agrícola, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. Otra institución pública importante, de carácter nacional, es la Comisión Nacional de Emergencia, cuyo accionar está más orientado a la formulación y promoción de las políticas y decisiones del Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres y opera en los territorios a través del Centro de Operaciones de Emergencia.

Pero en sentido general, dado que muchas de las acciones para de adaptación tienen que ver con la preservación de vidas, la Defensa Civil, la Cruz Roja y los bomberos son las instituciones regionales con mayor incidencia en las comunidades para la adaptación a los riesgos climáticos. En las comunidades mejor articuladas con estas instituciones, hay mejores resultados en los procesos de adaptación.

Aunque hay muchas instituciones que intervienen en las comunidades afectadas, sus acciones se caracterizan más por ser reactivas que preventivas. Además, existe una precaria coordinación interinstitucional. Esta situación limita la capacidad de los hogares para la adaptación a los riesgos climáticos.

Condiciones laborales y pobreza

La ocupación

Se reconoce que uno de los factores determinantes y con mayor importancia para explicar la condición de la pobreza rural es el ordenamiento del mercado laboral. Este ordenamiento tiene expresiones muy diversas, incluyendo la variedad de actividades económicas generadoras de empleo, el tipo de empleo (asalariado, no remunerado, permanente, temporal, formal o informal), tipo de contratación, cumplimiento del salario mínimo legal, oportunidades de incorporación de la mujer, acceso al sistema de seguridad social, entre otras formas que inciden significativamente en las condiciones de vida de la población rural. Efectivamente, estudios de caso en países de América Latina muestran que existe una fuerte correlación entre las condiciones de la pobreza rural y el mercado de trabajo (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009).

Como en la mayoría de los países de América Latina, el territorio rural dominicano ya no se puede definir simplemente como un espacio de agricultura. El espacio rural por tradición se ha asociado exclusivamente a la agricultura, tanto que a veces se hace un análisis reduccionista que no contempla todas las potencialidades asociadas a otras actividades económicas en el medio rural. En el marco de esa dicotomía artificial también es frecuente que la actividad agrícola no se incluya dentro del conjunto de las actividades empresariales. En particular, cuando se hace referencia a las microempresas rurales, en la generalidad de las ocasiones, se focaliza en actividades de servicio o manufactura, obviando las diversas actividades agrícolas. De esta forma se reproduce el doble sesgo que supone que el campo es agricultura y además que la agricultura no es una actividad empresarial (del Rosario y López 2007).

En el caso dominicano se reconoce que la ocupación rural se ha desplazado crecientemente de actividades agrícolas a actividades no agrícolas, de acuerdo con el Informe sobre la Pobreza (BID y Banco Mundial 2006). Este informe señala además, que las zonas rurales se han beneficiado muy poco de la prosperidad económica desde la segunda mitad de los años noventa. La economía no agrícola ha crecido más rápidamente que la actividad agrícola durante las últimas dos décadas y por encima de otros países latinoamericanos.

Otros estudios (BID, FAO y CEPAL 2000, Banco Mundial 2004, IICA 2006, Grammont, H. y Martínez 2009) establecen el porqué el empleo no agrícola rural resulta ventajoso para los hogares rurales:

- ♦ Constituye, para algunos hogares rurales, una manera para superar la pobreza que la pura actividad agrícola no ofrece.

- ♦ Permite estabilizar los ingresos compensando la estacionalidad de la producción y del empleo agrícola
- ♦ Permite diversificar las fuentes de ingresos reduciendo los riesgos propios de la actividad agropecuaria
- ♦ Estimula y a la vez es una consecuencia de la modernización de la agricultura, al generar vínculos con la industria, el comercio y otros servicios.
- ♦ Genera oportunidades de empleo e ingresos particularmente para las mujeres y jóvenes.

Para fines de definir estrategias de desarrollo es imprescindible entender la estructura de la ocupación rural, ya que si bien la agricultura sigue siendo la actividad que genera mayor empleo en la zona rural dominicana, es necesario considerar la importancia del empleo no-agrícola en la reducción de la pobreza rural (del Rosario y López 2007). De acuerdo con los datos de la ENIGH 2007, la población rural dominicana alcanzaba un 32.8% (3.1 millones de personas) del total de la población nacional. Según las proyecciones de la ONE (2008), para el año 2009, habría 9.8 millones de personas en el país. La población rural mantendría una proporción alrededor de 33% (3.2 millones de personas) del total de la población (Tabla 31).

Tabla 31. Datos generales sobre la ocupación 2009

Categoría	Total	Mujeres		Hombres	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Nacional					
Población	9,755,954	4,872,903	49.9	4,883,051	50.1
PET*	7,875,905	3,960,824	50.3	3,915,081	49.7
PEA	4,236,441	1,597,658	37.7	2,638,782	62.3
Ocupados	3,657,196	1,299,146	35.5	2,358,050	64.5
Desocupados	630,068	371,235	58.9	258,834	41.1
Tasa desocupación	14.9	23.2		9.8	
Rural					
Población	3,170,508	1,498,168	47.3	1,672,340	52.7
PET	2,551,076	1,192,763	46.8	1,358,313	53.2
PEA	1,312,858	389,603	29.7	923,255	70.3
Ocupados	1,218,134	329,207	27.0	888,927	73.0
Desocupados	174,976	102,260	58.4	72,716	41.6
Tasa desocupación	13.3	26.2		7.9	

*La población en edad de trabajar incluye personas de 10 años y más.

Fuente: SISDOM 2010, ENFT 2009.

La PEA rural es 41.4% del total de la población rural. El total de ocupados es el 38.4% de la población rural (2.6 personas/ocupado y 1.3 ocupados/hogar). Aun cuando las mujeres representan el 47.3% del total de la población rural, la proporción que expresan en términos de la ocupación es relativamente baja. Las mujeres ocupadas (329,207) apenas representan el 27.0% del total de ocupados (ENFT 2009). Esta diferencia no puede ser atribuida a la composición por edad, puesto que ambos sexos muestran una estructura etaria muy similar (ENIGH 2007). Más bien, habría que establecer que las oportunidades en el mercado laboral para la mujer rural son escasas, además del gran peso que se le atribuye a la mujer en actividades no remuneradas del hogar, incluyendo la misma actividad agrícola. En efecto, aunque en general la proporción femenina en la PEA rural ha venido creciendo en el tiempo, su nivel actual de 29.7%, en comparación con la de los hombres (70.3%), es revelador del fenómeno de ausencia de la mujer rural en el mercado laboral. Además, si se observa la tasa de desocupación por género (Tabla 31), la situación de la mujer es notablemente peor que la de los hombres, reflejando el fenómeno de situación de la desocupación de la mujer a nivel nacional.

En el sector rural hay una gran diversidad de ocupaciones (Tabla 32). Tomadas en conjunto, las ocupaciones no agrícolas absorben el mayor porcentaje de ocupados en ese sector (67.4%); aunque si se considera el peso específico de cada tipo de ocupación, entonces los ocupados en la agricultura representan la mayoría de los ocupados. Estos (395,498) representan el 32.6% del total de ocupados en la zona rural.

Tabla 32. Ocupados rurales según categoría de ocupación

Categoría	Ocupados	%
Agricultura	395,498	32.6
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	85,670	7.1
Personal doméstico y afines, limpiadores, lavaderos y planchadores	84,737	7.0
Conductores de vehículos de motor	80,335	6.6
Oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa) y afines	55,187	4.6
Personal de intendencia y de restauración	42,530	3.5
Vendedores de quioscos y de puestos de mercado	31,552	2.6
Cajeros, taquilleros y afines	28,893	2.4
Mensajeros, porteadores, porteros y afines	27,243	2.3
Mecánicos y ajustadores de máquinas	22,330	1.8
Oficiales y operarios del procesamiento de alimentos y afines	19,626	1.6
Otros trabajadores de servicios personales a particulares	17,756	1.5
Vendedores ambulantes y afines	18,256	1.5
Oficiales y operarios de los textiles y de la confección y afines	17,115	1.4
Peones del transporte	17,209	1.4

Secretarios y operadores de máquinas de oficina	14,818	1.2
Peones de la industria manufacturera	13,214	1.1
Otros no agrícolas*	239,830	19.8
Total ocupados	1,211,799	100.0

*Incluye un gran número de ocupaciones cuyo peso específico es bajo.

Fuente: ENFT 2009.

Las categorías de ocupación no agrícola de mayor importancia son vendedores y demostradores de tiendas y almacenes, personal doméstico y afines, limpiadores, lavaderos y planchadores y conductores de vehículos y operadores de equipos pesados. Este último grupo incluye tanto motoconchistas como conductores transportistas en vehículos mayores (carros, camionetas y camiones) y de equipos pesados. Los ocupados agrícolas, a su vez, se distribuyen según lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 33. Ocupados agrícolas rurales según tipo de ocupación

Tipo de ocupación	Ocupados	%
Agricultores y trabajadores de cultivos para el mercado	227,444	57.5
Peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines	128,148	32.4
Criadores y trabajadores pecuarios calificados de la cría de animales para el mercado y afines	33,643	8.5
Pescadores, cazadores y tramperos	3,305	0.8
Productores y trabajadores agropecuarios calificados cuya producción se destina al mercado	1,487	0.4
Trabajadores forestales calificados y afines	1,471	0.4
Total ocupados agrícolas	395,498	100.0

Fuente: ENFT 2009.

Tal como se observa en la tabla anterior, la mayoría de los ocupados agrícolas en la zona rural son agricultores o peones agrícolas. Ambas categorías representan alrededor del 90% de los ocupados agrícolas y el 29.2% del total de ocupados en la zona rural. Ningún otro tipo de ocupación, tomada de forma particular, alcanza este nivel de significación en el mercado laboral rural de la República Dominicana.

Desde el punto de vista de la rama de actividad, se constata también los resultados anteriores (Tabla 34). El porcentaje de ocupados agrícolas rurales dedicados a la pecuaria (cría de animales, pesca o explotaciones mixtas con agricultura), aunque importante, es relativamente bajo (11.3%) con respecto a los ocupados en la agricultura propiamente.

Tabla 34. Ocupados agrícolas rurales según rama de actividad

Rama de actividad	%
Cultivos en general; cultivo de productos de mercado; horticultura	54.1
Actividades de servicios agrícolas y ganaderos, excepto las actividades veterinarias	34.3
Cría de animales	9.2
Pesca, explotación de criaderos de peces y granjas piscícolas; actividades de servicios relacionadas con la pesca	1.6
Cultivo de productos agrícolas en combinación con la cría de animales (explotación mixta)	0.5
Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas	0.4
Total ocupados agrícolas	100.0

Fuente: ENFT 2009.

Esto es consistente con lo que ocurre a nivel de hogar. En el caso de los hogares que disponen de tierra, la finca se utiliza principalmente para el cultivo de productos agrícolas, de acuerdo con los datos que se presentan a continuación.

Tabla 35. Hogares rurales según uso de la finca

Categorías	Hogares	%
Producción Agrícola	110,211	66.3
Producción Agrícola y Forestal	3,842	2.3
Producción Agrícola y Animal	29,292	17.6
Producción Forestal y Animal	252	0.2
Solo Producción Animal	22,605	13.6
Total	166,202	100.0

ENIGH 2007.

Como era de esperar, el tipo de ocupación en la zona rural varía según género. Tal como se observa en la Tabla 36, el 42.9% de los hombres rurales ocupados están en la agricultura. Aunque el porcentaje mayor está empleado en actividades no-agrícolas, desde el punto de vista de la creación de empleo, es evidente que la agricultura sigue teniendo una importancia fundamental para los hombres rurales, en razón de su peso relativo en la ocupación de los mismos.

Tabla 36. Porcentaje de hombres según tipo de ocupación en zona rural

Tipo de ocupación	%
Agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias, forestales y pesqueras con destino al mercado	26.0
Peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines	16.9
Conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles	9.8
Trabajadores no calificados de ventas y servicios	8.2
Modelos, vendedores y demostradores	7.2
Oficiales y operarios de las industrias extractivas y de la construcción	6.1
Oficiales y operarios de la metalurgia, la construcción mecánicas y afines	5.1
Trabajadores de los servicios personales y de los servicios de protección y seguridad	4.4
Peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte	3.9
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	2.6
Otras ocupaciones no agrícolas	9.8
Tota hombres ocupados	100.0

Fuente: ENFT 2009.

La estructura ocupacional de la mujer rural muestra rasgos distintos (Tabla 37). La mayoría de las mujeres tiene empleo no-agrícola (94.1%), con un peso relativo mucho mayor comparado con los hombres, mientras el empleo agrícola es poco significativo (5.9%). Consistente con lo ocurrido en otros países de América Latina, en las últimas décadas el crecimiento del comercio y los servicios, en los cuales la mujer tiene un rol predominante (del Rosario y López 2007), explica en gran medida la estructura del empleo femenino rural actual.

Tabla 37. Porcentaje de mujeres según tipo de ocupación en zona rural

Tipo de ocupación	%
Trabajadores no calificados de ventas y servicios	31.5
Trabajadores de los servicios personales y de los servicios de protección y seguridad	16.1
Modelos, vendedores y demostradores	14.2
Empleados en trato directo con el público	7.4
Profesionales de la enseñanza	4.6
Operadores de máquinas y montadores	3.7
Oficinistas	3.3
Peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines	3.0

Agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias, forestales y pesqueras con destino al mercado	2.9
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	2.9
Otras ocupaciones no agrícolas	10.4
Total mujeres ocupadas	100.0

Fuente: ENFT 2009.

Ya para el año 1999, los estudios de Fondomicro mostraban la importancia de los negocios no-agrícolas manejados por mujeres. Un poco más del 60% de los propietarios de micro y pequeñas empresas no-agrícolas (MPERNA) estaba constituido por jefes de hogar y de éstos, el 56% eran mujeres. En ese momento había cerca de 26,000 hogares que dependían principalmente de una empresa no-agrícola cuyo propietario era mujer (del Rosario y López 2007). Lo anterior indica que el empleo no-agrícola es una alternativa particularmente considerable para el empleo y generación de ingresos de las mujeres rurales.

No obstante, hay que destacar que al interior del espacio rural las mejores opciones de acceso al empleo y los mayores niveles de ingreso se concentran en los individuos y hogares mejor dotados en su canasta de activos. Los niveles educativos, la disponibilidad de tierra, la existencia de infraestructuras, la cercanía a ciudades o actividades urbanas dinámicas, entre otros, son factores que marcan la diferencia en la distribución del empleo y de los ingresos rurales. En otras palabras, los que poseen mejores activos en el medio rural también concentran las mejores opciones de empleo e ingresos. Por ende, las MPERNA no son necesariamente un factor de redistribución del empleo y los ingresos rurales.

Por otra parte, las dificultades para el acceso a la tierra de un gran número de los hogares campesinos han sido vistas como una de las principales causas estructurales de la pobreza rural en América Latina (Macours *et al.* 2004). La ECADERT también reitera este problema: “Una de las causas fundamentales del estancamiento de la agricultura y de la persistente pobreza rural es la concentración de recursos, incluyendo la distribución muy desigual de la tierra y su apropiación especulativa e improductiva. Esta situación constituye un fuerte obstáculo para el desarrollo de una agricultura moderna que multiplique las articulaciones entre diversos sectores económicos y niveles empresariales, genere empleo e ingresos y dinamice las economías rurales” (CAC 2010).

En el caso dominicano también hay que reconocer que ese fenómeno sigue latente, particularmente en el caso de las mujeres. En efecto, de los 826,255 hogares existentes en el año

2007 había solamente 166,202 (20.1%) que disponían de tierra para agricultura (ENIGH 2007). Este fenómeno es expresión del problema histórico estructural de la desigualdad en la tenencia de la tierra en las áreas rurales.

Esta limitación también explica porqué la agricultura tiene el bajo peso relativo mostrado en la ocupación de la mujer rural. El tema de la limitación para el acceso a la tierra cobra importancia porque la misma está fuertemente asociada a la indigencia rural. Por tal razón, las comunidades campesinas sin acceso a tierra o con acceso a tierras marginales en secano se sitúan entre los grupos sociales más impactados por la indigencia y la pobreza (del Rosario y López, 2007).

A pesar de que la agricultura tiene poca importancia relativa en el empleo de la mujer rural, se reconoce que el crecimiento, en la última década, de cultivos intensivos para la exportación (banano, mango, vegetales orientales y hortalizas de invernadero, principalmente) ha generado oportunidades para el empleo temporal de la mujeres. Las zonas rurales de La Línea Noroeste, Baní, Ocoa y La Vega son buenos ejemplos de zonas que han desarrollado estas nuevas oportunidades. El peso relativo que tiene este tipo de ocupación, que implica cierto nivel de calificación, apenas representa 2.9% en la ocupación de las mujeres en el año 2009. Sin embargo, hay indicios de que estas ocupaciones impulsan una diferenciación positiva a favor de las mujeres, con relación a los hombres, en los ingresos promedios percibidos en el sector agrícola.

La pobreza en los hogares de los ocupados

Como muestran los datos presentados en la Tabla 38, la condición de pobreza asociada a los hogares de los ocupados rurales no ha mejorado significativamente en la última década. Mantiene un promedio de 44.3% durante el período 2000-2009. Como se ve, las crisis de los años 2003-2004 y 2007-2008 profundizaron sensiblemente la situación de pobreza de esos hogares. Sin embargo, a pesar del registro de altos niveles de crecimiento económico agregado a partir del 2005, el nivel de pobreza rural en el año 2009 se mantiene similar al del año 2000, aún cuando hay una reducción de 1.4 puntos porcentuales de los indigentes.

Si se compara con la nacional, los niveles de pobreza son mayores en la población ocupada rural. Esta pobreza puede estar relacionada con distintos factores del mercado laboral.

Tabla 38. Hogares de la población ocupada rural* y nacional según condición de pobreza monetaria (porcentaje)

Condición de pobreza	Año									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rural										
Indigente	14.9	13.6	15.8	19.2	23.4	21.7	19.1	16.1	17.6	13.5
Pobre no Indigente	24.8	25.1	23.7	28.5	30.3	27.6	27	27.5	27.2	25.9
Total pobres	39.7	38.7	39.5	47.7	53.7	49.3	46.1	43.6	44.8	39.4
No pobre	60.3	61.3	60.4	52.3	46.3	50.6	53.9	56.3	55.2	60.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Nacional										
Indigente	7	6.4	7.5	10.3	14.6	12.9	11.5	10.7	10.8	9.4
Pobre no Indigente	17.6	18.2	18.1	22.9	27.8	25.6	24.1	24	24.5	23.9
Total pobres	24.6	24.6	25.6	33.2	42.4	38.5	35.6	34.7	35.3	33.3
No pobre	75.4	75.4	74.4	66.8	57.7	61.5	64.4	65.3	64.7	66.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

*Los datos están referidos al “resto rural” (no incluye el sector rural del Distrito Nacional ni la provincia de Santo Domingo) dentro de los grandes dominios geográficos.

Fuente: SISDOM 2010 (cálculos sobre línea de pobreza de la CEPAL).

Es evidente que la desocupación es un factor relevante para explicar la incidencia de la pobreza en los hogares, en tanto incapacita a la población económicamente activa a disponer de ingresos laborales para el hogar, haciéndoles depender de otros ingresos, probablemente transferencias. En el caso de República Dominicana, aunque la tasa de desocupación ampliada rural alcanza un alto nivel de 13.3%²² (5.5% hombres y 7.8% mujeres) en el año 2009, hay una reducción significativa con relación a 2004 (Tabla. 39).

22 Según el Banco Central (Estadísticas del mercado de trabajo), la tasa de desocupación ampliada nacional para el año 2009 es 14.4%. Ésta es la tasa más alta de toda América Latina y el Caribe, según la CEPAL (2010).

Tabla 39. Ocupación, desocupación y pobreza monetaria rural

Año*	PEA	Tasa de ocupación	Tasa de desocupación	Incidencia de pobreza en hogares de ocupados
2000	1,350,140	89.1	10.9	39.7
2001	1,358,679	86.5	13.5	38.7
2002	1,366,322	86.6	13.4	39.5
2003	1,373,010	85.5	14.5	47.7
2004	1,350,570	81.8	18.2	53.7
2005	1,334,228	84.5	15.5	49.3
2006	1,379,728	85.3	14.7	46.1
2007	1,477,512	84.9	15.1	43.6
2008	1,310,985	87.6	12.4	44.8
2009	1,312,858	86.7	13.3	39.4

*Los datos 2000-2003 se refieren al Resto Rural

Banco Central. Estadísticas mercado de trabajo

PEA 2000-2003: ONE. 2007. República Dominicana: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050

Fuente: ENFT.

Hay una estrecha relación entre la ocupación y la pobreza monetaria. De hecho, ambas variables están inversamente correlacionadas ($r=-0.80$, $R^2=0.64$). Asimismo, la elasticidad promedio de los cambios en la pobreza rural en relación a los cambios en la ocupación es -2.0% . Es decir, que un aumento de un punto porcentual de la ocupación reduciría el doble la pobreza. Estos resultados evidencian la importancia de la creación de empleos para la reducción de la pobreza, en cuanto que los ingresos laborales tienen un gran peso en la totalidad de los ingresos de los hogares.

No obstante el comportamiento favorable de la ocupación en el período 2004-2009, para todo el período 2000-2009 se revela un persistente alto nivel de la pobreza en los hogares de los ocupados rurales, promediando 44.2% , con una tendencia al alza (Figura 19). Otros factores deberán explicar esta tendencia de la pobreza en los hogares rurales.

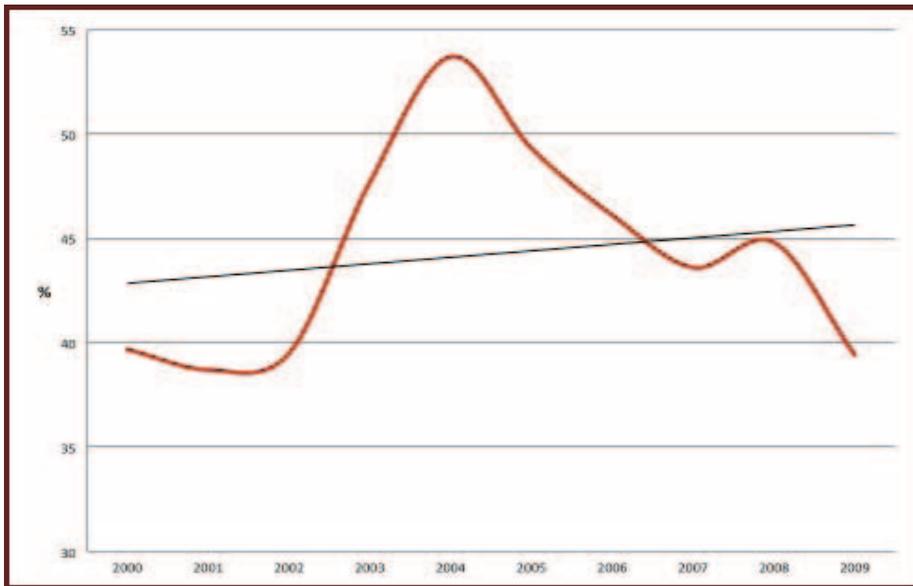


Figura 19. Pobreza monetaria en los hogares de los ocupados rurales

Fuente: SISDOM 2010 (línea de pobreza de la CEPAL).

También la Tabla 39 muestra una aparente relación causal entre desocupación y pobreza monetaria. En el período 2000-2003 aumenta la pobreza asociada a un aumento de la tasa de desocupación. En cambio, desde el 2004 hasta el 2009, la tasa de desocupación muestra una tendencia a la baja y a la vez se reduce la pobreza de los hogares asociados a los ocupados. Sin embargo, en términos estadísticos hay una relación débil entre ambas variables ($r=0.67$, $R^2=0.44$).

Esa débil relación podría tener explicación en el hecho de que la tasa de desocupación ampliada pierde significación cuando se aplica al sector rural, puesto que aquí el empleo tiene un carácter fuertemente estacionario. Por eso, como afirma Klein (2009), “la tasa de desempleo es una medida que se debiera aplicar más bien al sector de asalariados, tanto urbanos como rurales, que son los que efectivamente buscan empleo. Pero en el sector rural agrícola hay muchos trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados para los cuales la medición no ilustra su real situación”.

El carácter estacional de la ocupación rural se debe principalmente a la importancia relativa que tiene todavía la ocupación agrícola y al carácter estacional de la agricultura. Muchas personas entran y salen del mercado laboral continuamente. Por esto, un fenómeno particularmente sugestivo es la presencia de mano de obra haitiana, sus condiciones de trabajo

y su impacto en el mercado laboral rural. Pero se desconocen o no existen las estadísticas oficiales al respecto. El registro de esta población resulta difícil porque se trata de un grupo social de gran movilidad. Aún así, es prácticamente imposible identificar un cultivo importante para el mercado donde no exista un número relativamente alto de haitianos ocupados en diferentes tipos de labores. En mayor medida, este tipo de ocupación asalariada tiene un carácter temporal. A pesar del desconocimiento formal de esta realidad, es de común aceptación que hay un número significativo de haitianos en las áreas rurales, laborando principalmente en actividades agrícolas, cuyo impacto en el mercado de trabajo rural debe ser importante.

La situación anterior hace que los indicadores de desocupación ampliada, en términos de la sub-utilización de la fuerza laboral, tengan significación prácticamente en el caso de sectores no agrícolas, particularmente comerciales y de servicios, que muestran un comportamiento muy parecido a los mercados laborales urbanos.

De igual modo, hay diferencias sustanciales entre el significado de la desocupación abierta urbana y rural. Según las fuentes oficiales (Tabla 40), la desocupación abierta ha promediado 4.2% para el período 2000-2009, menor que la desocupación abierta a nivel nacional. Llama la atención el comportamiento en el año 2008. La reducción de la desocupación rural en ese año está asociada paradójicamente a la crisis 2007-2008²³.

Tabla 40. Tasa de desocupación abierta rural (porcentaje)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nacional	6.3	7.2	6.6	6.8	6.1	6.4	5.5	5.0	4.6	5.3
Rural	3.8	4.6	4.4	4.2	4.7	4.6	4.1	4.5	3.2	4.3

Fuente: SISDOM 2010

La desocupación abierta, como la desocupación ampliada, es un indicador débil cuando se trata del sector rural, en la medida que los desocupados suelen emigrar tanto a las zonas urbanas nacionales como al extranjero. De ahí que, afirma Klein (2009), “en la práctica, el sector rural exporta su desempleo”. Este fenómeno explica la reducción de la PEA rural (-11%), y de la tasa de desocupación (-18%), en el año 2008 (Tabla 39), como resultado de la mejoría notable de los indicadores de precios, particularmente en el segundo semestre de ese año (Banco Central 2009). La migración de los desocupados rurales está asociada a la mejoría relativa de las condiciones económicas básicas entre la zona urbana y la rural; además, es expresión del insuficiente dinamismo del mercado laboral rural para absorber nuevos puestos de trabajo.

²³ La explicación se desarrolla en la sección anterior.

En efecto, debido a la importancia que tienen los ingresos laborales en el total de los ingresos del hogar, el nivel de incorporación de miembros del hogar en el mercado de trabajo es un factor que se debe considerar para explicar el comportamiento de la pobreza de los hogares rurales. En la Figura 20 se muestra la tendencia negativa del número de ocupados por hogar.

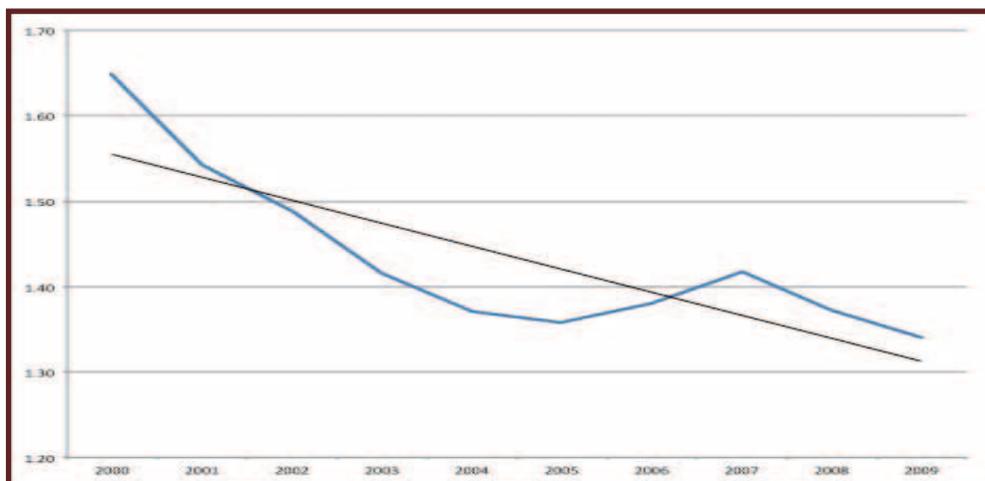


Figura 20. Cantidad de ocupados por hogar en la zona rural

Fuente: ENFT
SISDOM 2010

Siendo la agricultura el sector empleador de mayor importancia en el medio rural, y a pesar del crecimiento presentado en el período indicado (4% promedio), acompañado de un aumento de la ocupación (1.2% promedio), según el Banco Central (2010), la agricultura no redujo la vulnerabilidad de los hogares rurales ampliando la capacidad de los mismos para captar ingresos a través de la ocupación de nuevos miembros del hogar. Mas al contrario, presentándose una reducción de la ocupación por hogar, hay que aceptar que la agricultura no creó suficientes empleos para impactar significativamente sobre el nivel de la pobreza de los hogares rurales en el período 2000-2009. En gran medida, esto explica también el proceso de exportación de desocupados hacia las áreas urbanas.

La situación señalada anteriormente es consistente con los resultados de diversos estudios realizados en países latinoamericanos sobre el fenómeno de la coexistencia de un “boom agrícola” y la persistencia de la pobreza rural en la última década. “Los resultados alcanzados confirman, en general, la hipótesis de que resulta necesario relativizar la importancia que tiene el crecimiento de la agricultura en la superación de la pobreza rural” (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009). Obviamente, debe haber condiciones en la agricultura que impiden una correspondencia entre su crecimiento y la reducción de la pobreza rural.

Esto conduce a entender la relación entre el tipo de ocupación y la pobreza en las áreas rurales. En este sentido se reconoce, a diferencia de lo que ocurre en la zona urbana, que la pobreza en las áreas rurales se extiende a todos los grupos ocupacionales. Distintos estudios sobre la realidad rural latinoamericana indican que la mayor proporción de los pobres rurales se concentra en la población que trabaja por cuenta propia, especialmente aquellos que dependen de la agricultura de subsistencia (del Rosario y López 2007, Da Silva, Gómez y Castañeda 2009 y 2010).

A falta de información específica sobre la pobreza de la población que trabaja por cuenta propia en agricultura de subsistencia, la condición de pobreza monetaria de los hogares relacionados a los ocupados en la agricultura a nivel nacional (Tabla 41) es una aproximación de la situación de los hogares de la población ocupada en la agricultura de subsistencia. Esta población es un grupo importante, mayoritario, dentro del sector de la agricultura en las áreas rurales, como se verá adelante.

Tabla 41. Hogares de la población ocupada en la agricultura según condición de pobreza monetaria (porcentaje)

Pobreza	Año									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indigente	22.1	19.6	23.3	27.2	32	30	28.8	21.9	25.3	19.3
Pobre no Indigente	28.8	27.3	27.5	29.5	30.3	29.8	29.5	32.7	31.2	32.7
Total pobres	50.9	46.9	50.8	56.7	62.3	59.8	58.3	54.6	56.5	52.0
No pobre	49.1	53.1	49.2	43.3	37.7	40.3	41.6	45.4	43.5	48.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SISDOM 2010.

En definitiva, si se comparan los datos de las tablas 38 y 41, se puede observar que en el período 2000-2009 la condición de pobreza de los hogares asociados a los ocupados en la agricultura a nivel nacional (54.8% en promedio) adquiere un nivel más crítico que la del total de los ocupados en el sector rural (44.3% en promedio). Este resultado indica que los ocupados en actividades no agrícolas están en mejores condiciones que los ocupados en la agricultura, en relación a la incidencia de la pobreza monetaria a nivel de hogar. Lo anterior conduce a reiterar lo planteado por varios estudios realizados en distintos países de América Latina, en el sentido que las actividades rurales no-agrícolas generan mejores condiciones de empleo e ingresos que las agrícolas (del Rosario 2009, Grammont y Martínez 2009).

De disponer la información, la situación resultaría más dramática si se hubiese comparado con la condición de pobreza de los hogares de los ocupados en la agricultura que residen ex-

clusivamente en las áreas rurales. Esto cobra significación puesto que de los datos oficiales se puede deducir que un número significativo de personas ocupadas en este tipo de actividad residen en la zona urbana (ocupados urbanos que están involucrados en la agricultura). De acuerdo con los datos de la ENFT 2009, el total nacional de ocupados en la agricultura y ganadería para el año 2009 es 515,244; mas el total de esos ocupados que residen en la zona rural es 395,498 (76.7%). Es decir, existen 119,746 ocupados en la agricultura (23.2%) que residen en áreas urbanas. Entonces, es razonable suponer que en general los hogares de este último grupo presenten menores niveles de pobreza que los de sus homónimos rurales.

Efectivamente, los que disponen de fincas de mayor tamaño son residentes urbanos. El 10% de los que tienen las fincas de mayor tamaño acumula un total de 31.2 millones de tareas²⁴ (con tamaño entre 300 y 75,500 tareas); mientras que el 90% de los residentes rurales que disponen de tierra acumulan solamente un total de 4.2 millones de tareas. Aquellos tienen 7.4 veces más tierra que éstos (ENIGH 2007). Este fenómeno es expresión de la inequidad crónica de la distribución de la tierra en República Dominicana. Esto explica en gran medida el carácter estructural de la pobreza en los hogares rurales, ya que la tierra es uno de los principales activos de la población rural.

En consecuencia, los datos utilizados en la Tabla 41 subvaloran significativamente el nivel de pobreza de los hogares asociados a los ocupados rurales en agricultura. De utilizar los datos correspondientes a este grupo, la diferencia de la incidencia de la pobreza a nivel de hogar, entre los ocupados rurales agrícolas y no agrícolas, sería mayor que la presentada. En otras palabras, los hogares pobres de los ocupados en la agricultura son mucho más pobres que los hogares de los ocupados no agrícolas.

El argumento planteado anteriormente cobra mayor fuerza porque se establece que la mayoría de los ocupados en el sector rural está conformada por trabajadores por cuenta propia no profesionales. Según la ENFT 2009, se trata de una población de 640,215 ocupados, que representan el 52.5% del total de ocupados (Tabla 42). De éstos, el 83.4% son hombres.

Tabla 42. Ocupados rurales según categoría ocupacional

Categorías	Cantidad	%
Empleado u obrero del gobierno general	92,483	7.6
Empleado u obrero de empresas publicas	11,963	1.0
Empleado u obrero de empresas privadas	317,057	26.0
Trabajador por cuenta propia profesional	2,555	0.2
Trabajador por cuenta propia no profesional	640,215	52.6
Patrón de empresas no constituidas en sociedad	43,761	3.6
Ayudante familiar o no familiar no remunerado	31,587	2.6
Servicio doméstico	78,513	6.5
Total	1,218,134	100.0

Fuente: ENFT 2009.

24 Los productores agropecuarios usuarios de grandes extensiones de tierra están asociados principalmente a la ganadería, al cultivo de caña de azúcar y arroz (SEMARENA 2005).

De la tabla anterior se deduce que 8.6% son empleados públicos, 38.7% empleados privados y el 52.8% trabajadores por cuenta propia. El total de empleados públicos y privados conforman el grupo de los asalariados (44.6%), sin incluir los no remunerados. Es importante destacar que un porcentaje relativamente alto de los ocupados rurales está constituido por empleados u obreros de empresas privadas (26.0%). Las condiciones laborales en este mercado marcan de forma significativa las condiciones de la pobreza de los hogares rurales.

Hay que señalar que debido al carácter estacional de la agricultura, muchos de los trabajadores por cuenta propia también son asalariados temporales. Es decir, son también dependientes. De igual manera, se sabe que mujeres y niños transitan temporalmente por ocupaciones remuneradas; y también se conoce de la migración hacia otros territorios rurales, incluso de todo el núcleo familiar, con el fin de ocupar un empleo temporal. El pluriempleo es condición típica en los hogares rurales.

Esta complejidad del empleo rural releva las limitaciones de las estadísticas para caracterizar el mercado laboral rural. Como dice Klein, “todos estos conocidos procesos ha sido difícil captarlos con los mecanismos convencionales de recolección de información estadística y por lo tanto se desconoce no solo su verdadera magnitud sino que también los mecanismos mediante los cuales estos procesos ocurren. Por ejemplo, no se sabe cómo se toman las decisiones al interior del hogar con respecto a la participación económica de sus miembros, cuestión que determina las condiciones de la oferta de mano de obra” (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009).

¿Cuáles son los grupos de ocupados que están en peores condiciones de pobreza? Los asalariados representan en promedio el 15.7% de los ocupados en la agricultura a nivel nacional, para el período 2000-2009. En el año 2009, la tasa de asalarización en este sector era de 13.7% (SISDOM 2010). Si se aplica ese porcentaje a la zona rural, alrededor del 86% de los ocupados agrícolas son agricultores por cuenta propia (aproximadamente 332,000), dentro de los cuales la mayoría está constituida por agricultores de subsistencia. El tamaño de las fincas de los hogares rurales que disponen de tierra confirma esta situación.

Dos fenómenos importantes se asocian a esta situación. En primer lugar, el número exiguo de hogares que disponen de tierra (20.1%) para cultivar o criar. En segundo lugar, el 60% de las fincas alcanzan un área de 30 tareas²⁵ o menos y el 50% de las fincas tienen 20 tareas o menos (ENIGH 2007). Sin considerar otras condiciones agroecológicas adversas, con esta disponibilidad de tierra, salvo en cultivos muy intensivos, como hortalizas y papa, puede darse un proceso sostenido de acumulación. Se trata, más bien, de hogares esencialmente de agricultores por cuenta propia de subsistencia, como se confirma con los datos del gasto total en agricultura y la pecuaria que realizaron estos hogares en el año 2007.

²⁵ Una tarea equivale a 628.5 m².

El 75% de los hogares que tienen agricultura gastaron un valor máximo de 14,400 pesos (1,200 pesos promedio mensuales); el 50% gastó 3,900 ó menos. Y el 75% de los que realizan actividades pecuarias gastaron un monto máximo de 3,100 pesos (258 pesos promedio mensuales). La magnitud de estos valores no puede asociarse a ningún tipo de actividad productiva de acumulación. En consecuencia, se puede afirmar que la mayoría de los hogares rurales que disponen de tierra para el cultivo de productos o la cría de animales lo hacen con un carácter de subsistencia de forma sumamente precaria.

En ese grupo de hogares se encuentran los más pobres de los pobres rurales. Estos hogares se ubican fundamentalmente en territorios de ladera denominado “predominantemente rural”. En el año 2002, estos territorios tenían la mayor incidencia de pobreza a nivel de hogar; un 73% (246,848) de los hogares asentados en estos territorios eran pobres (Tabla 4).

El ingreso laboral

La relación entre ocupación y pobreza también está mediada por la situación del ingreso laboral rural, dado el peso relativo que tiene en la composición del ingreso total del hogar; generalmente representa una proporción mayor que el ingreso por transferencia, sea del gobierno o de remesas. La excepción suele suceder en los hogares donde sus miembros son personas no activas en términos económicos.

Asumiendo como aproximación la desagregación correspondiente al “resto rural” en las estadísticas oficiales, en la Tabla 43 se puede observar el comportamiento del ingreso laboral rural:

Tabla 43. Ingreso laboral promedio mensual en ocupación principal

Desagregaciones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total País	5,053	5,294	5,308	5,662	7,076	8,874	9,644	10,336	11,198	12,342
Distrito Nacional y Provincia Santo Domingo	6,701	6,916	6,962	7,397	9,138	11,779	12,871	13,726	14,791	16,292
Resto urbano	4,975	5,218	5,379	5,681	6,987	8,297	9,174	9,836	10,754	11,943
Resto rural	3,141	3,396	3,287	3,557	4,706	6,041	6,382	7,062	7,468	8,198
Tasa crecimiento real		-0.7	-8.0	-15.1	-12.6	23.2	-1.8	4.3	-4.4	8.3
Resto rural (real)		3,119	3,124	2,791	3,109	5,798	5,932	6,656	6,751	8,088

Fuente: SISDOM 2010.

El ingreso laboral promedio mensual rural se ha incrementado en 160.9% en el año 2009 con relación a 2004, un aumento mayor que lo ocurrido a nivel nacional (144.2%). A pesar

de los efectos negativos de la crisis 2003-2004, en términos reales hay una variación porcentual del ingreso laboral de 157.4% en el sector rural para el período de estudio. De aquí habría que deducir que los hogares rurales mejoraron sustancialmente su condición de vida a través del aumento del ingreso laboral.

Pero, ¿cómo explicar la persistencia de tan alto nivel de la pobreza monetaria en los hogares de los ocupados rurales (44.3% promedio 2000-2009), cuando hay un aumento significativo del ingreso laboral rural?

Durante todo el período de estudio, la población rural ocupada agrícola (32.5%) exhibe el más alto nivel de pobreza a nivel de hogar en relación al total de los ocupados rurales, como se mostró anteriormente. Por otra parte, solo el 15.7% de los ocupados agrícolas son asalariados; el resto corresponden a ocupados por cuenta propia, dentro de los cuales los agricultores de subsistencia representan una alta proporción.

Se ha señalado que la situación de pobreza afecta a todas las categorías de ocupados rurales; pero, hay grupos que muestran mayor incidencia de la pobreza que otros. Dadas las características de la agricultura de subsistencia, es imposible suponer que a partir de esa base productiva puede darse un proceso de mejoramiento del ingreso en el orden indicado. Entonces, la hipótesis más razonable es que el impacto positivo del aumento del ingreso laboral estuvo concentrado principalmente en los hogares de los ocupados no agrícolas, sobre todo de los ocupados por cuenta propia dentro de este sector (patrones de empresas no constituidas en sociedad y trabajadores por cuenta propia profesionales); en menor grado los asalariados (empleados u obreros de empresas privadas) y, con menor impacto, los empleados y obreros de empresas públicas y del gobierno en general. Estos grupos representan alrededor de 38.6% de los ocupados rurales.

La incidencia de la pobreza a nivel de hogar en el sector rural está marcada principalmente por los agricultores por cuenta propia no profesionales, sobre todo los de subsistencia (185,662), y los asalariados agrícolas, peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines (128,148). Estos dos grupos componen aproximadamente el 25.8% del total de los ocupados rurales.

Traslapando los distintos grupos ocupacionales hay una numerosa y diversa cantidad de hogares cuyos niveles de ingresos se mueven en el borde de la línea de pobreza. Las coyunturas económicas generales definen el movimiento de estos grupos hacia arriba o abajo de esa línea.

Pero esta composición de los grupos ocupacionales solo explica parcialmente la persistencia de la pobreza monetaria en el medio rural, en el marco de una reducción de la desocupación en el período 2004-2009 y un aumento de los ingresos laborales durante todo el

período 2000-2009. La Tabla 44 expresa la situación de inequidad prevaleciente en el sector rural, relacionada a la distribución del ingreso, en el período corto 2004-2009. El ingreso mensual de la ocupación principal percibido por la mayoría de los ocupados es menor que el promedio de esos ingresos, indicando que hay una minoría que recibe ingresos muy superiores a los ingresos de la mayoría.

Tabla 44. Porcentaje de ocupados con ingresos por debajo del promedio mensual

Año	Ingreso promedio mensual	Ocupados
2000	3,141	n.d.
2001	3,396	n.d.
2002	3,287	n.d.
2003	3,557	n.d.
2004	4,706	52
2005	6,041	65
2006	6,382	61
2007	7,062	65
2008	7,468	66
2009	8,198	86

Fuente: SISDOM 2010, ENFT 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

En el último año del período, el ingreso mensual de la ocupación principal del 75% de los ocupados rurales (incluye todas las categorías de ocupación) está por debajo de 5,160 pesos (ENFT 2009). En el caso de los hombres, el 75% tiene ingresos menor de 7,600; y en el caso de las mujeres, el 80% por debajo de 2,100 pesos. Solo el 14% de los ocupados recibe ingresos por encima del promedio rural de 8,198 pesos.

Para el año 2007, en el caso particular de los asalariados, el ingreso por trabajo asalariado principal es también bajo en relación al promedio rural de 7,062 pesos. El 73% de ese grupo tiene un ingreso total mensual de la ocupación principal menor de 7,000 pesos²⁶; y el 50% está por debajo de 4,800. Solamente el 5.6% (33,729) del total de asalariados (603,054) tiene ocupación secundaria. En este caso, el 75% tiene ingresos por debajo de 4,200 (ENIGH 2007). En consecuencia, la mayoría de los asalariados tienen ingresos menores que el grupo de los ocupados por cuenta propia, sin incluir los agricultores de subsistencia por las razones mencionadas anteriormente. De igual modo, ya que la incidencia de la pobreza en los ocupados agrícolas es mayor que en el resto de los ocupados rurales, es razonable suponer que los asalariados agrícolas tienen ingresos inferiores a los no agrícolas.

26 Los datos de ENHOGAR 2007 también confirman esta situación. El 69% de los hogares perciben menos de 7,000 pesos.

Las evidencias indican que al interior del sector agrícola la distribución de los ingresos es extremadamente desigual. De acuerdo con los datos mostrados en la Tabla 45, el ingreso mensual promedio de los ocupados en los cuatro primeros deciles de ingresos (313,810 = 79.3% de los ocupados agrícolas rurales²⁷) no alcanza el promedio del total de los ocupados rurales (8,198 pesos). Este grupo está compuesto fundamentalmente por agricultores por cuenta propia de subsistencia y peones agrícolas.

Tabla 45. Ingreso promedio de ocupados agrícola por decil

Categoría	Perceptores de ingresos			Deciles				
	Hombres	Mujeres	Total	1	2	3	4	5
Población ocupada	491,110	24,134	515,244	111,705	77,399	59,742	64,964	54,471
Ingreso por hora	41.15	45.83	41.37	12.67	21.33	27.14	32.71	39.18
Horas trabajadas/sem.	47.78	55.99	48.71	58.69	53.24	42.00	50.01	56.30
Ingreso mensual	8,454	11,034	8,665	3,197	4,883	4,901	7,034	9,485
Categoría	Hombres	Mujeres	Total	6	7	8	9	10
Población ocupada	491,110	24,134	515,244	49,886	32,261	26,688	21,561	16,567
Ingreso por hora	41.15	45.83	41.37	47.52	58.79	77.76	110.14	220.29
Horas trabajadas/sem.	47.78	55.99	48.71	43.72	38.88	50.52	46.00	53.44
Ingreso mensual	8,454	11,034	8,665	8,934	9,829	16,892	21,786	50,621

Fuente: ENFT 2009.

Más aún, el grupo correspondiente al último decil de ingresos (3.2% de los ocupados) tiene ingresos 16 veces mayores que los del primer decil (21.7% de los ocupados). El 20% del ingreso promedio superior (7.3% de los ocupados) supera nueve veces el ingreso promedio del 20% inferior (36.7% de los ocupados).

Hay diferencia significativa entre los ingresos mensuales de hombres y mujeres ocupados en la agricultura en el medio rural. El ingreso promedio de las mujeres supera en un 30.5% el de los hombres. La diferencia a favor de las mujeres se explica por el tipo de ocupación agrícola en la que se insertan. El 6% de las mujeres están ocupadas en agricultura. De éste, el 3.1% están ocupadas como peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines y el 2.9% son agricultoras y trabajadoras calificadas en explotaciones agropecuarias, forestales y pesqueras con destino al mercado. Es el último tipo de ocupación lo que impulsa al alza el ingreso promedio de las mujeres. Se trata, en general, de la ocupación en actividades de cosecha y pos-cosecha en cultivos orientados a la exportación, que supone un cierto nivel de calificación.

²⁷ El total de los ocupados agrícolas en el año 2009 es 515,244, de los cuales 119,746 (23.2%) son residentes urbanos. La mayoría de éstos son propietarios de tierra, incluyendo las fincas de mayor tamaño.

Las cifras anteriores indican que los mayores ingresos se concentran en un grupo muy reducido de ocupados. En consecuencia, el aumento de los ingresos registrado en el período 2000-2009, incluso durante las crisis 2003-2004 y 2007-2008, no tuvo un impacto significativo en la reducción de la pobreza en la mayoría de los hogares rurales.

El coeficiente Gini revela también esta desigual distribución de los ingresos en el sector rural. En efecto, aunque menor que en la zona urbana, el coeficiente Gini (Figura 21) correspondiente a la zona rural es relativamente alto. Este indicador expresa un valor promedio de 0.458, con una tendencia muy suave a la baja (cambios a nivel de centésimas), y un aumento en el período 2004-2006, para luego reducir hasta alcanzar 0.437, sin superar el nivel más bajo alcanzado en el año 2004 (SISDOM 2010). Esta situación impide que el impacto positivo del aumento de los ingresos no llegue a la mayoría de los hogares rurales. La persistencia de la pobreza rural es también el resultado de esta desigualdad.

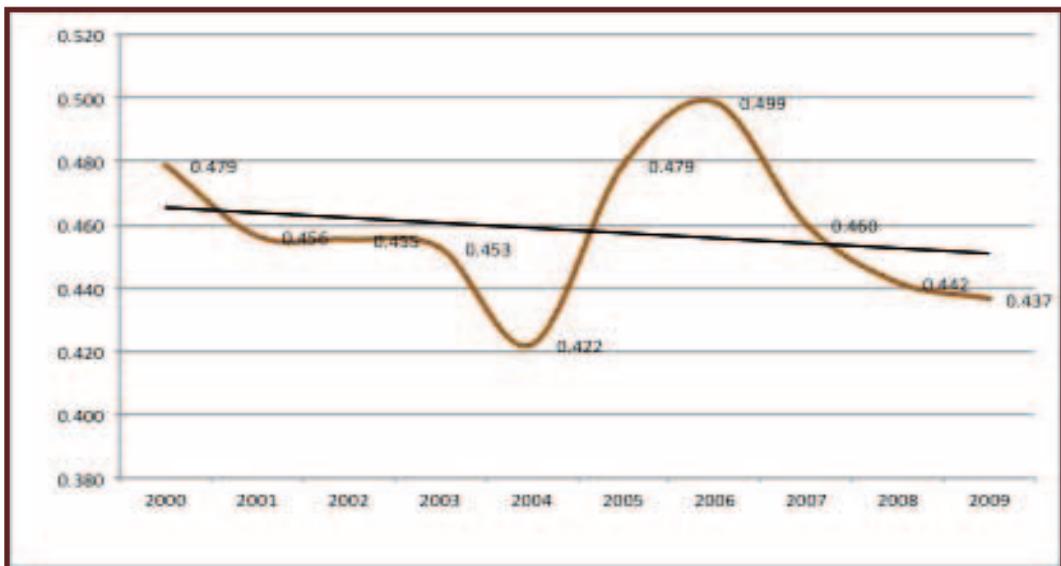


Figura 21. Coeficiente Gini en el sector rural

Fuente: SISDOM 2010

De otra parte, el incumplimiento de la ley con respecto a salario mínimo es uno de los factores que afectan negativamente la condición de pobreza. Las experiencias en América Latina muestran este fenómeno. De hecho, se reconoce a nivel internacional que existe una relación entre el aumento del salario mínimo, y al mismo tiempo su cumplimiento de acuerdo a la ley, y la reducción de la pobreza (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009).

En el caso de la agricultura dominicana, el problema con respecto al salario mínimo a nivel de jornaleros no es el resultado del incumplimiento de lo establecido, sino del desfase de la tarifa legal con relación a su adecuación efectiva. De acuerdo al último informe sobre el salario mínimo (OIT 2010), la República Dominicana tiene uno de los salarios mínimos con menor poder de compra de América Latina y el Caribe. De los 26 países que conforman la región, República Dominicana supera a Bolivia, Guyana, Haití, México y Nicaragua (Figura 22).

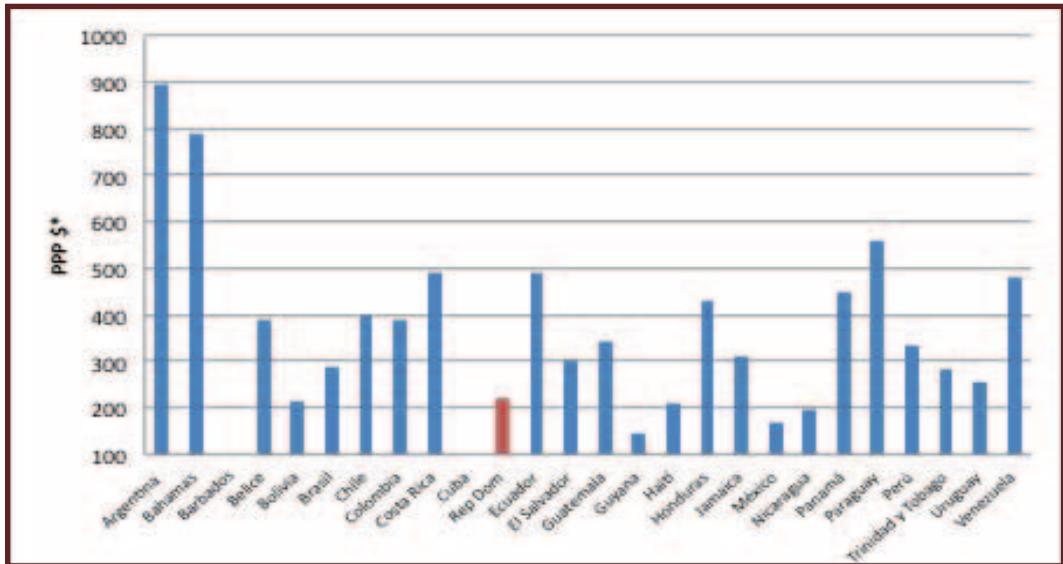


Figura 22. Salario mínimo en América Latina y el Caribe
*Paridad del poder adquisitivo (PPP Purchasing Power Parity).

Fuente: OIT 2010.

En la República Dominicana, la tarifa correspondiente al salario mínimo es establecida por el Comité Nacional de Salarios. Esta tarifa no cambia necesariamente todos los años. Para los jornaleros agrícolas la situación es particularmente crítica. En el año 2003 el salario mínimo era 100 pesos por jornada de 10 horas; en el año 2004 era 130 pesos; en el año 2007 150 pesos y en el año 2009 175 pesos (Resoluciones 2003, 2004 y 2009). En contraposición, la inflación en las crisis 2003-2004 y 2007-2008 fue de 42.7% (2003), 28.7% (2004), 8.9% (2007) y 4.5% (2008)²⁸. Evidentemente, frente a estos procesos inflacionarios de la última década, los cambios en la tarifa del salario mínimo legal son irrisorios. De ahí que, esta tarifa no es un referente considerado en las contrataciones laborales de la agricultura dominicana.

²⁸ El crecimiento del salario mínimo mensual real de República Dominicana en los años 2006, 2007, 2008 y 2009 fue de -7.0, 8.3, -9.6 y 13.3 (OIT 2010).

Es así, que resulta relativamente fácil comprobar, en cualquier zona productora agrícola, que el salario promedio pagado a jornaleros está por encima del salario mínimo legal. En algunas zonas, como Constanza, el salario de mercado puede más que duplicar a aquél, aunque este salario resulte insuficiente para cubrir los gastos familiares. En otras palabras, el salario mínimo legal no refleja, en modo alguno, las tendencias inflacionarias en la economía nacional ni las condiciones laborales en la agricultura. El problema es una combinación de una exigua tarifa legal y reducidos salarios, aunque éstos superen a aquélla. Se trata de un círculo vicioso que favorece al propietario de finca y no al trabajador, reproduciendo la condición de pobreza de este último.

Calidad de la ocupación

El fenómeno de la alta incidencia de la pobreza en los hogares de los asalariados, particularmente agrícolas, amerita mayor atención. Más allá de los resultados obtenidos sobre la ocupación rural, la desigual distribución de los ingresos de los ocupados y del reconocimiento del impacto generalizado de la pobreza de los hogares a nivel de todas las categorías de ocupación, hay que analizar la calidad de la ocupación en el sector rural dominicano.

Estar ocupado no es suficiente, se requiere además una ocupación de calidad. De lo que se trata aquí es analizar la existencia de “trabajo decente” o “trabajo digno” que “es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos” (Klein 2009). Así pues, la calidad de la ocupación tiene que ver con la institucionalidad del mercado laboral y con los procesos laborales que suceden en ese mercado.

Desde esta perspectiva y relacionado con la institucionalidad del mercado laboral, una de las cuestiones de mayor relevancia, por sus implicaciones sobre la pobreza, es el grado de formalidad (o informalidad) de las ocupaciones rurales. “Los empleos informales, a diferencia del sector informal, que surge por cuestiones estructurales, se refieren más bien a las condiciones laborales de los puestos de trabajo y por lo tanto son una consecuencia del funcionamiento (o, si se quiere, del no funcionamiento) de las instituciones del mercado del trabajo” (Klein 2009).

Según los datos oficiales (Tabla 46), la tasa de formalidad rural promedia 29.9% para el período 2000-2009, muy por debajo de lo que ocurre a nivel nacional. La informalidad es la característica predominante del mercado laboral rural. Ese nivel de informalidad implica que afecta a todas las categorías de ocupación. Pero comparando las cifras correspondientes a la zona rural y la agricultura de manera particular se evidencia que en este sector la informalidad alcanza alrededor del doble de la zona rural. En el caso de la agricultura, la tasa de formalidad no alcanza el 15%. En términos específicos, la condición de informalidad afecta

en mayor medida a los trabajadores temporeros en la agricultura, por las características mismas de este tipo de ocupación.

Tabla 46. Tasa de formalidad de la ocupación (porcentaje)

Formalidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total País	47.1	45.5	44.6	45.2	46.2	43.9	43.8	44.3	42.9	43.4
Zona rural	29.1	29.1	27.1	29.2	33.6	30.5	31	31.9	28.8	28.3
Agricultura y Ganadería	14.1	13.3	10.8	10.9	13.7	12.4	11.2	12.3	10.9	11.7
Formalidad privada										
Total País	40.5	38.4	37.1	37.9	39.7	36.7	36.4	37.1	35.5	35.4
Zona rural	23.7	22.8	20.2	22.6	27.7	24.5	25	25.6	22.7	21.5
Agricultura y Ganadería	12.7	12.2	9.7	9.5	12.5	11.8	10.5	11.5	9.8	10.8

Fuente: SISDOM 2010.

La condición de informalidad es todavía más profunda en el caso de los ocupados en el sector privado, para todas las categorías de ocupados rurales y para los que trabajan en la agricultura de manera particular. En este último grupo, la informalidad abarca cerca del 90% de los ocupados. A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina, los trabajadores temporeros agrícolas en República Dominicana están presentes de forma significativa no solamente en el sector moderno (fruta, vegetales, banano...), donde se desarrollan procesos más allá de la cosecha en el área rural, sino también en el tradicional (caña, café, arroz, plátano...). En general, se puede decir que la agricultura dominicana es una actividad fundamentalmente de “echa días”. Esto es así por la precariedad de los salarios que impulsan la pluriactividad o el pluriempleo y también por la masiva presencia de trabajadores haitianos en la agricultura, muchos en condiciones de ilegalidad.

El carácter informal de la ocupación rural también se expresa en las inequidades de las condiciones laborales respecto a la cobertura de la seguridad social de los trabajadores (Tabla 47). En el período 2005-2009, en todas las categorías presentadas, hay una mejoría significativa de las condiciones laborales, especialmente en el caso del sector agrícola. Pero los niveles alcanzados por las distintas categorías indican que hay una situación crítica en términos de la seguridad social de los trabajadores rurales.

Tabla 47. Porcentaje de asalariados según condiciones laborales

Categoría	2005	2006	2007	2008	2009
Afiliados a algún tipo de seguro o plan de pensiones					
Zona rural	35.3	42.1	55.0	56.3	56.5
Agricultura y ganadería	11.4	26.6	29.0	37.7	41.7
Afiliados a algún tipo de seguro de salud					
Zona rural	47.6	52	60.1	61.3	61.8
Agricultura y ganadería	24.2	38.5	41.7	42.4	46.1
Afiliados a alguna organización colectiva o sindicato					
Resto rural	7.3	8.8	9.1	11.4	10.5
Agricultura y ganadería	3.6	3.1	2.3	7.3	4.4

Fuente: SISDOM 2010.

En adición a los datos anteriores, en el año 2009, sólo el 13.4% de los ocupados rurales (134,947) firmó contrato de trabajo (ENFT 2009). En definitiva, los datos muestran que la deficiencia del sistema de seguridad social en el medio rural es generalizada; pero también, de los mismos se puede deducir que los ocupados agrícolas están en las peores condiciones respecto al resto de los ocupados.

Es bueno indicar que, en el caso del mercado laboral rural en República Dominicana, no hay indicios de que las condiciones laborales señaladas estén determinadas de algún modo por la presencia de trabajo infantil (Tabla 48), como sí sucede en la zona rural de otros países de América Latina (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009). Para el año 2009, solo el 2.3% de la población infantil trabajaba en la zona rural. La proporción de la población infantil que no trabajaba se mantuvo en niveles similares desde el año 2005.

Tabla 48. Población infantil (5-14 años) según situación laboral y escolar en resto rural (porcentaje)

Categoría	2005	2006	2007	2008	2009
Trabaja y estudia	2.6	3.1	2.3	2.1	1.9
Solo trabaja	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4
Solo estudia	92.2	91.4	91.9	91.8	91.4
No trabaja ni estudia	4.9	5.3	5.6	5.7	6.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: SISDOM 2010.

Todo lo anterior muestra el hecho fundamental de que los trabajadores rurales dominicanos, especialmente los agrícolas, están sujetos a condiciones laborales en extremo desfa-

vorables, que no les garantiza seguridad frente a situaciones adversas por razones de salud y vejez; pero tampoco disponen de seguro de vida que compense a la familia en caso de muerte del trabajador. Es un grupo social totalmente indefenso respecto a la capacidad para asumir negociaciones laborales en defensa del salario y el cumplimiento de la legislación existente, por la casi total inexistencia de organizaciones o sindicatos. Como se sabe por la experiencia en otros países, este tipo de organización puede ser un medio eficaz para contribuir a la reducción de la pobreza. Estas carencias fundamentales en el mercado laboral repercuten negativamente en la condición de pobreza de los hogares rurales.

Calificación y productividad de los ocupados en la agricultura

Los bajos salarios y las condiciones laborales adversas, conformarían la cara opuesta de la baja calificación y reducida productividad del trabajador rural, particularmente en el sector agrícola. Efectivamente, aunque los años de escolaridad de los ocupados en la agricultura han aumentado en el período 2000-2009 (con un promedio de 3.8 años), todavía se mantiene en el año 2009 un nivel bajo de escolaridad de 4.3 años (Figura 23).

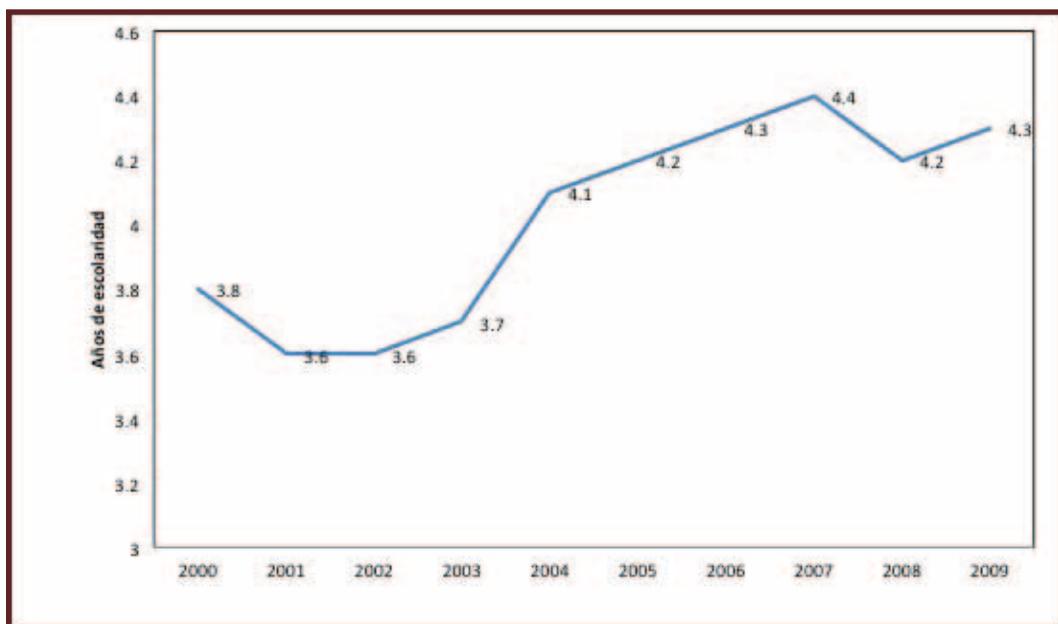


Figura 23. Escolaridad de ocupados en agricultura de 15 años y más

Fuente: SISDOM 2010.

De igual modo, como se observa en la Figura 24, la productividad de los ocupados en actividades agrícolas, aunque mayor que en el sector comercial, está muy por debajo de la productividad existente en el sector industrial. En este sector casi se cuadruplica la productividad del sector agrícola en el período 2000-2009.

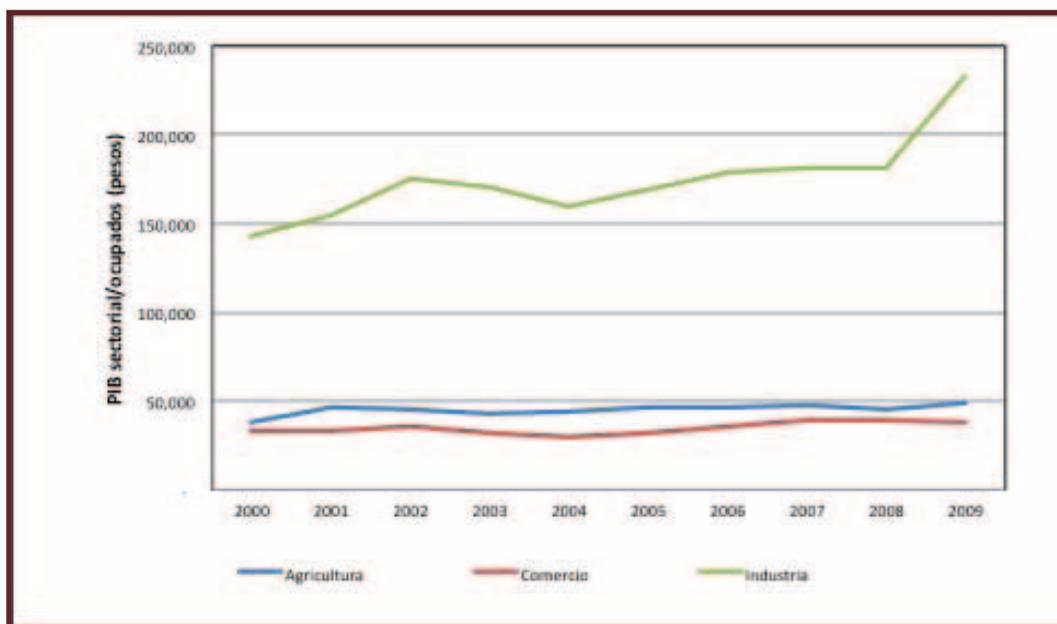


Figura 24. Productividad de ocupados según rama de actividad

Fuente: Banco Central 2010

Estos argumentos parecieran justificar la existencia de bajos salarios como efecto de la reducida productividad en la agricultura. En contraposición, tal como se plantea en la literatura económica (Solow 1991), si bien se reconoce que el aumento de la productividad conduce a un aumento del salario, existe también una relación en la dirección contraria; es decir, aumentos de salarios se traducen en aumento de la productividad. Asimismo, se reconoce que un aumento de la calificación (mejoras en educación y el conocimiento) conllevaría una mejoría de la productividad. Sin embargo, bajo la precariedad de los salarios y la deprimente calidad del trabajo, en la agricultura dominicana se minimizan las posibilidades de elevar la productividad del sector mediante un aumento de la calificación de los trabajadores. Como afirma Klein (2009), “sin sustanciales mejoras en la calidad de los puestos de trabajo en el sector agropecuario, más calificación de la mano de obra puede ser un instrumento poco efectivo en el combate a la pobreza rural. La reducción de la pobreza rural requiere un aumento de la productividad de las actividades agropecuarias, especialmente condicionada por la baja calidad de los puestos de trabajo.”

Conforme a lo anterior, habría que reconsiderar la potencialidad de la creación de empleos no agrícolas y de producción no tradicional como forma de eliminar el círculo vicioso entre ocupaciones de mala calidad, trabajadores poco calificados, baja productividad, reducidos ingresos y pobreza elevada persistente. Estos sectores, más dinámicos y de más alta productividad generarían, en principio, ocupaciones que podrían servir de catalizadoras de ingresos laborales “decentes” en el resto del sector rural. Sin embargo, la presencia masiva de trabajadores haitianos, en general de baja calificación, propensos a labores de “echa días” y abiertos a salarios relativamente más bajos, crearía un contrapeso para lograr las condiciones de un “trabajo decente” en el sector rural dominicano, particularmente en la agricultura.

Y, por otro lado, las características de algunos territorios rurales, relacionadas a baja densidad de la población, gran distancia a los mercados dinámicos y ausencia de motores endógenos²⁹, reducen la posibilidad de dinamizar la economía regional o local a partir de actividades no agrícolas, sobre todo en el caso de la manufactura y los servicios. Es conocido que el empleo y el ingreso rurales no agrícolas se concentran principalmente en aquellas zonas que tienen una agricultura dinámica y próspera. Las zonas de agricultura más pobre, que suelen caracterizarse por tener bajos niveles de infraestructura, dependen en muy alto grado de ingresos no agrícolas; pero esto no se debe a que sus niveles absolutos sean elevados, sino más bien porque el ingreso total, de manera particular el ingreso agrícola, es bajo. Mientras más deprimida es la agricultura (particularmente de subsistencia) de una zona, mayor la dependencia de fuentes de ingresos provenientes (frecuentemente) de actividades no agrícolas también con carácter de subsistencia y sostenibilidad precaria (del Rosario y López 2007).

Dentro de este contexto adverso hay iniciativas esperanzadoras. Cada vez con mayor fortaleza se están creando espacios de comercialización sobre la base de condiciones de trabajo digno, además de otros requisitos de calidad del producto. Los mercados externos de productos agrícolas diferenciados, a través de distintos tipos de certificación (Comercio Justo, Buenas Prácticas Agrícolas, Rainforest Alliance, GLOBALGAP, Utz Certified, entre otras), exigen a los productores locales, dentro de las relaciones contractuales de negocio, el cumplimiento de condiciones laborales que implican trabajo digno. En general, este tipo de negocio supone recibir sobreprecios para los productores involucrados, o cuando menos, participar en un mercado con precios relativamente estables.

²⁹ Los “motores” de desarrollo se entienden como las fuerzas que generan crecimiento y dinamismo multiplicador en las actividades económicas de una zona o región, creando nuevas actividades o potenciando las existentes. En este sentido se establecen dos tipos de motores de desarrollo: endógenos y exógenos (Berdegue *et al.* 2000).

En el caso de República Dominicana, hay sectores importantes, incluyendo grupos de productores de pequeña escala, incorporados a este tipo de circuitos comerciales internacionales (tales como banano, limón, vegetales, café y cacao). Este proceso se inició a mediados de la década de 1990. Hoy en día, hay información de que en algunas áreas rurales donde existe ese tipo de relación comercial en algún sector, se expande la presión sobre otros sectores productivos (agrícolas y no agrícolas) dirigida a la mejora de las condiciones laborales. Esto es el resultado de la competencia que emerge para captar la mano de obra de mayor calificación y mejorar la productividad, lo cual supone establecer condiciones laborales iguales o mejores que aquéllos. Como complemento, la implementación de políticas públicas para mejorar las condiciones laborales en las áreas rurales facilitarían la incorporación de productores a esos mercados con el fin de aprovechar condiciones más favorables de comercialización. Y con ello, contribuir a reducir la pobreza rural.

Finalmente, frente al escenario que presenta la zona rural dominicana respecto a la ocupación y la pobreza, habría que retomar los planteamientos de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT 2008), “hoy es fundamental redoblar los esfuerzos para avanzar hacia la agenda de trabajo decente, con énfasis en las zonas rurales y en el sector agropecuario, donde existe un mayor déficit de trabajo decente. Se sugiere ratificar y aplicar las recomendaciones señaladas en el Convenio 184 de la OIT sobre la seguridad y la salud en la agricultura del año 2001 para garantizar empleos seguros y saludables a todos los trabajadores agrícolas. Igualmente importante es seguir atenuando la incidencia del trabajo infantil, que en un contexto de crisis tiende a aumentar. Asimismo, es necesario promover el cumplimiento del salario mínimo efectivo, para asegurar un piso de ingreso a los trabajadores poco calificados, en especial rurales, lo que incide sobre la pobreza”.

Políticas para la reducción de la pobreza

Intervenciones estatales

Se reconoce que la agricultura debe cumplir un rol importante en el proceso de desarrollo de la República Dominicana. Ese rol debe orientarse a mejorar la seguridad alimentaria, generar divisas, promover el empleo, reducir la pobreza rural y valorizar los recursos naturales.

Los resultados de las agudas distorsiones económicas, sociales y políticas que han caracterizado la intervención tanto pública como privada en la agropecuaria dominicana no pueden ser más ostensibles. Las transformaciones estructurales ocurridas en la economía dominicana han fortalecido a los sectores de servicios desfavoreciendo la agricultura, lo cual se evidencia en el cambio ocurrido en la participación de los distintos subsectores en el Producto Bruto Interno.

Como referente tecnológico la revolución verde ha sido la propuesta seguida por el Estado en su proyecto modernizador de las relaciones sociales y de producción en el campo. Sobre esa base, la burocracia pública, los planes e inversiones se han orientado con el propósito de dar respuestas a las demandas de la renovación productiva.

Asimismo, la intervención estatal hacia las comunidades rurales ha seguido un comportamiento centralizado, sin consideración de las características territoriales que definen patrones socioeconómicos y ambientales particulares. La punta de lanza siempre han sido los programas nacionales, sin integrar las particularidades socio-espaciales. La definición de estrategias de desarrollo regional y local ha estado ausente en las políticas hacia el campo en República Dominicana.

Un balance de la estrategia de intervención pública ya sea vía el accionar institucional o a través de la implementación de políticas permite llegar a las siguientes conclusiones (del Rosario y López 2007, del Rosario 2007):

1. Las alcaldías no han integrado una estrategia de intervención hacia las zonas rurales que les permita explorar las potencialidades de desarrollo de cada localidad. Se han concentrado en ofrecer servicios desvinculados de la gestión del territorio con escasa perspectiva de promoción del desarrollo local.
2. El Estado ha utilizado su plataforma institucional y burocrática como mecanismos de cooptación de la población rural. La debilidad de las organizaciones en el campo y la casi inexistente sociedad civil dejó un vacío que fue utilizado por las instituciones públicas como brazo político al servicio de las autoridades de turno.
3. Se puede afirmar que si ha habido política, ésta ha estado relacionada principalmente con el fomento de la producción a través de subsidios y una estrategia ambigua para

mantener los precios a favor de la población urbana. Por ambas razones, los productores no tienen ningún incentivo para mejorar la productividad, ya que no pueden interpretar correctamente los movimientos en el mercado. En correspondencia con ese rol, hoy en día los precios de la canasta alimenticia son el indicador por excelencia del éxito de un buen Ministro de Agricultura.

4. La importancia asignada al sector agropecuario para la generación de divisas se ha debilitado en tanto otras actividades como las remesas, el turismo y las exportaciones mineras y de zonas francas (cada vez en menor medida) asumen con relativo éxito ese rol.
5. A partir de la última década del siglo XX se evidencia la pérdida de fe de los grupos de poder de República Dominicana en las potencialidades del campo como generador de riquezas. “El sector se ve como una actividad residual, suerte de actividad económica de retaguardia, mientras los demás sectores van generando la capacidad de absorber la mano de obra que todavía queda vinculada al sector” (Rosario y López 2007). El turismo, las comunicaciones, zonas francas³⁰, construcción, comercio son los sectores que atraen inversiones y hacia los cuales se movilizan los proyectos, los ahorros y las expectativas.

Se puede constatar que lo rural es un punto agotado en la discusión nacional. Ya no despierta ilusiones en las esferas del poder y más bien se limita a reproducir su actitud de pasividad. La inercia se ha constituido en la fuerza de movilización, cuyo resultado político más cierto es la pérdida de liderazgo de las instituciones públicas destinadas a atender el campo. El andamiaje burocrático evidencia anacronismo, agotamiento, trillando caminos recurrentes.

6. Uno de los fenómenos que describen la situación de crisis del sector agropecuario lo constituye el bajo rendimiento en comparación con otros sectores de la economía. El país no ha podido desarrollar una estrategia para incrementar significativamente la productividad agrícola. Esta estrategia supone inversiones importantes en investigación y desarrollo, además en la infraestructura productiva básica que permita el desarrollo tecnológico necesario. En el caso dominicano, el incremento de la producción agrícola descansa fundamentalmente sobre el incremento del área de siembra más que de los cambios tecnológicos que se traducen en aumento de la productividad.

En este sentido, se reconoce que el gasto público y privado en investigación y desarrollo en la República Dominicana se ha mantenido por debajo del gasto realizado por la mayoría de países latinoamericanos, incluyendo aquellos con economías similares a la nuestra (Roseboom y Pérez 2000, Ferranti *et al.* 2004, Larrea 2006, Isa y Pichardo 2007, SEESCYT 2008).

30 Actualmente con serias dificultades para retener su importancia como sector generador de empleo.

7. Tampoco se ha puesto atención para desarrollar una acción sistemática orientada al mejoramiento de la calidad. En general, los agricultores dominicanos producen para mercados tradicionales en los cuales se intercambian productos poco diferenciados, sin criterios de calidad y homogeneidad, y por tanto, reciben menores precios. Las consideraciones de selección, presentación, empaque, lavado, etiquetado, etc., no están presentes en estos mercados (Durstewitz y Escobar 2006).

La competitividad que algunos rubros muestran en el mercado internacional se ha basado en las llamadas “ventajas básicas” (Fairbanks y Lindsay 1999), vale decir, mano de obra barata, recursos naturales y posición geográfica favorable. Tal y como señalan estos autores, sostener el desarrollo de un país (o de un sector) sobre estas ventajas comparativas es insuficiente, dado que garantiza la reproducción permanente de la pobreza y no promueve la creatividad ni la innovación.

8. De igual manera, el gasto público en infraestructura básica para la producción, como es el caso de los caminos y carreteras rurales, es insuficiente. En contraposición, se reconoce que de las inversiones en bienes públicos (incluyendo educación básica, irrigación, teléfono, electricidad y crédito) la inversión en carreteras rurales es la que tiene la mayor tasa de retorno (Banco Mundial 2004, Fan y Chang-Kan 2005).

El impacto principal de las carreteras en las zonas rurales tiene que ver con la reducción de la distancia económica a los mercados. La disminución de los costos de los servicios básicos, del financiamiento (costo de transacción), transporte e insumos, el acceso a nuevas fuentes de ingresos dentro y fuera de la comunidad, son algunos de los efectos positivos que tiene esa reducción de la distancia económica.

9. Más allá de las iniciativas de repartición o titulación de tierras, con carácter fundamentalmente político, hay que reconocer que las dificultades para el acceso a la tierra de un gran número de las familias campesinas sigue siendo una de las principales causas estructurales de la pobreza rural en América Latina. “La inseguridad del derecho de propiedad no solamente reduce profundamente el nivel de actividad en el mercado de renta de la tierra, sino que también causa segmentación del mercado (Macours *et al.*, 2004)

Las opciones para mejorar el acceso a la tierra de las familias pobres rurales, después de las desafortunadas experiencias relacionadas con la distribución de tierra en toda América Latina a partir de los años sesenta, se orientan hacia el diseño de políticas para mejorar la eficiencia del mercado de tierras, a través de iniciativas para la facilitación de venta, arrendamiento, aparcería, entre otros mecanismos existentes en el mercado de tierra de la zona rural (Echeverría 2000, Macours *et al.* 2004).

Hay que revertir la visión sobre lo rural. El espacio rural debe ser un ambiente de oportunidades diversas y de nuevas potencialidades. Y estas hay que visualizarlas también en otros temas relacionados con las actividades productivas no agrícolas, con los usos agrarios no alimentarios, con la recreación y la producción de bienes y servicios ambientales, con la protección de la biodiversidad, con el equilibrio territorial, así como otros aspectos relacionados con la calidad de vida.

Desde el punto de vista operativo, potenciar los territorios rurales para la competitividad y reducción de la pobreza implica en la visión del IICA (2006) orientar el proceso de desarrollo en varias direcciones complementarias:

- ♦ Articular las economías agrícolas con las no agrícolas
- ♦ Promover la competitividad del territorio y las economías de aglomeración
- ♦ Dinamizar los mercados rurales de trabajo
- ♦ Fomentar la agroindustria rural
- ♦ Potenciar nuevas dinámicas territoriales y actividades productivas
- ♦ Promover la articulación entre lo rural y lo urbano
- ♦ Garantizar equidad en el acceso al agua
- ♦ Potenciar activos históricos y culturales

Agricultura y pobreza

Aparte de las consideraciones del aporte de la agricultura al desarrollo nacional, y debido a las situaciones críticas de la ruralidad, el fenómeno de la pobreza rural y la superación de ésta debe ser tema central de las estrategias de desarrollo del país. En este contexto, la agricultura sigue siendo relevante.

De la agricultura derivan opciones probadas para enfrentar el problema del deterioro ambiental y la conservación de los bosques en las zonas rurales, particularmente en aquellas comunidades y regiones asociadas directamente a territorios ecológicamente frágiles. La agricultura es importante por su indiscutible rol en la seguridad alimentaria nacional, sobre todo para los sectores más pobres urbanos y rurales. El apoyo a la agricultura de pequeña escala se ha constatado como uno de los factores determinantes para la superación de la pobreza rural en varios países de América Latina (Echenique 2007, Da Silva, Gómez y Castañeda 2010).

Es aquí donde la agricultura de subsistencia también adquiere sentido. Es una agricultura “de refugio”, que contribuye a enfrentar situaciones de crisis, tal como lo demuestran los recientes eventos de subida de precios de los alimentos en los mercados internacionales. Es una especie de “colchón” para amortiguar los efectos negativos de las coyunturas económicas adversas. Pero también es una manera de complementar los exiguos ingresos de la fa-

milia rural, que no permiten adquirir los bienes necesarios en el mercado, ni mucho menos generar ahorros que impulsen un proceso productivo de acumulación mínima.

Particularmente aleccionador ha sido el desarrollo de este tipo de agricultura en la reciente experiencia dramática de Haití, marcada también por hambruna, causada por el terremoto que afectó a ese país. En República Dominicana hay evidencias del rol importante que ha jugado este tipo de agricultura en los momentos de crisis, específicamente en las recientes crisis 2003-2004 y 2007-2008. Pero también, por la importancia que tiene como fuente de autoconsumo en situación donde predomina la escasez de ingresos monetarios familiares para la realización de transacciones en efectivo como lo requiere el mercado. La agricultura de subsistencia debe valorizarse en el marco de la seguridad alimentaria de familias pobres rurales y urbanas. No obstante, habría que reconocer, parafraseando a Cela (1984), que la agricultura de subsistencia es un excelente medio para sobrevivir en la pobreza pero no es un medio para salir de la misma.

Una de las actividades productivas poco valoradas para aumentar el empleo y los ingresos y reducir los niveles de inseguridad alimentaria de los sectores pobres rurales es la acuicultura. En la mayoría de las regiones del país hay actividades acuícolas a pequeña escala, sobre todo en zona de montaña.

La acuicultura y la pesca de agua dulce pueden contribuir al desarrollo rural. El país tiene potencial para impulsar las actividades acuícolas, a través de la repoblación y/o cultivo de peces en los grandes cuerpos de agua. Además, se puede aprovechar los flujos de agua en zonas de montaña para el llenado y reposición de estanques y pozas de pequeños productores rurales.

Empleo no agrícola

Aunque tradicionalmente ausente en el diseño de las políticas nacionales, las empresas rurales no agrícolas han sido siempre un componente esencial dentro de las estrategias de subsistencia y acumulación de la población rural dominicana (del Rosario y López 2007, del Rosario 2009). Como en otros países, en el caso dominicano el empleo rural se ha desplazado crecientemente de actividades agrícolas a actividades no agrícolas, de acuerdo con el Informe sobre la Pobreza (Banco Mundial-BID 2006) y otros estudios realizados en el país (del Rosario 2009). En la zona rural dominicana, la economía no agrícola ha crecido más rápidamente que la actividad agrícola durante las últimas dos décadas y por encima de otros países latinoamericanos.

En general, el sesgo agropecuario en el diseño de las políticas ha limitado las potencialidades no agrícolas para el desarrollo de la zona rural. El espacio rural no es un espacio solamente de agricultura (aunque hay que reconocer que la agricultura sigue siendo el sec-

tor empleador más importante del medio rural). Las micro y pequeñas empresas rurales no agrícolas tienen un rol importante en la generación de ingresos de los hogares rurales dominicanos, sobre todo en el caso de hogares donde la mujer es jefa de hogar (del Rosario 2009).

El argumento anterior se refuerza cuando se consideran las oportunidades de este tipo de empresas en la perspectiva del proceso de globalización. Es así que se reconoce que en el marco del DR-CAFTA, las actividades no agrícolas rurales presentan oportunidades de expansión debido a varias situaciones (Espinal 2007):

- a) Modernización de las cadenas agroempresariales
- b) Mayor integración en el transporte y la distribución
- c) Aumento del comercio de agroquímicos e insumos orgánicos
- d) Aumento de los servicios financieros
- e) Aumento de las aplicaciones biotecnológicas
- f) Aumento de la participación de las empresas locales (turismo rural, artesanías, servicios de transporte...)

El mercado laboral

La experiencia de varios países de América Latina que han logrado éxitos en la superación de la pobreza rural establece que la mejoría del funcionamiento del mercado de trabajo resulta en uno de los factores determinantes de mayor relevancia para la superación de la pobreza rural (Da Silva, Gómez y Castañeda 2010). La intervención estatal en el mercado de trabajo se debiera orientar a lograr o mantener un alto nivel de ocupación estable y decente. En consecuencia, "en la medida en que son definidas como intervenciones, estas políticas tienen que ser analizadas en el contexto de instrumentos específicos que tienden a alterar el resultado natural que surge del mercado" (Klein 2009).

Los instrumentos de política dirigidos al mercado de trabajo pueden ser muy variados. Entre éstos se plantean (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009):

- ♦ Políticas pasivas para el mercado del trabajo
 - Seguros de desempleo
 - Creación temporal de empleo.
 - Programas de emergencia.

- ♦ Políticas activas para el mercado del trabajo
 - Creación directa de empleo
 - Subsidios de empleo para el sector privado
 - Generación de empleo en el sector público

-Crédito, subsidios y asistencia para la pequeña y mediana empresa, incluyendo al sector informal

- ♦ Servicios públicos de empleo
 - Formación profesional y reconversión de trabajadores
 - Servicios de colocaciones de empleo y bolsas de trabajo
 - Grupos objetivo (desempleados, población en riesgo, etc.)

- ♦ Capacitación para el mercado del trabajo
 - Jóvenes
 - Mujeres
 - Adultos activos

Se reconoce que los programas de creación de empleos tienen un impacto significativo entre los hogares más pobres de las áreas rurales. Un ejemplo particularmente interesante de estos programas, por los efectos multiplicadores que ello trae, son los programas de construcción y mantenimiento de caminos rurales, con uso intensivo de la mano de obra de las comunidades que son beneficiadas con la infraestructura. De igual modo, la limpieza de canales, mejoramiento de viviendas, siembra de árboles, entre otros. Experiencias de este tipo de programa en otros países de la región, particularmente el caso de México, han obtenido importantes logros como instrumentos para la superación de la pobreza (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009).

Sin embargo, en la República Dominicana no existe una política de empleo rural, ni activa ni pasiva, con la única excepción de los programas de emergencia que suelen presentarse durante momentos de crisis provocados por tormentas o temporadas de lluvia muy intensa asociadas a grandes inundaciones. En general, son programas de carácter reactivo y coyuntural.

Nuevas demandas y oportunidades

En zonas rurales deprimidas, con limitaciones para el acceso a mercados dinámicos y aun teniendo acceso a buenas tierras, las actividades agrícolas tendrían un impacto reducido en el desarrollo de las comunidades. En estos casos, de manera especial, las estrategias de desarrollo rural también tendrían que enfocarse sobre nuevas oportunidades que se ofrecen a las zonas rurales pobres a través del desarrollo de otros tipos de activos “menos convencionales”, como la belleza natural y el ambiente. Este tipo de acción no solo beneficia a esas comunidades sino también al resto de la sociedad (Banco Mundial 2004).

De lo que se trata es del reconocimiento de la multifuncionalidad del espacio rural. El término multifuncionalidad hace referencia a los múltiples usos que tiene el suelo rural. La

agricultura es uno de los usos importantes, pero a la vez ese suelo es sostén de naturaleza y cultura aprovechables económicamente. La revaloración del espacio rural implica también el reconocimiento de bienes, tangibles e intangibles, por cuya preservación la sociedad está dispuesta a pagar (FIDA 2003).

Una de las tendencias más importantes en lo que tiene que ver con el manejo del paisaje es la conservación de formas heredadas de paisajes rurales, por razones económicas (turismo verde, etiquetación de productos³¹), por razones ecológicas (biodiversidad) o por razones sociales o culturales (identidad, solidaridad social...). Todas estas situaciones generan oportunidades para micro, pequeños y medianos empresarios rurales que en el marco de una estrategia de competitividad rural pueden potenciar los activos que disponen las comunidades dentro de unidades territoriales específicas. Dentro del nuevo esquema de oportunidades para comunidades rurales pobres, hay algunas opciones que destacan en el marco del desarrollo territorial rural:

♦ Pago por servicios ambientales

El Pago por Servicios Ambientales (PSA) es un instrumento novedoso que puede permitir el desarrollo de una producción sostenible y fortalecer los medios de vida de las comunidades rurales mediante la lógica de mercado. Se trata de un medio para incentivar a la población local con el fin de preservar o cambiar sus prácticas de uso con el objetivo de maximizar el retorno de los servicios ambientales. El punto clave aquí es desarrollar los mecanismos mediante los cuales se internalizarán los beneficios ambientales (conservación del agua, captura de carbono, belleza escénica, entre otros) por razón de mantener los bosques, de tal modo que se promueva que los dueños de los mismos valoren esos servicios de la misma forma que los está valorando la sociedad. El PSA se financia a través de cobros a los demandantes de servicios ambientales y pagos de actividades verificables a los propietarios. En tanto opera bajo la lógica de mercado el mecanismo es opuesto a las subvenciones y donaciones (Giger 1999).

De hecho, la Ley Marco Ambiental No. 64-00 establece la plataforma legal para el reconocimiento de pagos por los servicios ambientales (PSA) a partir de la valoración de los recursos naturales. En ese sentido, el Artículo 15 de dicha Ley ordena “Establecer los medios, formas y oportunidades para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, reconociendo su valor real, que incluye los servicios ambientales que estos brindan.” Y en su Artículo 63 establece que: “El Estado reconoce los servicios ambientales que ofrecen los distintos recursos naturales y establecerá un procedimiento para incluir en las Cuentas Nacionales los valores establecidos.”

31 Este fenómeno cobra importancia en la República Dominicana por los cambios positivos que muestran los mercados especiales de productos diferenciados como en el caso de café, banano y cacao.

♦ Turismo rural

Las políticas orientadas al desarrollo del turismo rural se justifican por diferentes razones (FIDA 2003):

- Diversificación de la economía rural.
- Creación de fuentes de empleos e ingresos
- Fomento del arraigo rural para compensar la migración rural.
- Creación de oportunidades para la mujer y los jóvenes.
- Revalorización del patrimonio gastronómico, arquitectónico, antropológico, paleo arqueológico y ambiental.
- Incremento de los ingresos agrarios por la incorporación de mayor valor agregado y la mejora de la comercialización de los productos.
- Fomento del asociacionismo.
- Mejoramiento de la calidad de las producciones alimentarias regionales.

En definitiva, el turismo rural es una opción de desarrollo rural que busca promover la incorporación de los territorios receptores al desarrollo económico global aprovechando sus atractivos naturales y culturales, preservando su identidad y creando nuevas expectativas en el espacio rural.

♦ Diferenciación de productos y valoración de la calidad

El proceso de diferenciación es aquel en el que el producto es vendido según atributos específicos, que lo hacen destacar o sobresalir de la producción de consumo masivo (commodities) (CIMS 2007). En general, hay varios caminos en la diferenciación de productos: por calidad, por origen y por componentes éticos, sociales y ambientales en la producción. En algunos casos, existen vías formales para garantizarle al comprador que el producto cuenta con los atributos prometidos, como son las certificaciones y las indicaciones geográficas. Quizás la característica más distintiva del producto diferenciado es que se comercializa fuera de los cánones normales y el precio se establece entre productor y comprador sobre la base de los atributos que posee.

La producción y mercadeo de productos de la agricultura e industria alimentaria con identidad cultural de territorio, incluyendo las denominaciones de origen y certificación de calidad, se ha reconocido como una forma con la que las comunidades rurales pueden generar más ingresos para los productores, más empleo de calidad, mejorar las condiciones ambientales y lograr prosperidad. Esto se debe a que estos productos tienen más valor agregado, resultante de sus especificidades como productos primarios o debido a la forma

como se elaboran. Las condiciones agroecológicas, culturales y sociales en sus territorios les permiten lograr tales atributos (Benedetto 2006).

Existen muchas opciones de certificación tanto para productos primarios como procesados, que cada productor, región y país puede producir en función de su dotación de recursos y mercados a los que tiene acceso. Las opciones principales pueden identificarse como sigue:

- a) Denominación de origen e indicación geográfica
- b) Marcas de certificación
 1. Comercio Justo.
 2. Orgánico.³²
 3. Rainforest Alliance.
 4. Utz Kapeh (Utz Certified).
 5. GLOBALGAP.

De todas formas, la producción de bienes diferenciados tiene que lograrse a partir de políticas de Estado que apoyen este objetivo. Las áreas de política son múltiples e incluyen la descentralización, la gobernabilidad local, la investigación agrícola y agroindustrial, la sanidad e inocuidad, las vías de comunicación para el mejor acceso a los territorios, los sistemas de información, el apoyo para lograr la denominación de origen, la certificación de calidad, la promoción del turismo rural, entre otras.

Programas de asistencia

La experiencia de otros países de América Latina, como Brasil, Argentina y Chile, indica que uno de los mecanismos más eficaces para contribuir a reducir la pobreza rural son las transferencias focalizadas en hogares pobres (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009 y 2010). En República Dominicana existe un programa de asistencia a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Este sistema fue creado en agosto del año 2004, mediante el Decreto 1073-04, “con la función principal de identificar, caracterizar, registrar y priorizar las familias en condición de pobreza, que habitan en zonas geográficas identificadas en el Mapa de la Pobreza, y en zonas fuera del mismo, que resulten de interés para los fines de las políticas públicas” (SIUBEN 2010).

En consecuencia, el SIUBEN tiene como misión identificar a las familias que serán beneficiarias de los programas sociales y subsidios que se efectúen con recursos públicos. El SIUBEN es coordinado por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), adscrito a la Presidencia de la República. Los programas de asistencia del gobierno son variados. En la Tabla 49 se presentan los principales.

³² La República Dominicana es líder mundial en las exportaciones de banano orgánico. Tanto en café como cacao existe un mercado en crecimiento con certificación orgánica. Otros productos inician procesos similares de certificación que están siendo colocados en nichos de mercados.

Tabla 49. Programas de asistencia gubernamentales para hogares de la zona urbana y rural*

Programa	Rural			Urbano		
	Hogares	% hogares	% hogares pobres	Hogares	% hogares	% hogares pobres
Gas subsidiado	521,779	73.0	121.5	1,423,924	90.8	217.6
Botica popular	452,670	63.3	105.4	950,597	60.6	145.3
Desayuno escolar	353,172	49.4	82.2	485,434	31.0	74.2
Útiles escolares	277,361	38.8	64.6	396,735	25.3	60.6
Solidaridad, comer es primero	108,400	15.2	25.2	117,764	7.5	18.0
Alimentos subsidiados del INESPRES	58,117	8.1	13.5	121,526	7.8	18.6
Plan presidencial de ayuda contra pobreza	35,221	4.9	8.2	32,905	2.1	5.0
Suministro de bombillos de bajo consumo	25,262	3.5	5.9	160,623	10.3	24.6
Solidaridad, incentivo a asistencia escolar (IAE)	19,712	2.8	4.6	33,527	2.1	5.1
Programa reducción apagones (PRA)	16,285	2.3	3.8	154,347	9.9	23.6
Comedores económicos	15,760	2.2	3.7	45,392	2.9	6.9
Programa de letrización	15,656	2.2	3.6	3,540	0.2	0.5
Programa piso de tierra por cemento	9,915	1.4	2.3	6,684	0.4	1.0
Titulación de tierras del Estado	5,792	0.8	1.3	11,913	0.8	1.8
Programa nonagenarios	2,424	0.3	0.6	4,446	0.3	0.7
Total hogares	826,245	100.0	429,423	1,722,673	100.0	654,235

*Hogares que recibieron este tipo de ayuda al menos una vez en los últimos 12 meses.

Fuente: ENIGH 2007.

Varios fenómenos emergen de los datos anteriores, correspondientes al año 2007. En primer lugar, hay programas donde el porcentaje de hogares beneficiados sobrepasa el total de los hogares pobres, tanto en la zona urbana como rural. Este es el caso del gas subsidiado y botica popular. Esta situación podría estar reflejando la discrecionalidad, y no direccionalidad, con la cual se suelen manejar estos programas por razones de beneficios políticos. En otras palabras, hay hogares que no son pobres que se benefician de los programas de asistencia gubernamental. En segundo lugar, de los 15 programas que aparecen en la Tabla 49, solo en cinco de ellos (desayuno escolar, útiles escolares, solidaridad-comer es primero, plan

presidencial de ayuda contra la pobreza y piso de tierra por cemento) la proporción de hogares pobres rurales beneficiados es mayor que en el caso de los hogares urbanos. En general, estos programas se concentran en las ciudades grandes, aun cuando la incidencia de la pobreza en la zona rural es mayor.

Entre los programas de mayor difusión en América Latina están los llamados “programas de transferencias condicionadas”, particularmente los referidos a mejorar la permanencia escolar y prevenir el trabajo de los niños de familias pobres. Estos programas se ejecutan bajo la premisa de que un aumento del nivel educacional reduciría la pobreza de los hogares. En el caso dominicano, se trata del programa Solidaridad-Incentivo a Asistencia Escolar (IAE).

Algunas consideraciones sobre este programa son interesantes. En primer lugar, hay evidencias que indican que “tener un mínimo nivel educacional, que puede variar de un país a otro, es una condición indispensable para reducir la pobreza de los hogares. Cuando las personas tienen muy baja educación, los retornos posteriores en el mercado laboral son bajos y ello induce la pobreza de su familia” (Klein 2009). “Sin embargo -el mismo autor señala- el aumento de los niveles educacionales no necesariamente es un elemento suficiente como para reducir la pobreza. Como se sabe, la pobreza es un problema que tiene múltiples causas y que por lo tanto requiere ser tratado en diversas dimensiones, solo algunas de las cuales están en el mercado del trabajo. Otras, de mediano y largo plazos, corresponden a políticas de población; en el corto plazo los programas de gasto público social han demostrado ser muy efectivos”.

En segundo lugar, las evaluaciones realizadas en diferentes países de América Latina muestran que este tipo de programa tiene limitaciones importantes. Entre estas se destacan la debilidad en la focalización hacia los hogares realmente necesitados, la cantidad reducida del bono otorgado en tanto no permite generar un impacto significativo en los niveles de pobreza y el escaso monitoreo de la condicionalidad establecida (Da Silva, Gómez y Castañeda 2009).

En efecto, este tipo de consideración también se establece en el caso de República Dominicana (PNUD 2010). Por un lado, no existe el criterio de incidencia de la pobreza para la extensión de la cobertura de los programas de asistencia. Y por otro lado, hay serias limitaciones para dar seguimiento a las corresponsabilidades que atañen al tipo de asistencia. En definitiva, el propósito de crear capacidades a través de estas transferencias condicionadas se distorsiona, convirtiéndose en otra práctica más de carácter netamente asistencialista.

Por otro lado, los programas de asistencia del gobierno, en el ámbito del SIUBEN, adoptan como espacio de actuación las regiones de planificación y provincias correspondientes y dirigen sus acciones hacia los pobres, tal como son caracterizados en el Mapa de la Pobreza (ONAPLAN 2005); pero no hay diferenciación entre los pobres de cada región, más allá

de los tipos I (indigente) y II (no indigente). Desde el punto de vista de los programas de asistencia para enfrentar la pobreza, este tipo de abordaje tiene sentido, en tanto se pretende reducir carencias de algunos bienes y ofrecer ciertas ayudas monetarias complementarias que impactan en la cotidianidad de los hogares; pero tienen limitaciones para reducir la pobreza significativamente.

Los programas de asistencia por sí solos no pueden reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres a las conmociones económicas; como tampoco generan de por sí nuevas oportunidades para hombres y mujeres, como se expresan en el mercado y en las inversiones, y relacionadas también con el acceso a mejores condiciones de la ocupación y los ingresos laborales. Mucho menos, tienen incidencia en el mejoramiento de los espacios de participación política; al contrario, estos programas suelen utilizarse como instrumentos de acciones políticas clientelistas.

Como afirma el PNUD (2010), “El clientelismo es la negación de los derechos”. Es el intercambio de bienes y servicios económicos y sociales como si fueran favores, pese a que en teoría la Constitución y las leyes garantizan a la población el acceso a esos derechos, aunque en la práctica no se cumplen... Lo lamentable de esta situación es que ya una parte de la población dominicana es tolerante a estas prácticas. En esas circunstancias la única vía de relación entre la sociedad y la política es a través del clientelismo y ello se acrecienta y refuerza con las prácticas de la asistencia social (asistencialismo) a través del “dao” (PNUD 2010).

En definitiva, más allá de respuestas coyunturales importantes, los programas de asistencia resultan poco eficientes como respuesta de largo plazo al problema de la pobreza. No pueden reducir la pobreza de forma sostenida.

Los Objetivos del Milenio y las estrategias de desarrollo rural

La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. La República Dominicana es compromisaria de esta declaración. La propuesta consta de 8 Objetivos y 21 metas cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores.

El primer objetivo establece disminuir la pobreza extrema y el hambre, en un plazo de 25 años a partir de 1990. Y se definió una meta para reducir en un 50% la población que vive en condiciones de pobreza extrema o indigencia, entre 1990 y 2015. En septiembre de 2010, el Presidente dominicano declaró en la Cumbre de los Objetivos del Milenio en la Organización de las Naciones Unidas, que desde el año 1990, “la República Dominicana obtuvo uno de los mejores desempeños de América Latina y el Caribe, en términos de crecimiento del PIB, con un promedio anual de cerca del 6%”. Y agregó, “A pesar de esas apreciables tasas

de crecimiento, es poco probable, sin embargo, que la República Dominicana pueda reducir la pobreza en un 50% durante los próximos cinco años, para alcanzar la meta prevista en el 2015". A continuación planteó "Eso significa, por consiguiente, que tendremos que redoblar nuestros esfuerzos y diseñar nuevas estrategias de crecimiento y desarrollo sostenible, como actualmente estamos haciendo en República Dominicana hasta el 2030, a los fines de generar bienestar y prosperidad a nuestra población".

Las evidencias sobre la condición de la pobreza a nivel nacional indican efectivamente que las políticas públicas no han tenido éxito en alcanzar la meta sobre la reducción de la pobreza extrema. Más aún, en el caso de la zona rural, los datos muestran una crítica tendencia al alza de la población pobre, que expresa más que nada la ausencia de voluntad política para el desarrollo rural durante las últimas décadas. Es obvio entonces, que de mantenerse las acciones (o inacciones) de la política pública respecto a la zona rural, el logro de la meta propuesta por el Presidente aun para el año 2030 parece inviable.

No obstante, el Gobierno Dominicano ha mostrado una intención general importante, expresada en la participación del país en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT) y la consecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (END), que pudiera resultar en procesos definitivos para las acciones orientadas a la superación de la pobreza y el desarrollo rural, bajo un enfoque territorial.

Como se puede constatar con la lectura de los dos documentos, aunque ambas estrategias se colocan en escalas territoriales distintas (la ECADERT se orienta particularmente al desarrollo rural, mientras la END es un planteamiento de desarrollo con carácter nacional), existe "complicidad" conceptual en las premisas, la visión, los objetivos y las líneas de acción. En efecto, el tratamiento de lo rural en la END encuentra un correlato de mayor especificidad a través del concepto de desarrollo rural territorial que sustenta a la ECADERT.

La ECADERT "responde a una necesidad de las sociedades centroamericanas de enfrentar obstáculos estructurales a un desarrollo nacional sostenible e incluyente, para lo cual es fundamental el desarrollo integral de sus territorios rurales. Los territorios, como espacios socio-geográficos construidos históricamente, están asociados a la identidad cultural de sus habitantes y comunidades. Esta Estrategia se origina en la urgencia de fortalecer las capacidades creativas e innovadoras de la población rural, las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en los territorios de la Región, de manera que se establezcan mecanismos incluyentes de acceso al desarrollo, que conduzcan a la cohesión social y territorial" (CAC 2010).

El objetivo general de la Estrategia es "Promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas, con los correspondientes procesos de formulación consensuada de proyectos de futuro y procesos de planeamiento e inversión

orientados por una visión estratégica, para la transformación institucional, social, económica, cultural y ambiental del medio rural centroamericano, impulsada por los actores sociales e institucionales de los territorios, valorizando su identidad cultural y sus potencialidades propias para lograr el desarrollo sostenible.”

La ECADERT tiene cinco componentes fundamentales:

1. Institucionalidad para el Desarrollo Rural Territorial (DRT). Tiene como objetivo, “Renovar, transformar y fortalecer el marco institucional y jurídico para la organización de los actores sociales de los territorios y para la gestión social integrada de políticas de DRT.”
2. Tejido social y redes de cooperación territoriales. Su objetivo es, “Enriquecer y reforzar el tejido social para una gestión innovadora de los territorios basada en el diálogo y consenso de políticas, estrategias y acciones, involucrando a todos los actores pertinentes y movilizandolas redes informales y las organizaciones formales de los territorios, como impulsoras de las transformaciones requeridas.”
3. Economía rural de los territorios. Con el objetivo de “Fortalecer de manera incluyente la economía rural de los territorios, considerando sus potencialidades y con el propósito de mejorar la base económica del desarrollo territorial y de las familias rurales, mediante actividades productivas sostenibles y una participación creciente en las cadenas de valor basadas en los territorios, en función de sus proyectos de futuro.”
4. Identidad cultural del territorio. Cuyo objetivo es “Revalorizar la multiculturalidad de la Región y fortalecer la transmisión intergeneracional de valores y saberes para potenciar y orientar los procesos de desarrollo de los territorios rurales, fortaleciendo sus identidades colectivas y el respeto intercultural.”
5. Naturaleza y territorios. Con el objetivo de “Impulsar la transformación del tipo de gestión ambiental del territorio por parte de los actores sociales e institucionales, adecuando sus prácticas a la capacidad de renovación de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. Esto implica generar procesos de innovación para mitigar los efectos del cambio climático y adaptar los sistemas productivos, contrarrestar el uso inadecuado y la degradación de los suelos, reducir las disparidades entre demanda y disponibilidad de agua para el riego y el consumo humano, y enfrentar otros retos socio-ambientales.”

Se proponen también, tres ejes transversales para la ejecución de la estrategia:

1. Equidad e inclusión social en los territorios rurales,

2. Educación y formación de capacidades, y
3. Gestión del conocimiento.

Esta iniciativa responde al mandato de los jefes de Estado en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Por solicitud del gobierno dominicano, en virtud de que el país forma parte del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) desde el año 2003, como estado asociado al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la República Dominicana junto a los siete países centroamericanos conforman el grupo de países para la ejecución de la Estrategia.

Se trata de una estrategia de visión amplia e integradora sobre la ruralidad de nuestros países, que propone acciones de orden institucional, productivo, social, cultural y ambiental. Expresa una visión que asume la territorialidad, heterogeneidad y multifuncionalidad del espacio rural. No se trata de una estrategia para el desarrollo agropecuario; es mucho más que eso.

Desafortunadamente, la visión sectorialista agrícola, con respecto a las intervenciones estatales en las áreas rurales, prevalece en el ordenamiento de las ejecuciones nacionales. Es así que la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT para el período 2010-2030 en la República Dominicana, conformada mediante decreto presidencial, refleja esta visión.

El organismo señalado está presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por el Ministro de Medio ambiente, el administrador del Banco Agrícola, y los directores del Instituto Agrario Dominicano (IAD), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) y de la Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC). También lo integran el presidente de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), el rector del Instituto Superior de Agricultura (Universidad ISA); el presidente del Centro de Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF) y el presidente de la Junta Agroempresarial Dominicana (JAD). Es un organismo conformado predominantemente por instituciones relacionadas al sector agropecuario, con poca o ninguna experiencia en desarrollo rural con visión integral. Es así, que el organismo queda marcado de tal manera como si el desarrollo territorial rural fuese un proceso relacionado exclusivamente con la agricultura.

La ECADERT llama la atención en este sentido: “La naturaleza multifacética del desarrollo sostenible hace necesario involucrar a múltiples instituciones y precisa de acciones concertadas en los territorios. Se requiere de transformaciones institucionales, de acciones intersectoriales e integrales, de concertación público-privada y de esfuerzos coordinados en los planos territorial, nacional, transfronterizo y regional centroamericano” (CAC 2010).

Por otro lado, como afirma el documento borrador de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (END), “Este documento es la invitación a un viaje: un viaje de transformación, hacia un país mejor” (SEEPyD y CONARE 2009). El diseño de la END responde a un mandato de la Ley de Planificación e Inversión Pública del año 2007. Esta labor fue asumida por la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) en coordinación con el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

La END es una iniciativa que remite a una visión integral e incluyente del desarrollo nacional. Como se plantea en el documento, “el reto del desarrollo no solo demanda una transformación productiva, sino también una transformación social e institucional, con miras a garantizar que el proceso de crecimiento incluya al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, y que sea social, política y ambientalmente sostenible”. El documento le otorga un papel relevante a las políticas públicas en tanto instrumento de regulación e incentivo de la actividad privada. El Estado deberá entonces impulsar las transformaciones necesarias para el desarrollo y facilitar la coordinación de los distintos grupos de intereses existentes en la sociedad.

La Estrategia define cuatro ejes estratégicos fundamentales a los cuales se asocian objetivos generales. Estos ejes son:

Eje 1. Un Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica.

Eje 2. Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad.

Eje 3. Una economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y se inserta de forma competitiva en la economía global.

Eje 4. Un manejo sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático.

Como estrategia de largo plazo, la END supone un accionar que trasciende a los gobiernos de turno. De ahí que el proceso de seguimiento está diseñado para garantizar “que las acciones de cada gobierno sean expresiones, en el corto plazo, de las estrategias adoptadas para el largo plazo.”

Las líneas de acción para el ámbito rural dominicano se enmarcan particularmente en los contenidos relacionados con los ejes 2 y 3, de acuerdo a la tabla siguiente:

Tabla 50. Estrategia Nacional de Desarrollo y el contexto rural*

Ejes	Objetivos generales	Objetivos específicos	Líneas de acción
Eje 2: Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad.	2.3. Igualdad de oportunidades y bajo niveles de pobreza	Elevar el capital humano y social y las oportunidades económicas para la población en condiciones de pobreza.	Fortalecer la infraestructura vial y de servicios públicos en las zonas rurales y urbano-marginales
	2.4 Cohesión territorial	Reducir la disparidad urbano-rural en el acceso a servicios y oportunidades económicas y promover un desarrollo territorial ordenado e inclusivo	<p>Desarrollar asentamientos rurales concentrados, con fines de facilitar economías de aglomeración en el acceso a los servicios públicos básicos y una eficaz gestión de riesgos.</p> <p>Aumentar el gasto social en educación, salud y servicios comunitarios en las zonas rurales, así como las inversiones en infraestructuras productivas y aquellas que faciliten la integración urbano-rural.</p> <p>Fomentar en la zona rural actividades productivas no agrícolas ligadas al agro-ecoturismo, los sistemas de pago por servicios ambientales y mantenimiento de infraestructura, entre otras.</p> <p>Proveer servicios integrales para mejorar la gestión de las microempresas rurales.</p> <p>Asegurar la debida coordinación e integración en la ejecución de las políticas públicas para garantizar condiciones favorables para asegurar el relevo generacional en el campo y la revalorización de la vida rural</p>
	2.5 Viviendas dignas en entornos saludables	Facilitar el acceso de la población a viviendas dignas, con seguridad jurídica.	Propiciar la urbanización de terrenos estatales para el desarrollo de proyectos habitacionales, tanto en la zona rural como la urbana, de acuerdo a un plan de ordenamiento territorial.
Eje 3: Una economía articulada, innovadora y sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y se inserta de forma competitiva en la economía global.	3.5. Estructura productiva articulada e integrada competitivamente a la economía global	Elevar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agroproductivas, a fin de contribuir a la seguridad alimentaria, aprovechar el potencial exportador y generar empleo e ingresos para la población rural.	<p>Reformar la institucionalidad del sector agropecuario y forestal, con visión sistémica, para impulsar la transformación productiva y la inserción competitiva en los mercados locales y externos.</p> <p>Impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación para mejorar los procesos de producción, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios y forestales.</p> <p>Fortalecer y facilitar el acceso a los sistemas de información e inteligencia de mercado de los productos agropecuarios y forestales, a través de los TIC.</p> <p>Desarrollar servicios financieros que faciliten la capitalización y manejo de riesgo de las unidades de producción agropecuaria y forestal, con mecanismos específicos que aseguren el acceso individual o colectivo, de los pequeños y medianos productores.</p>
Indicadores asociados al Eje 2.	2008 año base	2020	2030
Porcentaje de la población rural bajo línea de indigencia nacional	19.8%	9.0%	<5%
Porcentaje de la población rural bajo línea de pobreza moderada	50.9%	26.5%	<20%

* Solo refiere a los objetivos específicos y líneas de acción que tocan explícitamente el ámbito rural.

Consideraciones para el desarrollo rural

Sobre el enfoque

1. Como se plantea en los Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena 2006-2010: “Una política agroalimentaria moderna y sustentable no puede dejar de lado el desarrollo integral del espacio rural. Por el contrario, es necesario seguir avanzando en la realización del enfoque emergente de desarrollo territorial, consolidando así las redes institucionales públicas y privadas que faciliten la focalización y articulación de recursos que impulsen el encadenamiento productivo y con ello mejoren la competitividad de los territorios y sus empresas, generando con ello el acceso en igualdad de condiciones de mujeres y hombres a más y mejores empleos rurales tanto agrícolas como no-agrícolas” (Gobierno de Chile 2006).

También en el caso de la República Dominicana, la implementación de este enfoque debiera conducir a una verdadera reingeniería territorial, entendida como una nueva forma de vinculación entre la institucionalidad pública y privada en el espacio local, con un mayor nivel de coordinación interinstitucional; orientada al fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones; con el reconocimiento de la diversidad socioeconómica, agroecológica, productiva y cultural de los distintos territorios; y avanzando en mayores grados de autonomía y descentralización en la toma de decisiones y la actuación de las políticas públicas.

2. La economía en el sector rural está definida por una relación sistémica entre actividades agrícolas y no agrícolas y múltiples vinculaciones con los centros urbanos. Un enfoque sistémico es imprescindible para la definición de la estrategia de acción hacia el campo dominicano. El sesgo agropecuario del desarrollo rural desnaturaliza la realidad de la economía rural y hace ineficaz toda acción dirigida hacia ese desarrollo.
3. La realidad rural actual presenta una gran complejidad y diversidad en los mecanismos de generación de los ingresos y el empleo. Por tanto, un enfoque sectorial de forma exclusiva no tiene posibilidades de articular una acción exitosa. El enfoque debe ir más allá de la agricultura, y de la propia ruralidad. La supuesta dicotomía entre lo rural y lo urbano tiene que ser desmontada. Más bien, habría que hablar de un espacio rural-urbano en el que se conforman territorios que van desde zonas predominantemente rurales a zonas predominantemente urbanas. Cada uno de los territorios tiene características que definen procesos socioeconómicos particulares. Esas características deben ser consideradas en el marco de las políticas orientadas al desarrollo rural.

4. Debido a las condiciones críticas de pobreza en que viven muchos hogares rurales, dentro de cualquier programa de desarrollo rural es necesario tomar en consideración el rol que deben jugar las empresas de subsistencia, agrícolas y no agrícolas, como forma de complementar o sostener los ingresos de las familias rurales más pobres, al menos en el corto plazo. En este contexto es importante destacar que, contrario a lo que suele suponerse en muchos programas y proyectos orientados al desarrollo rural, la diversificación agrícola no tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza de los hogares, sino más bien reduce la vulnerabilidad de los mismos en tanto que no permite un empeoramiento de la situación de la pobreza (Galtier *et al.* 2006).
5. Cada vez hay mayores evidencias (Banco Mundial 2004, Banco Mundial-BID 2006, ECADERT, END) de la necesidad de la focalización de los programas para enfrentar la pobreza. La universalización y cobertura total sin priorizar grupos y territorios, no solo redundaría en una transferencia neta hacia los individuos mejores articulados con los sectores políticos (muy pocas veces los más necesitados), sino que además reduce el impacto de forma considerable y demanda cantidades de recursos insostenibles para cualquier programa de desarrollo. La focalización debe partir del tipo de problema que debe ser enfrentado: combate a la pobreza, compensación social, generación de empleos, seguridad alimentaria, equidad de género o incremento de la calidad de vida de la población rural; cada una de estas opciones tendría implicaciones diferentes sobre las clases y grupos sociales a los cuales se dirigiría mayor atención.
6. Se requiere un enfoque con perspectiva de género, en el que se trasciende el rol reproductivo de la mujer para definir con mayor claridad su rol productivo. Las oportunidades de desarrollo se restringen por causa de la ausencia de oportunidades económicas para la mujer. Desde el punto de vista de la pobreza, y teniendo en cuenta además la alta proporción de mujeres jefas de hogar, la limitación que tienen las mujeres para alcanzar un puesto de trabajo agrava aún más las condiciones de vida de los hogares rurales. La consideración particular de los hogares manejados por mujeres es definitivamente importante en cualquier programa de desarrollo rural (del Rosario y López 2007).
7. La consideración de las actividades no agrícolas dentro de un enfoque de desarrollo territorial rural, deviene por su constante crecimiento, pero sobre todo, por la capacidad de integrar a mujeres y jóvenes en el mercado laboral, y personas con mayor nivel de educación formal (Köbrich y Dirven 2007).

Sobre la estrategia

1. El principal motor de las transformaciones productivas es la demanda externa al territorio. En su defecto, habrá una tendencia a la reproducción ciclo a ciclo de las condiciones de supervivencia de las unidades productivas. “Se trata de cambiar

la estrategia orientada por la oferta, característica de muchos proyectos, por otra, orientada por la demanda externa al territorio. O, en otras palabras, por una lógica que busca hacer lo necesario para satisfacer los requerimientos del exterior por los bienes y servicios que el territorio puede generar” (Schejtman y Berdegué 2003).

2. Esta realidad cuestiona los enfoques de los programas y proyectos orientados al desarrollo rural, basados “en la movilización casi exclusiva de las capacidades y activos de la propia población rural” (Berdegué *et al.* 2000) y muchas veces limitados al ámbito comunitario. La potenciación de los negocios agrícolas y no agrícolas supone vínculos con mercados dinámicos que en número muy reducido de casos se encuentran en la propia comunidad. Fuera de algunas zonas particulares, la actividad agrícola dinámica no es el motor de desarrollo típico de las comunidades rurales dominicanas. En éstas la agricultura de subsistencia, normalmente deprimida, condiciona las actividades de las micro y pequeñas empresas, restringiendo su carácter a meros negocios de subsistencia, con escaso poder de sostenimiento y reducidos efectos multiplicadores sobre el empleo y los ingresos, sin dejar de reconocer su importancia para la supervivencia de la familia.
3. Las posibilidades de éxito de una estrategia para la reducción de la pobreza rural están necesariamente vinculadas al mejoramiento del funcionamiento del mercado de trabajo, en procura de condiciones de trabajo decente. Los ingresos laborales constituyen el componente más importante de los ingresos de los hogares rurales; y por tanto, son un factor determinante en la superación de la pobreza. Como afirma Klein (2009), “El camino hacia adelante debe reconocer que para disminuir la pobreza rural se requiere de políticas públicas específicamente diseñadas, tomando en consideración la forma cómo funciona el mercado del trabajo en las áreas rurales y que el crecimiento económico, en un contexto de concentración del ingreso, difícilmente podrá reducir la pobreza en un plazo aceptable. Esto implica revertir la óptica de las últimas décadas en las cuales el rol del Estado en las áreas rurales había venido disminuyendo en importancia.”

Se requiere romper el círculo vicioso entre ocupaciones de mala calidad, trabajadores poco calificados, baja productividad, reducidos ingresos y pobreza elevada persistente. La presencia masiva en el mercado laboral rural de trabajadores haitianos, en las condiciones que suelen ser incorporados al trabajo rural, dificulta cualquier iniciativa de mejoramiento del funcionamiento del mercado de trabajo.

4. En muchas ocasiones las intervenciones estatales en el mercado de trabajo no son suficientes, o no son el instrumento más idóneo para solucionar los problemas sociales que deben ser atendidos. De ahí que, en estas situaciones pueden acompañarse de políticas sociales, que “tienen que ver con la manera en que el bienestar social se organiza de modo de satisfacer las necesidades de individuos o subconjuntos de la sociedad” (Klein 2009).

5. Los programas de asistencia gubernamentales (Solidaridad, Bonogas, Desayuno Escolar, entre otros) deben ser fortalecidos por cuanto son importantes como instrumento para atacar la pobreza rural en el corto plazo. Estos programas deben ser estrictamente focalizados hacia los hogares pobres y con un sistemático monitoreo de sus efectos. La utilización de este tipo de acción como instrumento político clientelista reduce las posibilidades de mejorar las capacidades y la libertad de los beneficiarios para el empoderamiento en la construcción de su futuro.
6. Debido a las características particulares de los territorios rurales, los programas de desarrollo de microempresarios rurales (agrícolas y no agrícolas) deben tomar en cuenta aquellas actividades que generen mayor valor agregado, que tengan alto grado de articulación hacia atrás y adelante, con alta potencialidad de involucrar a pequeños productores y donde los niveles de productividad estén próximos a los prevalecientes a nivel internacional. Algunos rubros, en particular hortalizas, vegetales orientales, plátano y yuca, reúnen varias de estas condiciones. De igual manera, los frutales. Especial atención para lugares con alta restricción para el acceso a la tierra, merece la producción en invernaderos³³; principalmente de vegetales, ya que además de reunir los criterios antes mencionados, permiten un uso altamente intensivo de los suelos. La estrategia en cuestión debe tomar en cuenta el desarrollo de toda la cadena de la industria asociada al rubro en particular.
7. En conexión con lo anterior, hay que reconocer que los mercados tradicionales siguen siendo el mecanismo de realización de las ventas en la mayoría de los productos agrícolas y no agrícolas de la población rural. Y para algunos representan una oportunidad en tanto pueden aprovechar situaciones dinámicas como son los puntos de ventas en las carreteras, ferias, mercados de productores, zonas turísticas, etc. Sin embargo, estos mercados se orientan al consumo masivo, sin requerimientos de diferenciación alguna (commodities), sobre todo cuando se trata del mercado local, frente a una gran cantidad de ofertas muy dispersas y de bajos volúmenes. Son mercados donde intercambian muchos demandantes y muchos oferentes. En estos casos, los intermediarios conforman los volúmenes a través de múltiples pequeñas transacciones en diferentes canales. De ahí que los precios suelen ser los más bajos para los productores. Bajo estas condiciones, la sobreofertas son situaciones comunes en muchas comunidades.

Como afirman Durstewitz y Escobar (2006): “Frecuentemente, al crear volúmenes, negociar cantidades, regresar los productos a espacios de distribución final alejados y de pequeños volúmenes, este tipo de mercado mantiene canales de distribución que se caracterizan por su baja eficiencia, agregando márgenes que benefician a los intermediarios, lo cual se refleja en el precio al consumidor final”. De ahí que los pobres que

³³ En República Dominicana hay experiencias interesantes en cultivo “bajo techo” con grandes y pequeñas estructuras: Villa Trina, Constanza y Jarabacoa hay ejemplos de los primeros; En Paso Bajito, Jarabacoa, Moca y Villa Trina, hay ejemplos de los segundos.

producen para los mercados de pobres tienen escasas posibilidades de crear un proceso de acumulación sostenido. En cambio, los pequeños y medianos productores rurales tienen que orientar cada vez más sus producciones hacia los mercados dinámicos y especiales que valoricen de mejor manera el producto diferenciado (calidad, origen, atributos...). En estos mercados los productos generalmente tienen una demanda más elástica tanto en relación al precio como al ingreso, lo que permite colocar una oferta creciente.

8. Hay relaciones comerciales que pueden ofrecer ventajas para los pequeños productores, a través de acuerdos por contrato entre los agentes. Este tipo de relacionamiento se ha hecho común en República Dominicana en cultivos como el tabaco, banano y vegetales. Se reconoce que este tipo de negocio puede ofrecer ventajas importantes para los pequeños productores: a) es una relación comercial que puede alcanzar el largo plazo sobre la base del acceso a un mercado seguro que le garantiza la venta con un precio preestablecido, y por tanto estable, aunque no necesariamente sea el mejor; b). Es una relación comercial que no supone la asociatividad o el agrupamiento entre productores. Se trata de una relación directa entre el productor y la procesadora, exportadora o intermediario; y c) el contrato puede servir de aval para el acceso al financiamiento (Durstewitz y Escobar 2006).
9. El circuito de los supermercados en la venta de alimentos requiere de consideración especial debido a la creciente importancia de estos negocios como centros de venta, con alta capacidad de concentrar la demanda por los cambios en los patrones de consumo y el alto volumen total de producción vendida. Como afirman Reardon y Berdegú (2003), “los nichos de mercados locales con bajos estándares están desapareciendo bajo la presión de la expansión de los supermercados y la distinción entre el mercado mundial/de exportación y el mercado local/nacional está dejando de ser significativa o siquiera real.” Esta situación plantea la necesidad de desarrollar estrategias con un horizonte de mediano y largo plazo para que los pequeños productores no queden fuera del circuito de comercialización dominado por los supermercados. Pero hay que reconocer que estos mercados no son “amigables”. Este circuito se mueve en un ambiente comercial fuertemente competitivo, donde el principio esencial es “ganar”. Las limitaciones para el acceso de los pequeños productores a estos mercados son múltiples. Desde los requerimientos organizativos legales para participar en relaciones formales de mercado, condiciones de los productos en términos de calidad, inocuidad, volúmenes, tiempo de entrega, etc., hasta las formas de contrato y de pago, crean barreras difíciles de superar por los pequeños productores, sumadas a las limitaciones de su dotación de capital (del Rosario y López 2007).
10. En todo caso, garantizar volúmenes mercadeables para los pequeños productores, más si se trata de exportaciones, implica la necesidad de insertarse en mecanismos asociati-

vos o nucleares que reduzcan los costos de transacción debido a las distancias, dispersión y volúmenes producidos. “Sólo en base de este vínculo principal entre el productor y su organización, los agricultores pueden establecer una compleja red de conexiones con otros agentes como son organizaciones procesadoras o comercializadoras, inversionistas, particulares que ofrecen servicios, comerciantes locales y para exportación, productores no socios, empresas propias en el caso de una integración vertical de la producción, universidades, centros tecnológicos, la cooperación internacional, el gobierno y terceros” (Durstewitz y Escobar 2006).

11. Los clusters pueden ser mecanismos asociativos eficaces para el acceso y permanencia en los mercados dinámicos. Según El Grupo Competitivo (2000) “los clusters ofrecen un marco más focalizado y efectivo para el desarrollo productivo, particularmente para asimilar y generar conocimientos, así como para compartir y aprovechar tecnologías, destrezas, información, insumos y capacidades. La formación y el desarrollo de clusters es el mejor mecanismo para estimular el aumento de la productividad, la innovación, la formación de nuevas empresas, la rivalidad y la adopción de estructuras de organización flexibles. Este tipo de modelo productivo permite que cada miembro se beneficie como si tuviera economías de escalas mayores; ofrece la plataforma más costo-efectiva para el desarrollo de la capacidad exportadora nacional; sirve como un instrumento clave para impulsar el desarrollo regional y local; facilita migrar más fácilmente desde una plataforma productiva impulsada por factores básicos, hacia una donde la ventaja competitiva descansa en factores más avanzados y especializados; y acelera el proceso de mejoramiento de la infraestructura económica de apoyo, a través de inversiones coordinadas y bien focalizadas tanto del sector público como privado, lo que reduce los costos transaccionales externos a las empresas.” En ese sentido, los llamados “corredores de exportación”, que funcionan exitosamente en distintos países latinoamericanos constituyen una idea interesante para facilitar la colocación en puerto de embarque la producción exportable de pequeños empresarios³⁴.

Reconociendo el valor de los argumentos anteriores, hay que poner atención a dos argumentos importantes: a) tal y como señala el Banco Mundial (2004), la fragmentación del mercado tanto local como internacional puede hacer ineficiente la articulación vertical que suponen los clusters; y b) también se señala que en determinadas condiciones típicas de zonas deprimidas (falta de innovaciones, relativo aislamiento, escasa división del trabajo, etc.) los clusters pueden terminar creando una recesión colectiva en la comunidad. No obstante, es una opción considerable para ciertos productos sobre todo exportables en tanto la estructura del conjunto productivo sea favorable a los pequeños productores (café, cacao y vegetales orientales son ejemplos interesantes).

³⁴ La zona fronteriza, desde Pedernales hasta Montecristi, con el puerto de Manzanillo como punto de embarque, es un territorio que podría alcanzar ventajas competitivas notables bajo el esquema de los corredores de exportación. De lo que se trata es de proveer la infraestructura necesaria y adecuada (carreteras, caminos, etc.), además de facilitar el equipamiento para el transporte de los productos hasta alcanzar el puerto de embarque. De hecho, actualmente la producción de banano del Noroeste tiene salida por ese puerto, en condiciones muy precarias. El banano junto con otros productos agrícolas y no agrícolas pudieran entrar en ese esquema.

12. La política crediticia de un programa que opere en la zona rural dominicana debe contemplar de manera especial el financiamiento a los colmados (por su importante rol en el financiamiento al consumo y la inversión de los hogares rurales), núcleos comunitarios, intermediarios que valorizan mejor los productos de la comunidad y actividades empresariales manejadas por mujeres. Esta política crediticia tiene que: a) desarrollar métodos de promoción que permitan alcanzar un amplio sector de la población rural, no sólo agricultores y b) establecer gradualidad en la gestión del sistema financiero adecuado a las condiciones de las comunidades rurales pobres.
13. Los programas de crédito, subsidios y asistencia para la pequeña empresa y para el sector informal son importantes porque además de mejorar los ingresos de los hogares, permiten aumentar la tasa de participación de las mujeres, debido a la característica de muchas de estas empresas que pueden establecerse en los mismos hogares, “soslayando entonces el problema del cuidado de los niños” (Klein 2009).
14. Una condición necesaria para reducir la pobreza rural es el mejoramiento de la capacidad de gestión del riesgo y adaptación de los hogares al cambio climático. En este sentido, el diseño de estrategias debe focalizarse en los territorios y grupos sociales más vulnerables. Esas estrategias deben procurar fortalecer las organizaciones locales ya que la capacidad de respuesta se fortalece en la medida que las comunidades rurales cuentan con organizaciones locales fuertes.
15. El aumento de la eficacia en la implementación de las estrategias para la adaptación al cambio climático supone un proceso de descentralización de la gestión del riesgo, fortaleciendo las unidades de gestión a nivel municipal y local. La distribución de ayudas debería ser canalizada a través de las organizaciones de base o de las instituciones que tienen representación en las localidades particulares.

Finalmente, el año 2030 parece ser un punto demasiado lejano para “generar bienestar y prosperidad a nuestra población”, sobre todo cuando se constatan las condiciones de oprobio en que vive la mayoría de la población rural dominicana. Esta situación necesariamente se refleja en el crecimiento de la pobreza urbana, e inhibe las capacidades de esa población para aportar al desarrollo nacional.

Hay que asumir ya la responsabilidad de “crear oportunidades y desarrollar capacidades para la inclusión”. Este llamado a la acción en la mayor brevedad se torna recurrente en la ECADERT: “La importancia y complejidad de los problemas rurales, que son de naturaleza estructural y resultan de largos procesos históricos, requieren de acciones decisivas que deben emprenderse a la mayor brevedad. Dichas acciones tendrán que ser continuadas durante lapsos prolongados y orientadas por una visión de largo plazo, por políticas sostenidas de desarrollo territorial en cada país” (CAC 2010).

De igual manera lo señala el FIDA (2010): “el entorno nacional también tiene que mejorar. En muchos países, sigue habiendo una necesidad urgente de formular políticas adecuadas, adoptar o ampliar planteamientos que han dado buenos resultados, e invertir más y mejor en la agricultura y en las zonas rurales.”

La situación de ignominia prevaleciente en el campo dominicano no puede continuar, no solo por lo que significa para la población rural sino también para el bienestar nacional. En este contexto, hay que reafirmar que es imposible crear y mantener de forma sostenida una situación de paz, libertad y desarrollo nacional sin una profunda transformación de las condiciones de vida y el aprovechamiento de las oportunidades que existen en el medio rural dominicano.

Referencias

- ADOPEM (Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer)-Banco de Ahorro y Crédito. 2007. Proyecto de Remesas y Desarrollo Rural en República Dominicana. Avances del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/ME-9492-DR BID/FIDA/ADOPEM. Santo Domingo, DO.
- Banco Central. 2009. Estadísticas Económicas 1991-2009. Santo Domingo, DO.
- Banco Central. 2004. Informe de la Economía Dominicana, Enero-Diciembre 2003. Santo Domingo, DO.
- Banco Central. 2009. Informe de la Economía Dominicana, Enero-Diciembre 2008. Santo Domingo, DO.
- Banco Central. 2010. Estadísticas del mercado de trabajo. Santo Domingo, DO.
- Banco Mundial. 2004a. Dominican Republic: Implications of the Free Trade Agreement with USA with respect to the Agricultural Sector. Washington, D. C., US.
- Banco Mundial. 2004b. Estudio del Posible Impacto de los Tratados de Libre Comercio y la Reducción de Espacio Fiscal sobre las Políticas Agropecuarias en la República Dominicana. Washington, D. C., US.
- Banco Mundial. 2005. "Beyond de City: The Rural Contribution to Development". D. de Ferranti, G. Perry, W. Foster, D. Lederman y A. Valdés. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D. C., US.
- Banco Mundial-BID. 2006. Informe sobre la pobreza en la República Dominicana. Banco Mundial. Washington, D. C., US.
- Baud, Michel. 1991. Peasant society under siege. Phd dissertation. Rijksuniversiteit, Utrecht, NL.
- Benedetto, Andrea. 2006. Identidad y territorio: aportes para la re-valorización de procesos de diferenciación productiva en áreas de co-existencia geográfica, Mendoza, AR.
- Berdegú, J., Reardon, T. y Escobar, G. 2000. "Empleo e Ingreso no Agrícola en América Latina y el Caribe". Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. BID, New Orleans, US.
- BID (Banco Interamericano para el Desarrollo). 2003. Programa para el Desarrollo de Ventajas Competitivas. (DR-0152). Washington D. C., US.

- BID, FAO, CEPAL. 2000. "Documento de Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Internacional sobre Desarrollo del Empleo Rural no Agrícola en América Latina". Santiago, CL.
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano). 2010. Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010 -2030 (ECADERT). San José, CR.
- Canales, Manuel. 2005. La nueva ruralidad en Chile: apuntes sobre subjetividad y territorios vividos. Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano No. 12, Chile rural, un desafío para el desarrollo humano. PNUD. Santiago, CL.
- Cassá, Roberto. 1979. Historia social y económica de la República Dominicana. Tomo 1. Ed. Alfa y Omega, Santo Domingo, DO.
- CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos). 2010. Programa de mejora de la información y procedimientos de los bancos en el área de remesas. República Dominicana. CEMLA. México, D. F., MX.
- CEPAL/CELADE. 1999. Boletín Demográfico No. 63. Enero. Santiago de Chile. CL.
- CESDEM (Centro de Estudios Demográficos). 2004. Informe de encuesta sobre condiciones de vida (ENCOVI). Santo Domingo, DO.
- Chaparro, O; Rivera, B. 2000. Paradigmas del desarrollo agropecuario. Fundación Kellogg-CEDAF. Santo Domingo, DO.
- CIMS (Centro de Inteligencia sobre Mercados Sostenibles). 2007. Estudio de Caso. El café, producto emblemático de América Latina: ¿Un detonante para el desarrollo territorial rural con identidad cultural para los pequeños productores rurales? INCAE, Alajuela, CR.
- Comisión de Santiago. 2008. Informe sobre la tormenta Olga y la apertura de las compuertas de la presa de Tavera los días 11 y 12 de diciembre de 2007. Santiago, DO.
- Cumpa, M. 2005. Estimaciones de la pobreza en la República Dominicana con la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2004). Resultados para discusión con el Comité Técnico Inter-institucional para la Medición de la Pobreza Monetaria. Poverty Group Latin America and the Caribbean. World Bank. Washington, D. C., US.
- Da Silva, J. G., Gómez, S. y Castañeda, R. (Editores). 2009. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos. FAO. Santiago, CL.
- Da Silva, J. G., Gómez, S. y Castañeda, R. 2010. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural: algunas reflexiones. FAO. Santiago, CL.

- de Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. 2004. Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural. Universidad de California (Sede de Berkeley). Preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe “Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21”, 19 a 21 de octubre. San José, CR.
- del Rosario, P. y otros. 1999. “Manejo de Residuos Sólidos y Agricultura Urbana en la Ciudad de Santiago de los Caballeros”. CEUR/PUCMM. Santiago, DO.
- del Rosario, P., Morrobel, J. y Martínez, C. 2009. “Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de República Dominicana”. Documento de Trabajo N° 42. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, CL.
- del Rosario, Pedro J. 2007. “Entendiendo la ruralidad dominicana”. Nueva Ruralidad y Desarrollo Humano. PNUD. Foro sobre desarrollo humano. Santo Domingo, DO.
- del Rosario, Pedro J. y López, José H. 2007. La Ruralidad Dominicana. Reflexiones para la Lucha contra la Pobreza. IDIAF. Santo Domingo, DO.
- del Rosario, Pedro. 2009. “Empresas rurales no agrícolas en República Dominicana. En Grammont, H. y Martínez, L. (compiladores). La pluriactividad en el campo latinoamericano. FLACSO Ecuador. Quito, EC.
- Diario Libre. 2008. Noel y Olga causaron daños millonarios a cinco centrales hidroeléctricas (en línea). Consultado 15 feb. 2009. Disponible en: <http://www.diariolibre.com/>
- Díaz, J. B. 2008. A un mes del desastre de Tavera (en línea). Consultado el 21 feb. 2009. Disponible en: http://www.clavedigital.com/App_Pages/Portada
- Durstewitz, Petra y Escobar, Germán 2006. La vinculación de los pequeños productores rurales a los mercados. RIMISP, Santiago, CL.
- Echenique, J. 2007. “Importancia de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe”. En Soto Baquero, F., Rodríguez, M., Falconi, C. (Eds): Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe. FAO-BID, Santiago, CL.
- El Grupo de Competitividad. 2000. Estrategia Competitiva Nacional. USAID. Santo Domingo, DO.
- ENFT (Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo). 2009. Banco Central. Santo Domingo, DO.
- ENHOGAR (Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples). 2007. Oficina Nacional de Estadística. Santo Domingo, DO.

- ENIGH (Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos del Hogar). 2007. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo, DO.
- Espinal, Juan José. 2007. “Estructura productiva del sector rural y agropecuario”. Nueva Ruralidad y Desarrollo Humano. PNUD. Santo Domingo, DO.
- Fairbanks, Michael y Lindsay, Stacey. 1999. Arando en el Mar, nutriendo las fuentes ocultas de crecimiento en el mundo en desarrollo. McGraw Hill. México. MX.
- Fajnzylber, Pablo y López, J. Humberto. 2006. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina. En Remittances and Development. World Bank. Washington, D. C. US.
- Fan, Sh. and Chan-Kang, C. 2005. Road Development, Economic Growth, and Poverty Reduction in China. IFPRI Research report No. 138. Washington, D. C., US.
- Feres, Juan C. y Mancero, Xavier. 2001. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Estudios estadísticos y prospectivos. CEPAL. Santiago, CL.
- Ferranti, D., Perry, G., Lederman, D., Foster, W. and Valdéz, A. 2004. Beyond the city. The rural contribution to development. The World bank. Washington, D. C., US.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2003. Manual de turismo rural para micro, pequeños y medianos empresarios rurales. Buenos Aires, AR.
- FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura). 2010. Informe sobre la pobreza rural 2011. FIDA. Roma, IT.
- Geilfus, Frans 1994. Agricultural involution in the Dominican Republic: the dynamics of peasant farm systems in a confined environment. Universite Catholique de Louvain. BE.
- Geilfus, Frans. 2000. Estrategias campesinas. Marco de análisis para el desarrollo rural. IICA-CEU-SAG-PUCMM. HN.
- Gobierno de Chile. 2006. Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena 2006-2010. Santiago, CL.
- Gómez Mazara, F. 2008. Remesas y consumo doméstico (en línea). Clave Digital. Consultado 2 mar. 2009. Disponible en: <http://www.clavedigital.com/Articulo=12974>
- Grammont, H. y Martínez, L. (compiladores). 2009. La pluriactividad en el campo latinoamericano. FLACSO Ecuador. Quito, EC.

- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2000. El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad. "NUEVA RURALIDAD". CIDER, Panamá, PA.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2004. Más que alimentos en la mesa: La real contribución de la agricultura a la economía. IICA. San José, CR.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2006. Políticas para la prosperidad rural: La contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la creación de empleo y la reducción de la pobreza. San José, CR.
- Isa, M. y Pichardo, E. "Investigaciones se reducen a tesis de grado sin rigor metodológico". Periódico Hoy, 8 de octubre 2007. Santo Domingo, DO.
- Klein, Emilio. 2009. "Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina". En Da Silva, J. G., Gómez, S. y Castañeda, R. (Editores). 2009. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos. FAO. Santiago, CL.
- Köbrich, C. y Dirven, M. 2007. Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios. Desarrollo Productivo 174. CEPAL. Santiago, CL.
- Larrea, Carlos. 2006. Universidad, investigación científica y desarrollo en América Latina y el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar. EC.
- López Corcovez, Luis, 1999. Estrategia y Plan de Desarrollo de Mediano Plazo del Sector Agropecuario. Santo Domingo, DO.
- Lluberes, Antonio. 1975. La economía del tabaco en el Cibao en la segunda mitad del siglo XIX. Eme-Eme Estudios Dominicanos. Vol. I, No. 4. Santiago de los Caballeros, DO.
- Machín, Jorge. 1975. Orígenes del campesinado dominicano durante la ocupación haitiana. Eme-Eme Estudios Dominicanos. Vol. I, No. 4, 1975. Santiago de los Caballeros, DO.
- Macours, De Janvry y Sadoulet. 2004. Insecurity of property rights and matching in the tenancy market. University of California at Berkeley. US.
- Manegonte. 2007. Recopilación: Manegonte en 4 cadenas de Supermercados, 10 Colmados y SEA Julio 2007. Santo Domingo, DO.
- Morillo, Antonio. 2008. Medición de la pobreza monetaria mediante las Encuestas de Fuerza de Trabajo (EFT) del Banco Central de la República Dominicana: Propuesta

- metodológica y resultados 2000-2008. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo, DO.
- NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration). 2008. Hurricane history (en línea). Consultado 15 dic. 2008. Disponible en: <http://www.nhc.noaa.gov/?text>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2010. Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempo de crisis. Santiago, CL.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2009. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2008, América Latina y el Caribe. Págs. 34-39. Santiago, CL.
- ONAPLAN (Oficina Nacional de Planificación). 2005. Focalización de la pobreza en la República Dominicana. Santo Domingo, DO,
- ONE (Oficina Nacional de Estadística). 2007. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. ONE. Santo Domingo, DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2008. Proyecciones Nacionales de Población. Santo Domingo, DO.
- Peguero, A. 2009. El cambio climático: cáncer para la tierra. Listín Diario (en línea). Consultado 19 ene. 2009. Disponible en: <http://www.listindiario.com.do>.
- Pérez, Edelmira 2002. “Hacia una nueva visión de lo rural”. ¿Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO, AR.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 2007. “Estructura productiva del sector rural y agropecuario”. Nueva Ruralidad y Desarrollo Humano. PNUD. Santo Domingo, DO.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008. PNUD, Santo Domingo, DO.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. Política Social: capacidades y derechos 2010. Volumen I. PNUD, Santo Domingo, DO.
- Quezada, A. C. 2009. Huracanes en la República Dominicana (en línea). Consultado 8 dic. 2010. Disponible en: <http://www.acqweather.com/HURACANES.htm>
- Reardon, T. y J. Berdegú. 2003. La rápida expansión de los supermercados en América Latina: Desafíos y oportunidades para el desarrollo. Banco Mundial: Washington, D.C., US.

- Rodriguez, H. 2006. Seminario: El cambio climático y su impacto en la República Dominicana y el Caribe. Indhri. Santo Domingo, DO.
- Roseboom, J. y Pérez Duvergé, R. 1999. Agricultural R & D in the Dominican Republic: Institutional and Statistical Profile. ISNAR. The Hague, NL.
- San Miguel, Pedro. 1987. The dominican peasantry and the market economy: the peasant of the Cibao 1880-1960. PhD Dissertation at Columbia University, New York, US.
- Santana, Isidoro. 2007. "Las condiciones de vida en la zona rural". Nueva Ruralidad y Desarrollo Humano. PNUD. Santo Domingo, DO.
- Schejtaman, Alexander y Berdegué, Julio A., 2003. Desarrollo Territorial Rural. RIMISP. Santiago, CL.
- SEESCYT (Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología). Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2018. Santo Domingo, DO.
- SEMARENA (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales) 2005. Mapa de Uso y Cobertura de la Tierra-2003. Santo Domingo, DO.
- SIDA (Swedish International Development Agency) and ETC (Urban Agriculture Programme). 2003. Annotated Bibliography on Urban Agriculture. ETC Urban Agriculture Programme. Leusden, NL.
- SISDOM (Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana). 2010. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo. DO.
- SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios). 2010. ¿Qué es el SIUBEN? (en línea). Consultado 15 nov. 2010. Disponible en: <http://www.siuben.gov.do>.
- Solow, R. 1991. The labour market as a social institution. Blackwells, Oxford. UK.
- Unicef. 2007. República Dominicana distribuye ayuda a familias afectadas por Tormenta Olga (en línea). Consultado 15 feb. 2009. Disponible en: (http://www.unicef.org/lac/media_11098.htm)
- Vargas, J. R. 2010. Informe disidente (en línea). Consultado 20 dic. 2010. Disponible en: <http://www.diariodigital.com.do/articulo,59744>.
- Vinod, T. et al. 2000. The quality of growth. World Bank, Washington. D.C., US.
- Wiggins, Steve y Sharon Proctor. 2001. "How Special Are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development". Development Policy Review (19/4), Overseas Development Institute, UK.



Instituto Dominicano de Investigaciones
Agropecuarias y Forestales (IDIAF)
Calle Rafael Augusto Sánchez No. 89,
Ensanche Evaristo Morales,
Santo Domingo, República Dominicana
Tel.: 809-567-8999 / Fax.: 809-567-9199
www.idiaf.gob.do
idiaf@idiaf.gov.do

