

Los territorios rurales funcionales

Una opción para la política de desarrollo rural territorial en la República Dominicana



Pedro Juan del Rosario
Julio Morrobel
Amadeo Escarramán

Los territorios rurales funcionales:
*Una opción para la política de desarrollo rural
territorial en la República Dominicana*

Pedro Juan del Rosario
Julio Morrobel
Amadeo Escarramán

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, P.; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2015. Los territorios rurales funcionales: Una opción para la política de desarrollo rural territorial en la República Dominicana. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO. 142 p.

AGRIS: E50; E51

Descriptor: Zonas Rurales; Población Rural; Campo; Tierras; Desarrollo Rural; Desarrollo Regional; Política de Desarrollo; Proyectos de Desarrollo; Pueblos; Relaciones Campo Ciudad; Hogares; Ocupaciones; Estructura Económica; Cambio Social; Estructura de la Población; Pobreza; República Dominicana.

ISBN: 978-9945-448-24-5

COORDINACIÓN GENERAL:

Departamento de Difusión IDIAF

REVISIÓN:

Comité Técnico Centro Norte IDIAF

Foto portada:

Integración productiva

Amadeo Escarramán

Contenido

<i>Presentación</i>	1
<i>Siglas y abreviaturas</i>	3
<i>Índice de tablas</i>	5
<i>Índice de figuras</i>	7
<i>Introducción</i>	9
1. La dinámica de los territorios rurales	17
2. La visión territorial del desarrollo	23
3. Las vinculaciones rural-urbanas en territorios rurales	30
4. Los territorios rurales en la República Dominicana	39
5. Brechas territoriales y exclusión social	52
6. Territorios rurales funcionales	70
7. Las capacidades en los territorios rurales funcionales	83
8. Enfoque de proyectos en el marco del DRT	92
9. La dimensión política del DRT	105
<i>Referencias</i>	118
<i>Anexos</i>	127
Anexo 1. Ocupados por sexo en las principales actividades económicas, según tipo de territorio	127
Anexo 2. Grupo socioeconómico de hogares de los ocupados en las principales actividades económicas, según tipo de territorio	129
Anexo 3. Uso de suelo en algunas zonas del país	130
Anexo 4. Territorios rurales funcionales, según índice de ruralización, tamaño de la población y tipo de núcleo urbano	133
Anexo 5. Valores porcentuales de variables seleccionadas, según los territorios rurales funcionales	142

Presentación

En el marco de la XLV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA celebrada el pasado 26 de junio del año 2015, los participantes acordaron: *Promover el reposicionamiento institucional de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) en el marco del Sistema de Integración Centroamericana-SICA a través de los mecanismos acordados, incluyendo los intersectoriales para su debido funcionamiento y ejecución.* De igual manera, los mandatarios acordaron: *impulsar regionalmente el desarrollo rural con enfoque territorial en los países miembros del SICA, como medio para garantizar la sostenibilidad política y continuidad a las políticas nacionales existentes o en proceso de diseño en esta temática (Acuerdo 9 de la Declaración de Antigua Guatemala).*

Precisamente, el presente estudio es una contribución del IDIAF para el diseño y ejecución de una política de desarrollo rural territorial en la República Dominicana. Con este propósito, los autores realizan un ejercicio analítico para comprender lo rural en el contexto dominicano y las dinámicas que caracterizan a los territorios rurales. Y así construir una visión territorial del desarrollo que permita entender las desigualdades territoriales y, a la vez, abordar la gestión de los territorios basada en las capacidades de las personas para agenciar su propio desarrollo.

Derivado de lo anterior, se consideran los elementos para la articulación de una institucionalidad para el desarrollo rural territorial, fundamentado en las leyes y particularidades operativas de los municipios dominicanos y las vinculaciones entre los distintos planos políticos, local, regional y nacional. Con ello se reconoce la necesidad de asumir una visión política del desarrollo rural territorial.

En síntesis, los autores articulan una propuesta para la transformación productiva y la creación de una institucionalidad propia para el desarrollo rural desde una perspectiva territorial, con el fin de reducir las desigualdades y la pobreza, generar un desarrollo genuino y alcanzar mayor cohesión social y territorial.

El IDIAF presenta este estudio al público con la seguridad de que se puede encontrar en él elementos básicos para la definición de una política para el desarrollo rural territorial en la República Dominicana, dentro del contexto de la Estrategia Nacional de Desarrollo, la ECADERT y los acuerdos de los mandatarios de los países miembros del SICA.

Ing. Rafael Pérez Duvergé
Director Ejecutivo del IDIAF

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AF	Agricultura Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CODETER	Consejos de Desarrollo Territorial
CODOCAFE	Consejo Dominicano del Café
CONSADS	Consejos de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local
DIGEPRES	Dirección General de Presupuestos
DRT	Desarrollo Rural Territorial
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
EDDERT	Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
END	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030
ENI	Encuesta Nacional de Inmigrantes
ETE	Estrategia Territorial Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GAT	Grupo de Acción Territorial
ICV	Índice de Calidad de Vida
IDIAF	Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivos del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLDET	Organización Local para el Desarrollo del Territorio
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONG	Organizaciones no-gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OXFAM	Oxfam Internacional
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Plan Provincial de Desarrollo
PPM	Presupuesto Participativo Municipal
PR	Predominantemente rural

PU	Predominantemente urbano
RIMISP	Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SISDOM	Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SR	Significativamente rural
SU	Significativamente urbano
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
TRU	En transición rural-urbana
UE	Unión Europea

Índice de tablas

Tabla 1. Indicadores de ruralidad y tipo de territorio para el año 2010.....	39
Tabla 2. Población por sexo, según tipo de territorio	42
Tabla 3. Personas por hogar, según tipo de territorio	42
Tabla 4. % de la población por grupos decenales de edad, según tipo de territorio.....	43
Tabla 5. % de ocupados por rama de actividad*, según tipo de territorio.....	44
Tabla 6. % de ocupados entre 15 y 24 años en las principales ramas de actividad*, según tipo de territorio.....	45
Tabla 7. % de la población por categoría ocupacional, según sexo y tipo de territorio	47
Tabla 8. Categoría ocupacional del jefe de hogar en la agricultura, según tipo de territorio	48
Tabla 9. Hogares de asalariados agrícolas que siembran y/o crían animales, según tipo de territorio	49
Tabla 10. Categoría ocupacional de agricultores jefes de hogar por sexo, según tipo de territorio	49
Tabla 11. % de hogares que no disponen de agua de red pública, según tipo de territorio	52
Tabla 12. % de población en condiciones de hacinamiento, según tipo de territorio.....	53
Tabla 13. % de la población de 10 y más años que no sabe leer y escribir, según tipo de territorio	53
Tabla 14. % de la población de 5 a 14 años que no asiste a la escuela, según tipo de territorio	53
Tabla 15. % de desocupación* de la población por sexo de 15 y más años, según tipo de territorio	54
Tabla 16. % de desocupación de la población de entre 15 y 24 años, según tipo de territorio	54
Tabla 17. % de hogares pobres por NBI, según tipo de territorio.....	54
Tabla 18. Hogares por grupo socio-económico, según tipo de territorio	55
Tabla 19. % de hogares y personas por indicadores de pobreza, según tipo de territorio	55
Tabla 20. Grupo socioeconómico de hogares de asalariados agrícolas, según tipo de territorio	56
Tabla 21. Grupo socioeconómico de hogares de agricultores por cuenta propia, según tipo de territorio.....	56
Tabla 22. Jefatura de hogar por sexo, según tipo de territorio	57
Tabla 23. % Grupo socioeconómico de hogares, según jefatura por sexo y tipo de territorio	57
Tabla 24. Entidades municipales y población en el año 2010, según tipo de territorios	70
Tabla 25. Entidades municipales, según tamaño de la población	71
Tabla 26. Entidades municipales, según tamaño de la población urbana	71
Tabla 27. % de productores agropecuarios que residen en centros urbanos, según tipo de territorio	72
Tabla 28. Cantidad de territorios rurales funcionales, según tamaño de la población	81
Tabla 29. Cantidad de municipios rurales centrales, según tamaño del asentamiento urbano.....	81
Tabla 30. Valores porcentuales de parámetros básicos de los territorios rurales funcionales, según variables seleccionadas.....	85

Tabla 31. Variables y rangos de valores para definir el tipo de capacidad de los territorios rurales funcionales	86
Tabla 32. Índice de capacidades de los territorios rurales funcionales*	87

Índice de figuras

Figura 1. Tipos de territorios municipales, según índice de ruralidad en el contexto de las provincias dominicanas.....	41
Figura 2. % de hombres ocupados en las principales actividades económicas de los territorios rurales	46
Figura 3. % de mujeres ocupadas en las principales actividades económicas de los territorios rurales	46
Figura 4. % de población en situación de pobreza 2010, según tipo de territorio	60
Figura 5. % de población en situación de pobreza extrema 2010, según tipo de territorio.....	61
Figura 6. % de población en situación de pobreza 2010, según zona de residencia y territorios	63
Figura 7. % de población en situación de pobreza extrema 2010, según zona de residencia y territorios	63
Figura 8. % de personas pobres por tipo de territorio.....	64
Figura 9. % de personas en pobreza extrema por tipo de territorio	65
Figura 10. % de población pobre general por zona de residencia, anuales 2000-2014	66
Figura 11. % de población en pobreza extrema por zona de residencia, anuales 2000-2014.....	66
Figura 12. Los territorios rurales funcionales en la República Dominicana*	80
Figura 13. Los territorios rurales funcionales, según índice de capacidades territoriales*	89

Introducción

De todos los fines conflictivos y sólo en parte conciliables que podamos perseguir, el prioritario es sin duda reducir la desigualdad. En condiciones de una desigualdad endémica resulta difícil alcanzar todas las demás metas deseables. Sea en Delhi o en Detroit, los pobres y los desvalidos no pueden esperar justicia. No disponen de atención médica y sus vidas se ven limitadas en potencial y duración. Tampoco tienen acceso a una buena educación y sin ella no pueden esperar conseguir un empleo mínimamente seguro, y mucho menos participar en la cultura y la civilización de su sociedad.

En este sentido, el acceso desigual a todo tipo de recursos - desde los derechos hasta el agua- es el punto de partida de toda crítica verdaderamente progresista del mundo. Pero la desigualdad no es sólo un problema técnico. Ilustra y exacerba la pérdida de cohesión social, la sensación de vivir en comunidades cerradas cuya principal función es mantener fuera a las demás personas (menos afortunadas que nosotros) y confinar nuestras ventajas a nosotros mismos y nuestras familias: la patología de la época y la mayor amenaza para la salud de la democracia...

Esto sigue siendo así. Es la creciente desigualdad en y entre las sociedades lo que genera las patologías sociales. Las sociedades con desigualdades grotescas también son inestables. Generan divisiones internas y, más pronto o más tarde, luchas intestinas, cuyo desenlace no suele ser democrático.

Tony Judt, Algo Va Mal

Es un pensamiento común, en los análisis pasados y recientes, reconocer que la distribución desigual del desarrollo en América Latina y el Caribe afecta negativamente sobre todo a las áreas rurales. Las condiciones de insalubridad, bajo nivel educativo, vivienda maltrecha, carencia de servicios básicos, desempleo y pobreza, que han caracterizado a la población rural, se mantienen relativamente estables no obstante los logros en los indicadores macroeconómicos que se pueden exhibir (FIDA 2011, CEPAL 2012 y 2013, PNUD 2013, Banco Mundial 2014). En general, se trata de una población pobre para la cual es prácticamente imposible la movilidad social ascendente, haciendo de ella una población permanentemente vulnerable frente a conmociones económicas y naturales. Como afirma Stiglitz (2014a), *una pequeña vicisitud —por ejemplo, una enfermedad en la familia— puede empujarla nuevamente a la indigencia. La movilidad descendente es una amenaza real, mientras que la movilidad ascendente es limitada... Con frecuencia, es suficiente que sufran una enfermedad, divorcio o pérdida del empleo para que se vean empujados al abismo.*

Es también aceptado que en ausencia de políticas deliberadas las desigualdades tienden a autoperpetuarse. Sin estas políticas dirigidas a reducir las desigualdades se reproducen las condiciones para el desarrollo de *instituciones políticas y económicas que trabajan para mantener los privilegios políticos, económicos y sociales de las élites.* (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas Para el Desarrollo Social, citado en Oxfam 2014 a).

En el caso específico de la República Dominicana, el crecimiento de la economía ha tenido un comportamiento sobresaliente en las últimas décadas, incluso alcanzando tasas por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe (Fanelli y Guzmán 2008, Banco Central 2014). Sin embargo, hay sólidas evidencias de la ineficacia de las políticas públicas para reducir los altos niveles de desempleo, pobreza y desigualdad que se reproduce en esas condiciones. Justamente, así lo reconoce el Informe de Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2013 de República Dominicana (MEPyD 2014a), cuando afirma: *Si consideramos que República Dominicana ha sido uno de los países de la región que más ha crecido económicamente en los últimos 15 años, pero no ha visto reducirse la pobreza de forma proporcional, la evidencia nos muestra que la desigualdad es el gran obstáculo para generar un desarrollo genuino y reducir la pobreza. En definitiva, si República Dominicana quiere tener éxito en los esfuerzos de aceleración y la promoción del desarrollo humano, ha de continuar apostando por políticas de desarrollo que tengan un enfoque de derechos humanos para luchar contra la exclusión y consideren la naturaleza multidimensional de la pobreza.*¹

De igual manera, en su último informe sobre República Dominicana titulado “Cuando la prosperidad no es compartida” del año 2014, el Banco Mundial afirma lo siguiente: *A pesar del fuerte crecimiento económico de la última década, aún subsisten grandes inequidades en la sociedad dominicana, inequidades que han disminuido a un ritmo menor del esperado.*

¹ Al finalizar el año 2013 los salarios mínimos reales para las empresas grandes, medianas y pequeñas resultaron ser inferiores en 8.2%, 36.9% y 44.1% a los niveles vigentes en el año 1979. Asimismo, en el caso de las Zonas Francas resultó ser 51.3% menor y en el Sector Público 58.4% más bajo que hace 34 años. Esta constituye una de las principales razones que explica por qué la pobreza en la República Dominicana no se ha reducido más aceleradamente, a pesar del elevado crecimiento económico que ha registrado el país en las últimas décadas, superior al promedio de América Latina (Banco Central 2014, Parte II).

La pobreza crónica – en la que la gente sufre largos y persistentes episodios de privación – sigue siendo alta. Aún más preocupante es el hecho que casi una tercera parte de la población es pobre a pesar de tener las habilidades y los activos para generar un ingreso mayor... A pesar de la mejora en el acceso a bienes y servicios básicos como agua y educación, la cobertura y la calidad siguen siendo desiguales, limitando así las oportunidades económicas de muchos dominicanos de bajos ingresos. Esto refleja en parte su incapacidad para influir positivamente el sistema, una manifestación de la débil “agencia” política de gran parte de la población.

Las metas de los Objetivos del Milenio en materia de pobreza, empleo y trabajo decente, enseñanza primaria universal, entre otras, todavía están pendientes. Esto sucede aun cuando hay mandatos esenciales, como los que siguen a continuación, que definen específicamente el marco de actuación de las políticas oficiales:

- 1) Ley No. 498-06 de Planificación e Inversión Pública. Esta expresa en su primer Considerando: *Que es necesario encarar en el país un profundo proceso de desarrollo económico y social en el marco de la equidad, a efectos de lograr un crecimiento económico acompañado de una mejoría sustancial en la distribución del ingreso.*
- 2) Ley No. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (END 2030). *Considerando Tercero: Que la Constitución de la República Dominicana establece que el régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano y se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.*
- 3) En el Artículo 9 de la Ley No. 1-12 se describe el Tercer Eje de la Estrategia, *que procura una Economía Sostenible, Integradora y Competitiva: Una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global.* Y para lograr esto se requiere 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.

Los argumentos anteriores muestran no solo que en la persistencia de la pobreza inciden las disparidades territoriales, sino también que para avanzar en la eliminación de la pobreza se deben diseñar estrategias para cerrar las brechas de desigualdad entre y dentro de los territorios (Feres 2013). En ese sentido, tomando los argumentos de Jordan y Simioni (2002), se pueden establecer algunas consideraciones sobre la situación de creciente polarización del desarrollo y la desigualdad extrema resultante en el nivel local de ciudades y zonas rurales:

- 1) Crecimiento y desarrollo no pueden considerarse en modo alguno como conceptos equivalentes.

- 2) Es necesario aplicar políticas, programas y proyectos específicos en los que se ponga de manifiesto una firme decisión de promover el desarrollo humano sostenible y equitativo con una visión territorial. En última instancia, esta es la manera en que las nuevas formas de acción (una nueva gestión) se vinculan a la mitigación de la pobreza y las desigualdades y del deterioro de las zonas urbanas y rurales.
- 3) Los municipios pueden constituirse en instituciones locales eficientes para elaborar y materializar estrategias y programas tendientes a superar las situaciones de pobreza, medidas que se deben complementar con otras, encaminadas a asegurar un desarrollo económico sostenible. Por ello, el municipio, entre otras cosas, debe asumir nuevas tareas, manejar otro tipo de información, trabajar en áreas no tradicionales, con métodos no convencionales y mancomunar fuerzas por lo general dispersas.
- 4) El municipio es simultáneamente el último escalón del aparato del Estado y el primer peldaño de acceso desde el ciudadano. Ello lo sitúa en un lugar privilegiado para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, en particular para la construcción de ciudadanía, a partir de la misión de prestar servicios para mejorar la calidad de vida, al contribuir a la igualdad de oportunidades y al reconocer a los vecinos el derecho a participar y ser ciudadanos.
- 5) Es importante reconocer abiertamente los límites del rol municipal. En efecto, el papel del municipio en lo referente al mejoramiento de la equidad entre la población es restringido, ya que no puede incidir en las raíces estructurales de la inequidad: un mercado laboral donde dominan la inseguridad del trabajo, bajos salarios, una distribución de los ingresos altamente concentrada, escaso desarrollo del capital humano, además de discriminaciones sociales. Sin embargo, sí puede cumplir un papel importante en la prestación servicios básicos de calidad, como elemento central en lo relativo a la igualdad de oportunidades que debe propiciar el municipio a fin de respetar e integrar el derecho a la ciudadanía. El municipio puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de la economía local y regional; más aún, puede llegar a ser un socio estratégico para el desarrollo de su territorio y del país.

Muchas de las preocupaciones sobre la situación de pobreza y desigualdad que afecta a la población rural de manera particular han sido también abordadas en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT). Esta estrategia emerge como una iniciativa del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), del cual la República Dominicana es miembro formal y compromisario con sus objetivos. El SICA tiene como objetivo central la construcción de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Y reconoce que este objetivo no podrá ser alcanzado plenamente sin una profunda transformación de las condiciones de vida y el aprovechamiento de las oportunidades que existen en el medio rural centroamericano.

En esos términos, 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.

El objetivo general de la ECADERT establece: *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.*

Tomando esos argumentos, nos hemos abocado a realizar un esfuerzo analítico para entender los territorios rurales dominicanos, de modo tal que se facilite el establecimiento de una Política Nacional para el Desarrollo Rural Territorial. Como lo establece la Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial (EDDERT), *en la definición de esta política rural, los siguientes referentes deben ser considerados: Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley de Planificación e Inversión Pública, Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013 – 2016, Ley del Distrito Nacional y los Municipios, Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), junto con otras estrategias nacionales y regionales, políticas, programas y proyectos que pueden ser de interés para los territorios rurales del país. Sin embargo, también es necesario para República Dominicana establecer una política propia para el desarrollo de los territorios rurales, plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y ambientales del país (EDDERT 2014).*

Los resultados de un trabajo anterior nuestro sobre la territorialidad dominicana (del Rosario *et al.* 2014) constituyen el punto de partida para la construcción de la presente propuesta. En aquel se hace una crítica a la manera como se concibe lo rural basado en la dicotomía rural-urbana asumida en el proceso de división territorial dominicana. Y, como derivación, se señalan los problemas relacionados con la absurdidad de la creación desmedida y atomizadora de entidades municipales. Hay también un análisis de las implicaciones para las estadísticas territoriales y los análisis sociales y económicos basados en la misma visión dicotómica. De igual modo, se analizan las distorsiones que afectan el diseño de las políticas y planes de desarrollo en el país, particularmente en relación a los territorios rurales. Y, finalmente, se plantea una propuesta metodológica para construir una nueva configuración socio-territorial rural-urbana distinta a la oficial, a nivel de municipios y distritos municipales, con miras a mejorar los procesos de planificación, el diseño de las políticas y las distintas iniciativas orientadas al desarrollo. Ese trabajo está pensado para entender mejor la ruralidad dominicana desde una perspectiva territorial. Y con ello, visibilizar y dimensionar los territorios rurales dominicanos dentro de una conceptualización más acorde con las dinámicas sociales y económicas actuales.

En realidad, podría decirse que esta nueva propuesta es una continuación del trabajo anterior. La escribimos motivados por la publicación en línea de la base de datos del IX Censo de Población y Vivienda 2010, a mediados del año 2013, y del Atlas de la Pobreza 2010, a principios del año 2014. Estas publicaciones nos permitieron la elaboración de algunas estadísticas socioeconómicas básicas relacionadas con los territorios rurales, pero

con una visión distinta a las presentaciones oficiales basadas en la dicotomía rural-urbana, expresada en el concepto de “zonas de residencia”. Además, hay una cantidad significativa de estudios publicados, seminarios, encuentros y discusiones, a partir de mediados de los años de 1990, sobre el tema del desarrollo rural territorial en Latinoamérica² y la Comunidad Económica Europea que nos convocan a la reflexión sobre un tema prácticamente ausente, contra corriente, en nuestro país, tanto a nivel de la academia³ como en el ámbito de las discusiones de los temas de importancia nacional. A diferencia de lo acontecido aquí, muchos países de América Latina como gobiernos de Europa han otorgado gran importancia al desarrollo rural como una dimensión fundamental del desarrollo territorial del país. En los primeros, asociada a la necesidad de reducir la pobreza y la desigualdad social; y en los segundos, como componente central de multifuncionalidad y sostenibilidad de los territorios y la calidad de vida de las poblaciones que los habitan (Echeverri *et al.* 2008).

No menos motivador ha sido el llamado de la END 2030 y la ECADERT dirigido a lograr un país con menos desigualdades, más cohesionado social y territorialmente. En ese contexto, desde mediados del año 2013 hemos participado en la elaboración de la EDDERT, para lo cual se requería un concepto operativo de los territorios rurales con fines de aplicación de la estrategia en el marco de una política de desarrollo rural territorial propia de la República Dominicana. En el presente trabajo, complementando el anterior, desarrollamos un análisis en respuesta a ese requerimiento.

Precisamente, el propósito fundamental de este documento es presentar una categoría espacial operativa como propuesta para la planificación y la política relacionada con el desarrollo rural, en el plano de los territorios municipales⁴. Hablamos de los **territorios rurales funcionales**⁵ como una categoría que permite abordar el desarrollo rural en el contexto de la complejidad social, económica, cultural y política que define propiamente las dinámicas territorios rurales; de modo tal que se reconozca, como afirman Echeverri y Ribero (2002), la integralidad del desarrollo, la importancia de las instituciones y del

² Muchas de estas iniciativas han sido promovidas por AECID, IICA y RIMISP de Chile.

³ Para nosotros dominicanos, es sorprendente la cantidad de universidades de México, Centro y Suramérica que se han involucrado con el tema del desarrollo rural territorial (DTR): desde asignaturas en programas regulares, proyectos de investigación, redes de investigadores, revistas especializadas, publicaciones diversas, hasta programas de maestría y doctorado. Todo indica que este fenómeno está también correlacionado con la implementación de una política pública orientada al DRT en esos países.

⁴ Conocemos del esfuerzo importante en la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, coordinado por el MEPyD. El Plan, ya en la etapa de consultas, es concebido en el nivel nacional. El presente trabajo se mueve en un nivel de mayor desagregación: los territorios municipales. Para fines operativos, el instrumental conceptual de nuestra propuesta se articula principalmente con los Planes Municipales y Provinciales de Desarrollo. Sin embargo, aunque el instrumento se aplica a nivel de municipios y distritos municipales, permite disponer de una expresión geográfica de la configuración socio-territorial rural-urbana en el plano nacional. Ello es así, puesto que la visión territorial de lo rural es una forma de reivindicar el *ordenamiento territorial*, en tanto la reflexión geográfica, demográfica, económica, social, ambiental y política incorporada constituye un cuerpo integral del *ordenamiento territorial* (Echeverri y Ribero 2002).

⁵ El concepto aparece en Berdegué *et al.* (2012). El reto era convertir este concepto en un instrumento operativo, en las condiciones particulares de los territorios dominicanos y las informaciones disponibles, útil para la planificación y la política, sobre la base de los análisis relacionados con el desarrollo rural territorial, particularmente en Latinoamérica.

patrimonio cultural, político e histórico de las sociedades, con el fin de construir una nueva forma de aproximación al desarrollo rural.

Un propósito secundario es facilitar la comprensión de esta nueva forma de entender el desarrollo rural, a través de la presentación de textos de distintos autores que han hecho aportes importantes en ese proceso de construcción de una “nueva ruralidad”, pensada en el contexto de América latina y el Caribe, además de otros textos que ayudan a entender la situación particular de los territorios rurales dominicanos. Gran parte de esos textos aparece en notas a pie de página, también como soporte del análisis que llevamos a cabo en el presente documento.

El ejercicio analítico para la elaboración de la propuesta se presenta en nueve secciones. Las tres primeras secciones tienen un carácter eminentemente conceptual-teórico: la primera (*La dinámica de los territorios rurales*) retoma la discusión sobre lo que denominamos “territorio rural” dentro de un enfoque claramente distanciado de la concepción oficial de lo urbano y lo rural. La segunda (*La visión territorial del desarrollo*), define el concepto de desarrollo territorial que asumimos en este escrito, en el marco de la visión del desarrollo de Amartya Sen centrada en las personas. Ello permite entender de mejor manera las desigualdades territoriales en función de capacidades y privaciones de los individuos. La tercera sección (*Las vinculaciones rural-urbanas en territorios rurales*) es un ejercicio analítico para mostrar la imposibilidad de abordar el desarrollo rural territorial sino dentro de una visión que asuma las sinergias necesarias entre los centros urbanos y su entorno rural; y dentro de esa visión se destaca la importancia de las ciudades intermedias en la conformación de los territorios rurales funcionales.

Las restantes secciones conforman un conjunto de reflexiones, basadas en las disquisiciones conceptual-teóricas anteriores, sobre la realidad rural en la República Dominicana: la cuarta (*Los territorios rurales en la República Dominicana*) es una aplicación de los resultados de nuestro trabajo anterior (del Rosario *et al.* 2014) sobre una tipología de territorios expresada como una jerarquía, desde territorios predominantemente rurales a territorios predominantemente urbanos, a nivel de entidades municipales. Esa aplicación está alimentada por datos del Censo 2010 para caracterizar las particularidades de cada tipo de territorio y mostrar la gran heterogeneidad territorial del país, desde la perspectiva social y económica. La quinta (*Brechas territoriales y exclusión social*) es una exposición de las grandes desigualdades entre y dentro de los territorios dominicanos construida en base a la jerarquía de territorios definida y los datos censales del año 2010, lo que resulta en una presentación totalmente distinta a las oficiales sobre las desigualdades y la pobreza de la población dominicana y la eficiencia de las políticas orientadas al desarrollo rural. En la sexta sección (*Los territorios rurales funcionales*) se discute la necesidad de abordar el desarrollo territorial sobre la base de agrupaciones de entidades municipales, contrario el esquema atomizador y multiplicador de municipios y distritos municipales prevaleciente, porque de lo que se trata es de potenciar los recursos humanos y físicos y las vinculaciones hacia dentro y hacia afuera del territorio. La séptima (*Las capacidades en los territorios rurales funcionales*) se centra en la construcción de un índice de capacidades territoriales a nivel de los territorios rurales funcionales, que permite definir tipos de territorios en base a las capacidades de las personas para agenciar su desarrollo, para fines del diseño de la planificación y la política de desarrollo rural territorial en la República Dominicana. La octava

(Enfoque de proyectos en el marco del DRT) es una discusión de los esquemas convencionales utilizados en gran parte de las iniciativas llevadas a cabo por agencias privadas y gubernamentales orientadas al desarrollo rural, en contraposición a la definición de proyectos con carácter territorial. Finalmente, la novena sección *(La dimensión política del DRT)* es una propuesta para la articulación de una institucionalidad para el desarrollo rural territorial fundamentada en la realidad legal y particularidades operativas de los municipios dominicanos.

1. La dinámica de los territorios rurales

Con el fin de reducir las brechas territoriales a través de una política de desarrollo rural territorial (DRT) ⁶ hay que superar la visión tradicional, lo que implica reconocer indefectiblemente que lo rural se concretiza territorialmente de forma dinámica como resultado de un proceso de construcción social. Y, en términos espaciales, esta superación supone reconocer que generalmente los territorios rurales desbordan las delimitaciones político-administrativas en razón de la dinámica que los define. Desconocer esta situación en las disposiciones, políticas, programas o planes elaborados en las instancias del gobierno, central o local, en muchos casos genera altos costos de transacción e incongruencias que pueden explicar el poco impacto de estas medidas (Ortega 1998). En consecuencia, se requiere un análisis que facilite la comprensión de la dinámica de los territorios rurales.

Los argumentos anteriores conducen necesariamente a una explicación del concepto “territorio rural” que aquí utilizamos⁷. En tal sentido, lo que es importante es pasar de un concepto de lo rural como antónimo de lo urbano o, simplemente, equivalente a dispersión de población y ocupación en la agricultura, a un concepto útil para la planificación y el diseño de las políticas e intervenciones con visión territorial. El asunto es, en palabras de Echeverri y Ribero (2002), *la reconstrucción del objeto de trabajo y de política*.

Bajo esas premisas, partimos de los argumentos de Echeverri (2011) para proponer varios criterios que definen un territorio rural:

- 1) 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. Esta definición incluye concentraciones poblacionales en secciones rurales y centros urbanos con funciones rurales; incluye además, todos los sectores económicos que existen en este tipo de territorios, más allá de las actividades agrícolas o de sus encadenamientos directos.

⁶ Por políticas públicas de desarrollo territorial se entienden aquellos cursos prioritarios de acción o decisiones de largo plazo definidas por los gobiernos que están específicamente orientadas a resolver o prevenir problemas y satisfacer necesidades que afectan al conjunto de comunidades y pobladores del territorio. Las políticas públicas de desarrollo territorial canalizan la demanda social en beneficio de los pobladores, del conjunto de comunidades y organizaciones involucradas, y que señalan y delimitan las estrategias a seguir por las instituciones y actores (Echeverri y Sotomayor 2010).

⁷ Desde nuestro punto de vista, la exposición más comprensible sobre el concepto “rural” y “territorio rural” aparece en Echeverri (2013). Para un tratamiento más amplio ver Echeverri y Ribero (2002). También son importantes los trabajos de Shejtman y Berdegué (2003), Echeverri *et al.* (2008), Echeverri y Sotomayor (2010) y Dirven *et al.* (2011). Hay una síntesis interesante en Samper y Torrens (2015).

- 2) La economía rural es una economía territorial. Esto es una economía que se define por la lógica de localización de los procesos productivos. En el caso de la economía rural, los recursos naturales definen predominantemente ese proceso de localización. La agricultura, por ejemplo, estructura la base productiva en torno a la cual se localizan poblaciones y actividades económicas diversas en un territorio particular.
- 3) Las economías territoriales se estructuran sobre la base de economías de aglomeración: encadenamientos, interdependencias, integralidades y complementariedades. A su vez, las economías territoriales estructuran redes sociodemográficas e institucionales en el territorio particular.
- 4) La economía territorial es multisectorial. Aun cuando la agricultura sigue siendo el componente que define su ruralidad, gran parte de los ingresos de los territorios rurales son generados en actividades no agrícolas, como resultado también de las economías de aglomeración.
- 5) El territorio rural es el territorio de los recursos naturales. La economía rural es economía territorial y economía ambiental. De lo que se trata es del reconocimiento de la multifuncionalidad del territorio 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. Como afirma el FIDA (2003), la revaloración del espacio rural implica también el reconocimiento de bienes, tangibles e intangibles, por cuya preservación la sociedad está dispuesta a pagar.

Así definido, el concepto de territorio rural tiene contenido propio y trasciende el simplismo de la dicotomía rural-urbana, y se coloca frente a la unidimensionalidad y unifuncionalidad utilizadas tradicionalmente para delimitar los espacios sociales rurales. Efectivamente, los criterios presentados anteriormente destacan el fundamento definitorio de los territorios rurales: su carácter histórico-social articulado a los recursos naturales. Los territorios rurales son construcciones sociales (Shejtman y Berdegué 2003). Es decir, los territorios rurales son espacios sociales que adquieren forma en el tiempo, como resultado de los intercambios entre personas, familiares o no, organizaciones y empresas, formales e informales, y están marcados por un sentido colectivo de pertenencia⁸ de sus pobladores sobre un basamento natural específico. En la consideración de Echeverri (2011), el territorio se construye como un proceso histórico de apropiación de un espacio dotado de recursos naturales que forman ecosistemas singulares que determinan formas particulares de aprovechamiento y de estructuras económico productivas. Sobre esta base se construyen redes sociodemográficas, redes institucionales y economías particulares. Los procesos de

⁸ El sentido de pertenencia tiene que ver con la vinculación e identificación ciudadana con respecto a la sociedad mayor (en nuestro caso el territorio) y a las instituciones y grupos que la integran. De acuerdo con la CEPAL (2007), la pertenencia es fundamental para facilitar la emergencia de procesos de cooperación social y solidaridad, crear resistencia a las tendencias de fragmentación, promover la lealtad grupal, fomentar el respeto por la diversidad y la no discriminación y afianzar la inclusión y cohesión sociales.

construcción del territorio establecen una tradición y una cultura sobre las cuales se soporta una identidad y una territorialidad.

De manera llana, como afirman Berdegué *et al.* (2012), un territorio es el *lugar donde las personas viven y, por ende, donde acceden a los servicios públicos y privados relacionados con el lugar de vivienda (por ejemplo, la educación primaria y secundaria, los servicios básicos de salud, la recreación, el comercio cotidiano, etc.). Es además el lugar donde las personas trabajan, y donde las empresas emplean a la gran mayoría de sus trabajadores. Por si eso fuera poco, para muchos es el espacio donde nacieron y donde nacieron o vivieron sus padres. Derivado de lo anterior, seguramente es un espacio donde se construyen y participan redes sociales, y donde se organizan y donde participan en la vida social y política. No es solo el lugar donde compran o venden fuerza de trabajo.*

Asimismo, es esa dinámica histórico-social de apropiación del territorio la que define el proceso de localización y densificación de poblaciones. Con el tiempo ese proceso se va tejiendo en medio de actividades productivas diversas, formas espaciales continuas e infraestructura física más o menos compleja, hasta constituirse gradualmente en lo que llamamos *centros urbanos*⁹, desde caseríos, aldeas y villas hasta alcanzar ciudades grandes y espacios metropolitanos, dependiendo de las características particulares de los territorios donde se asientan. En su dinámica, los centros urbanos se van alejando de la dependencia estructural de los recursos naturales para dar paso a una dependencia de la industria y los servicios. Es así como emerge una configuración de distintas categorías socio-espaciales que definen una verdadera jerarquía de territorios, en tanto se entremezclan dinámicas rurales y urbanas en grado diverso, y aparecen centros urbanos con funciones netamente rurales.

En síntesis, retomando a Echeverri y Ribero (2002), *un territorio rural incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas, que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo urbano y se fundamenta en una visión territorial. Esta definición implica profundas revisiones con las aproximaciones oficiales dominantes. Esta redefinición de territorialidad rural implica un nuevo concepto de planificación. Si hoy predomina la planificación sectorial y centralizada, se propone una planificación territorial y descentralizada. Innovación poco novedosa en términos conceptuales, pero verdaderamente revolucionaria en términos políticos, que implica una revisión nada fácil de los esquemas predominantes.*

Por otra parte, en la perspectiva de las dinámicas territoriales, se reconoce que una de las características esenciales de los territorios rurales es su diversidad y su potencial de desarrollo endógeno específico ¹⁰ , aunque los recursos naturales definen

⁹ Es una definición que en buena medida contradice la naturaleza misma de estos centros poblados (Echeverri y Ribero 2002).

¹⁰ Las teorías del desarrollo endógeno sostienen que la competitividad de los territorios se debe, en buena medida, a la flexibilidad de la organización de la producción, a la capacidad de integrar, de forma flexible, los recursos de las empresas y del territorio. De esta forma, el desarrollo endógeno respondería a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir

predominantemente las economías territoriales. En efecto, hay territorios con “motores endógenos” de desarrollo (Berdegué *et al.* 2000) cuya existencia es prácticamente imposible en otros territorios por las características particulares de los mismos. En general, se trata de procesos que emergen del interior de actividades agrícolas preexistentes y provocan efectos multiplicadores y sinergias productivas importantes en un territorio determinado.

Según Berdegué *et al.* (2000), esto suele suceder porque se generan excedentes importantes en dichas actividades, fundamentalmente por la incorporación de tecnologías que motorizan otras actividades económicas como respuesta al aumento de las demandas locales y regionales. Para del Rosario y López (2007), la agricultura del Valle de Constanza y del Valle de Tireo son ejemplos típicos de este tipo de desarrollo endógeno asociado a la Revolución Verde. Son expresiones de una agricultura dinámica, de carácter muy intensivo, con altísimo uso de complementos externos (agroquímicos, maquinarias, equipos, etc.) que ha dado lugar a un sinnúmero de actividades no agrícolas (servicios de mecánica, ventas de agroquímicos, renta de equipos, servicios financieros, entre otros) como resultados de economías de aglomeración. Otros ejemplos de agricultura dinámica que provoca sinergias productivas en el territorio son las zonas arroceras de Mao, San Francisco y Nagua.

También Berdegué *et al.* (2000) indican que hay procesos endógenos debido a la acumulación de capital (físico, humano, financiero y social) que hacen al territorio atractivo para capitales externos, provocando un rompimiento de las tendencias a la vez que dinamizan el desarrollo de actividades no agropecuarias. En ese sentido, del Rosario y López (2007) señalan que la zona tabacalera de Villa González y su entorno es un ejemplo de este tipo de desarrollo endógeno basado en sinergias económicas territoriales.¹¹ Indican que en esta zona la calidad de las tierras; la infraestructura construida, incluyendo ranchos para el secado del tabaco, canales de riego, entre otras, y las habilidades de la mano de obra han dado lugar no sólo a una agricultura más organizada a gran escala, de mayores exigencias de insumos, equipos y servicios financieros, sino también a múltiples actividades industriales y de servicios. Así se crearon fábricas de cigarros de alta calidad, incluyendo el establecimiento de zonas francas industriales de cigarros de marcas reconocidas internacionalmente, fábricas de cajas de madera para cigarros, empresas de agroquímicos y servicios bancarios.

Otro ejemplo interesante es la agroindustrialización de zonas antiguamente cañeras reorientadas para la siembra y procesamiento de cítricos para jugos, como el caso de Villa Altagracia. Evidentemente, las características de los suelos, la infraestructura existente (camino, canales de riego, cercanía a carretera principal) y la mano de obra disponible en la zona facilitaron el cambio señalado.

en la dinámica económica local, incidiendo sobre todo en menores impactos negativos, tanto en el ambiente, como en la sociedad (Galarza 2010).

¹¹ Hay que reconocer que los cambios en los mercados extranjeros de cigarros funcionaron también como aceleradores de este proceso, sobre todo en los últimos 25 años.

En el marco de la visión territorial del desarrollo se llama la atención para reconocer que “los motores de desarrollo”¹² suelen estar fuera de la comunidad rural particular. En la mayoría de los casos se trata de actividades de base urbana (nacionales o internacionales) catalizadoras de procesos dinámicos rurales. Estos “motores exógenos” son importantes para el desarrollo territorial; de por sí, la ciudad genera demandas de mano de obra y servicios y efectos multiplicadores diversos que repercuten en la dinámica económica del entorno rural. Esto cobra sentido tanto al interior de un territorio como en una escala mayor en razón de sus conexiones con el exterior.

Como lo presentan del Rosario y López (2007), un ejemplo interesante para el caso dominicano es el de las zonas francas (“maquiladoras”) de Santiago, orientadas a la exportación, y su impacto en el entorno rural circundante. Muchos ingresos provenientes de las zonas francas, a través del empleo de pobladores rurales, fluyen en esas comunidades, en algunos casos motorizando actividades agrícolas, en otros potenciando actividades no agrícolas existentes o creando nuevas actividades, tales como colmados, centros de diversión, salones de belleza, servicios financieros informales, entre otras. De igual modo, las actividades turísticas de playa en Punta Cana o Samaná, o de montaña, en Jarabacoa y Constanza, tienen efectos importantes sobre el entorno rural. Las actividades mineras de Cotuí, Bonao y Pedernales podrían considerarse dentro de este tipo de motores exógeno.

Las situaciones expuestas anteriormente reflejan la complejidad de la dinámica económicas de los territorios rurales, de tal manera que no admiten identificadores unidimensionales ni aproximaciones estáticas. Así, la diversidad de las dinámicas territoriales impone la necesidad de diseñar estrategias de desarrollo fundamentadas en las condiciones, especificidades y necesidades locales y territoriales, para alcanzar procesos particulares de encadenamientos, vinculaciones e intercambios de forma creciente dentro del territorio y con el exterior. De ahí que, por la naturaleza misma del territorio, el DRT alude al fomento de clústeres, alianzas, acuerdos, coaliciones, consorcios, cadenas de valor, corredores económicos, empresas asociativas, cooperativas, etc. De tal manera, que emerjan sinergias productivas que definan círculos virtuosos de desarrollo de largo plazo.

Desde una perspectiva operativa, el concepto de territorio permite hacer más eficiente la asignación y el uso de los recursos para lograr el dinamismo económico de las regiones, por efecto de aglomeración, economías de escalas y reducción de costos logísticos. Así entendido, el desarrollo rural con visión territorial es también abrir oportunidades de empleo e ingresos más allá de las comunidades particulares y, en consecuencia, mejorar el bienestar de la población con el aprovechamiento sostenible de los recursos territoriales.

Más aún, el concepto de territorio permite abordar el desarrollo rural de forma integral en tanto se asume la importancia de los procesos económicos en el marco de una realidad cultural y política moldeada en el tiempo por las sociedades localizadas sobre la base de

¹² Estos 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 (Berdegué *et al.* 2000). Los motores exógenos más importantes tienen relación con actividades productivas urbanas, inversiones en grandes obras de infraestructura y el intercambio comercial interregional.

una dotación o patrimonio natural específico¹³. Es por esto que el territorio hace del espacio rural una unidad de gestión que facilita la consolidación de las corrientes actuales de cohesión social y territorial ¹⁴, participación, empoderamiento, descentralización, encadenamientos productivos, sostenibilidad ambiental, desarrollo político institucional y competitividad del mundo rural (Echeverri y Ribero 2002).

¹³ *El enfoque territorial ha sido ampliamente estudiado por el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), institución que lo define como una visión integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, que permite abordar problemas y realizar propuestas con enfoque sistémico contemplando la complejidad de la realidad (Echeverri et al. 2008).*

¹⁴ *En las consideraciones del Comité Europeo para la Cohesión Social, la cohesión social se entiende como un concepto que refleja la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto y que expresa el modelo social europeo, en cuyo marco se busca compatibilizar el crecimiento con la justicia social. En el plano descriptivo, se plantea que la cohesión social consiste en la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización. La cohesión remite a las relaciones que consolidan las capacidades de las sociedades para garantizar el bienestar de todos, lo cual incluye la equidad en las oportunidades, el reconocimiento de la dignidad humana, el respeto de la diversidad y la promoción de la autonomía. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo integrada por individuos que persiguen metas comunes por medios democráticos... Esta idea de la cohesión social se relaciona no solamente con la intervención directa para encarar los síntomas de la pobreza y la exclusión, sino que también apunta al fomento de la solidaridad, a la prevención de la exclusión y a la participación de la sociedad civil. Por su parte, el enunciado prescriptivo no implica una visión de sociedad en la cual no existen los conflictos, sino que remite más bien al objetivo de implementar modalidades democráticas eficaces para enfrentar las presiones y resolver los conflictos (CEPAL 2007).*

2. La visión territorial del desarrollo

Las disquisiciones explicativas del concepto de territorio y su dinámica obligan a admitir que el desarrollo territorial, como tal, tiene su objeto centrado en las personas que hacen vida en el territorio, que es su entorno natural, social, cultural, económico y político inmediato. El desarrollo territorial es, por tanto, una tarea de creación de capacidades y eliminación de privaciones en las personas, tal como se hacen realidad en un territorio particular. En otras palabras, el desarrollo tiene que ver con *lo que las personas son capaces de hacer y de ser y con las restricciones para el ejercicio del derecho a decidir* (Cheaz e Isa 2012). Y estas capacidades y privaciones, individuales y colectivas¹⁵, se configuran concretamente en los territorios de manera diferenciada.

Estas ideas nos conducen a retomar el concepto de desarrollo de Amartya Sen, sintetizado en su libro *Desarrollo y Libertad* (2000)¹⁶. Aquí se entiende el desarrollo como proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos. En ese concepto, el crecimiento económico y el aumento de la renta pueden ser medios importantes¹⁷ para la expansión de las libertades, pero éstas no dependen exclusivamente de aquellos. Las libertades de los individuos dependen también de las instituciones sociales y económicas relacionadas con la salud, educación, seguridad social y ciudadana, así como de los derechos políticos y humanos para la participación en las deliberaciones de interés colectivo. Más allá de un enfoque limitativo de necesidades básicas o de “línea de pobreza”, puesto que se trata de un enfoque *totalmente dependiente de un concepto de privación en términos de bajos ingresos* con un carácter absoluto, Sen coloca el centro de atención en la importancia del tipo de vida que las personas quieren y pueden llevar. Es decir, el individuo no puede ser considerado de forma aislada, puesto que las necesidades y las medidas de su satisfacción dependen de su entorno social. Esto conlleva un concepto de privación relativa que se resiste a la homogenización de la pobreza y al tratamiento único de las privaciones.

De acuerdo con Sen, esta manera de ver el desarrollo obliga a centrarse en los fines por los que el desarrollo mismo cobra importancia y no en los medios que pueden o no favorecer la expansión de las libertades. En consecuencia, una cuestión fundamental es cómo eliminar las privaciones de libertad: pobreza, falta de oportunidades económicas y sociales, deficiencia en los servicios públicos, salud, educación, seguridad ciudadana, barreras a la

¹⁵ *Las capacidades son individuales y colectivas. Las primeras habilitan para hacer cosas, mientras las segundas permiten construir las primeras, incidir en las decisiones que afectan la vida de las personas y son una garantía del acceso a las oportunidades sociales, dada la debilidad del Estado de derecho* (PNUD 2010a).

¹⁶ Hay otros documentos importantes de Amartya Sen (1981, 1985, 1997, 2004, 2010) que abordan distintos aspectos sobre su concepto de desarrollo.

¹⁷ *Existe un consenso casi universal sobre la imposibilidad de medir el éxito de un país o el bienestar de un individuo únicamente a partir de su ingreso. Si bien el ingreso es fundamental, ya que sin recursos cualquier avance es difícil de lograr, también debemos tomar en cuenta si la gente puede llevar una vida saludable y prolongada, si tiene oportunidad de recibir educación y si es libre de aplicar sus conocimientos y talentos para configurar su propio destino* (PNUD 2010b).

tecnología de la información y comunicación, limitaciones a la participación política, etc. Estas privaciones operan de manera sinérgica: se refuerzan mutuamente. Y en sentido contrario, como afirma Sen, *las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y en la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales. Los diferentes tipos de libertades pueden reforzarse mutuamente.*

Sen expande el enfoque de libertad, entendiendo las capacidades como cualidades que tienen las personas de transformar la renta en aquello que ellas consideran necesario para llevar la vida que quieren llevar. El desarrollo se basa en la libertad, justamente porque permite que los individuos aumenten las capacidades que les permiten vivir de la forma en que quieren vivir, lo cual es el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo (Edo 2002). En este enfoque, la pobreza es un resultado de la privación de capacidades básicas, más que de insuficiencia de renta, reconociendo que la falta de renta puede ser una razón importante para la ausencia de capacidades. La relación entre falta de renta y capacidades varía de una comunidad a otra, incluso dentro de una familia y entre individuos. En efecto, de acuerdo con Sen, hay distintas circunstancias que determinan esa variación: a) heterogeneidad personal, b) diversidad del medio ambiente, c) diferencias del clima social, d) diferencias de costumbres y, e) distribución dentro de la familia. Así, la igualdad no tiene que ver con los bienes a los que una persona puede acceder sino con la igualdad de capacidades para acceder a ellos. *Y vale insistir en que esas capacidades son el único medio adecuado para que cada ciudadana o ciudadano aproveche las oportunidades generadas por el crecimiento, con vistas a potenciar el abanico de sus opciones y libertades, o lo que es igual, a aprovechar el potencial de desarrollo humano (PNUD 2010a).*

De ahí que, en el concepto de desarrollo como libertad de Sen hay una valoración de la capacidad gestora de las personas. Precisamente, el valor del desarrollo también está en generar en los individuos la capacidad de elegir y de actuar por sí mismos. Ellos son “agentes” y no “pacientes”: *con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismos deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva.*

En ese contexto, Sen otorga importancia extrema al debate público: *la necesidad de analizar la valoración de las diversas capacidades en función de las prioridades públicas es un activo que nos obliga a dejar claro cuáles son los juicios de valor en un terreno en el que no es posible –ni se debe evitar– la realización de juicios de valor...El debate público y la participación social son, pues, fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social. De ahí se deriva la importancia que Sen otorga a la democracia, en contra de todo sistema*

autoritario que deniega de los derechos humanos y políticos, ya que se trata de una privación de libertades fundamentales.

La concepción de Sen sobre el sistema de mercado es importante para entender su enfoque del desarrollo como libertad. Él no rechaza el sistema de mercado, pero le otorga un rol limitado: no es *el remedio que cura todos los males*, pero si es un medio eficiente para alcanzar el desarrollo como libertad. Según sus consideraciones, los economistas modernos han restringido el papel del mecanismo de mercado al limitar el objeto en el que se centra la atención: sólo miran las utilidades y la renta y no el valor de las libertades. De este modo, como afirma Edo (2002), Sen retoma la idea de los clásicos de que el mecanismo de mercado se basa primordialmente en la libertad básica de intercambiar bienes (más allá de la contribución de esto al aumento de la renta). Este tipo de libertad contribuye al desarrollo, más allá de su aporte al crecimiento.

Asimismo, Sen reconoce que el mercado puede tener imperfecciones; por tal razón, hay que integrado al resto de las instituciones políticas y sociales para reducir esas imperfecciones o ineficiencias que derivan de su dinámica: *...equilibrar el papel del Estado -y de otras instituciones políticas y sociales- con el uso de los mercados (...). Es necesario adoptar un "modelo global de desarrollo". Este modelo implica rechazar las visiones compartimentadas del proceso de desarrollo. La búsqueda de una única solución multiuso (como "abrir los mercados" o "fijar los precios correctos")... debería ser reemplazado por un "...enfoque integrado y pluralista con el fin de avanzar simultáneamente en los distintos frentes, incluidas las diferentes instituciones, que se refuerzan mutuamente.*

Como establece el informe del PUND (2010a), el enfoque de capacidades de Sen no es una teoría para explicar los fenómenos de las desigualdades, la pobreza y las demás privaciones en los individuos, sino que se trata de una herramienta para conceptualizar y evaluar esos fenómenos. De ahí que, se requiere de otras teorías explicativas complementarias. Esta apertura conceptual permite integrar la noción de desarrollo de Sen con el enfoque del desarrollo rural territorial, en tanto que éste facilita la comprensión de las dinámicas territoriales favorables o no a la expansión de las capacidades económicas, sociales, culturales y políticas de las personas que hacen vida en un territorio, sustentadas principalmente por una base de recursos naturales específica.

Es decir, en la perspectiva de Sen, *expandir las libertades conlleva la eliminación de todo tipo de restricción* para participar en la vida económica, social, cultural y política de las personas. Siendo así, estas restricciones son en gran medida de carácter territorial. Efectivamente, las dinámicas territoriales pueden afectar, en un sentido u otro, la expansión de las capacidades, en función de la sinergia que se articula entre ellas para crear círculos viciosos que profundizan las privaciones o círculos virtuosos que fortalecen las capacidades y libertades de los individuos y comunidades (Cheaz e Isa 2012). O sea que, las capacidades que tienen las personas para "agenciar" su desarrollo están condicionadas por las oportunidades o privaciones que emergen del entorno y, a su vez, el entorno es un entramado de factores económicos, sociales, culturales y políticos que convergen en un territorio y se refuerzan mutuamente.

Por ejemplo, los autores señalados anteriormente, bajo el enfoque de capacidades, presentan los resultados de siete estudios de casos en distintas comunidades de América Latina donde se evaluaron tres conjuntos de capacidades relacionadas con el desarrollo rural: a) las capacidades productivas y la expansión de la base material, b) la superación de privaciones básicas y, c) la capacidad de agencia y empoderamiento. Así, constatan factores del entorno que favorecen o perjudican la expansión de las capacidades. Indican que: *En todos ellos, los proyectos impulsaron estrategias comerciales que les vinculasen a mercados más grandes, más formales, más estables, y que por lo general tienen mejores precios. No obstante, lo anterior no hubiese sido posible si no se hubiese acompañado de una estrategia de transformación productiva y cambio tecnológico que mejorase la calidad de los productos, incrementase los rendimientos y asegurase flujos estables de productos. En ese sentido, las estrategias y las políticas lograron sinergias cruciales entre ellas. ...Por otro lado, algunos factores limitantes que fueron comunes se asocian a un entorno que no facilitaba el cambio, a saber, la débil presencia tanto del Estado como del sector privado. Esto, en parte, resulta de una históricamente débil capacidad de agencia de la mayoría de las organizaciones involucradas, y de las organizaciones rurales en general, lo que ha implicado debilidades en las políticas de desarrollo rural o, peor aún, políticas con sesgos antirural... Esto enseña que, en tanto son islas desvinculadas de otras experiencias de empoderamiento y cambio, su capacidad efectiva de agencia se ve limitada, lo que promete una perpetuación del estado de cosas.*

Es así que, por ejemplo, una pobreza persistente en un territorio tiene raíces en las sinergias resultantes de la base material y la dinámica económica, cultural, social y política que se reproducen en el tiempo y configuran estructuras territoriales que dificultan la eliminación de las privaciones y, por tanto, la reducción de la pobreza. Por esta razón, la territorialización del análisis facilita entender y describir las sinergias específicas entre factores naturales, económicos, sociales, culturales y políticos que subyacen para expandir o restringir las capacidades que permiten el desarrollo. En contraposición, sólo en el ejercicio de la abstracción descriptiva podemos hablar de una pobreza rural homogénea, expresada en un valor promedio, al margen de la territorialidad. Sen es claro en este aspecto: *¿cómo debiera realizarse este análisis descriptivo de la pobreza? Por el mero hecho de que sea un ejercicio principalmente descriptivo, no tenemos que cometer la equivocación de pensar que haya de ser independiente de la sociedad cuya pobreza se está evaluando...Lo que es una horrible privación en una sociedad puede no serlo tanto en otra, por supuesto...El ejercicio previo de diagnosticar la privación no puede sino ser sensible a la manera en que se ven en la sociedad en cuestión los distintos tipo de privaciones económicas. Quien niegue esta relación no es solo súper-objetivo sino súper-insensible.*

En este concepto, a diferencia de los enfoques tradicionales sobre el desarrollo, la ubicación de los procesos socioeconómicos y políticos en el territorio obliga a incorporar en el análisis componentes que le dan al objeto de estudio un carácter más concreto y, por tanto, se abre la posibilidad de obtener soluciones más eficaces. Esta manera distinta de enfocar los problemas socioeconómicos y políticos permite visibilizar distancias y conexiones entre puntos de importancia económica, el flujo de poblaciones y las redes sociales que conforman, y las relaciones entre el territorio y los centros de poder, siendo que estos fenómenos trascienden el espacio de las comunidades específicas y, en la mayoría de los

casos, las delimitaciones político-administrativas (Ortega 1998). La visión territorial permite identificar de manera más concreta las capacidades para la expansión de las libertades. Además, la visión territorial del desarrollo obliga a superar el enfoque tradicional para abordar las situaciones económicas y sociales en base a programas y presupuestos sectoriales, para dar lugar a un enfoque donde el diseño e implementación de las políticas tengan un carácter integral. Es decir, la política de desarrollo rural territorial debe dar cuenta de la diversidad de condiciones territoriales y, consecuentemente, ofrecer bienes y servicios diferenciados de acuerdo al contexto específico donde se implementan (RIMISP-IDRC-FIDA 2013).

En síntesis, una visión territorial del desarrollo rural permite superar las limitaciones de los enfoques tradicionales de las políticas públicas marcadas por una visión sectorial de lo rural. Algunas de estas limitaciones fueron expuestas por Schejtman (1997), Ortega (1998), Echeverri y Ribero (2002), Dirven *et al.* (2011) y Cheaz e Isa (2012):

- 1) Hacer caso omiso del alto grado de heterogeneidad y potencialidades productivas que caracteriza al mundo de la **agricultura familiar**¹⁸ y por tanto la necesidad de políticas diferenciales por tipo de productor y territorio.
- 2) Estar centrados en la actividad agrícola no incorporando el carácter multiactivo de los hogares rurales, a pesar de la importancia que pueda tener el trabajo extraparcelario en el propio funcionamiento de la actividad agrícola, tanto como fuente importante de ingresos complementarios, como componente de los mecanismos para enfrentar los riesgos inherentes a la producción agrícola.
- 3) No intervenir, o hacerlo solo fragmentariamente, en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el ámbito de actividad de los pequeños productores (información, tecnología, mercados de insumos y producto, crédito, seguro, etc.).

¹⁸ En general, la agricultura familiar corresponde a la producción agrícola predial por cuenta propia de pequeña escala. Es una actividad productiva preponderantemente familiar en predios bajo distintas modalidades de tenencia (Maletta 2011). La agricultura familiar es frecuentemente clasificada en varios estratos que van desde un estrato campesino de “subsistencia” (o de “infra-subsistencia”) hasta un estrato de agricultura familiar “consolidada” o “excedentaria” (Soto *et al.* 2007). Según FIDA (2013), La agricultura familiar abarca todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varias esferas del desarrollo rural. Se trata de una forma de organizar la producción agropecuaria, forestal, pesquera, pastoril y acuícola de manera que su administración y explotación corran a cargo de una familia y dependan básicamente del trabajo de sus miembros, tanto mujeres como hombres. Sin embargo, algunos autores, como Chiriboga (2002), son más restrictivos en el concepto de agricultura familiar: La pequeña agricultura familiar, a diferencia de las unidades minifundistas y de campesinos pobres y sin tierra, dispone de suficiente tierra, en algunos casos con acceso a agua, produce principalmente para el mercado de donde la familia obtiene principalmente sus ingresos, ha incorporado cambios tecnológicos, utilizando entre otros, semilla mejorada, fertilizantes y agroquímicos, en algunos casos explota la tierra con apoyo de maquinaria y consigue rendimientos satisfactorios. Se asemeja a la unidad campesina por el hecho de que la actividad productiva se realiza principalmente con el concurso de la familia, y en el caso de organizaciones de tipo asociativo, con el trabajo de los asociados.

- 4) No considerar, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria a asumir el papel de difusor de tecnología hacia determinados segmentos del sector de pequeños productores.
- 5) No incorporar en el diseño de la política consideraciones sobre el empleo rural no agrícola, a pesar de que la PEA rural no agrícola ha crecido a ritmos mayores que la agrícola en la mayoría de los países de la región. Más, cuando se reconoce que las actividades rurales no agrícolas tienen gran incidencia en el desarrollo de la agricultura.
- 6) No visualizar la importancia de la asociatividad, los encadenamientos, las alianzas, coaliciones, integraciones y complementariedades necesarias para el desarrollo de la agricultura familiar y otras actividades productivas rurales.
- 7) Desconocer los aportes sociales y ambientales del mundo rural. Y como consecuencia, no considerar las potencialidades que emergen del aprovechamiento sostenible de los valores culturales y naturales que están presentes en los territorios rurales, como fuentes de empleo e ingresos de las poblaciones.
- 8) No visualizar el desarrollo rural como un proceso de creación de oportunidades¹⁹ y capacidades económicas, sociales, culturales y políticas en el marco de las condiciones territoriales específicas.
- 9) No valorar el rol de las comunidades como “agentes” de su propio desarrollo. Lo que implica eliminar las privaciones de capacidades de la población rural y promover las sinergias de los factores que expanden las capacidades y mejoran el entorno para el desarrollo rural.
- 10) Carecer de instrumentos metodológicos para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas gestadas centralmente a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada territorio.

¹⁹ Si bien el primer Informe tuvo cuidado de presentar una visión matizada del desarrollo humano, con el tiempo se fue generalizando el uso de la breve definición inicial de “ofrecer a las personas mayores oportunidades”. La definición es fundamental, pero no basta. El desarrollo humano trata de sostener los logros obtenidos en el tiempo, de luchar contra los procesos que empobrecen a la gente y de frenar la opresión y la injusticia estructural. Para ello, son esenciales los principios pluralistas de equidad, sustentabilidad y respeto por los derechos humanos... El desarrollo humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo. Esta reafirmación pone de relieve los fundamentos básicos del desarrollo humano: su naturaleza sustentable, equitativa y empoderadora y su inherente flexibilidad (PNUD 2010b).

- 11) No considerar el rol de la gestión local municipal, ligada a procesos más democráticos y de participación ciudadana, en el proceso de desarrollo del territorio y de la nación.
- 12) Centrar los procesos de planificación e inversión pública al margen de las interrelaciones rural-urbanas que conforman áreas dinámicas, cambiantes en el tiempo, en respuesta a los eventos económicos y productivos que se desarrollen en el territorio, y que desbordan las delimitaciones político-administrativas.
- 13) En un sentido más específico, no considerar los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener, tanto en la transformación productiva de la actividad agrícola, como en las condiciones de vida y de trabajo de la población rural.

El último aspecto cobra especial interés en tanto describe una de las insuficiencias más notables que marcan la conceptualización de las estrategias y políticas tradicionales para el desarrollo rural: campo y ciudad aparecen como contextos aislados, sin vinculaciones funcionales, en una abstracción que genera una grave distorsión de la realidad rural. En el caso de la República Dominicana, la ausencia de las vinculaciones rural-urbanas en la definición de las políticas oficiales es el resultado del sesgo urbano y de la vacuidad conceptual de lo rural que se impone en el proceso absurdo, todavía vigente, de división político territorial basado en leyes de mediados del siglo pasado (del Rosario *et al.* 2014). Por ello, las políticas para el desarrollo rural carecen de efectividad para lograr una situación de mayor cohesión social y territorial, como lo evidencian los datos sobre las condiciones socioeconómicas de los territorios rurales. Lo cierto es que el DRT es necesariamente desarrollo rural-urbano porque la economía y las vinculaciones sociales rurales tienen un carácter territorial.

3. Las vinculaciones rural-urbanas en territorios rurales

En una perspectiva territorial, la superación del enfoque tradicional supone enfatizar las interacciones entre el centro urbano y su entorno rural²⁰. De este modo, el concepto de desarrollo rural se inserta en el contexto del desarrollo de economías territoriales. El territorio es precisamente un espacio de interacciones económicas, sociales, culturales y políticas rural-urbanas. Ello es así, porque la base económica productiva de las áreas rurales ha cambiado profundamente, dejando de ser exclusivamente agrícola para transformarse en un espacio complejo de gran diversidad productiva, aunque la agricultura continúa siendo el factor definitorio de la economía rural por su carácter localizador de poblaciones y actividades económicas.

Esa diversificación de la estructura productiva rural se debe, en parte, a la emergencia de oportunidades distintas de empleo e ingresos, alimentada por las migraciones, los sistemas viales y de comunicación y la mejoría en indicadores sociales básicos (aun cuando se mantienen brechas bien diferenciadas entre territorios); y también por la pérdida de competitividad de la agricultura familiar frente a un mercado cada vez más abierto. *Esto se ha visto reforzado por el carácter difuso que adquiere la frontera entre lo urbano y lo rural. Las dinámicas de intercambio entre estos dos espacios abiertos, las funciones rurales de los centros urbanos, la búsqueda de amenidades rurales por parte de poblaciones urbanas, las economías de escala que requieren los modernos emprendimientos agrícolas y agroindustriales logradas en ciudades intermedias y los nuevos patrones de residencia, hacen que sea difícil establecer límites tajantes y manifiestos entre uno y otro espacio. En contraste se impone la identificación de tipologías territoriales con atributos y sentidos culturales y rurales, en niveles regionales, antes que locales* (Echeverri y Sotomayor 2010).

Así también lo establece la Estrategia Territorial Europea (ETE 1999): una separación categórica entre lo urbano y lo rural dentro de un territorio impide visibilizar el potencial de desarrollo a escala regional. De ahí que el territorio sea el nivel de intervención adecuado para el análisis de muchas cuestiones relacionadas con el ordenamiento territorial. La ciudad y el campo forman una unidad funcional y territorial caracterizada por múltiples relaciones e interdependencias, que además se potencian mutuamente: el territorio es un

²⁰ En los análisis sobre el tema se entiende por entorno rural de las ciudades aquel espacio con el cual se han establecido sus vinculaciones productivas, económicas, sociales y domésticas (Ortega 1998). La delimitación de estos espacios se realiza sobre la base de consultas y entrevistas a informantes claves que incluyen residentes del territorio, autoridades, empresarios, etc. Cuando existen las informaciones, los censos de población pueden ser de utilidad para establecer distintos tipos de vinculaciones territoriales. Lamentablemente, para el caso dominicano, el Censo 2010 no permite establecer vinculaciones intermunicipales más allá del cambio de residencia.

espacio social de sinergias rural-urbanas. Las múltiples vinculaciones entre el campo y la ciudad se expresan en varias dimensiones:

- 1) Regional: implica relaciones entre la ciudad, no importa el tamaño, con el entorno rural. Las ciudades de territorios rurales asumen funciones importantes como impulsoras del desarrollo territorial.
- 2) Suprarregional: basada en las vinculaciones o intermediaciones desarrolladas por una distribución de funciones a gran escala entre grandes áreas urbanas y metropolitanas, de una parte, y los territorios rurales de la otra parte.
- 3) Interregional y transnacional: se basan en conexiones con otros territorios nacionales o internacionales. Los elementos principales hacen referencia al intercambio de experiencias y aportaciones recíprocas de conocimientos.

Desde la óptica rural, además de brindar oportunidades de mercado para los productos agropecuarios, la ciudad es un espacio de realización y conexión de actividades productivas no agrícolas que son fuentes cada vez más importantes de ingresos de los hogares rurales, como ha sido demostrado por distintos autores (Klein 1992; Berdegúe *et al.* 2000; Reardon *et al.* 2001, IICA 2000; BID-FAO-CEPAL-RIMISP 2004; Ferranti *et al.* 2005; Kobrich y Dirven 2007, Rodríguez y Murillo 2008, Grammont y Martínez 2009, Rodríguez y Meneses 2011, entre otros)²¹.

Asimismo, como plantean del Rosario *et al.* (2014), la existencia de un centro urbano en el territorio permite una mejor integración funcional con las áreas rurales adyacentes, lo cual favorece a esas áreas en general y a la agricultura en particular. Esto se debe a que: a) las ciudades concentran los mecanismos de generación y difusión de tecnologías agrícolas; b) hay una tendencia a disminuir las imperfecciones en los mercados de trabajo, capital, insumos y productos dentro de ese entorno; y c) las áreas rurales del entorno pueden disfrutar de mayor mecanización, mejores precios y, en consecuencia, mejor remuneración del trabajo. De hecho, muchas áreas adyacentes a centros urbanos tienen sus propias dinámicas, por lo general más relacionadas con las demandas urbanas que con el dinamismo agrícola; a menudo su población tiene características netamente “urbanas” y es por razones de costo u otras que ha decidido establecer su residencia en una zona “rural” (Dirven 2001).

En gran medida, el abordaje de los mercados también ha sufrido el efecto de una visión excluyente de lo urbano y lo rural. Como bien lo plantean Chowdhury *et al.* (2005), tradicionalmente, tanto los investigadores y profesionales como las políticas públicas del desarrollo se han centrado en el tratamiento del mercado de zonas rurales o en el tratamiento del mercado urbano, sin considerar las interdependencias y sinergias entre los dos. Sin embargo, consideran los autores, más que nunca, patrones emergentes locales y globales tales como el valor de la cadena alimentaria moderna dirigida por supermercados

²¹ La realidad multisectorial en los territorios rurales dominicanos se puede constatar en la sección siguiente (Tabla 5).

y procesadores de alimentos, la rápida urbanización, los cambios en la composición de la dieta, y las mejoradas tecnologías de la información y de la comunicación apuntan a la necesidad de prestar mayor atención al papel de los mercados, tanto en la vinculación de las áreas rurales con las ciudades intermedias y ciudades de grandes mercados, como en la promoción del desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

Por otra parte, desde el punto de vista de su funcionalidad, se reconoce que los territorios no coinciden necesariamente con las unidades políticas administrativas: las relaciones económicas y sociales y las características territoriales (físicas, demográficas, culturales, económicas, etc.) suelen trascender a esas unidades. En razón de ello, las interacciones dentro de esos territorios suelen estar enmarcadas por espacios geográficos conformados por varias entidades municipales. A estos agregados de entidades municipales los denominamos **territorios funcionales**, entendidos como espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. La funcionalidad del territorio puede constituirse a través de varios mecanismos, incluyendo: mercados laborales, mercados de bienes o servicios, redes sociales, identidad étnica o cultural, y, también, organización político-administrativa del estado que crea espacios de servicios públicos (Berdegú et al. 2012).

Dentro de cada agregado de territorios rurales existe un núcleo urbano que articula un patrón tipo “centro-periferia” (en los términos de Krugman 1991), con el entorno rural. En referencia a ello, son interesantes los postulados de este autor acerca de la dinámica de la aglomeración en núcleos urbanos y sus efectos territoriales. Siguiendo las ideas de Alfred Marshall, argumentó acerca de las ventajas de la aglomeración para todos los actores económicos: cercanía de la oferta y la demanda, amplio mercado para trabajadores, asegurando baja probabilidad de desempleo y de escasez de mano de obra, y facilidades de flujo de información que da mayores ventajas para conjuntos de empresas que a productores aislados. Para Krugman, la aglomeración que da lugar al patrón centro-periferia es el resultado de un proceso de circularidad debido a “externalidades pecuniarias” de la propia aglomeración, en el contexto de la interacción de economías de escalas y costos de transporte.

El análisis de los territorios rurales implica asumir que la ciudad tiene un entorno que puede adquirir distintas características dependiendo de las actividades principales del territorio donde se asienta. De igual manera, que su población es heterogénea tanto en lo que respecta a la ocupación como a los ingresos, así como a su poder sobre los medios de producción y la capacidad de participar en procesos productivos dinámicos. Asimismo, que para realizar las actividades económicas, sus necesidades sociales y domésticas, la población del entorno tiene o necesita una vinculación directa con la ciudad (Ortega 1998).

Precisamente, es en el contexto del rol de las ciudades en la dinámica territorial que cobra importancia el análisis específico de las **ciudades intermedias** en el desarrollo de los territorios rurales. Más aún, puesto que, en el caso de muchos territorios rurales con serias limitaciones, son las ciudades intermedias las que están en condiciones para ofrecer infraestructuras y servicios que soportan las actividades económicas del territorio y también lugar de trabajo de mayor importancia.

El concepto de “ciudad intermedia” asume un sentido particularmente relevante en el contexto del desarrollo territorial. Una ciudad intermedia determinada forma parte de un sistema urbano que contiene entidades poblacionales de distinta jerarquía y que además puede estar vinculada a otra ciudad de su misma categoría formando un corredor (Ortega 1998). De acuerdo con Bellet y Llop (2002), el tamaño de la población no define a las ciudades intermedias: tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior. Sobre esta base, estos autores establecen cuatro características que facilitan la definición del rol de una ciudad intermedia en un territorio particular, a escala local o regional:

- 1) Oferta de bienes y servicios con mayor grado de especialización, de lo cual se benefician su población y la de su entorno inmediato (otras aglomeraciones urbanas y rurales).
- 2) Espacio de interacción social, económica y cultural. Son el corazón económico de amplias áreas rurales en el Tercer Mundo.
- 3) Articulación a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales e incluso, algunas, con fácil acceso a las internacionales.
- 4) Alojamiento de distintos niveles de la administración de gobierno local y regional.

Es ese rol de vinculación (intermediación) dentro de su territorio y con el exterior (otros territorios, metrópolis o ciudades grandes, nacionales o internacionales) lo que define propiamente la ciudad intermedia, más allá del tamaño de su población. Es decir, la ciudad intermedia añade a la ciudad mediana o pequeña dos nuevas dimensiones: su **capacidad de relacionarse y de tejer redes** (Rodríguez 2007). Así pues, la diferencia entre ciudad intermedia y ciudad mediana o pequeña no es simplemente una cuestión de forma, sino de un cambio sustancial de contenido; “ciudad intermedia” es un concepto distinto que alude a características cualitativas más que cuantitativas. Es decir, alude específicamente a funciones de intermediación y creación de sinergias dentro del territorio y con el exterior y en menor grado al tamaño de la aglomeración.

De ahí que un enfoque que puede dar claridad sobre lo que sucede en el ámbito rural guarda relación con las interacciones entre éste y las ciudades intermedias. Esto puede explicar, entre otras cosas, por qué las tasas de incremento de la población en estos centros urbanos en distintas regiones latinoamericanas alcanzan valores mayores o iguales a las tasas medias nacionales (Ortega 1998, Bellet y Llop 2002, CELADE-CEPAL 2008, ONU-Habitat 2012). De acuerdo con ONU-Habitat (2013), las ciudades medianas y pequeñas no solamente están creciendo más rápido sino que se están convirtiendo en destinos seleccionados por muchas personas que residían anteriormente en grandes ciudades. Esta realidad debe colocar a las ciudades intermedias como objeto importante en el diseño de la política de desarrollo rural.

En la argumentación de Ortega (1998), vincular el desarrollo de las zonas rurales al de las ciudades intermedias encierra la posibilidad de articular en un todo las interrogantes de cómo lograr que las migraciones rurales sean equilibradas y contribuyan al desarrollo; cómo

diversificar la producción, elevar el nivel técnico de los procesos productivos y la productividad; cómo mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población rural, elevar el empleo y reducir la pobreza; cómo aprovechar el carácter multiactivo de la economía rural y el capital natural contenido en los recursos y el paisaje; cómo generar sinergias y articulaciones entre las distintas ramas de la producción y diversos niveles empresariales que desemboquen en la conformación de clústeres²²; cómo aprovechar los procesos de descentralización y la red de organizaciones sociales existentes para lograr el dinamismo económico de las regiones; cómo generar la autosustentabilidad de las economías locales cuando se restringe la capacidad del gobierno central para financiar el desarrollo. Todos estos son desafíos que se presentan en nuestros países para eliminar las privaciones de capacidades y sentar las bases de un desarrollo más incluyente, social y territorialmente, y más competitivo²³ hacia el desarrollo sostenible, que deberá tener mucho de endógeno.

La importancia de las ciudades intermedias para el desarrollo rural ha sido analizada en diversos estudios (Tacoli 1998, 2000a, 2000b Ortega 1998, Bellet y Llop 2002, Satterthwaite y Tacoli (2003), Berdegué et al. 2012, ONU-Habitat 2012). Hay antecedentes en las políticas de la Unión Europea (UE) que se orientan a relevar el rol de las ciudades intermedias en el desarrollo territorial. Ya en los años 50 y 60 del siglo pasado en Europa se promovieron políticas para desarrollar ciudades más pequeñas con la finalidad de que se evitasen, de una parte, la “desertización humana” que se estaba produciendo en buena parte del territorio; y, de otra, sirviesen de contrapunto y descongestión de los graves problemas que habían surgido en las grandes metrópolis, presentándose, así, como una alternativa a las ciudades de gran tamaño y un modo de construir una red urbana más equilibrada y jerarquizada, pensando que al fortalecer la red en este punto daría lugar, por los efectos multiplicadores que generarían, a un desarrollo de su área de influencia o hinterland (Rodríguez 2007).

En Europa, las políticas territoriales adquirieron un acento especial a partir de las decisiones adoptadas en Postdam en el año 1999. En ese entonces, la UE definió su Estrategia Territorial Europea (ETE) con el fin de lograr un territorio más cohesionado económica y socialmente hacia un desarrollo más equilibrado (en términos de la población y los recursos) y sostenible. Ello supone fomentar territorios más dinámicos, atractivos y competitivos, en

²² El *clúster* o conglomerado es una reunión de empresas que, teniendo en cuenta su cercanía geográfica y el encadenamiento de sus productos, se asocian para maximizar su productividad con altos índices de calidad, a través del trabajo en equipo. Un *clúster* comprende un conjunto de empresas especializadas a lo largo de una cadena, que puede incluir desde actividades agropecuarias o extractivas hasta manufactureras y de comercialización. El *clúster*, además, involucra la participación no sólo de las empresas que operan en un espacio determinado, sino también de instituciones de la sociedad civil (gremios, ONG, institutos de investigación, entre otros), que brindan un soporte adecuado para la actividad que se desarrolla, y de instituciones públicas, cuyo rol es proveer un ambiente apropiado para el desarrollo y el crecimiento de los negocios (Porter 1996).

²³ *Un territorio es competitivo si es capaz de afrontar la competencia del mercado, y si, al mismo tiempo, puede garantizar la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural del entorno. La competitividad territorial supone la toma en cuenta de los recursos del territorio en la búsqueda de la coherencia global, la incorporación de los agentes e instituciones, la integración de los sectores de actividad a una lógica de innovación, la cooperación de los otros territorios y la articulación con las políticas regionales, nacionales y con el contexto global* (Cordero-Salas et al. 2003).

el que existan centros intermedios (ciudades medianas, pequeñas y rurales²⁴) que redistribuyan servicios al entorno rural (ETE 1999).

Desde una perspectiva económica, el estudio de casos de Ortega (1998), realizado en Chile, México y Ecuador, presenta algunas conclusiones interesantes que revelan la importancia de las ciudades intermedias en el desarrollo rural. A partir de un enfoque de desarrollo rural vinculado al dinamismo económico y gestión eficiente de entidades urbanas de segundo y tercer rango (gestión que considere la armonía entre la ciudad y el entorno rural) se muestra la posibilidad de aprovechar múltiples situaciones positivas. Algunas de ellas son:

- 1) Rescatar en función del desarrollo equilibrado de los países los conceptos de territorio y de economía regional basada en la especialización agroecológica. Prevé la posibilidad de una división del trabajo que coadyuve a dinamizar los intercambios mercantiles y la articulación de los mercados.
- 2) Prever la generación de condiciones adecuadas para que el pequeño productor agropecuario se vincule más estrechamente al mercado pues éste se encuentra a su alcance. Ello ofrece la posibilidad de obviar al intermediario rentista y abaratar los costos.
- 3) Aprovechar las corrientes más fluidas de información sobre demandas del mercado en la región y la posibilidad de los servicios urbanos a la producción pueden servir de estímulo al sector de pequeños productores con potencial a diversificar la producción y elevar los rendimientos.
- 4) Abrir alternativa a la fundación de empresas agroindustriales locales para la vinculación contractual entre éstas y los productores agropecuarios, lo que genera mayor seguridad de mercado para sus productos, y abre posibilidades de transferencia tecnológica, crédito y asistencia técnica por parte de la primera.
- 5) Encauzar los flujos migratorios hacia las entidades urbanas del territorio, pues su desarrollo amplía las opciones de empleo de la población rural y las demandas recíprocas entre los distintos sectores productivos en ese ámbito.
- 6) Aprovechar mejor los recursos locales por la posible coordinación de los distintos agentes que intervienen a ese nivel en función de elevar la productividad de la actividad económica mediante la creación y el mejoramiento de los servicios productivos y sociales.
- 7) Ofrecer la posibilidad de una programación de la inversión pública ahí donde genere mayor rentabilidad, lo que puede jugar el papel de externalidad positiva para el despliegue de nuevos rubros con potencial identificados en las regiones.

²⁴ Este concepto de “ciudad rural” tiene correspondencia con lo que llamamos aquí “villa”.

Satterthwaite y Tacoli (2003), a su vez, proponen seis funciones que caracterizan el aporte de las pequeñas y medianas ciudades al desarrollo rural en los territorios del que forman parte: (a) mercados para productos agrícolas, (b) producción y distribución de bienes y servicios para el entorno rural; (c) diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares rurales a través de nuevas oportunidades de empleo, (d) provisión de servicios básicos, como educación salud, etc., e) acceso a servicios gubernamentales para el ejercicio de los derechos civiles y políticos y, f) centros de atracción de migrantes rurales.

Otros aspectos importantes sobre las interacciones de las ciudades con su territorio aparecen en Berdegué *et al.* (2012): además de las oportunidades dadas por la cercanía a los mercados de productos y factores, las dinámicas estimuladas por la densidad propia de los núcleos urbanos generan una multiplicidad de efectos pro-crecimiento consistentes con las teorías de crecimiento endógeno. Uno de ellos es el flujo de ideas y conocimiento. Las ciudades proveen un entorno favorable para la difusión del conocimiento al facilitar la interacción entre agentes necesaria para la innovación. Las ciudades son también fuente de diversidad social, lo que ha sido señalado como un importante factor de desarrollo. Asimismo, la mayor y mejor oferta de servicios educacionales que ofrece el entorno urbano, puede fortalecer el capital humano del territorio, factor fuertemente asociado al crecimiento de largo plazo. De acuerdo con estos autores, esos mecanismos ligados a la difusión de ideas y conocimiento no se restringen al entorno urbano inmediato; por el contrario muestran externalidades espaciales de alcance no despreciable, como indica numerosa evidencia empírica. Adicionalmente, más allá de las causalidades circulares propias de las dinámicas de aglomeración tratadas por Krugman, postulan que las ciudades intermedias favorecen otros mecanismos para un crecimiento con mayor inclusión (acceso a servicios especializados, diversidad social, conectividad, inversión pública en zonas rurales, acceso de la mujer al mercado laboral remunerado, mayor capital humano, diversificación económica y competencia política).

Como indica Ortega (1998), considerar el desarrollo rural en el contexto del entorno rural de ciudades intermedias permite aprovechar la especificidad tanto de las limitaciones como de las potencialidades del territorio. Ello obliga a incorporar el ámbito rural así concretizado a las políticas de desarrollo regional y planificación territorial. De este modo se mejora el diseño de medidas y programas orientado hacia el desarrollo, en tanto responden a la manera específica cómo se organiza la comunidad para la atención a sus necesidades de alimentación, vivienda, infraestructura y servicios, y la manera cómo producen los bienes y servicios. Ambos aspectos se tornan concretos solamente en contacto con las condiciones naturales y culturales de cada territorio.

De todas maneras, hay que aceptar que las articulaciones ciudad intermedia-entorno rural se generan y vuelven más complejas en la medida que aparecen y se desarrollan rubros comerciales dinámicos, sean éstos agropecuarios, agroindustriales, mineros, turísticos o de otra índole. Tratándose de la producción agropecuaria, la estructura productiva que aparezca será condicionante de la cantidad y calidad de mano de obra que se requiera y los tipos y dimensiones de entidades poblacionales que se formen, asimismo de la amplitud y calidad de las vinculaciones intersectoriales (Ortega 1998).

De igual manera, hay que reconocer que las articulaciones ciudad intermedia-entorno rural se hacen ineficientes por distintos factores. Estos factores pueden actuar para crear círculos viciosos que entorpecen el desarrollo. Algunos de estos factores pueden ser las trabas logísticas, económicas o burocráticas para la comercialización de productos, la mala calidad de los servicios educativos, de recreación y salud, la ausencia de servicios de asistencia técnica y capacitación, las deficiencias en el sistema vial y de transporte que dificultan el movimiento de mano de obra y productos, entre otros. Factores causales como los anteriores determinan la diferencia entre territorios rurales funcionales dinámicos y rezagados. La creación de economías territoriales con efectos de aglomeración en el caso de los últimos resulta el mayor reto para la planificación y el diseño de políticas para el DRT.

En el marco de las consideraciones anteriores, hay algunos datos básicos de la República Dominicana que facilitan la comprensión de las articulaciones ciudad intermedia-entorno rural. Según el Censo 2010, en el país reside el 40% de la población en ciudades con menos de 100,000 habitantes. La tendencia es hacia el crecimiento de esta proporción, tal como sucede en el resto del mundo y particularmente en América Latina (Bellet y Llop 2002, ONU-Habitat 2012)²⁵. La mayoría de estas ciudades son “ciudades intermedias” ubicadas en territorios rurales (del Rosario *et al.* 2014). Estos núcleos urbanos, ciudades medianas y pequeñas, y villas (llamadas “ciudades rurales” o “ciudades del campo”²⁶), adquieren importancia por su función, más allá del interés que tendría el tamaño de su población. Son centros urbanos que tienen un rol fundamental en la articulación de dinámicas sociales y económicas al interior del territorio y hacia fuera del mismo. Son ciudades también con funciones rurales.

En general, la dinámica de las ciudades intermedias está asociada esencialmente a la actividad productiva del entorno rural a través de relaciones comerciales, crédito, venta de bienes y servicios para la producción agropecuaria, mercados de consumo de productos rurales, etc. Y es esa misma dinámica de interacciones rural-urbanas que ha generado un proceso de aglomeración, más o menos significativo, con efectos sociales y económicos importantes para el mismo centro como su entorno. La función de articulación de espacios territoriales también se presenta a través de múltiples vinculaciones de carácter político, familiar y cultural en general. De ahí que estas ciudades intermedias constituyen un factor primordial en los procesos de desarrollo de los territorios rurales en particular y del desarrollo nacional en general, en tanto las políticas se orienten hacia “una mayor cohesión social y territorial” (END 2030).

En efecto, como lo establecen Satterthwaite y Tacoli (2003), la interdependencia entre los consumidores rurales y las empresas de base urbana y entre los productores rurales y los mercados urbanos, además de la dependencia de muchos hogares tanto de recursos de base rural como urbana, son mucho más fuertes dentro y en el entorno de las ciudades intermedias. Este fenómeno manifiesta la importancia de estos núcleos urbanos para el desarrollo territorial. Sin embargo, enfatizan los autores, las funciones de las ciudades intermedias serán compatibles con un proceso de crecimiento territorial socialmente

²⁵ De acuerdo con CELADE-CEPAL (2008), alrededor de la mitad de los habitantes urbanos de la región vive en ciudades de menos de 100 mil habitantes. Ver también ONU-Habitat (2012).

²⁶ Rodríguez (2007) las denomina “ciudades rurales”; la ETE (1999) las llama “ciudades del campo”.

incluyente dependiendo de las estructuras sociales y económicas, tanto en los centros urbanos como del entorno rural, de las relaciones de poder entre las mismas y de las políticas de desarrollo a nivel nacional.

En el mismo sentido, Ortega (1998) expresa que la historia de conformación de las regiones y el papel que juegan en ellas las ciudades da la pauta para pensar que la combinación simple o compleja de las “centralidades” está directamente relacionada con el nivel y modalidad de desarrollo económico y social del país y la región y el papel activo o no jugado por el sector público en las inversiones en infraestructura dura o blanda o las dos.

4. Los territorios rurales en la República Dominicana

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030) establece la dirección hacia la búsqueda de un país con mejor distribución de la riqueza, equidad, cohesión social y territorial, con la finalidad de alcanzar una economía territorial sectorialmente integrada, enfatizando la mejoría de las condiciones de vida de la población rural. Efectivamente, los territorios rurales muestran las peores condiciones de exclusión, inequidad y pobreza, si se compara con los territorios urbanos. Tomar el camino hacia un país cohesionado social y territorialmente supone necesariamente visibilizar y redimensionar los territorios rurales, no sólo debido a la necesaria eliminación de las privaciones extremas de su población, sino también por el aprovechamiento del potencial de capacidades para aportar al desarrollo regional y nacional.

De acuerdo con la propuesta de del Rosario *et al.* (2014), en el caso de la República Dominicana se pueden definir cinco tipos de territorios con fines operativos, cuya naturaleza implica superar la dicotomía rural-urbana y, a la vez, la unidimensionalidad que expresan los enfoques tradicionales sobre lo rural, en procura de mejorar el proceso de planificación y diseño de políticas desde una visión territorial. En el documento citado anteriormente, las distintas categorías de territorio están definidas mediante una gradiente territorial rural-urbana, construida sobre la base de un “índice de ruralidad”, que conforma una *jerarquía de territorios* (Echeverri y Ribero 2002). Este índice incluye, a la vez, siete indicadores que recogen aspectos demográficos, económicos y ambientales básicos, expresados también en gradientes. Se calculó a nivel de entidades municipales (municipios y distritos municipales) para el año 2010. El índice correspondiente a cada entidad es una suma ponderada de los valores obtenidos en cada indicador (del 1 al 5, redondeando al entero más próximo), de acuerdo con la Tabla 1.

Tabla 1. Indicadores de ruralidad y tipo de territorio para el año 2010

Tipo de territorio	Indicadores							
	Valor	Población	Densidad (hab/km ²)	Distancia (hora)	PEA ocupada agrícola (%)	Uso y cobertura de la tierra (%)		
						Bosque	Agropecuaria	Área poblada
Predominantemente rural	1	<2000	<50	>2.5	>50	>40	>50	<1
Significativamente rural	2	2001-6000	50-149.9	1.1-2.5	35.1-50	25.1-40	40.1-50	1-3
En transición rural-urbana	3	6001-10000	150-299.9	0.5-1.0	20.1-35	14.1-25	20.1-40	3.1-6
Significativamente urbano	4	10001-20000	300-500	0.25-0.5	5-20	5-14	10-20	6.1-9
Predominantemente urbano	5	>20000	>500	<0.25	<5	<5	<10	>9
Pesos		0.10	0.15	0.20	0.30	0.15	0.08	0.02

Fuente: del Rosario *et al.* 2014.

Siguiendo la tabla anterior, cada uno de los cinco tipos de territorios tiene características físicas, sociales y económicas específicas que definen diferencias importantes para el diseño de políticas de desarrollo desde una perspectiva territorial:

- 1) Predominantemente rural (PR). Son territorios muy poco poblados y baja densidad, ubicados a mucha distancia de centros urbanos de importancia (100,000 y más habitantes), con una cobertura de la tierra predominantemente boscosa o de uso agropecuario. Además, tienen la mayor proporción de ocupados como asalariados agrícolas o por cuenta propia en agricultura familiar con alta proporción de subsistencia y poco dinámica (no hay economías de aglomeración para la aparición de otro tipo de actividad productiva). En general, son territorios “rezagados”, con los condicionantes típicos de territorios similares de otros países de América Latina (RIMISP-IDRC-FIDA 2013). Muchos de estos territorios son entidades municipales ubicadas en zonas de montaña y fronterizas del país. Las zonas cafetaleras o de ganadería extensiva en montañas son expresiones típicas de estos territorios. Las entidades municipales de Río Limpio, Juan Santiago, Derrumbadero, Polo, Juncalito, Monte Bonito y Yerba Buena son buenos ejemplos de territorios con características predominantemente rurales.
- 2) Significativamente rural (SR). Son territorios con un tamaño de población y densidad relativamente bajas, alejados de los centros urbanos de importancia, una mayor proporción de ocupados en actividades agrícolas, con una presencia importante de otras ocupaciones no agrícolas (generalmente impulsadas por la actividad agropecuaria local con dinamismo significativo) y la existencia de importantes áreas boscosas o dedicadas a la agropecuaria. Las demarcaciones Padre de las Casas, Tamayo, Enriquillo, Santiago de la Cruz, Villa Riva, Guayubín y Villa Vásquez son ejemplos de estos territorios. Muchos de los pueblos de carretera, como Duvergé, Villa Elisa, Las Matas de Santa Cruz, Oviedo, Las Matas de Farfán, Bayaguana, entre otros, tienen las características tipificadas de los territorios significativamente rurales.
- 3) En transición rural-urbana (TRU). Son entidades municipales marcadas por un tamaño de población relativamente grande, densidad demográfica alta, una proporción importante de la población ocupada en la agricultura (generalmente muy dinámica) y poca distancia a centros urbanos de importancia. En razón de estas características, se generan importantes economías de aglomeración y sinergias productivas que dan como resultado una diversificación de las actividades productivas no agrícolas, con un nivel de ocupación de la fuerza laboral tan importante como la agrícola. Estos son también territorios rurales, puesto que las actividades agrícolas definen la base estructurante de la dinámica social y económica del territorio, aun cuando existen actividades de carácter urbano con presencia muy marcada. Aquí, la agricultura sigue siendo el eje articulador de una economía diversificada (Echeverri y Ribero 2002). Los municipios Jarabacoa, Constanza, Mao, Azua y San Juan son ejemplos de este tipo de territorio.
- 4) Significativamente urbano (SU). Son territorios con poblaciones relativamente grandes, alta densidad, cercanos a centros urbanos de importancia, áreas pobladas (construidas) de gran tamaño y la mayor proporción de los ocupados están en actividades no

agrícolas. Son territorios con buena conexión vial y, por tanto, con gran facilidad de transporte. Barahona, Moca, Salcedo, Villa Altagracia, Boca Chica y Pedro Brand son ejemplos de municipios que representan este tipo de territorio, con sus particularidades.

- 5) Predominantemente urbano (PU). Son los territorios con la aglomeración poblacional y la infraestructura propia de las llamadas “ciudades” y su entorno. El comercio, la industria y los servicios públicos aparecen como las actividades predominantes en la definición de las dinámicas territoriales. Dentro de este tipo de territorio se encuentran los centros urbanos de mayor importancia del país (con 100,000 y más habitantes).

Además, los territorios son unidades dinámicas cuyas condiciones socioeconómicas básicas evolucionan con el tiempo (del Rosario *et al.* 2014). La Figura 1 muestra la configuración socio-territorial que resulta de la utilización de la gradiente territorial rural-urbana aplicada a los municipios y distritos municipales para el año 2010.

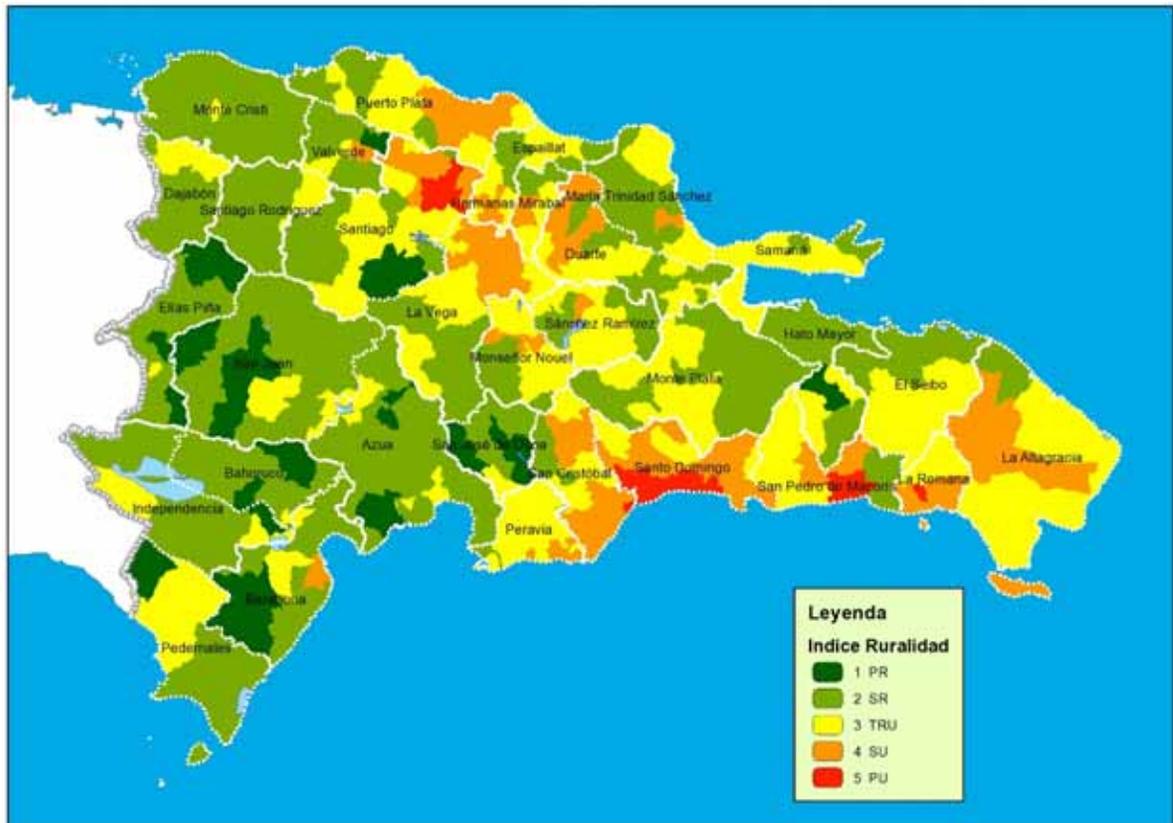


Figura 1. Tipos de territorios municipales, según índice de ruralidad en el contexto de las provincias dominicanas

Fuente: del Rosario *et al.* 2014.

Las características demográficas básicas correspondientes a cada tipo de territorio se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Población por sexo, según tipo de territorio

Tipo de territorios	Población					
	H	%	M	%	Total	%
1. PR	62,562	56.4	48,269	43.6	110,831	1.2
2. SR	640,917	53.3	561,285	46.7	1,201,615	12.7
3. TRU	965,213	51.6	904,630	48.4	1,870,430	19.8
4. SU	1,394,872	49.8	1,407,421	50.2	2,802,293	29.7
5. PU	1,675,474	48.4	1,784,638	51.6	3,460,112	36.6
Nacional	4,739,038	50.2	4,706,243	49.8	9,445,281	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Según los datos anteriores, el conjunto de los territorios rurales (PR, SR y TRU) tiene una población de 3,182,876 que representa el 33.7% de la población nacional para el año 2010²⁷. Es decir, bajo los criterios señalados, una de cada tres personas reside en territorios rurales, al nivel de municipios y distritos municipales. Además, acorde con el patrón nacional, hay más hombres que mujeres en los territorios rurales; contrario a la situación en los territorios urbanos. Dentro de los territorios rurales, la diferencia de sexo es notable en los territorios tipos 1 y 2, con una cantidad muy superior de hombres. En el primer caso, con una diferencia de 12.9 puntos porcentuales; y en el segundo, con 6.6, siendo que a nivel nacional la diferencia es apenas de 0.4 puntos porcentuales. Una de las razones que pueden explicar la menor presencia relativa de la mujer en los territorios rurales, particularmente en los tipos 1 y 2, es la ausencia de oportunidades de empleo para la mujer, situación que cambia a medida que los territorios se van haciendo más urbanos, que significa una mayor diversificación del mercado de trabajo.

Salvo en el caso de los territorios tipo 1, la cantidad de personas por hogar de los otros tipos rurales no es muy distinta de lo que se presenta en los territorios urbanos, según la Tabla 3.

Tabla 3. Personas por hogar, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Total personas	Total hogares	Promedio personas/hogar
1. PR	110,831	28,755	3.9
2. SR	1,201,615	335,479	3.6
3. TRU	1,870,430	527,106	3.5
4. SU	2,802,293	782,908	3.6
5. PU	3,460,112	997,731	3.5
Nacional	9,445,281	2,671,979	3.5

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, una de las características importantes a tomar en consideración es la edad de la población. Contrario a los argumentos

²⁷ Este dato contrasta con el 26% que se le atribuye a la población rural en los documentos oficiales basados en el IX Censo de Población y Vivienda 2010. Pero se aproxima mucho a los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo para el año 2010 (3,198,980).

popularizados, recogidos en la expresión “en el campo solo quedan los viejos”, hay una proporción importante de personas jóvenes en los territorios rurales (en promedio 57.9% del total de la población son menores de 30 años). En general, el patrón de la edad de la población rural no es muy distinto al patrón nacional, como puede verse en la Tabla 4.

Tabla 4. % de la población por grupos decenales de edad, según tipo de territorio

Tipo de territorio	0 - 9	10 -19	20 -29	30 -39	40 - 49	50 - 59	60 -69	70 - 79	80 - 89	90 y más	Total
1. PR	20.6	22.6	15.4	11.8	10.0	8.0	6.1	3.8	1.3	0.4	100.0
2. SR	20.0	22.0	15.7	12.4	10.5	8.1	5.8	3.7	1.5	0.4	100.0
3. TRU	19.5	21.3	16.7	13.7	11.1	7.6	5.1	3.1	1.4	0.4	100.0
4. SU	20.0	21.2	17.4	14.5	11.5	7.3	4.4	2.4	1.0	0.3	100.0
5. PU	18.7	19.6	18.4	15.2	11.9	7.8	4.6	2.5	1.1	0.3	100.0
Nacional	19.4	20.7	17.4	14.3	11.4	7.7	4.8	2.8	1.2	0.3	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

La diferencia relativa más importante en el patrón etario de la población rural, con respecto a la urbana, es visible en los grupos entre 20 y 39 años. Aquí se encuentra el grueso de la PEA dominicana (SISDOM 2012), que obviamente tiene acceso a más y mejores oportunidades de empleo en los territorios urbanos. El patrón cambia, a favor de los territorios rurales, en los grupos de niños y adolescentes (0 - 19). La mayor proporción (32.2%) de niños (<15 años) se encuentra en los territorios tipo 1. En este sentido, la presencia dominante de niños y adolescentes en los territorios rurales cobra mucha importancia, especialmente por lo que pueden significar los procesos educativos en los territorios rurales y la creación de oportunidades de trabajo para esa población que en un tiempo relativamente corto entrará a formar parte de la PEA.

Por otro lado, si se observa la Tabla 5 sobre la rama de actividad de los ocupados, se relevan las diferencias en la base productiva que sustenta las económicas territoriales, de acuerdo con los tipos descritos anteriormente. Esos datos reafirman la realidad multisectorial y heterogénea de los territorios rurales dominicanos²⁸. Asumir lo contrario es un anacronismo que no puede ser avalado por los hechos. Lo rural no es sinónimo de agricultura, ni tampoco alude a un espacio homogéneo; es, más bien, un espacio complejo conformado por una jerarquía de territorios con dinámicas sociales y económicas distintas.

²⁸ *Los espacios rurales están poblados por un heterogéneo espectro social de trabajadores estacionales; de gente sin empleo expulsadas de la agricultura, de trabajadores vinculados indirectamente vía servicios a la actividad agrícola y como asalariados de las agroindustrias; de empleados de servicios sociales y municipales; de trabajadores de empresas turísticas, pesqueras y parques industriales; de pensionados retornados de la ciudad, etc. Este vasto conglomerado, que incluye numerosos pobres y diversas formas de pobreza, ocupa el paisaje rural y la frontera semiurbana de pueblos y pequeñas ciudades agrícolas, donde se confunden rasgos de ambas formas de vida (Echeverri y Ribero 2002).*

Tabla 5. % de ocupados por rama de actividad*, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Agr	Ind	Con	Com	TAC	En	SCS	SD	Subtotal	Otras	Total
1. PR	63.8	2.3	2.2	11.0	2.5	2.7	3.0	3.2	90.7	9.3	100.0
2. SR	36.4	5.0	4.7	18.0	4.6	5.0	5.4	5.0	84.1	15.9	100.0
3. TRU	16.8	8.0	7.8	21.6	6.1	5.0	6.4	6.6	78.4	21.6	100.0
4. SU	5.1	13.1	7.2	25.2	7.5	4.5	6.9	6.7	76.2	23.8	100.0
5. PU	0.6	12.4	6.4	26.4	7.1	4.9	7.6	5.8	71.2	28.8	100.0
Nacional	9.5	10.9	6.7	24.1	6.7	4.8	6.9	6.1	75.7	24.3	100.0

*Agricultura (Agr), Industria (Ind), Construcción (Con), Comercio (Com), Transporte-almacenamiento-comunicaciones (TAC), Enseñanza (En), Servicios comunitarios y sociales (SCS) y Servicio doméstico (SD).

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

El denominador común de los territorios rurales es su dependencia estructural de los recursos naturales, en tanto la agricultura es la base productiva que sustenta la dinámica social y económica territorial, aun cuando hay presencia más o menos importante de actividades no agrícolas. Así pues, la manera como se estructura la economía en los territorios rurales es dinámica, cambiante en el tiempo, y asume características diversas conforme con el tipo de territorio. En promedio, el peso de la agricultura (agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura) en los territorios rurales alcanza 25% de los ocupados, seguido del comercio (comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos) con 20%.

A estos porcentajes se adiciona una cantidad significativa de actividades productivas diversas con mucho menor peso relativo. En los territorios rurales, las actividades comerciales y de otra índole dependen en gran medida de la dinámica que le imprime el tipo de agricultura predominante en el territorio. Cuando se trata de agricultura comercial de gran escala (generalmente dinámica y asociada principalmente con los territorios tipo 2 y, sobre todo, con los tipo 3), sus efectos multiplicadores y sinergias productivas adquieren mayor alcance. De esta manera se configura en el tiempo una gran variedad de actividades relacionadas directa o indirectamente a la agricultura, a través de las demandas de bienes y servicios, además de los ingresos, que esta actividad genera. De hecho, como se puede observar en la tabla anterior, las actividades comerciales y de transporte tienen un peso importante en esos territorios, en gran medida ligadas a la comercialización de productos relacionados con la agropecuaria y de otras actividades derivadas de la misma.

En el caso de los territorios en transición rural-urbana (tipo 3), el comercio tiene el mayor peso relativo en la ocupación. De igual manera, hay en los territorios tipo 2 y 3 una presencia importante de actividades industriales (cárnicos, lácteos y dulcerías, entre otros) encadenadas a la actividad agrícola primaria. Y en sentido complementario, se desarrollan negocios de venta de insumos, maquinarias, servicios mecánicos, transporte, crédito, etc. que son demandados por la agricultura, además de muchas otras actividades no relacionadas con la agricultura. Justamente, lo que muestra la tabla anterior es que la complejidad de la economía de los territorios rurales trasciende el concepto de “agricultura ampliada” o de “cadenas agroalimentarias” y *denota la precariedad de las estrategias agrocentricas que han dominado las estrategias de desarrollo rural. No es casual que más*

de la mitad del empleo rural de nuestro continente se genere en sectores diferentes al agrícola (Cordero-Salas et al. 2003).

Hay que señalar, como lo muestra la Tabla 5, que hay diferencias significativas entre la base productiva de los tres tipos de territorios rurales. La importancia relativa de la agricultura pasa de 63.8% en los territorios tipo 1 a 16.8% en los tipo 3, en términos de la ocupación. En sentido contrario, las actividades no agrícolas adquieren mayor importancia relativa desde el tipo 1 al tipo 3. De todos modos, la situación de la agricultura es particularmente importante porque constituye la base de sustentación de las economías rurales, reconociendo que hay también actividades no agrícolas en los territorios rurales, aunque con menor importancia relativa en términos de sus efectos en las dinámicas sociales y económicas territoriales. De manera particular, por lo que puede significar para el proceso de planificación y diseño de la política de desarrollo rural territorial, es importante presentar las actividades que ocupan a los jóvenes rurales (Tabla 6).

Tabla 6. % de ocupados entre 15 y 24 años en las principales ramas de actividad*, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Agr	Ind	Con	Com	H y R	TAC	Otras	% Total
1. PR	66.4	2.7	1.8	10.8	1.1	1.9	15.3	100.0
2. SR	35.8	6.0	4.5	20.3	2.9	3.4	27.2	100.0
3. TRU	14.1	9.1	7.2	27.1	6.2	4.3	32.0	100.0
4. SU	3.7	14.9	5.8	30.7	6.1	5.4	33.4	100.0
5. PU	0.4	13.4	4.7	32.5	4.6	5.6	38.7	100.0
Nacional	8.4	12.2	5.4	29.4	5.2	5.0	34.3	100.0

*Agricultura (Agr), Industria (Ind), Construcción (Con), Comercio (Com), Hoteles y Restaurantes (H y R), Transporte-almacenamiento-comunicaciones (TAC).

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Los datos anteriores evidencian una recomposición del empleo de los jóvenes entre 15 y 24 años al pasar de los territorios tipo 1 a los tipo 3. La agropecuaria pierde peso relativo mientras el comercio y la industria ganan importancia. El 23% de la PEA son ocupados entre 15 y 24 años. De estos, el 32% está ocupado en la agropecuaria. Es decir, existe una fuerte demanda de los jóvenes por trabajo agrícola y no agrícola, que se verá reforzada por la nueva población joven que se incorporará al mercado en los próximos años debido a la existencia de una alta proporción de niños y adolescentes en los territorios rurales²⁹.

El análisis de la ocupación por sexo en los territorios rurales muestra, como era de esperar, que los hombres se ocupan principalmente en actividades agrícolas; pero hay también un porcentaje significativo, aunque menor, que participa en actividades comerciales. En cambio, muestra que la actividad económica principal de las mujeres es el comercio; seguido por el trabajo doméstico en hogares privados (figuras 2 y 3).

²⁹ Como se observa en las tablas 14 y 15, salvo el caso de los territorios tipo 1, la desocupación entre las personas jóvenes (15-24 años) es mayor que la desocupación general para todos los tipos de territorios.

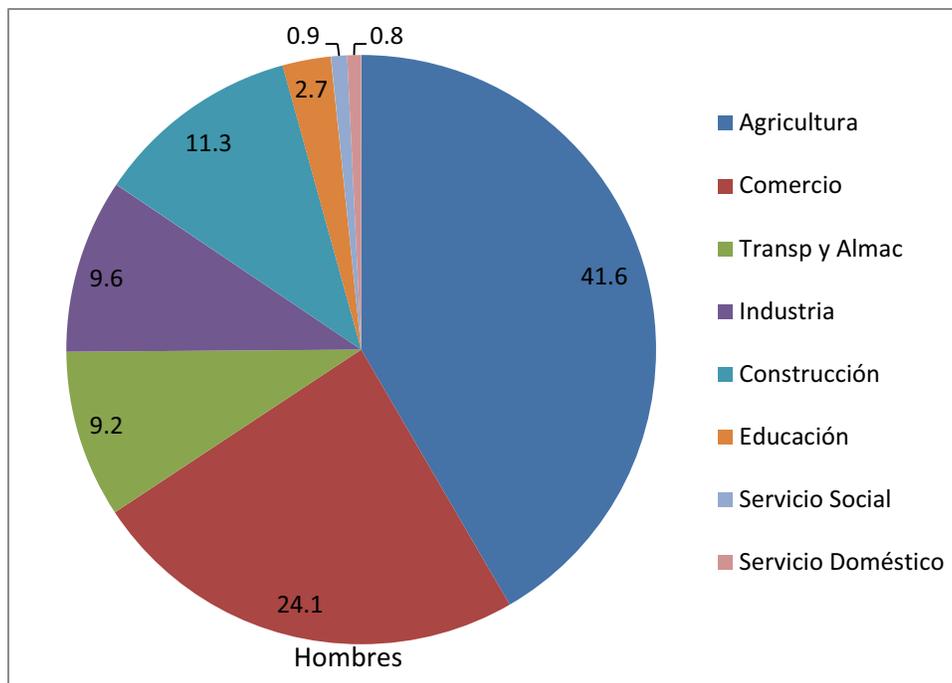


Figura 2. % de hombres ocupados en las principales actividades económicas de los territorios rurales
Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

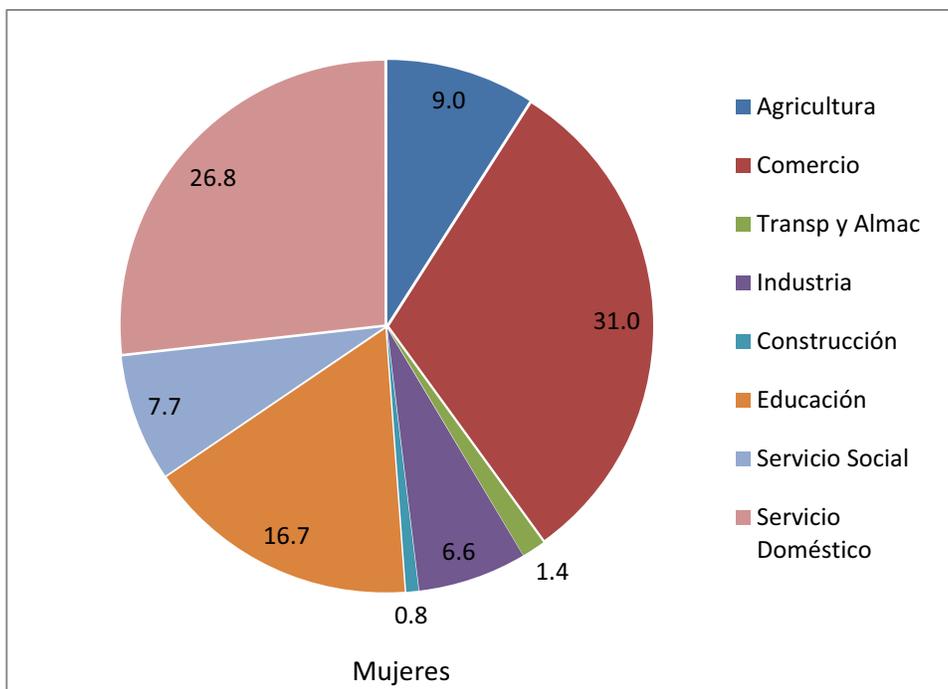


Figura 3. % de mujeres ocupadas en las principales actividades económicas de los territorios rurales
Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Como promedio, la ocupación de los hombres, comparada con las mujeres, en la agricultura alcanza 90.9%, la construcción 97.7%, la industria el 75.6% y el comercio el 66%. En cambio, la ocupación de las mujeres, comparada con los hombres, en servicios domésticos es 93.6%, los servicios sociales 74.4% y educación 65.6% (Anexo 1).

En definitiva, si no se reconoce la estructura diversa de la ocupación rural, incluyendo los aspectos de género, se disminuye la eficacia de las intervenciones para reducir la pobreza y desplegar el potencial de desarrollo de los territorios rurales. Esto es de suma importancia puesto que hay evidencia suficiente para afirmar que las actividades no agrícolas crean mejores condiciones de empleo e ingreso que las agrícolas (del Rosario y López 2007, Grammont y Martínez 2009, del Rosario y Morrobel 2011). Un nuevo modelo de justicia y eficiencia social que garantice el ejercicio de ciudadanía de hombres y mujeres en los territorios rurales deberá considerar la estructura diversa de la ocupación, a la par con el grave problema de la pobreza rural, la equidad de género y el respeto a los roles desempeñados en la cotidianidad social (Echeverri y Ribero 2002).

La mayoría de los hombres y las mujeres ocupados, principalmente, son asalariados (permanentes o temporarios) o trabajadores por cuenta propia, independientemente de la rama de actividad (Tabla 7). Pero en estas categorías hay un patrón inverso entre ambos sexos. Es decir, las mujeres tienen un mayor peso relativo dentro de los asalariados; en cambio, sucede lo contrario en el caso de los trabajadores por cuenta propia.

Tabla 7. % de la población por categoría ocupacional, según sexo y tipo de territorio

Tipo de territorio	Empleado(a) a sueldo o salario		Empleador(a) o patrón		Trabajador(a) familiar o no familiar sin paga o ganancia		Trabajador(a) por cuenta propia		Otra		Total
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
1. PR	44.9	58.7	7.6	4.1	4.9	5.0	34.5	24.0	8.1	8.2	100
2. SR	53.0	69.1	7.3	4.1	3.6	3.8	29.9	17.4	6.1	5.6	100
3. TRU	60.4	75.2	7.0	4.2	2.3	2.6	25.5	13.5	4.8	4.5	100
4. SU	63.7	78.5	6.3	3.9	1.4	1.7	24.4	11.9	4.2	4.0	100
5. PU	65.6	78.8	7.0	4.3	1.0	1.4	22.3	11.4	4.1	4.0	100
Nacional	62.2	77.2	6.9	4.2	1.7	1.9	24.7	12.5	4.6	4.2	100

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuando se comparan los territorios rurales y urbanos en la tabla anterior, se puede observar que el trabajo asalariado urbano, tanto en hombre como mujeres, tiene mayor importancia relativa que lo que ocurre en los territorios rurales. Llama la atención el comportamiento de este tipo de categoría ocupacional en el caso de las mujeres: hay un crecimiento notable de la proporción de mujeres asalariadas a medida que se cruza de los territorios tipo 1 a los tipo 5. El cambio en la diversidad de las oportunidades de empleo asociados a los tipos de territorio explica en gran medida este comportamiento. Aunque con menor peso relativo que los asalariados, el porcentaje de trabajo por cuenta propia expresa una situación particularmente importante, puesto que estaría indicando la existencia de condiciones laborales informales en los mercados agrícolas y no agrícolas (Fanelli y Guzmán 2008), con

mayor importancia relativa en el caso de los hombres y en los territorios rurales³⁰. En efecto, la situación de informalidad adquiere relevancia dado que la mayor parte de los trabajadores asalariados rurales operan bajo condiciones de informalidad, con mayor profundidad en el sector agropecuario, por las características especiales del mismo (SISDOM 2012, del Rosario y Morrobel 2011, Banco Central 2014, Parte II). Ello implica condiciones laborales con privaciones básicas (precariedad del salario, ausencia de seguridad social y derechos laborales, sin acceso a la capacitación, etc.). Son privaciones que emergen del funcionamiento (o del no funcionamiento) de las instituciones del mercado de trabajo (Klein 2009), como resultado de las políticas públicas.

Por otro lado, la manera como los hogares están involucrados en la actividad agrícola de cada territorio rural también resulta variable. Es decir, cuando se analiza la categoría ocupacional de los jefes de hogar que tienen la agricultura como actividad principal, se definen patrones distintos según tipo de territorio (Tabla 8).

Tabla 8. Categoría ocupacional del jefe de hogar en la agricultura, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Asalariado	%	Por cuenta propia	%	Empleador o patrón	%	Otra	%	Total	%
1. PR	10,554	41.5	9,284	36.5	1,939	7.6	3,664	14.4	25,441	100.0
2. SR	72,678	46.3	53,513	34.1	12,429	7.9	18,339	11.7	156,959	100.0
3. TRU	71,804	54.3	38,802	29.3	9,956	7.5	11,793	8.9	132,355	100.0
4. SU	38,951	58.3	17,691	26.5	5,010	7.5	5,135	7.7	66,787	100.0
5. PU	7,714	54.0	4,137	29.0	1,464	10.3	961	6.7	14,276	100.0
Nacional	201,701	51.0	123,427	31.2	30,798	7.8	39,892	10.1	395,818	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se observa en la tabla anterior, la mayoría de los jefes de hogar que tienen la agricultura como actividad principal son asalariados. En el caso de los territorios rurales, a medida que se pasa de los territorios tipo 1 al tipo 3, mayor es el peso del trabajo asalariado. Estos resultados son razonables en tanto la agricultura dinámica, fundamentalmente de carácter comercial e intensivo en insumos y mano de obra asalariada, se localiza primordialmente en los territorios tipo 2 y 3. En cambio, hay una presencia relativamente mayor de agricultura familiar en los territorios tipo 1, como se deduce de la proporción de los agricultores por cuenta propia en esos territorios.

De igual manera sucede en el caso de los hogares cuyo jefe de hogar es asalariado. Hay un porcentaje importante que tiene siembra y/o cría de animales, en sistemas productivos

³⁰ En la zona rural es mucho mayor la proporción de personas ocupadas que trabaja por cuenta propia. La economía dominicana ha mostrado baja capacidad para generar empleos de calidad, con adecuados niveles de remuneración y cobertura de seguridad social. Una gran parte de la población que trabaja por cuenta propia, en empresa familiar o en la economía informal en general, tiene empleos que carecen de dichas condiciones; lo cual, aunque en menor proporción, también tiene lugar en la economía formal (MEPyD 2014).

también de carácter familiar, como actividad complementaria, particularmente en los territorios tipo 1 (Tabla 9).

Tabla 9. Hogares de asalariados agrícolas que siembran y/o crían animales, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Crían animales		Siembran		Total
	Hogares	%	Hogares	%	
1. PR	4,223	40.0	3,914	37.1	10,554
2. SR	19,484	26.8	15,087	20.8	72,678
3. TRU	15,852	22.1	12,001	16.7	71,804
4. SU	6,814	17.5	4,693	12.0	38,951
5. PU	458	5.9	446	5.8	7,714
Nacional	46,831	23.2	36,141	17.9	201,701

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

La existencia de agricultores asalariados que también realizan actividades agrícolas por cuenta propia es indicativa de la precariedad del sistema familiar de producción de muchos hogares para la reproducción de la familia. Eso explica en gran medida por qué muchos se ven obligados a colocarse como asalariado al interior o fuera de la agricultura; es una manera de compensar las privaciones de recursos productivos y de los ingresos que genera la producción agrícola familiar (Soto *et al.* 2007).

En promedio, los hogares que tienen mujeres jefas de hogar ocupadas principalmente en la agricultura alcanzan un 18% del total de hogares en cualquiera de las categorías ocupacionales (Tabla 10).

Tabla 10. Categoría ocupacional de agricultores jefes de hogar por sexo, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Asalariado				Por cuenta propia				Empleador o patrón			
	H	M	Total		H	M	Total		H	M	Total	
	%	%	Cantidad	%	%	%	Cantidad	%	%	%	Cantidad	%
1. PR	86.3	13.7	10,554	100.0	87.9	12.1	9,284	100.0	89.5	10.5	1,939	100.0
2. SR	82.7	17.3	72,678	100.0	84.1	15.9	53,513	100.0	85.2	14.8	12,429	100.0
3. TRU	79.5	20.5	71,804	100.0	80.8	19.2	38,802	100.0	82.5	17.5	9,956	100.0
4. SU	78.0	22.0	38,951	100.0	79.5	20.5	17,691	100.0	82.0	18.0	5,010	100.0
5. PU	70.5	29.5	7,714	100.0	74.1	25.9	4,137	100.0	77.9	22.1	1,464	100.0
Nacional	80.4	19.6	201,701	100.0	82.4	17.6	123,427	100.0	83.7	16.3	30,798	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Aunque la participación relativa del trabajo asalariado crece significativamente cuando se pasa de los territorios tipo 1 al 2 y 3, la participación específica de los hombres decrece; mientras que en el caso de las mujeres sucede lo contrario. Igual ocurre en las demás categorías ocupacionales. Ello sugiere el involucramiento cada vez mayor de las mujeres en el mercado de trabajo agrícola, como resultado de la mayor demanda de mano de obra en los territorios que tienen presencia significativa de agricultura comercial de gran escala.

Este tipo de agricultura se sustenta principalmente por el uso de trabajo asalariado, a diferencia de la agricultura familiar, por cuenta propia y pequeña escala (Maletta 2011).

Lo dicho anteriormente tiene implicaciones importantes para la planificación y el diseño de la política para el DRT. Debido al peso que tiene el trabajo asalariado en la agricultura, una mejoría de las condiciones de la producción agrícola, mediante la innovación tecnológica para mejorar la productividad, no necesariamente se traduce en mejora de las condiciones laborales decentes (es decir, existencia de contrato, seguridad social y laboral, derecho a la sindicalización y huelga, salario digno y equitativo, formación laboral, etc.). De hecho, estudios recientes sobre la República Dominicana plantean que en el período 2000-2013 ha sucedido un aumento de la productividad sin un aumento concomitante en el salario real de los trabajadores, (Vargas y de la Rosa 2014). Este fenómeno también es señalado por el MEPyD (2014a): *Una de las características de la economía nacional es que, aunque el PIB registra importantes niveles de crecimiento, la tasa de ocupación crece poco. El aumento de la productividad laboral (en términos del producto por persona empleada) tiene pocas repercusiones en la mejora de los salarios y condiciones laborales en sentido general.*³¹

Más allá del desfase entre crecimiento de la productividad y de los salarios, hablar de las condiciones del “trabajo decente” o “trabajo digno” en la agricultura dominicana requiere de cambios sustantivos en el mercado de trabajo que favorezcan a los trabajadores agrícolas. El ordenamiento del mercado de trabajo es una cuestión fundamental a considerar en el proceso de DRT. Y estos cambios dependen principalmente de las políticas públicas. No obstante, hay que reconocer que el mercado de trabajo agrícola es un mercado complejo, con características muy especiales, puesto que está sujeto también a la estacionalidad de la agricultura, lo cual genera flujos de entrada y salida constantes que afectan la regularidad de la contratación y los ingresos. El trabajo temporero es una situación típica del mercado laboral agrícola. Además, la presencia de mano de obra haitiana hace más complejo el ordenamiento del mercado de trabajo rural en República Dominicana (del Rosario y Morrobel 2011, ENI-2012).

Pero también, más allá del mercado de trabajo agrícola, el ordenamiento del mercado laboral en general es uno de los factores más importante para explicar la pobreza de los

³¹ Esto queda demostrado en el hecho de que al cierre de 2013 el ingreso real promedio de los trabajadores dominicanos es prácticamente igual al vigente en 1991, pese a la productividad haber aumentado 82.5% en esos 22 años...Para reforzar este último punto, basta reconocer que los salarios mínimos reales tanto para las empresas grandes, medianas y pequeñas, así como para el caso del sector público han estado relativamente estancados por más de tres décadas. Un dato revelador es que todos los salarios mínimos reales en República Dominicana al cierre de 2013 resultan ser menores a los vigentes en 1979. El estancamiento de los salarios mínimos reales en los últimos 34 años debe llamar a la reflexión a todos los agentes económicos, pues evidencia una problemática que ha estado arraigada de forma continua en la sociedad dominicana durante décadas y que afecta directamente a la población más vulnerable (Banco Central 2014, Parte I)...México y República Dominicana son los países de la región con niveles y tasas de crecimientos más bajos de los salarios mínimos reales. Esto fortalece la hipótesis de que el principal escollo para que la pobreza se reduzca más rápidamente en estos países lo constituye el estancamiento de las remuneraciones en la base de la pirámide social (salarios mínimos reales) ya que son precisamente estos países los que presentan una mayor resistencia a la baja en la pobreza en igual período, porque son los únicos países de América Latina que tienden a aumentar en promedio los salarios mínimos sólo indexado por la inflación pasada (Banco Central 2014, Parte II).

hogares. Estudios realizados en América latina muestran la existencia de una fuerte correlación entre las condiciones de la pobreza rural y el mercado de trabajo (Klein 2009, Da Silva, Gómez y Castañeda 2010, del Rosario y Morrobel 2011). Además de ser una cuestión central para el bienestar del individuo, el empleo es un factor clave para superar la pobreza y propiciar el desarrollo y la cohesión social. Permite la adquisición de conocimientos especializados, contribuye al empoderamiento de la mujer y es un componente clave para la estabilidad política y social de los países. De ahí que, la manera como está ordenado el mercado de trabajo determina las posibilidades de los países para avanzar hacia un mayor desarrollo y un nivel más alto de igualdad y cohesión social (RIMISP-IDRC-FIDA 2013).

Como consecuencia, un cambio en el ordenamiento del mercado que sea ventajoso para los asalariados en general deberá tener efectos positivos en las condiciones de vida de los hogares de los territorios rurales. En América Latina, según la CEPAL (2007), los altos niveles de desempleo, el crecimiento de la informalidad y las brechas salariales han creado una situación problemática para la inclusión y cohesión social, lo que significa que el mundo laboral no ha logrado un sistema adecuado de protección social y no proporciona un espacio seguro para el desarrollo de proyectos de vida e identidades. De igual manera, el *desempleo de larga duración*³² es una amenaza a la inclusión social debido a las privaciones conexas en otros ámbitos del bienestar.

Un cambio sustancial en el ordenamiento del mercado de trabajo supone asumir una visión territorial, puesto que los condicionamientos para alcanzar empleo decente son distintos en cada territorio. La situación del empleo (o desempleo) tiene una clara expresión territorial: en aquellos territorios que dependen fuertemente de actividades agrícolas, con menores capacidades de encadenamientos productivos, donde la aplicación de las políticas públicas para el desarrollo social y económico tiene un carácter marginal y hay menos espacios para el debate político y social, menores serán los niveles de empleo de calidad. Así, *el lugar donde nacen y viven las personas determina fuertemente sus oportunidades de acceso a un empleo de calidad. Distribuidas desigualmente entre los territorios las dificultades que trae consigo el empleo precario constituyen pesados obstáculos no sólo para quienes las vivencian, sino también para el desarrollo equitativo de los países de la región* (RIMISP-IDRC-FIDA 2013)

³² La OIT ha definido como criterio para el seguimiento de la tasa de desocupación de larga duración la falta de empleo por un año o más, dado que la carencia de un puesto de trabajo durante ese tiempo puede exponer la economía familiar a una fuerte presión, especialmente cuando no se cuenta con seguros de desempleo, los ahorros familiares se han agotado o se conjugan ambas situaciones (CEPAL 2007).

5. Brechas territoriales y exclusión social

Cada vez existen más datos que demuestran que la desigualdad extrema perjudica de forma significativa y duradera la estabilidad del sistema financiero y el crecimiento de la economía, además de retrasar el desarrollo del capital físico, social y humano necesario para mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las personas.... Tenemos el imperativo moral, económico y social de desarrollar políticas públicas que hagan frente al incremento de la desigualdad.

Andrew Haldane, Economista Jefe del Banco de Inglaterra (Oxfam 2014).

A partir de los datos del Censo 2010 se pueden obtener algunos indicadores básicos de la situación de exclusión social de la población rural. A la vez, esos indicadores permiten dimensionar las disparidades, distancias o brechas³³ territoriales en República Dominicana, en contraste con las presentaciones tradicionales oficiales basadas en “zona de residencia” (urbana y rural) o en unidades político administrativas. Las siguientes tablas (11-19) muestran indicadores de la situación de exclusión de la población rural dimensionada en función de una jerarquía de territorios, desde aquellos con características predominantemente rurales hasta los tipificados predominantemente urbanos:

Tabla 11. % de hogares que no disponen de agua de red pública, según tipo de territorio

Tipo de territorios	%
1. Predominantemente rural	27.4
2. Significativamente rural	23.3
3. En transición rural-urbana	25.0
4. Significativamente urbano	18.5
5. Predominantemente urbano	6.6
Nacional	16.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

³³ La distancia comprende los resultados o expresiones visibles de la operación de los mecanismos de exclusión-inclusión y se refiere a las condiciones materiales en que viven los grupos y comunidades excluidos de la participación en actividades sociales esenciales para la vida, del ejercicio de sus derechos básicos y del acceso a los recursos y oportunidades necesarios para el desarrollo de sus potencialidades. Estas situaciones se manifiestan como brechas objetivas de bienestar, en comparación con las condiciones de vida de otros grupos sociales o considerando umbrales normativos de acceso a recursos o de garantía de derechos. Entre sus dimensiones se encuentran el empleo, los ingresos y la pobreza, la protección social, la educación, el acceso a las nuevas tecnologías, la salud, el consumo y la disponibilidad de servicios básicos (CEPAL 2007).

Tabla 12. % de población en condiciones de hacinamiento, según tipo de territorio

Tipo de territorios	%
1. Predominantemente rural	39.7
2. Significativamente rural	29.6
3. En transición rural-urbana	27.0
4. Significativamente urbano	26.3
5. Predominantemente urbano	25.4
Nacional	26.7

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 13. % de la población de 10 y más años que no sabe leer y escribir, según tipo de territorio

Tipo de territorio	%
1. Predominantemente rural	32.5
2. Significativamente rural	21.2
3. En transición rural-urbana	15.3
4. Significativamente urbano	10.6
5. Predominantemente urbano	8.0
Nacional	12.2

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 14. % de la población de 5 a 14 años que no asiste a la escuela, según tipo de territorio

Tipo de territorio	%
1. Predominantemente rural	15.5
2. Significativamente rural	8.2
3. En transición rural-urbana	6.4
4. Significativamente urbano	5.8
5. Predominantemente urbano	5.2
Nacional	6.1

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 15. % de desocupación* de la población por sexo de 15 y más años, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Hombres	Mujeres	Total
1. Predominantemente rural	22.2	11.5	22.6
2. Significativamente rural	22.8	14.0	23.0
3. En transición rural-urbana	18.7	13.4	18.9
4. Significativamente urbano	15.9	13.2	15.6
5. Predominantemente urbano	14.7	12.4	14.3
Nacional	17.1	12.9	15.6

*Hace referencia a la desocupación ampliada (incluye cesantes, los que buscan trabajo por primera vez y los desalentados, en relación a la PEA). Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 16. % de desocupación de la población de entre 15 y 24 años, según tipo de territorio

Tipo de territorios	%
1. Predominantemente rural	19.2
2. Significativamente rural	24.3
3. En transición rural-urbana	21.9
4. Significativamente urbano	19.7
5. Predominantemente urbano	18.8
Nacional	20.3

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 17. % de hogares pobres por NBI³⁴, según tipo de territorio

Tipo de territorios	%
1. Predominantemente rural	76.9
2. Significativamente rural	59.1
3. En transición rural-urbana	47.1
4. Significativamente urbano	34.1
5. Predominantemente urbano	25.2
Nacional	36.9

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

³⁴ Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) incluyen necesidades de: piso, techo, pared, gas, agua potable, sanitario, energía eléctrica, basura, equipos, capital humano, escolaridad, vivienda, ampliación de vivienda, transporte, y TICs.

Tabla 18. Hogares por grupo socio-económico, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total hogares	%
1. PR	9,965	34.7	10,573	36.8	5,755	20.0	2,275	7.9	187	0.7	28,755	100.0
2. SR	68,077	20.3	113,800	33.9	92,135	27.5	49,884	14.9	11,583	3.5	335,479	100.0
3. TRU	57,134	10.8	156,267	29.6	153,834	29.2	120,326	22.8	39,545	7.5	527,106	100.0
4. SU	41,645	5.3	171,978	22.0	219,810	28.1	244,197	31.2	105,278	13.4	782,908	100.0
5. PU	23,461	2.4	126,241	12.7	206,212	20.7	361,891	36.3	279,926	28.1	997,731	100.0
Nacional	200,282	7.5	578,859	21.7	677,746	25.4	778,573	29.1	436,519	16.3	2,671,979	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 19. % de hogares y personas por indicadores de pobreza, según tipo de territorio

Tipo de territorio	ICV ³⁵ Promedio	% Hogares pobre I*	% Hogares pobres	% Personas pobres I	% Personas pobres
1. Predominantemente rural	49.5	41.9	78.6	42.7	78.9
2. Significativamente rural	57.0	12.0	43.1	22.6	64.3
3. En transición rural-urbana	62.6	13.8	48.9	11.9	48.0
4. Significativamente urbano	69.2	7.7	37.1	6.9	36.8
5. Predominantemente urbano	78.8	5.2	29.3	5.1	30.6
Nacional	73.2	10.4	40.4	9.6	40.7

*Pobres extremos o indigentes.

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

De acuerdo con el Censo 2010, entre los hogares de los ocupados en las principales actividades económicas (agricultura, comercio, transporte y almacenamiento, industria y construcción), los relacionados con la ocupación en la agricultura muestran las peores condiciones socioeconómicas; y estas se agravan en la medida que predominan las condiciones rurales del territorio, para todas las actividades (Anexo 2). Este resultado da fuerza al argumento presentado anteriormente sobre la existencia de mejores condiciones de empleo e ingreso en las actividades no agrícolas.

En vista de la importancia que tiene la agricultura en los territorios rurales, resulta interesante observar la situación de los hogares de los agricultores por cuenta propia y de los asalariados agrícolas, de acuerdo a la condición socioeconómica de los hogares (tablas 20 y 21).

³⁵ El Índice de Calidad de Vida (ICV) tiene varias dimensiones que incluyen 17 variables relacionadas con: vivienda y saneamiento básico, servicios básicos, equipamiento y capital humano. Los indicadores de pobreza son calculados en base al ICV.

Tabla 20. Grupo socioeconómico de hogares de asalariados agrícolas, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total	%
1. PR	6,368	60.3	2,741	26.0	1,088	10.3	344	3.3	13	0.1	10,554	100.0
2. SR	27,882	38.4	25,131	34.6	15,009	20.7	4,113	5.7	543	0.7	72,678	100.0
3. TRU	17,070	23.8	27,279	38.0	18,648	26.0	7,359	10.2	1,448	2.0	71,804	100.0
4. SU	7,147	18.3	13,563	34.8	11,008	28.3	5,467	14.0	1,766	4.5	38,951	100.0
5. PU	478	6.2	1,346	17.4	1,625	21.1	2,322	30.1	1,943	25.2	7,714	100.0
Nacional	58,945	29.2	70,060	34.7	47,378	23.5	19,605	9.7	5,713	2.8	201,701	100.0

Fuente: IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se puede ver en la tabla anterior, el 86.3% de los hogares de asalariados agrícolas en los territorios tipo 1 se encuentran en los grupos socioeconómicos muy bajo y bajo; el 73% en los tipo 2 y un 61.8% en los tipo 3. En cambio, hay 53.1% en los tipo 4 y apenas 23.6% en los tipo 5. Las desigualdades territoriales son evidentes, marcando diferencias notables entre los territorios rurales y urbanos, y dentro de los mismos territorios rurales. Entre los extremos (tipos 1 y 5) hay una diferencia de casi cuatro veces. El mismo fenómeno se observa en el caso de los hogares de los agricultores por cuenta propia.

Tabla 21. Grupo socioeconómico de hogares de agricultores por cuenta propia, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total
1. PR	3,812	41.1	3,538	38.1	1,545	16.6	375	4.0	14	0.2	9,284
2. SR	16,462	30.8	19,122	35.7	12,985	24.3	4,348	8.1	596	1.1	53,513
3. TRU	6,551	16.9	13,361	34.4	11,856	30.6	5,713	14.7	1,321	3.4	38,802
4. SU	2,179	12.3	5,467	30.9	5,531	31.3	3,483	19.7	1,031	5.8	17,691
5. PU	234	5.7	637	15.4	948	22.9	1,497	36.2	821	19.8	4,137
Nacional	29,238	23.7	42,125	34.1	32,865	26.6	15,416	12.5	3,783	3.1	123,427

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

En promedio, el 72.1% de los hogares de asalariados agrícolas en los territorios rurales tienen condiciones socioeconómicas calificadas como muy bajo o bajo. En el caso de los agricultores por cuenta propia, el promedio alcanza 64.3%. Aunque en ambos casos se trata de situaciones críticas, los hogares de los asalariados están relativamente en peores condiciones que aquellos de los agricultores por cuenta propia; contrario a lo que algunos estudios realizados en América Latina consideran (Da Silva *et al.* 2010). Una hipótesis para explicar esta situación podría radicar en la numerosa presencia de mano de obra haitiana en el mercado de trabajo agrícola (ENI-2012) que estaría presionando a la baja el salario del sector (Fanelli y Guzmán 2008), con efectos negativos en las condiciones socioeconómicas de los hogares de los asalariados.

El análisis anterior presenta aristas particulares cuando se incorporan informaciones sobre el sexo de la persona que tiene la jefatura del hogar en los territorios rurales. La Tabla 22 muestra la composición de la jefatura de hogar según sexo:

Tabla 22. Jefatura de hogar por sexo, según tipo de territorio

Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total hogares	%
1. PR	22,563	78.5	6,192	21.5	28,755	100.0
2. SR	233,835	69.7	101,644	30.3	335,479	100.0
3. TRU	342,801	65.0	184,305	35.0	527,106	100.0
4. SU	478,772	61.2	304,136	38.8	782,908	100.0
5. PU	591,605	59.3	406,126	40.7	997,731	100.0
Nacional	1,669,576	62.5	1,002,403	37.5	2,671,979	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

En la mayoría de los hogares de los territorios rurales predomina la jefatura masculina (67.2%). Como se observa en la tabla anterior, mientras más rural es el territorio, mayor es el número de hogares con jefatura masculina. Es notable el aumento de la jefatura femenina al pasar de los territorios tipo 1 a los tipos 2 y 3. Este tipo de hogar va ganando peso, mientras ocurre lo contrario con los que tienen jefatura masculina. Probablemente, la diversificación de las fuentes de ingresos al pasar de un tipo de territorio a otro explique ese cambio por cuanto existen mayores opciones de empleo que facilitan la independencia económica de las mujeres para asumir la jefatura del hogar. Ellas participan en mayor grado en el mercado agrícola en los territorios tipos 2 y 3, sea como asalariadas o por cuenta propia (Tabla 10), pero al mismo tiempo se insertan en otros mercados más diversificados (Tabla 7).

La Tabla 23 muestra las condiciones socioeconómicas por grupo de hogares de acuerdo al sexo del jefe de hogar:

Tabla 23. % Grupo socioeconómico de hogares, según jefatura por sexo y tipo de territorio

Tipo de territorio	Muy bajo		Bajo		Medio bajo		Medio		Medio alto-Alto		Total H, M
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
1. PR	37.7	23.7	35.2	42.6	18.8	24.3	7.7	8.8	0.7	0.5	100.0
2. SR	24.1	11.6	33.2	35.6	25.7	31.5	13.6	17.8	3.4	3.5	100.0
3. TRU	13.6	5.8	30.0	28.9	27.8	31.8	20.8	26.5	7.8	7.0	100.0
4. SU	6.9	2.8	22.5	21.1	27.1	29.7	29.0	34.7	14.5	11.8	100.0
5. PU	3.1	1.2	13.5	11.4	20.1	21.4	33.1	40.9	30.1	25.0	100.0
Nacional	9.8	3.7	22.5	20.2	24.5	26.9	26.3	33.8	16.9	15.4	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Los datos anteriores revelan tres fenómenos importantes:

- 1) En relación a la diferencia por grupo socioeconómico. En los territorios rurales no resulta evidente la diferencia de las condiciones socioeconómicas de los hogares de acuerdo a la jefatura según sexo, al analizar la composición relativa cuando se pasa del grupo socioeconómico muy bajo al grupo medio alto-alto: hay relativamente menos hogares con jefatura de mujer dentro del grupo muy bajo, pero más en el grupo bajo; en cambio, existen condiciones más favorables para los hogares con jefatura femenina en los

grupos medio bajo y medio. Pero, la situación para el grupo medio alto-alto favorece a los hogares con jefatura de hombre;

- 2) En relación a la diferencia por tipo de territorio rural. Los cambios favorables (negativos en los grupos muy bajo y bajo, y positivos en el resto de los grupos socioeconómicos) de la proporción de los hogares con jefatura femenina, para todos los grupos socioeconómicos, son mayores que lo que ocurre en el caso de hogares con jefatura masculina si se analiza la composición relativa pasando de los territorios tipo 1 al 2 y 3. Es decir, comparados con aquellos de jefatura de hombres, los hogares con jefatura de mujeres resultan más favorecidos cuando mejoran las condiciones socioeconómicas de los territorios. Una posible explicación de este fenómeno puede ser que, al estar las mujeres ocupadas principalmente en actividades no agrícolas, las condiciones de empleo e ingresos son mejores que en el caso de los hombres, cuya ocupación está más relacionada con la agricultura. Al pasar de los territorios tipo 1 a 3, las oportunidades de empleo no agrícola son mayores. De ser así, resulta que la diversificación de las actividades productivas del territorio favorecerían en mayor medida a las mujeres. Esto es consistente con los cambios que se dan en términos de la ocupación por rama de actividad (Tabla 5), la categoría ocupacional de las mujeres (Tabla 10), particularmente como trabajadora por cuenta propia y empleadora o patrona; también por la ocupación de las mujeres (Anexo 1) y los cambios en los grupos socioeconómicos según actividad económica (Anexo 2). El dicho parece tener fundamento: al cambiar favorablemente las oportunidades de empleo, “las mujeres atienden mejor los hogares que los hombres”. Sin embargo, hay otra posible explicación a considerar: los niveles de desempleo en los hombres son mayores que en las mujeres, sobre todo en los territorios tipo 1 y 2 (Tabla 15);
- 3) En relación a la diferencia entre territorios rurales y urbanos. Los territorios urbanos (tipos 4 y 5), para ambos sexos y todos los grupos socioeconómicos, muestran mucho mejor situación (menor participación relativa en los grupos socioeconómicos muy bajo y bajo y mayor participación en los grupos medios hasta alto) que en los territorios rurales.

De todos modos, independientemente de las disquisiciones analíticas, la cuestión central emerge de los datos presentados en las tablas anteriores: el problema de las brechas territoriales extremas y el nivel insostenible de exclusión social y miseria de la población rural. Mientras mayor es el grado de ruralidad de los territorios, peores son las condiciones socioeconómicas básicas en que se desenvuelve su población. La desigualdad social, *cuyo verdadero nombre es injusticia histórica y social* (Boff 2014a), se hace manifiesta particularmente en los territorios rurales. La extrema precariedad en los servicios básicos, de la vivienda, la educación y del empleo en los hogares de los territorios rurales (que incluyen asentamientos urbanos) refleja, por un lado, la desatención crónica de las políticas públicas dirigidas hacia esa población y, por otro lado, el desaprovechamiento del potencial de recursos físicos y humanos que existe en los territorios rurales para el desarrollo local, regional y nacional.

Esto es el resultado de un desequilibrio sistémico, alimentado por la concentración de las inversiones públicas en las grandes ciudades, sobre todo en Santo Domingo, que conlleva la reproducción de una estructura asimétrica de oportunidades y capacidades que amenaza la cohesión social y territorial, y se convierte recurrentemente en conflictos sociales tanto en el campo como en las ciudades de menor tamaño. Más aun, esta asimetría abre espacios donde la delincuencia encuentra terreno fértil para multiplicar acciones deplorables como el tráfico y consumo de drogas ilegales, el secuestro y el asesinato acompañado de robo; hechos insólitos en los territorios rurales algunos años atrás. Como afirma Merton (citado en CEPAL 2007), *el acceso desigual a los medios de vida puede tener efectos negativos para la cohesión social, por cuanto la universalización de las aspiraciones de éxito presiona a los individuos para que se encuentren medios alternativos a los convencionales y puedan así alcanzar las metas socialmente valoradas.*

La situación de deterioro de los territorios rurales sucede a pesar de los ingentes recursos públicos destinados aparentemente al sector agropecuario, que el discurso político reiterativamente proclama. En realidad, ni en el marco de la visión sectorial predominante del desarrollo rural, la actividad agropecuaria ha ocupado una posición relevante en los modelos de desarrollo implementados a partir de los años de 1960. Esto se constata tanto en el esquema de sustitución de importaciones (1968-1982) como el posterior modelo de promoción de los servicios basados en el turismo del “todo incluido” y las zonas francas, “economías de enclave” con escasa o nula articulación con el resto de la economía (World Bank 2006), y el soporte de las remesas. Y desde principios del siglo XXI se ha visto una importancia creciente de la minería. En definitiva, como afirma Ceara Hatton (2013), la situación actual de la agropecuaria nacional es el resultado de una “política deliberada de desmonte de la agricultura” con efectos de deterioro de la ruralidad y creación de marginalidad urbana. El desmonte de la agricultura, mediante la reducción de los apoyos institucionales y financieros, acompañado de la creciente apertura de los mercados locales para productos altamente subsidiados, sin duda ha golpeado fuertemente a los pequeños productores agropecuarios y, con ello, a los territorios rurales. En términos sectoriales, es evidente que la agropecuaria ha sido el gran perdedor si miramos los resultados de las políticas de desarrollo implementadas en las últimas décadas³⁶.

Lozano (2013) tiene una lectura interesante sobre esta situación: *queda claro que el modelo de crecimiento dominicano articulado desde los noventa del siglo XX, en base de desarrollo exportador de servicios, tal parece que está agotado...Un asunto que por lo general no contempla la literatura especializada es el de los efectos sectoriales del modelo liderado por los servicios. A mi manera de ver, el gran sacrificio ha sido la agropecuaria y, por lo demás, ha sido un error abandonarla, pues el dinamismo de los servicios pudo encontrar en la agropecuaria un complemento funcional, tanto en la matriz de bienes salarios como de*

³⁶ No hay indicación de un cambio sustantivo en los últimos 10 años que atribuya a la agropecuaria un rol fundamental en el desarrollo dominicano, más allá del discurso y acciones aisladas de mucha fuerza mediática y rentabilidad política. Prueba de ello es la decreciente proporción que corresponde a la agropecuaria del presupuesto ejecutado (DIGEPRES 2014), la visible inmovilidad del sistema institucional de apoyo al sector (investigación y desarrollo, extensión, crédito, comercialización...), agravado por un centralismo ineficaz y, concomitantemente, la pérdida de importancia del sector en el PIB (Banco Central 2014).

insumos alimenticios, más allá del nicho regional de mercado que representa el Caribe anglo y franco parlante. El intenso comercio dominico-haitiano es la prueba fáctica de esta tesis.

Los indicadores relativos a la exclusión social en los territorios rurales son más que contundentes para desestimar la supuesta eficiencia de las políticas orientadas al desarrollo de los mismos; más bien sirven para constatar el abandono a que ha sido sometida históricamente su población. En este sentido, llama especial atención la situación de la pobreza en los territorios rurales como expresión de las desigualdades crónicas que se han mantenido ausentes en el objeto de las políticas públicas.

Si asumimos la jerarquía de territorios propuesta, se hacen visibles los niveles críticos de pobreza general y pobreza extrema³⁷ en los territorios rurales y, al mismo tiempo, las desigualdades extremas en relación a los territorios urbanos, alcanzando situaciones de ignominia e injusticia inaceptables, como se observa en las figuras 4 y 5.

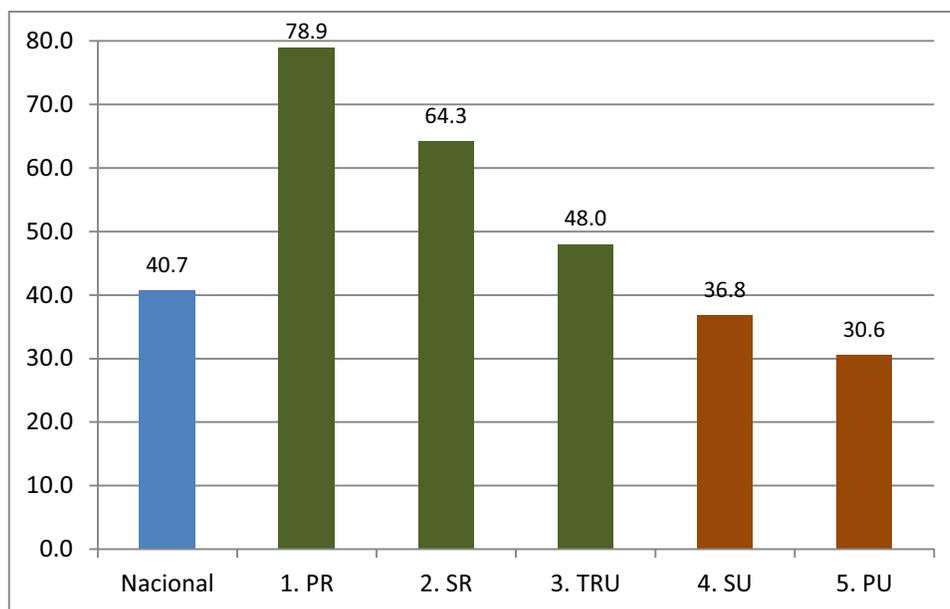


Figura 4. % de población en situación de pobreza 2010, según tipo de territorio

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

³⁷ Se trata de pobreza general (Pobre) y pobreza extrema (Pobre I) multidimensionales. La medición de la pobreza del Atlas de la pobreza 2010 se realizó a partir del Índice de Calidad de Vida (ICV) (SIUBEN 2012), estableciendo categorías de la pobreza correspondientes a distintos rangos dentro de una escala del ICV de 0 a 100 y aplicadas al Censo del 2010 (ver detalles en Morillo 2013). Es una medición multidimensional de la pobreza, distinta de la medición de la pobreza monetaria (ONE 2012).

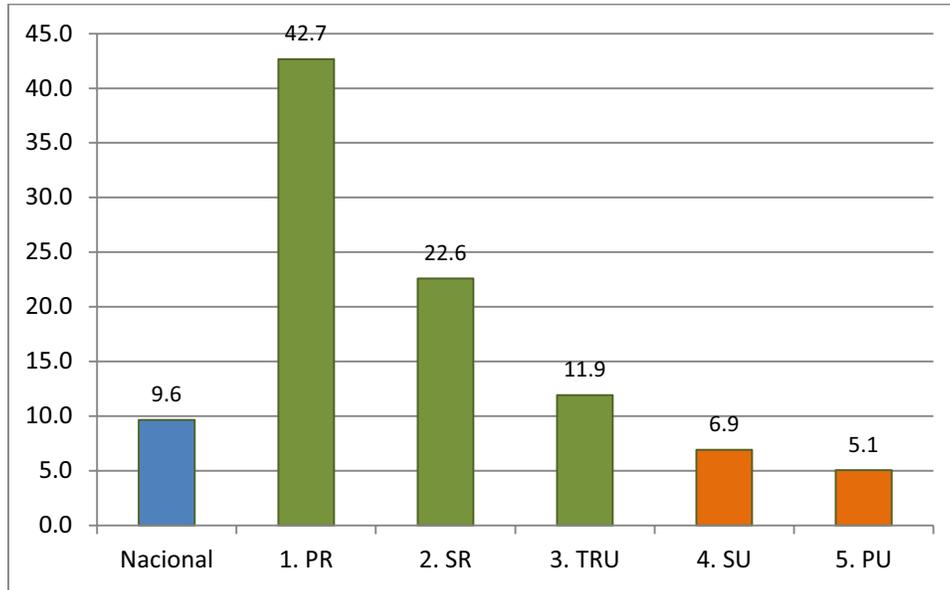


Figura 5. % de población en situación de pobreza extrema 2010, según tipo de territorio

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

Dado que se trata de una medición de la pobreza multidimensional, los datos expresan privaciones básicas que experimentan las personas pobres; y la jerarquización territorial de esos datos indica el marco en que esas privaciones ocurren. En las figuras anteriores es claramente visible la existencia de brechas extremas entre y dentro de los territorios. En el caso de la pobreza extrema, entre los territorios predominantemente rurales y los predominantemente urbanos hay una diferencia de 37.6 puntos porcentuales y, en el caso de la pobreza, una diferencia de 48.3 puntos. Pero igual ocurre dentro de los territorios rurales. En términos de la pobreza extrema, hay una diferencia de 30.8 puntos porcentuales entre el tipo 1 y el 3; una diferencia de 20.1 entre el tipo 1 y el 2; y 10.7 puntos porcentuales entre el tipo 2 y el 3. En el caso de la pobreza, las diferencias son 30.9, 16.3 y 14.6 respectivamente.

Estos resultados de la pobreza en contextos territoriales también reflejan una característica común en países de América Latina: los territorios más rezagados son aquellos que tienen menor población, más rurales, mayor proporción de población de pueblos originarios o afrodescendientes, mayor proporción de población menor de 15, más alejados de las grandes ciudades y en muchos casos en zonas fronterizas (RIMISP-IDRC-FIDA 2013). Esas disparidades territoriales, además de ser una situación de extrema injusticia, es una traba para el desarrollo, por cuanto ellas generan sinergias territoriales que se convierten en verdaderas *trampas de pobreza y desigualdad, donde conviven estructuras e instituciones de larga data difíciles de modificar*, como se afirma en el texto citado anteriormente. Argumentos similares también son retomados por Oxfam (2014a): *El último Programa Nacional de Encuestas Demográficas y de Salud ha demostrado el modo en que la pobreza interactúa con la desigualdad económica y otras desigualdades, creando “trampas de desventaja” que hundan a los más pobres y excluidos, sin dejarles salir del pozo...En países donde la desigualdad es extrema, lo cierto es que la mayoría de los ricos serán sustituidos*

por sus hijos en la jerarquía económica, al igual que los hijos de los pobres ocuparán el lugar de sus padres, independientemente de sus capacidades o de lo mucho que trabajen.

Como resultado del análisis anterior, más allá de la visión dicotómica basada en “zona de residencia”, podemos entender por qué la jerarquización de los territorios permite una aproximación eficiente de lo rural para el diseño de la política dirigida a la reducción de la pobreza y las desigualdades territoriales. Esto es posible porque los perfiles específicos de la pobreza están conectados con las características socioeconómicas y ambientales básicas de los tipos particulares de territorio. Debido a esta conexión, más que grados diversos de renta, esos perfiles expresan situaciones particulares de capacidades y privaciones de la población rural (Cheaz e Isa 2012) que generan las brechas territoriales descritas. Como señala Feres (2013), esas brechas territoriales podrían estar expresando las limitaciones que tienen algunos territorios para reducir la pobreza. Estas limitaciones se deben a que las características particulares de los territorios, en términos de las dinámicas económicas, de la infraestructura y servicios ambientales, de la base institucional, cultural y política, como también las relaciones entre estos territorios y los centros de poder, dificultan la reducción de la pobreza.

La situación descrita anteriormente indica que una política para la reducción de la pobreza con un enfoque de cohesión territorial requiere inicialmente la identificación de las características de los sujetos en situación de pobreza y las especificidades del contexto territorial donde viven. El contexto territorial limita o expande las capacidades y/o profundiza o reduce las privaciones de los sujetos, sean de carácter económico, social o político.

Si comparamos los promedios de la pobreza e indigencia multidimensionales calculados por zona de residencia (urbana y rural)³⁸, tal como se extraen del Atlas de la pobreza 2010 (Morillo 2013), con los que emergen de los mismos datos pero calculados sobre la base de los territorios propuestos (los promedios de los territorios rurales -1, 2 y 3- y de los urbanos -4 y 5-) para la indigencia y la pobreza, emergen también diferencias significativas (figuras 6 y 7).

³⁸ Calculamos los promedios de las áreas geográficas “zona urbana” y “sección” (zona rural).

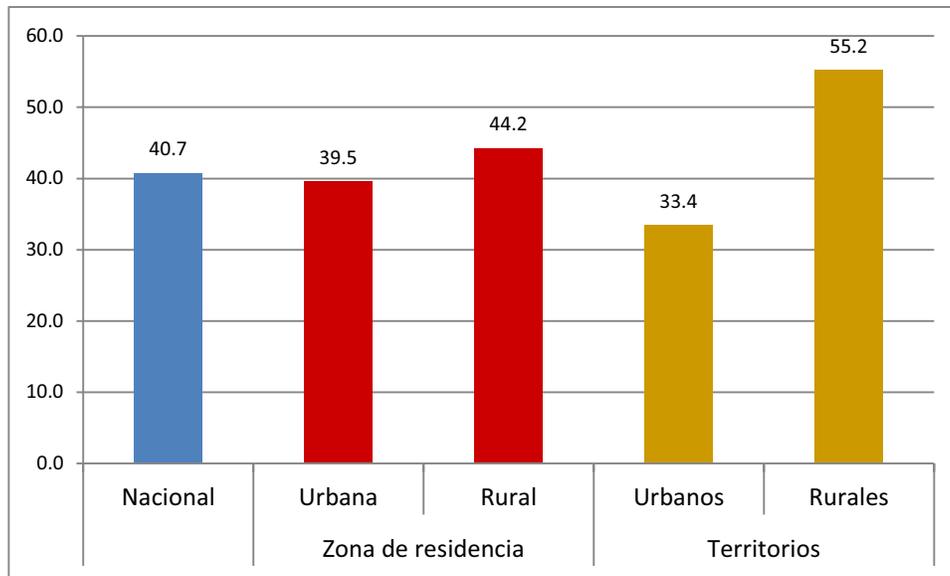


Figura 6. % de población en situación de pobreza 2010, según zona de residencia y territorios

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

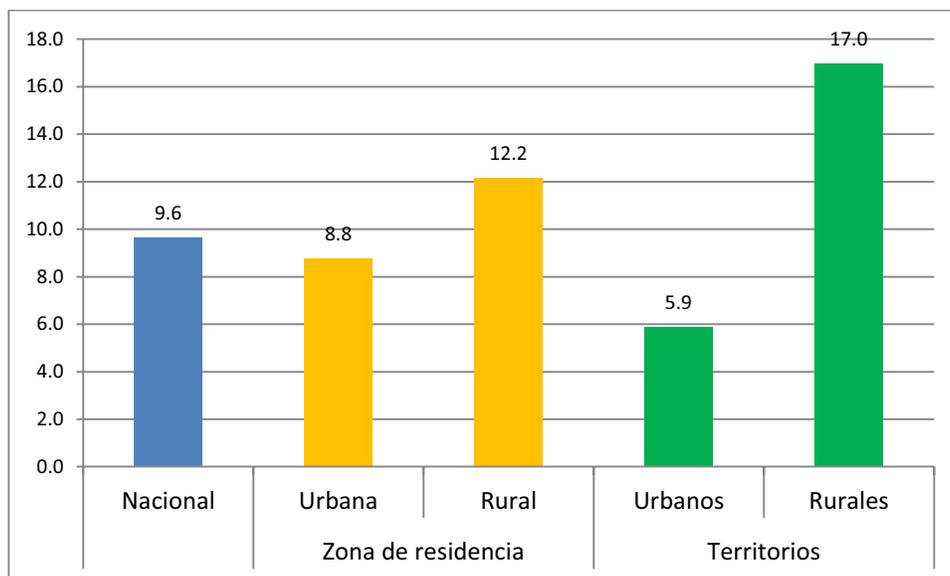


Figura 7. % de población en situación de pobreza extrema 2010, según zona de residencia y territorios

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

Desde esta perspectiva territorial, en las mediciones oficiales realizadas en base a “zona de residencia” hay una crítica subestimación de la pobreza rural y una sobrestimación de la pobreza urbana. Esto se explica por la concepción de lo urbano y lo rural que se concretiza en el proceso de la división político administrativa y se asume en las estadísticas oficiales. Como afirman del Rosario *et al.* (2014), la diferencia está en que el legislador decide discrecionalmente qué es lo urbano, y lo rural se adquiere por defecto. En ese esquema, lo rural y lo urbano no tienen contenido propio verificable (lo urbano corresponde estrictamente a todos los asentamientos poblacionales cabecera de municipio o distrito

municipal, sin importar las características específicas de los mismos, y lo rural es “lo otro”). Por esta razón, muchos asentamientos que se identifican oficialmente como urbanos en realidad tienen una dinámica social, económica, cultural y política inequívocamente rural y, como consecuencia, en la jerarquía territorial que hemos establecido, son parte de los territorios rurales con las condiciones de pobreza correspondientes.

Bajo un enfoque territorial, lo urbano y lo rural se articulan y adquieren sentido en el contexto de un mismo territorio porque este se define por la dinámica social, cultural, económica y política que se sustenta por una base natural particular y el sentido de pertenencia de su población. Y esa dinámica es expresión del tramado de vinculaciones rural-urbanas que se consolidan en el tiempo. Como consecuencia, si utilizamos la tipología de gradientes territoriales propuesta, el mapa de la pobreza en la República Dominicana adquiere connotaciones especiales (Figuras 8 y 9).

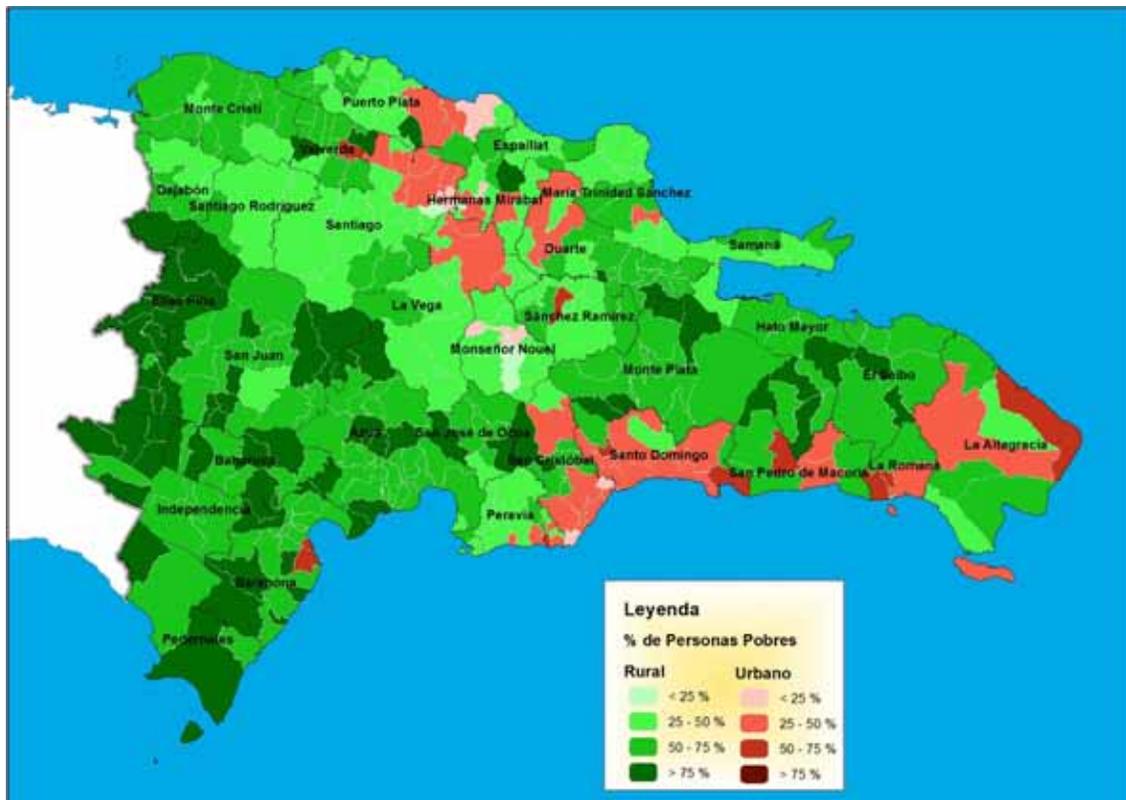


Figura 8. % de personas pobres por tipo de territorio
Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

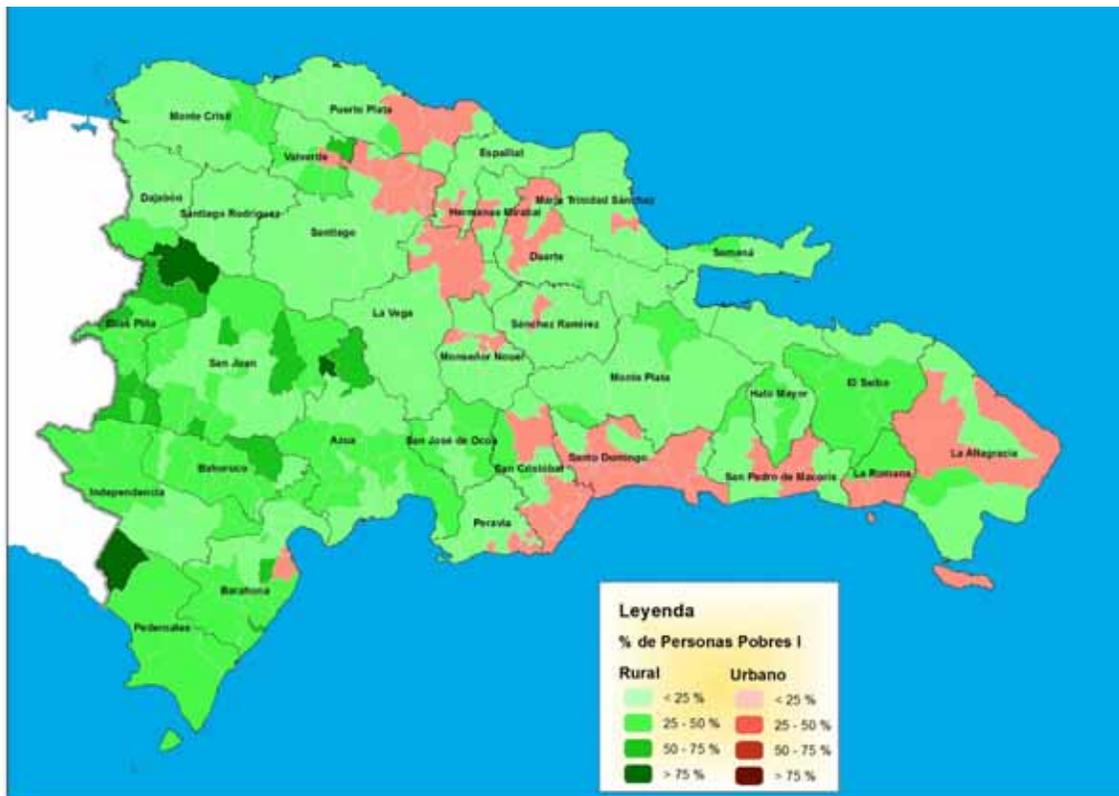


Figura 9. % de personas en pobreza extrema por tipo de territorio
Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

Las Figuras 8 y 9 muestran una configuración territorial visiblemente distinta de la que se construye a partir de los datos calculados en base a zona de residencia (ver mapas del Atlas de la Pobreza 2010 por áreas urbanas y secciones)³⁹. Esto se debe a la discrepancia en el tratamiento de los mismos datos básicos en tanto son asociados a categorías espaciales diferentes. Justamente, en el contexto de la definición socio-territorial que aquí asumimos, la pobreza está vinculada directamente a las condiciones físicas, demográficas, sociales y económicas específicas de cada territorio (que es a la vez rural y urbano en una relación jerarquizada) como resultado del tejido de articulaciones entre la base natural y el proceso de construcción social que se asienta sobre la misma.

Por otra parte, de acuerdo con la nueva metodología de medición de la pobreza monetaria en la República Dominicana (Morillo 2012), los datos más recientes sobre la pobreza⁴⁰ son igualmente indicativos de la situación de privación social de la población rural en general y de la ancha brecha de la indigencia y la pobreza entre la población rural y urbana. De hecho,

³⁹ Por ejemplo, en los mapas oficiales las áreas urbanas aparecen demarcadas por polígonos, en la mayoría de los casos no identificables debido al tamaño, que no permiten distinguirlos de las áreas rurales. Pero el problema no es solo de forma sino, sobre todo, de la capacidad que ofrece el instrumento para el entendimiento de las dinámicas territoriales (urbano-rurales) de la pobreza.

⁴⁰ No hay datos disponibles sobre la pobreza monetaria a nivel de entidades municipales por lo que se hace imposible el análisis basado en la jerarquía de territorios que aquí se maneja. No obstante, hay que enfatizar que la medición de la pobreza monetaria por “zona de residencia” está sesgada por la visión dicotómica de lo rural y lo urbano como si se tratara de realidades excluyentes.

la desigualdad de ingresos está correlacionada con las *inequidades en los ámbitos de salud, acceso a la educación, y exposición a riesgos ambientales; todas estas desigualdades agobian más a los niños en comparación con el resto de segmentos de la población* (Stiglitz 2014b). En las siguientes figuras se observan la pobreza e indigencia monetarias en el período 2000-2014 (figuras 10 y 11):

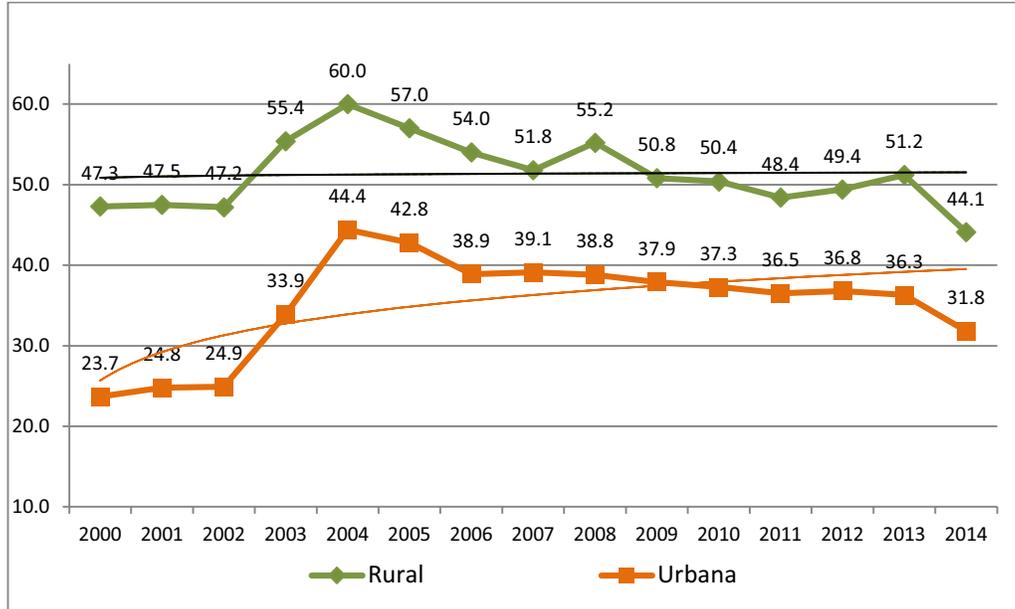


Figura 10. % de población pobre general por zona de residencia, anuales 2000-2014

Fuente: MEPyD 2014b.

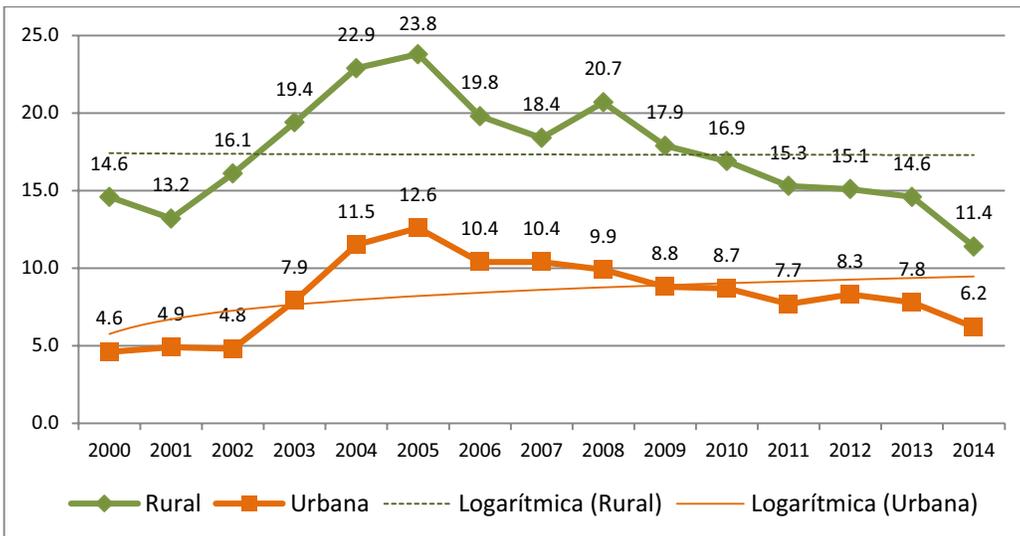


Figura 11. % de población en pobreza extrema por zona de residencia, anuales 2000-2014

Fuente: MEPyD 2014b.

Además de los altos niveles de pobreza y la diferencia entre las zonas de residencia, hay que destacar un fenómeno de la pobreza rural en la República Dominicana particularmente importante: su persistencia. Como se muestra en las figuras anteriores no hay un punto de inflexión en la curva de tendencia de la pobreza durante el período 2000-2014. Las implicaciones son graves: si no ocurre un cambio significativo en la tendencia, es decir, si la tasa de crecimiento de la pobreza correspondiente al período 2000-2014 (-0.5% promedio anual) se mantiene, la pobreza general rural apenas se reduciría hasta 41.7% en el año 2025. Esta situación revela también la ineficacia de las políticas públicas de las últimas décadas para crear una sociedad más incluyente y territorialmente cohesionada.

Particularmente importantes son los datos de la indigencia en términos monetarios porque manifiestan una de las privaciones fundamentales de las personas: la falta de participación en el consumo de alimentos básicos (CEPAL 2007). Ello es debido a la naturaleza de ese indicador relacionada a la disponibilidad restringida de ingresos para adquirir la Canasta Básica de Alimentos (ONE 2012a). Evidentemente, esta restricción, que se asocia a una situación de inseguridad alimentaria y subnutrición, tiene efectos negativos sobre la salud en general y, particularmente, sobre la mortalidad infantil y esperanza de vida de la población en los territorios rurales. Esto es una clara expresión de privación de capacidades de la población rural.

Pero la situación de pobreza y desigualdad dentro y entre territorios no es el resultado de la voluntad de la población, sino de políticas que no han definido sus objetivos atendiendo a principios básicos de igualdad de oportunidades, de distribución de la renta y cohesión territorial. La reducida inversión en servicios educativos, de salud y de otras partidas que favorecen a la población de renta más baja, conjuntamente con sistemas impositivos regresivos y la ineficacia en la creación de empleos y la redistribución salarial, son la consecuencia directa de políticas que han ensanchado las brechas territoriales y facilitado la creación de las trampas de pobreza y desigualdad que afectan particularmente a los territorios rurales.

La situación descrita de la pobreza evidencia la existencia de graves condicionamientos en la estructura productiva, la distribución del ingreso y el mercado de trabajo que no permiten una reducción drástica de la pobreza de forma sostenible⁴¹. En los términos de Stiglitz (2014a), *Independientemente de cuán rápido crece el PIB, un sistema económico que no puede brindar ganancias a la mayoría de sus ciudadanos y en el cual una proporción creciente de la población se enfrenta a una inseguridad cada vez mayor es, fundamentalmente, un sistema económico fracasado*. Esto debiera urgir la necesaria y profunda revisión del modelo socioeconómico de la República Dominicana que ha

⁴¹ A diferencia de la mayoría de países de América Latina y el Caribe, la República Dominicana no puede mostrar cambios significativos favorables en los niveles de la pobreza en el período 2000-2012. Por lo contrario, hay un aumento de la misma, un crecimiento de la población vulnerable y se destaca una situación de inmovilidad social de la población de bajos ingresos (PNUD 2014; Banco Mundial 2014). No obstante, hay que señalar que los datos oficiales de la pobreza para el período marzo 2013-marzo 2014 ofrecen resultados "alentadores" en tanto muestran una reducción significativa de la pobreza rural (MEPyD 2014b, Morillo 2014). Esos resultados han generado un debate en los medios sobre la consistencia y sostenibilidad de los datos (Ceara-Hatton 2014; Isa 2014b).

prevalecido en las últimas décadas (no obstante el alto crecimiento del PIB) con el fin de establecer políticas deliberadas para superar las desigualdades y la exclusión que afecta particularmente a la población rural⁴².

La permanencia del modelo tiene consecuencias destructivas, como lo establece Oxfam (2014a): *son destructivas para todo el mundo. La desigualdad extrema corrompe la política, frena el crecimiento y reduce la movilidad social. Además, fomenta la delincuencia e incluso los conflictos violentos. Desaprovecha el talento y el potencial de las personas y debilita los cimientos de la sociedad.* Asimismo, esta organización plantea en su informe sobre justicia fiscal (Oxfam2014b): *sin menospreciar los desafíos técnicos subyacentes, lo que falta en muchos casos es valentía política para encararlos con determinación.*

Varios corolarios se desprenden del análisis anterior:

Primero, los datos de la pobreza y otros indicadores sociales relacionados con los territorios rurales indican que las políticas han sido poco efectivas para reducir las disparidades territoriales y la exclusión de la población rural⁴³. Las intervenciones son más bien acciones de apoyo, en el marco de una visión de carácter asistencialista, a personas y grupos aislados, más que propiamente centradas en el desarrollo que supone la potenciación sostenida de las dinámicas económicas y sociales territoriales. Esto es, promover encadenamientos, interdependencias, integralidades y complementariedades con visión territorial. Solo de esta manera se puede hablar sobre los temas de la transformación productiva, pobreza y

⁴² En efecto, en 2013 el 10% de la población dominicana vivía en condiciones de indigencia, casi el doble de la meta ODM, que es lograr disminuir a 5.4% la población en pobreza extrema en 2015. En la zona rural la tasa de indigencia es bastante más elevada. Se ha calculado en 16.9% para el año 2010 y en 15.1% para 2012... Los niveles de desigualdad distributiva y otros problemas estructurales prevalecientes en el país hacen que, aún en condiciones de altas tasas de crecimiento, la pobreza disminuya muy poco. A esta condición se suma la desaceleración en el crecimiento de la economía en los últimos años, lo que ensombrece el ambiente para reducir la pobreza... Lograr una reducción importante de la pobreza extrema requerirá intensificar las políticas e intervenciones dirigidas a disminuir la desigualdad. Es decir, es necesario mejorar sustancialmente la distribución del ingreso, tanto entre grupos poblacionales como territorialmente (MEPyD 2014a).

⁴³ Algunos países de América Latina han logrado reducir la pobreza rural significativamente en las últimas décadas. Entre los más sobresalientes están Brasil, Chile, Costa Rica y México. ¿Cuál es el elemento común de los casos más exitosos? En todos ellos se trata de economías dinámicas, que cuentan con un dispositivo macro coherente, articulado a una política sectorial (y en algunos casos, multisectorial y territorial) que funciona en forma relativamente ordenada y coherente, y pasa por un proceso sucesivo de perfeccionamiento. Es el caso de la estrategia de desarrollo agrícola "verde" de Costa Rica, el agribusiness exportador combinado con programas específicos hacia la agricultura familiar de México o Brasil, o las estrategias de agriculturas pequeñas y orientadas a la exportación, con múltiples instrumentos públicos de apoyo, como es el caso de Chile, combinados con importantes programas de transferencias focalizadas. En todas ellas se combina un mix de factores: una agricultura que opera como elemento de tracción y que ayuda en forma efectiva a reducir la pobreza, junto a otras actividades económicas y sociales (salud, educación) que permiten el autoempleo (turismo, artesanía, servicios, otros), que se suman al efecto que tienen las migraciones, las remesas, el empleo rural (agrícola y no agrícola) y las transferencias sociales en la reducción de la pobreza rural (Echeverri y Sotomayor 2010). En Brasil, el salario mínimo se incrementó en casi un 50% en términos reales entre 1995 y 2011, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y la desigualdad de forma paralela (Oxfam 2014a). En todo caso, se trata de políticas deliberadas para reducir las desigualdades. Ello supone un cambio radical en el sistema impositivo y de la política de gastos públicos que haga frente a las desigualdades.

medio ambiente con la especificidad requerida para poder asegurar eficacia y participación en un marco institucional determinado (Schejtman 1997).

Segundo, el fenómeno de una nueva configuración socio-territorial dominicana tiene fuertes implicaciones para el diseño de las políticas públicas orientadas a alcanzar una mayor cohesión social y territorial: desde la perspectiva de la planificación y las estrategias para el desarrollo rural, es poco racional hablar de programas generales para combatir la pobreza, como si esta adquiere significado estrictamente en el ámbito del hogar o de la comunidad, en todos los lugares de igual manera. Lo mismo si hablamos de combatir la pobreza urbana y rural, como si se tratara de espacios excluyentes. Eso es un simplismo. La pobreza es un resultado de múltiples factores que se articulan sinérgicamente en los territorios de forma específica. La pobreza es también una expresión del grado de exclusión social y la brecha territorial en un contexto que es rural y urbano. Y como tal, es la manifestación de una estructura asimétrica de oportunidades y capacidades dentro y entre los territorios.

Y tercero, las diferencias entre los territorios indican que se requiere una política de desarrollo rural territorial (DRT) para reducir las brechas territoriales de exclusión y pobreza, en tanto ella permite abordar la realidad rural actual en contextos heterogéneos, multisectoriales, multifuncionales, dinámicos y en una articulación compleja campo-ciudad. Diseñar una política para la cohesión social y territorial supone un esquema de solidaridad y disminución de las disparidades en relación al bienestar para alcanzar paulatinamente una integración de todas las poblaciones y territorios con estándares económicos y sociales consensuados políticamente (CEPAL 2007). Esto significa establecer un proceso de redistribución de recursos a favor de los territorios rurales que permita reducir las asimetrías en los ingresos, en la productividad y la creación de oportunidades de empleo decente y acceso a los servicios básicos.

Finalmente, independiente de la manera de aproximarnos a lo rural y a la situación de la pobreza, hay evidencias suficientes para afirmar que si no hay una atención priorizada de la política pública hacia la población rural, la situación desgarradora de la pobreza no tendrá cambios significativos. Así lo reconoce el Banco Central (2014, Parte II) cuando establece: *Los países que han logrado reducir la pobreza de forma significativa y más acelerada son aquellos que han combinado de forma efectiva tres aspectos: crecimiento económico con estabilidad; políticas públicas dirigidas a la generación de empleos en las zonas rurales, combinado con programas de transferencias condicionadas para aliviar la pobreza extrema; y una evolución favorable de los salarios mínimos reales y remuneraciones reales promedio crecientes en el tiempo, que incluya al menos una proporción del aumento de la productividad del trabajo.*

6. Territorios rurales funcionales

Como se ha analizado, en razón de la naturaleza de las dinámicas sociales y económicas territoriales, generalmente hay más de un municipio involucrados en las mismas. Esto tiene implicaciones importantes para el proceso de planificación y diseño de políticas o intervenciones dirigidas a los territorios rurales, porque de lo que se trata es de potenciar los recursos humanos y físicos y las vinculaciones hacia dentro y hacia afuera del territorio. Bajo una perspectiva económica, en tanto se pretende lograr un alto crecimiento económico acompañado de una mejoría sustancial en la distribución del ingreso, tenemos el desafío de alcanzar escalas de la producción adecuadas y economías de aglomeración crecientes, con aumentos significativos del empleo, que remiten necesariamente a la consideración de conjuntos de municipios para fines de adoptar estrategias de desarrollo territorial⁴⁴.

Las ideas anteriores permiten una reflexión sobre algunas características básicas de las entidades municipales dominicanas, puesto que esas mismas características también justifican la necesidad del agrupamiento de municipios en el contexto del desarrollo rural territorial. De acuerdo con el Censo 2010, hay un total de 386 entidades municipales⁴⁵, de las cuales 155 son municipios y 231 distritos municipales. Solo en el período 2002-2010 se crearon 161 nuevas entidades municipales, que representan el 42% del total de entidades existentes en el último año censal (del Rosario *et al.* 2014). Como se observa en la Tabla 24, sobre la base de la tipología territorial propuesta, la mayoría (83.6%) de las entidades municipales son calificadas como territorios rurales (tipo 1, 2 o 3). Estas incluyen 115 municipios (74.1% del total de municipios) y 208 distritos municipales (90.0% del total de distritos municipales).

Tabla 24. Entidades municipales y población en el año 2010, según tipo de territorios

Índice	Tipo de territorios	Cantidad de entidades	%	Población	%
1	Predominantemente rural	29	7.5	110,831	1.2
2	Significativamente rural	175	45.3	1,201,615	12.7
3	En transición rural-urbana	119	30.8	1,870,430	19.8
4	Significativamente urbano	52	13.5	2,802,293	29.7
5	Predominantemente urbano	11	2.8	3,460,112	36.6
Total		386	100.0	9,445,281	100.0

Fuente: del Rosario *et al.* 2014.

En términos del tamaño de la población, la tablas 25 y 26 muestran algunos datos que permiten dimensionar la naturaleza de las entidades municipales dominicanas. La mayoría

⁴⁴ Hay experiencias interesantes de Brasil, Chile y México recopiladas en Soto, Beduschi y Falconi (2007).

⁴⁵ Después del año 2010 se han creado varias entidades municipales. Pero no disponemos de datos básicos oficiales sobre los mismos para incorporarlos en el análisis.

de ellas (92.4%) tiene una población total menor de 50,000 habitantes; pero el 59.8% de ellas no alcanzan los 10,000 habitantes. Con relación al tamaño de la población urbana, apenas el 3.4% se clasifican como grandes ciudades o metrópolis, siendo la mayoría clasificadas como villas o aldeas (79.8%).

Tabla 25. Entidades municipales, según tamaño de la población

Tamaño de la población	Cantidad de entidades	%
>=100,000	13	3.4
>=50,000 y <100,000	16	4.1
>=10,000 y <50,000	126	32.6
<10,000	231	59.8
Total	386	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Tabla 26. Entidades municipales, según tamaño de la población urbana⁴⁶

Tipo de asentamiento	Tamaño de la población urbana	Cantidad de entidades	%
Metrópolis	>=250,000	5	1.3
Ciudad grande	>=100,000 y < 250,000	8	2.1
Ciudad mediana	>=50,000 y <100,000	10	2.6
Ciudad pequeña	>=10,000 y <50,000	55	14.2
Villa	>=1,000 y <10,000	258	66.8
Aldea	<1,000	50	13.0
Total		386	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Algunas características de los núcleos urbanos en las entidades municipales también ayudan a comprender la complejidad de los territorios rurales dominicanos, más allá del simplismo de la dicotomía rural-urbana. Por ejemplo, hay un patrón generalizado en todo el país que se refiere a la diferencia entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo de los que tienen la actividad agropecuaria como actividad principal. Una gran parte de estos productores no reside en la finca sino en los centros urbanos más o menos grandes y cercanos, incluyendo aldeas consideradas oficialmente como asentamientos urbanos⁴⁷. Mientras mejor dotado está el centro urbano del territorio, mayor la proporción de agricultores que residen en el mismo (Tabla 27).

⁴⁶ La clasificación en ciudad, villa y aldea corresponde con lo establecido en el Artículo 28 de la Ley 5220 de 1959. Aunque es claro que en esta Ley los términos de área urbana y suburbana se aplican solo en el caso de las villas y ciudades, en el Censo 2010 la población de las aldeas (para utilizar las clasificación asumida aquí) se cataloga también como urbana, en coherencia con la concepción predominante que establece que todo asentamiento cabecera de una entidad municipal es urbano, sin importar el tamaño de su población (del Rosario *et al.* 2014). Los informes basados en “zona de residencia” mantienen el concepto de urbano para las cabeceras, y rural para las secciones, según la división territorial oficial (ONE 2012b).

⁴⁷ Cuando se realizan acciones de apoyos focalizados para agricultores, sean grupos o personas aisladas, no necesariamente se favorece al territorios rural particular, puesto que los beneficiarios pueden ser residentes de centros urbanos de territorios también calificados como urbanos. Como se observa en la Tabla 27, hay una alta proporción de agricultores que residen en centros urbanos de territorios significativa o predominantemente urbanos. El lugar de trabajo no es necesariamente el lugar de residencia.

Tabla 27. % de productores agropecuarios que residen en centros urbanos, según tipo de territorio

Tipo de territorio	% promedio
1. Predominantemente rural	26.5
2. Significativamente rural	32.5
3. En transición rural-urbana	34.7
4. Significativamente urbano	37.1
5. Predominantemente urbano	82.5
Nacional	35.4

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Siendo que en los territorios rurales la ocupación en la actividad agropecuaria tiene un peso relevante, los datos anteriores también revelan una gran dispersión de la población ocupada en ese tipo de territorio, sin que ello implique necesariamente la residencia en el lugar de la finca. En muchos casos se trata de viviendas en la carretera o camino principal que no corresponden con las tierras que el agricultor trabaja. Esto se explica en gran medida por los cambios en la propiedad de la tierra que definen patrones distintos de tenencia, dentro de los cuales la finca aparece, en muchos casos, como lugar de trabajo del agricultor sin tener la propiedad de la misma. Lo que parece innegable es que un mejoramiento de los centros urbanos en los territorios rurales, a través de inversiones en servicios públicos (vivienda, sanidad, agua, electricidad, educación, salud, etc.) reduce el nivel de dispersión de la población y, con ello, los costos de entrega de los servicios básicos. El efecto en la calidad de vida de la población rural resulta evidente.

Tres aspectos habría que destacar de las tablas 25, 26 y 27 que tienen implicaciones para el establecimiento de un proceso de desarrollo rural con visión territorial:

- 1) Por el tamaño de la población, aunado al restringido presupuesto asociado, la mayoría de las entidades municipales por sí solas tendrían serias limitaciones para establecer un proceso de desarrollo basado en economías de aglomeración. Bajo estas condiciones, la diversificación de la producción, más allá de la actividad agrícola primaria, tendría poca probabilidad de emerger. Como se reconoce, la cuestión central del desarrollo territorial radica en los factores que determinan y conforman las aglomeraciones, muy relacionadas con las economías de escala y los rendimientos crecientes (Echeverri y Ribero 2002). El tamaño de la población es un factor limitativo para el surgimiento de círculos virtuosos de crecimiento basados en recursos propios.

- 2) El reducido tamaño de los asentamientos urbanos en la mayoría de las entidades municipales los convierte en núcleos con precaria capacidad para dar soporte a un proceso dinámico de su entorno rural a través de un mercado de bienes y de capital, de la diversificación del empleo, infraestructura básica de educación y capacitación del recurso humano y para la comunicación efectiva con los mercados internos e internacionales. Estas son ventajas propias de la articulación de centros urbanos

intermedios con el entorno rural. Además, la insuficiencia de servicios y oportunidades de empleo en la mayoría de los núcleos urbanos funciona como mecanismo de dispersión de la población aumentando los costos de distribución de los servicios básicos y reduciendo las oportunidades de mejora de la calidad de vida.

- 3) Como consecuencia, un proceso de construcción de economías territoriales sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global, como establece la END 2030, no es viable en la mayoría de entidades municipales tomadas aisladamente. De ahí que, el mandato de la END 2030 adquiere sentido en el contexto de territorios rurales funcionales.

Los territorios rurales funcionales son agregados de entidades municipales contiguas con características rurales (tipo 1, 2 o 3), articuladas funcionalmente en torno a una ciudad intermedia mediante una multiplicidad de mecanismos a través de los cuales la ciudad puede afectar las dinámicas de desarrollo en los territorios de que forman parte. Estos canales derivan de la forma cómo la ciudad afecta la configuración de la actividad económica y social en el espacio y de las consecuencias que esta distribución tiene sobre el crecimiento y desarrollo (Berdegué *et al.* 2012). Estos mecanismos se relacionan con el lugar de residencia, entre los que destacan el acceso a servicios, el mercado laboral, la identidad y las relaciones sociales que toman lugar debido a que la mayor parte de la población nació en el territorio. Así, los municipios en transición rural-urbana (tipo 3) suelen asumir la primacía dentro del territorio funcional por las potencialidades que les caracterizan (mayor población, densidad, núcleos urbanos que implican mercados, comunicación con el exterior, empleo más diversificado, servicios diversos, etc.).

Complementariamente, parafraseando a Galarza (2010), esos territorios funcionales son unidades geoeconómicas que responden a territorios definidos por el aprovechamiento en menor o mayor grado de los recursos naturales mediante el desarrollo de actividades agropecuarias o de otra índole. Estas actividades se convierten en la plataforma primaria de sustento y mercado de los centros poblados y la razón de ser de localización de recursos y poblaciones. Estos territorios concentran mercados, servicios, negocios y equipamiento en la ciudad intermedia de su pertenencia. En el tiempo impulsan su desarrollo por su propia producción interna o por el estímulo de factores exógenos. Es decir, los territorios rurales funcionales son unidades dinámicas en respuesta a los estímulos endógenos o exógenos que redefinen permanentemente el perfil económico y social del territorio.

Precisamente, aunque en este caso se trata de ejes longitudinales (terrestres o fluviales), en el concepto de “corredor económico” subyacen elementos que manifiestan las ventajas de una articulación funcional entre unidades administrativas con la misma base productiva, como alternativa eficiente para combinar factores de escala de producción con eficiencia de costos logísticos (Soto 2006). Los “corredores económicos” han constituido experiencias exitosas en muchos países del Asia y América Latina, particularmente en Perú.

Según Galarza (2010), el corredor económico implica articulación entre poblaciones urbanas y rurales mediante las vías de comunicación, complementariedad entre producción rural y servicios urbanos, articulación de mercados locales y regionales y conformación de conglomerados por productos o servicios para la competitividad. Los “corredores económicos” constituyen mercados para el desarrollo de su entorno o su región, el corredor enlaza además de ciudades áreas productivas importantes; interrelacionan bienes y servicios, son promotores del desarrollo. Permiten mejor acceso de territorios económicos, a mercado de bienes, de capital y generan nuevas oportunidades de empleo, crean, en algunos casos, importantes oportunidades para el desarrollo de mercados de exportación de los productos de su entorno y de la propia agricultura, cuentan con infraestructura económica básica complementaria (además de las carreteras, energía y comunicaciones) y sobre todo posibilitan ganancias de bienestar o riqueza para al ámbito donde se ubican. En algunos casos la relación entre ciudades es intensa por el intercambio de la producción entre ambas.

Siguiendo a Soto (2006), los corredores económicos se han convertido en un factor clave para el progreso de países, regiones, ciudades, etcétera, pues crean una dinámica económica competitiva que contribuye a la creación de más mercados regionales, brinda oportunidades de trabajo y, en consecuencia, mejora el ingreso y el bienestar de la población. Con la promoción y el desarrollo de corredores económicos, una región puede tener mayores facilidades para el flujo comercial y migratorio intrarregional.

Hay experiencias históricas en la República Dominicana que enseñan la emergencia de procesos exitosos de desarrollo de economías territoriales. En el libro *Campesinos del Cibao* de Pedro San Miguel (2012) se narra la evolución del “Gran Cibao” desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del XX. Por la importancia que tiene para el entendimiento de los territorios rurales funcionales y, además, por tratarse de una experiencia que muestra cómo operan sinérgicamente fuerzas de distintos factores económicos, tecnológicos, sociales y políticos para crear un entorno territorial favorable al desarrollo, nos permitimos citar una parte significativa del texto de San Miguel:

Precisamente, el Gran Cibao se fue configurando a partir de ese juego entre las fuerzas económicas, la “tecnología del transporte” (el ferrocarril; acotación nuestra) y los factores geográficos. El continuo trasiego de personas constituyó, por así decirlo, el vínculo primario entre las diferentes áreas del Gran Cibao...El flujo de bienes contribuyó al desarrollo de relaciones comerciales, tanto locales como regionales. Este tipo de relación, por supuesto, era doble ya que suponía no solo el transporte de los productos agrícolas a los mercados de los pueblos, sino, también, la venta de mercancías en el campo...Los pueblos desempeñaban un papel esencial como punto de enlace en el movimiento de mercancías y servicios que entraban y salían de las zonas rurales. Con la expansión de la agricultura comercial, a finales del siglo XIX y comienzos del XX, proliferaron diminutas aldeas, situadas por lo general a lo largo de las principales vías de comunicación. Algunas de estas aldeas se convirtieron en centros urbanos importantes y servían de puntos de acopio para los productos de sus alrededores...El Cibao era una especie de sistema solar, en el cual Santiago ocupaba la

posición central⁴⁸. Los pueblos y las ciudades menores eran como planetas y satélites que gravitaban en torno a este centro metropolitano. Los productos de importación y el dinero en efectivo, procedentes de las firmas comerciales establecidas en Santiago, inundaban los pueblos pequeños. En dirección opuesta, los productos agrícolas fluían hacia Santiago, donde se preparaban para ser exportados. Este papel protagónico en la economía regional tuvo también una dimensión política: Santiago se convirtió en el centro del poder del Cibao. Las relaciones entre Santiago y los pueblos pequeños no estuvieron exentas de conflictos...Pero a pesar de todas estas desavenencias, los ayuntamientos del Cibao reconocían, de una forma u otra, el liderazgo de Santiago en la región...Gracias a este mosaico de relaciones comerciales, el Cibao llegó a convertirse en una realidad histórica, en una región articulada en torno a determinadas actividades económicas y con una configuración social particular; así llegó a ser algo más que un entorno natural.

Por otra parte, también el concepto de “mancomunidad” contiene elementos importantes para la construcción de una visión del desarrollo territorial sustentado en agregados municipales. De acuerdo con la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, las mancomunidades también son entidades municipales *como forma asociativa intermunicipal y, por tanto, supramunicipal, con órganos de gestión definidos en función de los intereses de los ayuntamientos a mancomunarse, garantizando el cumplimiento de las disposiciones del capítulo correspondiente de esta ley.*

Como bien lo establece Alba (2013), una mancomunidad fortalece la capacidad técnica e institucional de las entidades municipales, mediante la generación de sinergias de economías de escala en las acciones que deben asumir los gobiernos locales y la racionalización y optimización en la asignación y uso de los recursos. Plantea que *una asociación de entidades de la administración local contribuye a generar procesos de promoción y articulación del desarrollo, de planificación en el territorio, de gestión ambiental, de progreso social y económico, entre otros aspectos, que eleven el nivel de vida de su población y favorezcan la gobernabilidad democrática en el territorio.* Y señala cinco funciones fundamentales de una asociación de entidades locales:

- 1) Gestionar servicios de competencia municipal y distrital de forma asociada.
- 2) Promover el desarrollo territorial de forma asociada.
- 3) Elaborar una planificación estratégica de un territorio gobernado por varias entidades locales.
- 4) Realizar acciones de incidencia o facilitar la negociación ante otros organismos del Estado de manera intermunicipal.

⁴⁸ En el año 1874 la población de la ciudad de Santiago era 5,482; en el 1904 tenía 10,921 habitantes; en el 1916 había 14,774; en el 1935 alcanzaba 34,175 y en el año 1950 un total de 56,558 habitantes (San Miguel 2012). Según el Censo 2010, la ciudad de Santiago tiene 550,753 habitantes.

- 5) Incrementar las capacidades de los ayuntamientos y juntas de distrito para así favorecer el proceso de descentralización de competencias y recursos hacia el ámbito local.

Retomando las consideraciones de la ETE (1999), la mancomunidad se basa en la idea de que cada socio realiza prestaciones de valor equivalente; por ejemplo, la aportación de infraestructuras costosas y de alta calidad, o de superficies para el abastecimiento de agua a la población urbana. Ciertas formas nuevas de asociación entre campo y ciudad ofrecen la posibilidad de reconsiderar el intercambio de prestaciones entre los socios desde el punto de vista de un desarrollo territorial sostenible, con el fin de crear un “pool regional de servicios” para el intercambio entre administraciones locales.

Basado en lo anterior, para fines de intervención en el marco de una política orientada al DRT en la República Dominicana, proponemos un conjunto de criterios que permiten establecer cuáles entidades municipales (municipios y distritos municipales) forman parte de un territorio rural funcional particular:

- 1) Son territorios rurales. Es decir, son entidades municipales (municipios o distritos municipales) tipificadas como territorios predominantemente rurales, significativamente rurales o en transición rural-urbana (tipos 1, 2 o 3), conforme con la tipología propuesta por del Rosario *et al.* (2014), sintetizada en la Tabla 1. Como se ha explicado anteriormente, el carácter rural de un territorio no implica la sustracción de los asentamientos urbanos que en él existen. Todo lo contrario, ya que se trata de potenciar las vinculaciones rural-urbanas del territorio que son diferenciables en razón de que los territorios rurales tienen características físicas, sociales y económicas distintas. La definición de los territorios rurales funcionales sí implica una sustracción de los territorios urbanos (significativamente o predominantemente urbanos, tipos 4 y 5) puesto que, desde el punto de vista de la planificación y diseño de políticas, suponen un tratamiento distinto, aunque se reconoce que en los territorios urbanos existen áreas con actividades de carácter rural. En este caso, las actividades económicas de carácter urbano (industria, comercio, servicios privados y públicos) estructuran de manera determinante la dinámica social y económica de todo el territorio y definen características espaciales distintas (predominancia del espacio construido). En muchos casos, las áreas rurales de territorios urbanos se convierten, por razones de costo u otra circunstancia, en lugar de residencia de trabajadores urbanos. En cambio, en el caso de los territorios rurales, es la dinámica propiamente rural (sustentada fundamentalmente en los recursos naturales) el elemento estructurante del territorio en tanto define el proceso de localización de actividades y personas, aun cuando existan actividades típicamente urbanas importantes (por ejemplo, Constanza, Jarabacoa, Azua y San Juan). Una alta proporción de los residentes en los centros urbanos de los territorios rurales dependen del empleo agropecuario.

Por las razones anteriores, y con el fin de mantener la integridad del municipio general como lo establece la Ley No. 498-06 para fines de elaborar los planes estratégicos territoriales, se presentan dos situaciones particulares:

- Si el municipio cabecera es rural, los correspondientes distritos municipales también serán incluidos en el territorio rural funcional particular, aunque sean tipificados como urbanos. Este es el caso de Baní que es tipo 3, con tres distritos municipales tipo 4.
 - En sentido opuesto, si el municipio cabecera es tipo 4 o 5, los distritos municipales correspondientes también serán excluidos en la definición de los territorios rurales funcionales, aunque sean calificados como rurales. Por ejemplo, La Mata es tipo 4 y sus distritos municipales son tipificados rurales y como tales quedan excluidos de la definición de los territorios rurales funcionales.
- 2) Su actividad o actividades productivas claves, que son decisivas para el crecimiento económico del territorio (motores de la dinámica territorial), son similares. En la República Dominicana se reconocen zonas claramente diferenciadas por sus actividades productivas agropecuarias que sustentan en mayor o menor medida las economías territoriales rurales: el Cibao Norte (plátano, raíces y tubérculos, cerdos, huevos y pollos), Línea Noroeste (arroz, banano, ganadería vacuna), Valle de San Juan (habichuela, arroz, güandul), Bajo Yaque del Sur (plátano), Bajo Yuna (arroz), el Este (caña de azúcar y ganadería), Valle de Azua (tomate industrial...), Cuenca Alta del Yaque del Norte y del Sur (café, vegetales y flores), Cordillera Septentrional, Sierra del Baoruco y de Neiba (café, frutales y cacao), Sierra de Yamasá y Cordillera Oriental (cacao), Zona Fronteriza (ovino-caprinos), Costa Este y Atlántica (ganadería vacuna), entre otras. Resulta claro que cada una de estas zonas de producción define esencialmente la base productiva de los municipios ubicados en las mismas, en torno a la cual se localizan dinámicas sociales y económicas diversas en un territorio particular. Hay ejemplos interesantes en el país de entidades municipales cuyos usos de suelo definen claramente bases productivas similares (Anexo 3)

Fuera de las categorías agropecuarias, hay actividades, como el comercio fronterizo, el turismo y la minería, que determinan la dinámica territorial de algunas zonas particulares. En definitiva, cualquier sea el tipo de actividad económica predominante, hay conjuntos de entidades municipales rurales que se sustentan en una base productiva común y, como tales, comparten dinámicas territoriales específicas a través de las múltiples vinculaciones de personas que habitan esos territorios. Basten los ejemplos de los municipios de Pedernales y Oviedo, o de Duvergé, Cristóbal y Mella; de igual manera los municipios de San José de Ocoa, Sabana Larga y Rancho Arriba, o de Imbert, Altamira y Guanatico.

- 3) Son contiguas y preferentemente dentro de una misma provincia. La contigüidad garantiza la existencia de interacciones económicas y sociales de carácter territorial y el sentido de pertenencia al territorio. Como se sabe, en la mayoría de los casos de las entidades municipales dominicanas, se trata de unidades administrativas que fueron divididas hace un tiempo relativamente corto; sólo en el período 2002-2010 se crearon 161 nuevas entidades municipales de las 386 existentes en el 2010 (del Rosario et al. 2014), pero mantienen las mismas interacciones económicas y sociales

que existían antes de la división. La contigüidad facilita la ampliación del mercado laboral, las conexiones familiares, redes sociales de intercambio de bienes y servicios, etc. Por esta razón, aunque la conformación de mancomunidades de municipios no está restringida geográficamente por las delimitaciones provinciales⁴⁹, es fundamental, en la perspectiva del desarrollo territorial, la contigüidad entre los municipios para dar sentido a la cohesión territorial, si ese fuese el esquema de cooperación intermunicipal.

Y, por otra parte, aunque muchas entidades municipales contiguas corresponden a una misma provincia, no necesariamente las interacciones sociales y económicas que ocurren en las mismas se circunscriben a los límites provinciales. De hecho, en muchos casos hay contigüidad entre territorios de distintas provincias, con base productiva similares y múltiples interacciones sociales y económicas (por ejemplo, los municipios de Tamayo y Vicente Noble). No obstante, el carácter preferencial para definir territorios funcionales dentro de las delimitaciones provinciales responde a las normativas establecidas: el sistema de planificación e inversión pública está definido a nivel regional, provincial y municipal para fines de la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial y las asignaciones presupuestarias para el financiamiento de los proyectos de inversión correspondientes (Ley No. 498-06).

No obstante, hay casos, como el Distrito Municipal de Río Limpio del Municipio Pedro Santana, en la Provincia Elías Piña, que requieren un análisis más específico para ubicarlo en el territorio funcional correspondiente. De hecho, por razones de la distancia y las dificultades viales y de transporte, Río Limpio tiene mayor vinculación social y económica con Dajabón que con Pedro Santana, que es su municipio cabecera, salvo las operaciones del registro civil que tienen que ser realizadas en este último.

- 4) Los municipios significativamente rural (tipo 2) y en transición rural-urbana (tipo 3), con ciudades medianas (50,000-100,000 habitantes) o pequeñas (10,000-50,000 habitantes), o villas (1,000-10,000 habitantes.) con funciones territoriales de mayor importancia, son los **municipios centrales**, a partir de los cuales se definen los espacios de interacciones territoriales; es decir, los territorios rurales funcionales. De lo que se trata, como plantean Berdegué *et al.* (2012), es centrarse en el comportamiento de espacios que se pueden caracterizar como urbano-rurales, en contraste tanto con los territorios que llamamos rurales profundos (territorios que carecen de un núcleo urbano) como con las regiones organizadas en torno a las grandes ciudades y las metrópolis.

⁴⁹ Para que los municipios se mancomunen no es necesario que pertenezcan a la misma provincia, ni que exista entre ellos continuidad territorial (Art. 72, Ley 176-07.)

Los centros urbanos⁵⁰ de los municipios centrales, como plantea Hurtado (1999), son nodos que ejercen su hegemonía a partir de las funciones y servicios que brinda, las que definen una estructura diferenciada de “influencias”. Este nodo central, que llamamos ciudad intermedia, constituye a su vez un centro de atracción (población, bienes) y de emisor de flujos (información, bienes, decisión), que animan y diversifican la actividad económica del entorno. A partir del nodo principal se establece una jerarquía de ciudades definida por el acceso a servicios de distinto nivel, donde un buen indicador es el número de habitantes que aglutina. En tal jerarquía algunos centros cumplen un papel privilegiado, ya sea por su localización (junto a un puerto o a ingentes recursos), o porque abren el acceso hacia otros centros lejanos, o también por decisión de la administración política. En otros casos sólo cumplen funciones secundarias: de administración política, centros de acopio, lugares de paso, entre otras. A su vez, su dinamismo depende de las sinergias que desarrollen con los otros nodos. En el marco de las funciones que ejercen en la jerarquía establecida, algunos nodos articulan un espacio regional y dan lugar a la conexión con otros.

- 5) Además de utilizar los criterios establecidos anteriormente, el trabajo de campo es necesario para definir con mayor especificidad y claridad el espacio de los territorios rurales funcionales particulares. Como lo establece Ortega (1998), si la investigación tiene como finalidad última la aplicación de medidas prácticas para dirigir los procesos económicos y sociales en un territorio, es de mayor utilidad el conocimiento de las vinculaciones rural-urbanas mediante la participación de la población local en sus diversos roles (como usuaria de servicios; como empresarios; autoridades, directivos y funcionarios de organismos públicos o privados o miembros de organizaciones sociales y otros). Esto permite establecer el alcance de los intercambios económicos y sociales que en ellos operan y el sentido de pertenencia de sus poblaciones. Este trabajo supone también, determinar cómo, y a través de qué mecanismos, los núcleos urbanos pequeños y medianos influyen en el territorio del que forman parte.

De esta forma, bajo los criterios anteriormente propuestos, podemos identificar 41 territorios rurales funcionales (ver detalles en el Anexo 4). La configuración espacial de estos territorios se puede visualizar en la Figura 12.

⁵⁰ *Los pequeños centros poblados se convierten en nodos que, a través de cierta concentración de recursos físicos, financieros y humanos, generan diversas externalidades en diversos sectores en términos de acceso a servicios, comercio, etcétera. Estos nodos concentran los principales flujos de intercambio y, debido a la división del trabajo que se deriva, se multiplican algunos beneficios en las poblaciones adyacentes dispersas. La potenciación de dichos nodos en términos de equipamiento urbano e inversión productiva debería tener efectos sensibles sobre la actividad económica de las poblaciones de sus periferias* (Vergara 1996, citado por Hurtado 1999).



Figura 12. Los territorios rurales funcionales en la República Dominicana*

*Cada territorio rural funcional se denomina por el nombre del municipio central. Los territorios rurales funcionales no incluyen las áreas rayadas.

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010 y al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

Los 41 territorios rurales funcionales incluyen en conjunto 110 municipios y 159 distritos municipales; es decir, un total de 269 entidades municipales que representan el 83.3% de las 386 entidades municipales existentes en el año 2010. Para ese año, los territorios rurales funcionales suman una población de 2,572,024; representando el 27.2% de la población total del país y el 80.8% del total de la población de los territorios tipificados como rurales⁵¹.

Otras características demográficas generales de estos territorios funcionales ayudan a dimensionarlos (Tabla 28):

⁵¹El resto corresponde a entidades municipales rurales en territorios dominados por dinámicas urbanas. En general, se trata de entidades municipales en el entorno de las grandes ciudades dominicanas.

Tabla 28. Cantidad de territorios rurales funcionales, según tamaño de la población

Tamaño de la población	Cantidad
<20,000	1
>=20,000 y <50,000	16
>=50,000 y <70,000	14
>=70,000 y <100,000	5
>=100,000 y <175,000	5
Total de territorios rurales funcionales	41

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Los datos de la tabla anterior revelan que el 76% de los territorios rurales funcionales tienen una población menor de 70,000 habitantes. Apenas cinco (12%) alcanzan aglomeraciones igual o mayores de 100,000, pero menores de 175,000 habitantes. Es decir, son territorios con una población relativamente pequeña. Esto resulta consistente con el tamaño de las entidades municipales, puesto que 92.4% de las mismas tiene una población menor de 50,000 habitantes (Tabla 24). Es un resultado lógico de la atomización irracional de las demarcaciones municipales definidas en el proceso de división territorial del país. No obstante, desde el punto de vista de la funcionalidad, asumida con los criterios propuestos anteriormente, tiene sentido el agrupamiento de las entidades municipales, puesto que facilita también el reordenamiento de las funciones de los gobiernos locales, desde una perspectiva territorial.

Otro aspecto importante para dimensionar los territorios rurales funcionales guarda relación con el tamaño de los asentamientos urbanos de los municipios rurales centrales (Tabla 29):

Tabla 29. Cantidad de municipios rurales centrales, según tamaño del asentamiento urbano

Tamaño de asentamiento urbano	Cantidad
Ciudad mediana (>=50,000 y <100,000)	3
Ciudad pequeña (>=10,000 y <50,000)	24
Villa (>=1,000 y <10,000)	14
Total de municipios centrales	41

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Esos asentamientos urbanos constituyen el centro de articulación de las dinámicas territoriales, hacia adentro y afuera del territorio. Como tales son las llamadas ciudades intermedias en territorios rurales. La mayoría (58.5%) está constituida por ciudades pequeñas. Llama la atención el número de villas que asumen el rol de ciudad intermedia. Este fenómeno es también el resultado de la manera como se define lo urbano en el país. En realidad, estas son las denominadas “ciudades rurales” o “ciudades del campo” porque tienen una función fundamentalmente rural y un rol importante en las dinámicas sociales y económicas que emergen de la vinculación con su entorno, más allá del tamaño de su

población. Son ciudades cuyo atributo rural resulta paradójico, si no incompatible, en la visión tradicional dicotómica de lo rural y lo urbano.

Como se aprecia en la Figura 12, las áreas que no están incluidas en los territorios rurales funcionales son territorios que están dominados por las grandes ciudades dominicanas y, como tales, están sujetos a dinámicas sociales y económicas territoriales distintas. Dentro de estos, hay 54 municipios y distritos municipales que aun siendo tipificados como rurales (tipos 1, 2 o 3) forman parte del entorno de esas ciudades, ya sea como resultado del proceso de conurbación o simplemente por su rol como “dormitorio” de trabajadores o estudiantes de la ciudad. Por ejemplo, la dinámica social y económica de Pedro García, Baitoa y La Canela, que son entidades municipales rurales, está fundamentalmente determinada por la ciudad de Santiago; de igual manera sucede con Río Verde y Ranchito en el caso de La Vega; Los Llanos, El Puerto y Gautier en el entorno de San Pedro de Macorís; o Hato Viejo, La Victoria y La Cuaba cercanos a la ciudad de Santo Domingo. La mayoría de esas entidades son territorios en transición rural-urbana (tipo 3). Así, los procesos de planificación y diseño de políticas para el desarrollo de estos territorios tendrán especificidades diseñadas, sobre todo, por las vinculaciones con la gran ciudad que define sus dinámicas territoriales.

Así pues, una manera distinta de abordar el desarrollo rural, más allá del sectorialismo tradicional, estaría basada en los territorios rurales funcionales. Estos se presentan como una categoría espacial que permite asumir el desarrollo rural en el contexto de la complejidad económica, cultural y política que articula propiamente a los territorios rurales. Parafraseando a Echeverri (2001), los territorios rurales funcionales son categorías privilegiadas llamadas a sintetizar, en un marco coherente de interpretación y gestión, muchos de los elementos que componen las nuevas estrategias de desarrollo rural. El reconocimiento de la integralidad del desarrollo, de la importancia de las instituciones y del patrimonio cultural, político e histórico de las sociedades, encuentra en los territorios rurales funcionales un fundamento para construir una nueva forma de aproximación al desarrollo rural.

7. Las capacidades en los territorios rurales funcionales

Aquí partimos de algunas premisas básicas: a) el territorio es una construcción social que trasciende generalmente las demarcaciones político-administrativas; b) el desarrollo territorial tiene a las personas como su objeto principal, en una perspectiva estratégica; c) las personas hacen vida en territorios que definen, por un lado, su entorno natural, social, cultural, económico y político inmediato y, por otro lado, limitan o expanden las capacidades para que las personas puedan agenciar su propio desarrollo; y d) el entorno que se define en cada territorio es específico. Es decir, las privaciones y capacidades, individuales y colectivas, se hacen realidad en los territorios rurales de forma diferenciada y ello permite, por tanto, establecer una jerarquía en base a sus condicionamientos para el desarrollo

Sobre la base de estas premisas, y con el fin de facilitar los procesos de planificación y diseño de la política de desarrollo rural territorial, hemos realizado un ejercicio de construcción de un **Índice de Capacidades Territoriales** a nivel de los territorios rurales funcionales. Este índice sintetiza las privaciones y oportunidades básicas que restringen o expanden las capacidades de las personas para el desarrollo de su territorio y el aprovechamiento de sus beneficios.

Las variables que componen el índice fueron extraídas del Censo 2010 y del Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013) porque estas fuentes de información permiten la desagregación de los datos a nivel de entidades municipales. Para la construcción del índice se seleccionaron siete variables de carácter social y económico que están directamente relacionadas con el desarrollo territorial y estadísticamente muestran correlación significativa⁵². No obstante, reconocemos que el entorno de las personas que habitan un territorio es un entramado más complejo de factores que se refuerzan mutuamente para mantener situaciones de privación o catalizar procesos de desarrollo. Cuatro de las variables seleccionadas expresan privaciones básicas que obstaculizan el desarrollo y tres están relacionadas con la expansión de las capacidades para el desarrollo del territorio:

- 1) **Pobre I**. La pobreza es un resultado de la privación de capacidades básicas, más que de insuficiencia de renta (aunque se reconoce que la falta de renta puede ser una razón importante para la ausencia de capacidades). Pobre I aquí hace alusión a la pobreza extrema de las personas desde una perspectiva multidimensional. Esta se relaciona con las condiciones de la vivienda, los servicios básicos, la educación y características del hogar, que definen las cuatro dimensiones del Índice de Calidad de Vida (ICV) del SIUBEN (2012). Estos resultados se aplican al Censo 2010 para la definición de la pobreza multidimensional (Morillo 2013). De ahí que Pobre I sea una variable compleja

⁵² El análisis factorial (SPSS) arroja una varianza total explicada de 73.7%.

compuesta a su vez por 15 variables extraídas del Censo. La condición de Pobre I es la expresión más extrema de las privaciones que sufren las personas. Es el mayor obstáculo para el progreso de los territorios. Mientras mayor la proporción de Pobre I en el territorio menor las capacidades de la población para agenciar su desarrollo.

- 2) Pobre. Así como la anterior, aunque en menor grado, la pobreza general multidimensional es también el resultado de privaciones básicas que coloca a las personas en situación de alta vulnerabilidad y reduce las capacidades territoriales para el progreso. Incluye también las 15 variables relacionadas con las cuatro dimensiones anteriormente señaladas (Morillo 2013). Además de los obstáculos sociales, políticos y culturales que se asocian a la pobreza, en condiciones de niveles altos de la misma, el desarrollo territorial sólo puede ser el resultado de motores exógenos en tanto que la pobreza inhibe el proceso de acumulación (ahorro-inversión) territorial que permite el crecimiento económico para sustentar una dinámica de desarrollo de largo plazo.
- 3) Hogares con necesidades de transporte. Las privaciones relacionadas al transporte expresan incapacidad para movilizar personas y bienes dentro del territorio y fuera del mismo. Son privaciones que afectan el desenvolvimiento económico, social y cultural de la población y, por tanto, reducen la capacidad de desarrollo del territorio. Esta variable está incluida en la medición de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), no así en el ICV que define las variables Pobre I y Pobre, de acuerdo con el Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).
- 4) Hogares con necesidades de TIC. La naturaleza del desarrollo rural territorial implica vinculación dentro y fuera del territorio. La ausencia de acceso a la información pertinente en el momento adecuado, a través de los medios tecnológicos existentes, limita la capacidad de expansión de los territorios, desde la perspectiva económica, social y cultural. Igual que la variable anterior, este tipo de necesidad es componente del NBI (Morillo 2013).
- 5) Tasa de ocupación (15 años y más). La tasa de ocupación es una variable que expresa la capacidad del territorio para ocupar la población en edad de trabajar. Así, una alta tasa de ocupación está asociada a actividades productivas dinámicas (agrícolas y no agrícolas) y a un desempleo reducido y, en consecuencia, a la expansión de capacidades para el desarrollo del territorio. Esta variable fue elaborada a partir de los datos del Censo 2010.
- 6) Ocupación no agrícola (15 años y más). Una alta proporción de ocupados no agrícolas en el territorio es una expresión de la capacidad del territorio de generar economías de aglomeración (por la existencia de una agricultura dinámica u otro tipo de actividad productiva) y efectos multiplicadores para el desenvolvimiento de dinámicas productivas más allá de la agricultura. A ella se asociaría un mayor nivel de diversificación del empleo y mejores oportunidades para la población del territorio. Esta variable también fue elaborada a partir de los datos del Censo 2010.

- 7) Población entre 15 y 24 años. Una alta proporción de población joven está asociada a tres elementos importantes: a) mano de obra físicamente hábil disponible por largo tiempo, b) apertura a procesos educativos especializados y, c) incorporación de tecnologías productivas y de la comunicación. Estos elementos definen un alto potencial para el cambio hacia un proceso de desarrollo sostenible en los territorios rurales. Esta variable es una extracción del Censo 2010.

El comportamiento de estas variables configura una situación de gran heterogeneidad entre los distintos territorios funcionales, como se sintetiza en la Tabla 30. Los valores que corresponden a cada uno de los 41 territorios rurales funcionales se presentan en el Anexo 5.

Tabla 30. Valores porcentuales de parámetros básicos de los territorios rurales funcionales, según variables seleccionadas

Parámetro	Variable seleccionada						
	Pobres I	Pobres	Hogares con necesidad de transporte	Hogares con necesidad de TIC	Tasa de ocupación 15 años y más	Ocupados no agrícolas 15 años y más	Población 15-24 años
Media	18.5	57.0	60.1	29.4	40.3	72.1	19.3
Desviación estándar	11.3	13.1	8.7	8.9	4.3	8.7	1.2
Mínimo	3.4	33.0	43.7	18.5	28.6	52.1	13.6
Máximo	50.2	84.4	77.5	53.6	49.1	88.1	20.5

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013) y al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

La heterogeneidad de las privaciones y oportunidades que obstaculizan o expanden las capacidades de los territorios rurales funcionales obliga a diseñar un instrumento metodológico que permita una agregación lógica de distintos tipos de territorios con características comparables en términos de las capacidades territoriales para el desarrollo. Con ello se busca afinar el objeto de la planificación y la política pública y construir una nueva forma de abordar el desarrollo rural desde una perspectiva territorial diferenciada. En este sentido, el **Índice de Capacidades Territoriales** es una propuesta instrumental que permite definir tipos de territorios en base a las capacidades de las personas para agenciar su desarrollo.

El Índice de Capacidades Territoriales fue determinado en función de las siete variables descritas anteriormente. Para ello, primeramente cada territorio se ubicó en una de tres categorías (1=baja, 2=mediana y 3=alta capacidad), tomando en cuenta cada variable de manera individual; es decir, al territorio se le asignó un valor de 1, 2 o 3, conforme al rango de valores definidos para cada variable en particular (Tabla 31). Posteriormente se calculó el Índice de capacidades correspondiente a cada territorio como el sumatorio (redondeado al entero más próximo) de los valores obtenidos en cada variable, ponderados por el peso relativo de las variables.

Los rangos de valores para definir las categorías de capacidades de los territorios (1=baja, 2=mediana y 3=alta capacidad), según cada variable en particular, fueron establecidos a

partir de su media, en relación a todos los territorios funcionales. El rango medio o categoría de capacidad mediana se definió como la media \pm la mitad de la desviación estándar. Entonces, las otras dos categorías (baja y alta) tienen valores, una por debajo del límite inferior y otra por encima del límite superior de la categoría mediana.

Para asignar el peso relativo de las variables en el Índice de Capacidades se asumió que la variable Pobre I era la que debía tener el mayor peso. Esto así porque esa variable se refiere a la pobreza extrema y, en consecuencia, representa las mayores limitaciones para cualquier iniciativa que se oriente al desarrollo del territorio. El peso de las demás variables fue asignado considerando el coeficiente de correlación existente entre estas y la variable Pobre I. Así, mientras más alto el valor absoluto del coeficiente, mayor peso relativo (Tabla 31).

Tabla 31. Variables y rangos de valores para definir el tipo de capacidad de los territorios rurales funcionales

Variables o indicadores	Tipo de capacidad, según rangos de valores de las variables (%)			Peso relativo de las variables en el índice (%)
	1. Baja	2. Mediana	3. Alta	
Pobres I*	> 24.2	12.9 - 24.2	< 12.9	25.0
Pobres*	> 63.5	50.4 - 63.5	< 50.4	18.0
Hogares con necesidad de transporte	> 64.4	55.7 - 64.4	< 55.7	15.0
Hogares con necesidad de TIC	> 33.8	24.9 - 33.8	< 24.9	17.0
Tasa de ocupación (15 años y más)	< 38.2	38.2 - 42.4	> 42.4	8.0
Ocupados no agrícolas (15 años y más)	< 67.7	67.7 - 75.4	> 76.4	12.0
Población (15-24 años)	< 18.7	18.7 - 19.8	> 19.8	5.0

*Se trata de pobreza multidimensional

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013) y al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

La aplicación del Índice de Capacidades a los territorios funcionales da como resultado tres grupos de territorios rurales diferenciados (Tabla 32). En cada grupo hay territorios funcionales con condiciones similares de factores de privación y expansión de las capacidades territoriales. En el grupo con índice 1 (baja capacidad) hay nueve territorios rurales funcionales (22%); en el grupo con índice 2 (mediana capacidad) aparecen 17 (41.5%); y aquellos con índice 3 (alta capacidad) suman 15 (36.6%).

Tabla 32. Índice de capacidades de los territorios rurales funcionales*

No.	Territorio rural funcional representado por el municipio central	Tipo de capacidad del territorio, según cada variable / Peso de las variables en el Índice							Índice de Capacidades (Σ valores ponderados)
		25%	18%	15%	17%	8%	12%	5%	
		Pobres I	Pobres	Hogares con necesidad de transporte	Hogares con necesidad de TIC	Tasa de ocupación 15 años y más	Ocupados no agrícolas 15 años y más	Población 15-24 años	
1	San José de las Matas	3	3	3	3	1	1	1	3
2	Gaspar Hernández	3	3	2	3	3	3	2	3
3	Imbert	2	3	1	2	2	3	1	2
4	Villa Isabela	3	3	3	2	2	2	1	3
5	Luperón	2	3	2	2	1	2	1	2
6	Constanza	3	3	3	3	3	1	3	3
7	Jarabacoa	3	3	3	3	3	3	3	3
8	Piedra Blanca	3	3	2	3	3	3	3	3
9	Cotuí	3	3	3	3	2	3	3	3
10	Villa Riva	3	2	3	3	2	2	2	3
11	Las Guáranas	3	2	3	3	2	2	2	3
12	Cabrera	3	3	3	3	2	3	1	3
13	El Factor	3	3	3	3	2	1	2	3
14	Tenares	3	3	3	3	2	2	1	3
15	Samaná	3	3	2	3	2	3	3	3
16	Dajabón	2	2	3	3	2	3	2	2
17	Monte Cristi	2	2	3	2	2	1	2	2
18	Villa Vásquez	2	2	3	2	3	2	2	2
19	San Ignacio de Sabaneta	3	3	3	3	1	3	2	3
20	Mao	2	2	3	3	3	2	2	2
21	Azua	2	2	2	2	2	2	3	2
22	Peralta	1	1	1	1	1	1	3	1
23	Baní	3	3	3	3	2	3	2	3
24	Cambita Garabitos	2	2	1	1	3	2	3	2
25	San José de Ocoa	2	2	2	2	3	1	1	2
26	Neiba	1	1	1	1	1	2	2	1
27	Enriquillo	1	1	1	1	2	1	3	1
28	Vicente Noble	2	1	1	2	1	2	3	2
29	Jimaní	1	2	1	1	1	2	1	1
30	Duvergé	1	1	1	1	1	3	3	1
31	Pedernales	1	1	1	1	3	1	3	1
32	Comendador	1	1	1	1	1	1	1	1
33	San Juan	2	2	2	2	2	2	2	2
34	Las Matas de Farfán	1	1	1	1	1	1	1	1
35	El Seibo	1	1	1	1	3	2	2	1

36	Los Llanos	2	1	1	2	2	3	3	2
37	Monte Plata	2	2	2	2	3	3	2	2
38	Bayaguana	2	1	2	2	2	2	2	2
39	Yamasá	2	1	2	1	2	3	3	2
40	Hato Mayor	2	2	2	2	3	3	3	2
41	Sabana de la Mar	2	1	1	2	1	2	2	2

*1 = Baja, 2 = Mediana y 3 = Alta capacidad.

Fuente: elaboración propia, en base al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013) y al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se puede deducir de los resultados de la tabla anterior, el Índice de Capacidades es un instrumento de síntesis de múltiples factores relacionados con el desarrollo territorial. Basado en los territorios rurales funcionales como categoría de interpretación y gestión, el índice reduce a tres tipos de territorios la heterogeneidad de situaciones que condicionan a las personas para agenciar el desarrollo territorial, como se puede observar en la configuración espacial de esos tipos (Figura 13)⁵³.

⁵³ Es importante señalar que las variables que subyacen en la construcción del Índice de Capacidades suman un total de 27 (7 que conforman al Índice de Ruralidad que se utiliza para definir los territorios rurales funcionales, 15 que corresponden con el ICV para definir las variables Pobre I y Pobre utilizadas en el Índice de Capacidades y las 5 restantes que componen éste índice).

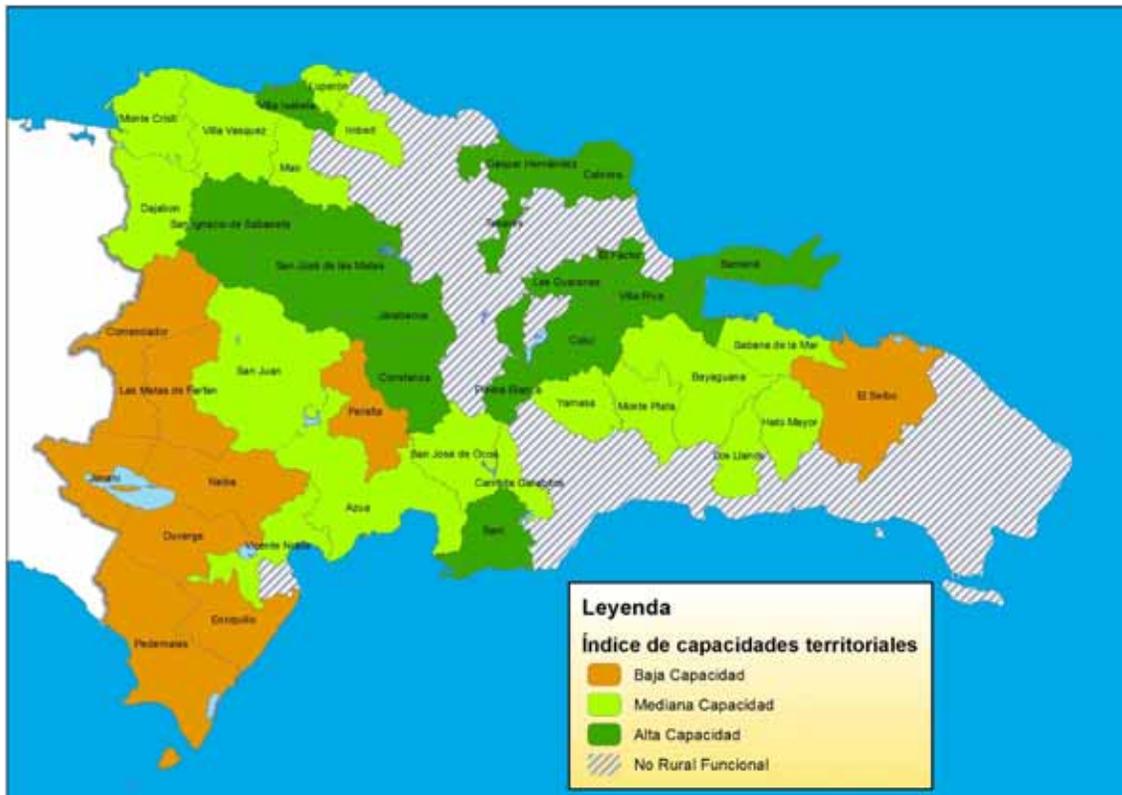


Figura 13. Los territorios rurales funcionales, según índice de capacidades territoriales*
*Cada territorio rural funcional se denomina por el nombre del municipio central.
Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010 y al Atlas de la Pobreza 2010 (Morillo 2013).

Así, este instrumento permite una aproximación más eficiente y genuina de lo rural en términos operativos. Y con ello se facilita la planificación y diseño de la política para el desarrollo rural territorial, en tanto permite ordenar las prioridades, los instrumentos y los recursos requeridos por los territorios rurales funcionales de forma diferenciada.

Generalmente, los territorios de baja capacidad tienen una base productiva agropecuaria muy limitada. Por ejemplo, los territorios del suroeste y zona fronteriza tienen una predominancia de bosque seco. Por sus características, el bosque seco ofrece escasas oportunidades de actividad económica a escalas significativas. Igualmente, hay una presencia importante de bosque de coníferas y latifoliadas, con inserciones de pequeñas y medianas plantaciones de café, en general, de baja productividad, como en las sierras de Bahoruco y Neiba. Son territorios marcados por la pobreza y otras privaciones que restringen la emergencia de un proceso de desarrollo.

En cambio, los territorios con alta capacidad como en el nordeste, en el entorno de Cotuí y San Francisco de Macorís, tienen fuerte presencia de agricultura intensiva de arroz, además de plantaciones de cacao. De igual manera, los territorios del entorno de Sabaneta, San José de las Matas, Gaspar Hernández, Cabrera y Villa Isabela, con predominio de una ganadería eficiente de leche y carne, como también Jarabacoa y Constanza con cultivos intensivos de

vegetales a cielo abierto y bajo techo, tienen dinámicas territoriales que los colocan en posiciones ventajosas para el desarrollo. Con el tiempo, la base productiva de estos territorios ha dado lugar a economías de aglomeración que han posibilitado la emergencia de oportunidades no agrícolas diversas para su población.

Los territorios de mediana capacidad tienen bases productivas muy diversas. Desde los cultivos intensivos de musáceas, tomate, habichuela, vegetales, arroz, hasta caña y palma africana, entre otros, muestran dinamismos capaces de generar economías territoriales con escalas comerciales adecuadas para insertarse en los mercados locales e internacionales.

En resumen, desde el punto de vista de la base productiva agropecuaria, lo que diferencia a los tipos de territorios de acuerdo con las capacidades es la presencia de una agricultura comercial (familiar o no) más o menos eficiente que permite procesos de acumulación sostenidos, como es el caso de los territorios de mediana y alta capacidad, en contraposición a la actividad agropecuaria familiar de subsistencia, o comercial de pequeña escala, con baja o nula posibilidad de acumulación, predominante en los territorios de baja capacidad.

Los resultados del análisis anterior conducen a relevar tres consideraciones:

Primera, se requiere un diseño diferenciado para las acciones dirigidas a la reducción de la exclusión y las privaciones de las personas y, a la vez, a la generación de un desarrollo genuino a partir de las capacidades territoriales rurales, que no corresponden necesariamente a los ámbitos de unidades administrativas particulares. Por ejemplo, la situación de la pobreza tiene condicionamientos marcadamente diferentes de acuerdo al tipo de territorio. La pobreza de las zonas bananeras del noroeste tiene claramente condicionamientos distintos que en las zonas cafetaleras de Polo y Paraíso, solo para poner un ejemplo. De igual manera, hay factores expansivos básicos en los territorios para sustentar el desarrollo de economías territoriales específicas. Valgan los ejemplos de las economías de territorios fronterizos que dependen en gran medida del comercio con Haití, y de los territorios de montaña productores de vegetales para el mercado local y exportación, o de zonas arroceras del nordeste. Aun dentro de una misma región o provincia hay diferencias territoriales significativas que ameritan tratamientos específicos (figuras 1, 8, 9, 12). En la perspectiva oficial predominante esos condicionamientos y potencialidades quedan velados, puesto que los esquemas operativos se manejan con un concepto de desarrollo sectorial centralizado, como si lo rural fuera sinónimo de dispersión, agricultura y homogeneidad, al margen del soporte territorial. Por el contrario, un accionar basado en los territorios rurales funcionales, como agregados de entidades municipales, ofrece una manera más eficiente de abordar lo rural fundamentada en las vinculaciones naturales, económicas, sociales y políticas de las entidades municipales que conforman esos territorios. De este modo, se facilita el reordenamiento de las funciones de los gobiernos locales y la participación ciudadana desde la perspectiva del desarrollo territorial.

Segunda, hay que realizar una revisión profunda de las prioridades territoriales en el diseño de la política y acciones para el desarrollo rural, en función de los objetivos estratégicos. Como se visibiliza a través del Índice de Capacidades Territoriales, hay territorios funcionales con distintos tipos de capacidades. Aquellos territorios con baja capacidad para

la gestión del desarrollo requieren especialmente de fuerzas externas que rompan el círculo vicioso de la pobreza y privaciones básicas, y motoricen procesos de expansión de las capacidades territoriales. Esos son los territorios rurales hacia los cuales se debieran enfocar prioritariamente los programas de subsidios focalizados con una fuerte dosis de inversión pública en educación, servicios básicos e infraestructura de comunicación (camino, carreteras, transporte, TIC, etc.). De igual modo, son los territorios que requieren mayor apoyo sistemático, técnico y crediticio, para impulsar la agricultura familiar (tanto para la alimentación del hogar como la comercialización) con aumentos sostenidos de la productividad, así como otras iniciativas productivas no agrícolas, como aquellas ligadas al aprovechamiento económico de los recursos naturales y culturales. Debido a las grandes limitaciones del capital humano y social, estos territorios requieren de fuertes y sostenidos impulsos externos para la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales y productivas, la participación política y la generación de vinculaciones con el exterior, sean comerciales u otra especie. Se trata de territorios con una población altamente vulnerable a las conmociones económicas o naturales. De hecho, la aparición de un proceso de desarrollo endógeno en los territorios de baja capacidad tiene escasa o nula viabilidad. Precisamente, por la naturaleza de estos territorios son los que requieren en mayor grado la concertación intermunicipal que propenda a generar y/o apoyar iniciativas de desarrollo y la participación de sus ciudadanos, de manera mancomunada.

Tercera, aunque el Índice de Capacidades Territoriales está basado en los datos generales del Censo 2010 y del Atlas de la Pobreza 2010, a nivel de los municipios y distritos municipales, sus resultados facilitan un ejercicio de análisis e interpretación distinto del que permite el manejo directo de los datos provenientes de esas fuentes de información. A la vez, los resultados de la aplicación del Índice ofrecen un marco espacial para la gestión específica del desarrollo en los territorios rurales. Justamente, en la medida que las variables extraídas de esas fuentes se asientan en un territorio rural funcional se sintetizan múltiples vinculaciones conceptuales y operativas que guardan relación con los condicionamientos específicos, naturales, económicos, sociales y políticos, que se integran en la realidad del territorio rural particular. Como tales, esas vinculaciones son expresiones también de la dinámica rural-urbana del territorio funcional, a través de las ciudades intermedias que forman parte del mismo. Asimismo, como se trata de unidades geoeconómicas definidas por agregados de entidades municipales, los territorios rurales funcionales remiten también a la definición de elementos para la gobernanza y gestión territorial intermunicipal. Son estas características que hacen del Índice de Capacidades Territoriales un instrumento de síntesis idóneo para la planificación y el diseño de la política de desarrollo rural territorial dirigida a la cohesión social y territorial. Aun así, reconocemos que la capacidad de síntesis del Índice podría ser mejorada, pero la ausencia de otras fuentes de información que permitan generar estadísticas a nivel de las entidades municipales limita la construcción de modelos más completos y precisos sobre capacidades territoriales para el desarrollo.

8. Enfoque de proyectos en el marco del DRT

Una política de desarrollo rural territorial (DRT) se orienta a la promoción de programas y proyectos en el marco de las especificidades de los territorios rurales. Enfatizamos la expresión de “una política” porque debe superarse el despliegue de proyectos productivos y sociales individuales e intervenciones aisladas en el ámbito local, para pasar a una acción estratégica territorial, multisectorial, institucional, coherente e integral; es decir, privilegiar proyectos estratégicos de territorio.

En la mayoría de los proyectos de desarrollo que se implementan en el ámbito rural dominicano se percibe una especie de micro-visión del desarrollo. Es decir, hay un énfasis (al parecer estructural) en lo que sucede en el hogar o dentro de la finca del productor particular, sin considerar los aspectos comunitarios relevantes (relaciones de poder, liderazgo, conflictos...), y mucho menos aspectos territoriales relacionados con las vinculaciones que son necesarias para sustentar una dinámica de desarrollo de largo plazo: “se ve el árbol pero no el bosque”. Generalmente, bajo el esquema de “micro proyectos”, el concepto de desarrollo económico se entiende como desarrollo comunitario circunscrito al apoyo que beneficia a algunos productores particulares, asociados o no, como si el desarrollo económico fuese el sumatorio de pequeños “logros” productivos a nivel de finca, al margen de las necesarias vinculaciones que permiten crear efectos de aglomeración en las economías territoriales. Como consecuencia, muchas iniciativas fomentadas por organismos gubernamentales y no-gubernamentales terminan siendo casos exitosos únicos e irrepetibles, si no experiencias insostenibles de inmovilidad o fracaso; en todo caso, sin ningún impacto efectivo en términos territoriales. Son lecciones para el aprendizaje.

Las vinculaciones necesarias en una perspectiva territorial hacen alusión a relaciones de compromiso entre asociaciones o grupos de productores para aumentar la escala de producción, mejorar capacidad de negociación, desarrollar esquemas de estandarización, promover la asistencia de los servicios públicos de extensión, procurar el apoyo de centros de investigación públicos y privados⁵⁴. También aluden al establecimiento de relaciones comerciales bajo contrato u otra forma de compromiso con actores locales y externos. Asimismo, implican articular acciones con las instancias públicas municipales, provinciales, regionales y nacionales. El desarrollo de coaliciones sociales entre actores productivos ricos

⁵⁴ *Mientras que las instituciones emergentes, como los intermediarios modernos vinculados a supermercados y a los procesadores de alimentos, pueden reducir las asimetrías de información entre los productores rurales y los consumidores urbanos, las instituciones ya existentes, como las cooperativas de productores pueden mancomunar los riesgos, aumentar el poder de negociación de los pequeños productores, reducir los costos operacionales y, por lo tanto, reducir los costos de transacción. Además, los nuevos tipos de alianzas entre empresas y ONG, así como entre los sectores público y privado, puede mejorar la provisión de infraestructura, la cual, a su vez, puede reducir los costos de transporte y comunicación. Por el contrario, la presencia de políticas inadecuadas o factores no económicos, tales como los que implican exclusión social adquieren un papel negativo en la vinculación de los mercados urbanos y rurales (Chowdhury et al. 2005).*

y pobres, locales y externos, públicos y privados, nacionales e internacionales y las instancias políticas territoriales marca en gran medida el éxito de una transformación productiva e institucional que define el DRT. Como afirman Cordero-Salas *et al.* (2003), en el enfoque territorial *la unidad productiva deja de ser el centro de interés del análisis y se le presta mayor atención a la unidad territorial. El enfoque, entonces, pasa de la empresa al territorio; de la riqueza privada a la riqueza social; de las rentas privadas a las rentas sociales.*

Lo anterior adquiere mayor sentido por el peso de la agricultura en la ocupación de la población rural, especialmente de los territorios predominantemente rurales (Tabla 5). Además, como se observa en la Tabla 8, hay una considerable proporción de hogares de agricultores por cuenta propia. Asimismo, aun en el caso de los hogares cuyo jefe de hogar es asalariado, hay un porcentaje importante que tiene siembra y/o cría de animales, en sistemas productivos también de carácter familiar, como actividad complementaria, sobre todo en el caso de los territorios tipo 1 (Tabla 9).

Desde la perspectiva económica y social, por la importancia que tiene la agricultura en general y particularmente la agricultura por cuenta propia, parece obvio que dentro de las posibilidades de los territorios rurales la agricultura debe tener un rol preponderante en el desarrollo, sobre todo, a través de la innovación tecnológica en la agricultura familiar⁵⁵. Esta es una de una de las fuentes más importantes de empleo e ingreso de muchos hogares rurales, y origen de una cantidad importante de alimentos para estos y otros hogares urbanos⁵⁶. Las oportunidades inmediatas apuntan hacia un proceso de promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar que permita aumentar sus rendimientos, acompañado de iniciativas asociativas, sea cooperativa u otro tipo de organización de carácter territorial para fines de comercialización, financiamiento y encadenamientos productivos dentro y fuera del territorio para el logro de economías de escalas y ventajas competitivas.

⁵⁵ *A pesar de que la Agricultura Familiar (AF) sigue siendo uno de los sectores más extendidos y dinámicos en las áreas rurales, su importancia no ha sido suficientemente reconocida ni valorada desde el punto de vista de las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe. En las últimas décadas, dicha subvaloración se ha traducido en políticas y programas sectoriales que orientaron el gasto público hacia bienes privados, sin tomar en cuenta la enorme heterogeneidad y diferenciación existente dentro de este segmento poblacional y productivo, siendo los beneficios captados por productores ya capitalizados. Por esta razón, gran parte de la AF quedó predestinada a la pobreza rural y se han reforzado las corrientes migratorias hacia las ciudades y hacia otros países de la región... dejó de ser considerada como un sector con viabilidad productiva y pasó a ser atendida con programas únicamente de carácter social, como las transferencias condicionadas de ingresos ... su contribución al sector rural de América Latina es indudable: en promedio las explotaciones en manos de este grupo representan más del 80% del total; aportan entre el 30 y 40% del PIB agrícola y absorben más del 60% del empleo sectorial (Soto et al. 2007).*

⁵⁶ *En los países de América Latina, la agricultura familiar es un importante proveedor de muchos de los alimentos básicos de consumo popular, a pesar de la reducida disponibilidad de activos y de los bajos niveles de productividad. En el caso de Brasil, produce 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche. En Colombia, cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales. En Ecuador, la agricultura familiar aporta el 64% de las papas, el 85% de las cebollas, el 70% del maíz, el 85% del maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino; en Bolivia, el 70% del maíz y del arroz y la casi totalidad de las papas y la yuca y en Chile, el 45 % de las hortalizas de consumo interno, el 43 % del maíz, trigo y arroz y el 40% de la carne y leche (Schejtman 2008).*

Estos encadenamientos son las vinculaciones que establecen las empresas para la innovación tecnológica, producir, colocar en el mercado, entregar y promocionar sus productos. Ello implica desarrollar interdependencias: cada eslabón de la cadena debe ser optimizado y coordinado con los demás para lograr ventajas competitivas. Por esta razón, los encadenamientos conllevan negociaciones, acuerdos, conformación de coaliciones productivas, de tal manera que el resultado final sea mejor que el que se conseguiría aisladamente, es decir, sin participar en los efectos sinérgicos de la coalición para la competitividad. La eficacia de una acción de esta naturaleza supone un entorno favorable que ofrece el soporte institucional público y privado para la investigación y desarrollo, extensión, acceso a la tierra y el agua, financiamiento, comercialización, etc. que de manera articulada y coherente deben operar en los territorios rurales⁵⁷. La cuestión fundamental subyacente es que la competitividad no es sólo el logro particular de una empresa, sino el resultado común de todos los agentes que operan en un territorio específico, dentro de una estructura productiva particular (Soto 2006).

En el caso específico de la agricultura familiar, es importante destacar algunos aspectos que reiteradamente se convierten en lecciones para no repetirlos. La agricultura familiar no puede estar al margen del análisis económico y financiero riguroso para mostrar la viabilidad del negocio porque es fuente importante de ingresos y consumo que requiere de recursos productivos (humanos y no humanos), aunque se trate de escala pequeña; además, es un sector de una gran heterogeneidad que no permite recetas únicas (Soto *et al.* 2007). Dar por sentado en los procesos de fomento de la agricultura familiar que en todo caso la producción agropecuaria en estos sistemas no soporta un análisis de viabilidad económica y, en consecuencia, hay que tratarla como una acción de carácter exclusivamente social como muchos argumentan, es un error que tiene serias implicaciones para el desarrollo de los territorios rurales:

- 1) Una rentabilidad negativa puede afectar los ingresos de los productores involucrados, en tanto se les requiere colocar recursos físicos y monetarios en la ejecución de las actividades productivas promovidas por los socios, sin incluir el tiempo de trabajo dedicado a la actividad; en vez de mejorar los ingresos del productor lo colocamos en peor situación.

⁵⁷ En este sentido, es interesante el planteamiento de Isa (2014a): *Hacia un programa para la pequeña agricultura: A propósito del cambio que se ha producido en la gestión del Ministerio de Agricultura, y a riesgo de ser repetitivo, es necesario insistir en que la República Dominicana merece un programa específico de apoyo a la pequeña agricultura. Eso implica dar un paso más allá del que ha dado el gobierno del Presidente Medina con sus conocidas intervenciones crediticias a la medida de iniciativas específicas de colectivos de productores y productoras. También implica reenfocar las revitalizadas acciones del Ministerio de Agricultura en materia de fomento a la producción agropecuaria, las cuales han parecido orientadas en la mediana agricultura comercial, sin mayores énfasis en la pequeña producción de campesinos y campesinas pobres. Las intervenciones crediticias del Presidente han tenido al menos dos virtudes. Primero, han devuelto la atención pública al tema de la agricultura, la economía rural y la pequeña producción. Y segundo, ha procurado atacar una de las restricciones más severas a la que se enfrenta la agropecuaria en general y la pequeña producción en particular: el crédito y el acceso a recursos financieros. Sin embargo, eso está todavía lejos de constituirse en una política pública bien articulada y definida con potencial de empezar a transformar la economía rural y la vida de miles de hogares rurales.*

- 2) Hay experiencias en distintos países (por ejemplo, el caso de Embrapa en Brasil⁵⁸) y en nuestro país (trabajos del IDIAF en banano, yuca, vegetales orientales, café y cacao, por ejemplo) que muestran que la incorporación de cambios tecnológicos fundamentales (con fuertes vínculos con instituciones de investigación y extensión pública y privada) pueden hacer del sistema familiar de producción una empresa rentable con mayores niveles de productividad, incluso para competir en mercados desarrollados locales e insertarse en las cadenas globales de valor⁵⁹. Las limitaciones de escala y estándares de calidad de la empresa familiar pueden superarse a través de estructuras empresariales asociativas (llámese cooperativa u otro tipo de esquema organizativo) que facilite el encadenamiento con otras empresas locales y externas.
- 3) No asumir un enfoque de rentabilidad y eficiencia productiva impide pensar en opciones de emprendimientos que generen procesos acumulativos de capital para desplegar efectos multiplicadores en la comunidad y el territorio. En un enfoque territorial, la rentabilidad privada tiene que estar conectada a la rentabilidad social. En otras palabras, el fomento de la agricultura familiar tiene que ser visualizado sobre la base de la dinámica territorial y no como actividad privada aislada concentrada en una finca particular.

Precisamente, una de las ausencias fundamentales en la mayoría de territorios rurales tiene relación con los procesos sostenidos de acumulación de capital (ahorro-inversión), particularmente en el sector agropecuario. Lo que implica que hay que abocarse a procesos sistemáticos de acumulación desde una perspectiva territorial y con una base social amplia si se quiere avanzar hacia el crecimiento económico sostenido con una mayor cohesión social y territorial. Esto supone promover una institucionalidad distinta, más allá de los grupos de base y comunidades particulares, que permita vincular actores productivos con distintos roles e instancias públicas relevantes dentro y fuera del territorio⁶⁰.

⁵⁸ Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) es una institución de investigación vinculada al Ministerio de Agricultura. Embrapa participa en uno de los programas más exitosos de Brasil para hacer frente a la pobreza: Programa Brasil Sin Pobreza. Este programa tiene objetivos vinculados a la inclusión productiva rural. Embrapa trabaja en uno de sus aspectos: aumentar la capacidad productiva de los agricultores familiares y promover la entrada de sus productos en los mercados de consumo. La agricultura familiar da contenido al **Macroprograma 6** de Embrapa: *Apoyo para el Desarrollo de la Agricultura Familiar y la Sostenibilidad Rural: se dedica a la gestión de una cartera de proyectos destinados a apoyar las iniciativas de desarrollo sostenible de la agricultura familiar y las comunidades tradicionales, en la perspectiva de valor añadido y principalmente con enfoque territorial, promoviendo la convergencia de esfuerzos multi-institucionales e interdisciplinarias* (www.embrapa.br).

⁵⁹ Hay una recopilación de experiencias interesantes sobre innovación en la agricultura familiar en IICA-BID (2013).

⁶⁰ *En años recientes, América Latina ha acumulado una valiosa experiencia con nuevos y más vigorosos programas de apoyo a la pequeña producción. En Brasil hay todo un ministerio dedicado sólo a eso, cuya labor se diferencia de la de otro que se encarga del fomento de los agro-negocios y la agro-exportación. En Bolivia han transformado el andamiaje institucional, creado ministerios, definido estrategias e impulsado programas de acceso a la tierra, insumos y tecnología para pequeñas explotaciones agropecuarias. En El Salvador y Nicaragua, países más cercanos y parecidos al nuestro, han adoptado programas específicos que vinculan diferentes instituciones del Estado. En El Salvador impulsan el Programa de Agricultura Familiar (PAF) que pone énfasis en la provisión de insumos, tecnología y crédito y la comercialización de casi 400 mil hogares campesinos en pobreza que producen en menos de 50 tareas. En Nicaragua impulsan el programa PRORURAL*

Siempre recordamos la frase de Cela (1984): *La lógica de la pobreza sólo sirve para mantenerse en la pobreza pero no para salir de ella*. Muchas actuaciones de instituciones locales e internacionales que promueven proyectos de desarrollo parecen enmarcarse en esa lógica de la pobreza. Esas son estrategias paliativas que tendrán que aplicarse de forma permanente para compensar las privaciones de individuos y hogares, a menos que se desarrolle una estrategia paralela que pueda atacar la pobreza en su raíz.

En ocasiones, se intenta incorporar a procesos productivos grupos de base, como juntas de vecinos, agrupaciones para el desarrollo comunitario, clubes de madre, etc., que cumplen un rol importante por cuanto se orientan hacia la acción reivindicativa, sobre todo dirigida al acceso de servicios básicos (electricidad, agua, camino, carretera, escuela, salud, etc.). Su lógica de actuación y sentido grupal no guarda relación con los objetivos propios de proyectos económicos territoriales. Los temas de producción y comercialización no suelen ser parte intrínseca en su misión. Así, impulsar la incorporación de este tipo de grupo en procesos productivos crea distorsiones que pueden confundir o deteriorar el grupo de base más que hacerlos crecer, para no hablar de conflictos entre los miembros o su desaparición, que en todo caso debilitaría el entramado social necesario para el desarrollo del territorio. Una cosa es el fortalecimiento de una organización reivindicativa y otra muy distinta es la organización para el desarrollo de negocios con lógica de acumulación. El logro de esta última tiene una complejidad propia por cuanto en la cultura predominante, sobre todo en comunidades pobres, la asociación es vista como un instrumento para obtener favores desde afuera con el fin de resolver carencias personales. Obviamente este es un resultado esperable en el marco de la lógica de la pobreza⁶¹.

En ese caso, los promotores de proyectos y los grupos de base tienen poco entendimiento sobre el significado de empresa asociativa y las implicaciones de responsabilidad de este tipo de negocio. Hay situaciones donde el carácter “social” (apoyo a los miembros de la comunidad) de la asociación afecta su estabilidad económica al punto de colocarla en riesgo de desaparición debido al proceso de descapitalización. También se adoptan decisiones para convertir asociaciones tradicionales en cooperativas con la finalidad de manejar un negocio donde todavía no existe el producto comercializable, en término de volumen, calidad, tiempo de entrega, etc. Es típico el requerimiento de edificación de un local, muchas veces acompañado de equipos, para cumplir con los requerimientos de incorporación como cooperativa; pero en modo alguno esto justifica la inversión en una edificación muchas veces muy costosa que finalmente es subutilizada. Ello sucede sin ningún análisis de capacidad productiva actual y potencial para ocupar de forma eficiente esa infraestructura y los equipos entregados a la cooperativa. Hay muchas experiencias en el país que permiten demostrar esta lamentable situación.

Incluyente que busca mejorar la calidad de los servicios públicos para la pequeña producción, con un enfoque productivo, social y ambiental (Isa 2014 a).

⁶¹ Los políticos entienden perfectamente esta lógica y de ahí el despliegue clientelista de muchos hacia personas y comunidades. Esta manera de actuar es eficiente, en términos de rentabilidad política; no así, en términos de rentabilidad social y económica.

Es del todo irracional la entrega masiva de recursos sin un análisis de riesgo. Y aun cumpliendo con lo anterior, hay que dosificar la inversión bajo un esquema de prueba-error-aprendizaje cada vez a un nivel de mayor compromiso. Muchas experiencias en el ámbito rural muestran gran voluntad de cooperación pero ausencia casi absoluta de racionalidad económica de parte de los promotores y beneficiarios. Esto es, ausencia de economías de eficiencia para lograr la expansión de capacidades económicas. Como consecuencia, parecería que no es problema el uso ineficiente de los recursos.

Así, la justificación basada en la condición de pobreza de las personas involucradas, como a veces se argumenta, no tiene fundamento. De hecho, sí existe una alta racionalidad económica cuando los pobres manejan los recursos propios. Cuando se trata de recursos externos donados, entonces “mientras más mejor”, dado que su uso o mal uso tiene un costo = 0 (no hay penalización monetaria ni de otra índole). Para los comunitarios esta es una opción atractiva: todo es beneficio. La racionalidad económica de la pobreza no permite movilizar a las comunidades hacia un proceso de crecimiento económico sostenido, mayor cohesión social y territorial, porque no está basada en procesos de economías de eficiencia y encadenamientos.

A la cuestión de la irracionalidad de las inversiones, caracterizada generalmente por su irrupción masiva y desfase temporal, se agrega el problema de los costos operativos asociados a las mismas. Con frecuencia el problema no es el capital inicial, que suele ser facilitado por la agencia o socio externo u organismo gubernamental, sino las obligaciones posteriores que éste genera. Ejemplos existen de organizaciones de base donde no hay idea de cómo cubrir los costos operativos generados por los activos recibidos: reparación de edificaciones; combustible, seguro, placa, depreciación y chofer para operar el camión; el combustible para la bomba de agua y el tractor (además del chofer y ayudante), reparación o reposición de equipos dañados. Esto también resulta de la ausencia de una visión de negocio con carácter acumulativo.

Asimismo, una visión de la producción agrícola como una caja de ahorro de bajo interés, que garantice la “pensión” en el futuro (típica en muchas personas de edad avanzada, madres solteras o con los hijos emigrados y personas cuya fuente de ingreso principal no es la agricultura) es contraria a la visión empresarial que coloca recursos con miras a crecer en el tiempo, bajo condiciones de competencia y rentabilidad cada vez más ventajosas. Aquella visión no genera crecimiento económico. No se puede desplegar el potencial de algunos cultivos tradicionales e introducidos sin una lógica de economías de eficiencia que implica un manejo de cultivo adecuado (selección de semilla, desyerbo, poda, fertilización, control de plaga, cosecha y poscosecha). Es decir, con el mínimo de prácticas de manejo (desyerbo ocasional, en muchos casos pagado a un “echadía” haitiano) no se consigue un aumento sustancial de la productividad y calidad y, en consecuencia, no es sostenible un negocio que debe moverse hacia una escala de producción cada vez mayor con el fin de aumentar el empleo y los ingresos de la comunidad y el territorio. Lo mismo podemos decir de la cría de animales y otras actividades relacionadas. Sin un cambio tecnológico que aumente la productividad no puede haber crecimiento económico sostenido.

En ocasiones, el apoyo que otorgan instituciones públicas a los agricultores (sea a través de subsidios directos o crédito barato, entre otros) conducen a un aumento de la rentabilidad

más no a un incremento de la productividad. Se trata de esquemas rentistas que solo favorecen a grupos privilegiados, normalmente cercanos al poder político o con capacidad de “lobby” (BID 2014). Bajo estas circunstancias, no hay posibilidad alguna de expandir la escala de producción que genere efectos multiplicadores y economías de aglomeración en el territorio. Así, la rentabilidad pierde el sentido social que promueve el DRT.

En las estrategias paliativas no hay una definición orientada al crecimiento económico sostenido para insertar a las comunidades y al territorio competitivamente en mercados más amplios locales e internacionales. Moverse en una estrategia de desarrollo supone promover actividades con rendimientos crecientes a escala cada vez mayor. Ello significa aumentos sustanciales de la productividad en los productos tradicionales e introducidos, lo que no podrá ocurrir sin una incorporación masiva de tecnologías. Desde la perspectiva de la transformación productiva, el aumento de la productividad debe constituir un objetivo central en la estrategia de desarrollo rural territorial, con miras a reducir las brechas de productividad que reproducen desigualdades en la captación de ingresos de la población de los territorios rurales en relación a los urbanos, y entre territorios rurales y ramas productivas distintas.

La agricultura de muchos territorios rurales tiene el potencial para convertirse en actividad dinámica, pero este potencial podrá hacerse realidad en la medida que la agricultura incorpore tecnologías que aumenten la productividad y calidad de los productos y se construya una nueva institucionalidad público-privada que facilite el acceso a los recursos productivos (tierra, agua, financiamiento, tecnología, capacitación...) y a los mercados locales e internacionales. La ausencia de las instancias públicas correspondientes hará más difícil el despliegue masivo de tecnologías de producción, puesto que son costosas, y sólo aquellas empresas de gran capital pueden financiar este tipo de iniciativas. Pero, un soporte institucional intensivo y sostenido en investigación y desarrollo, extensión, crédito, capacitación, etc., solo puede ser el resultado de la ejecución de una política deliberada para el DRT⁶².

Lo anterior conduce a plantear una cuestión fundamental en la implementación de proyectos económicos territoriales: la selección de productores con miras a un proceso de innovación tecnológica y emprendimiento económico debe ser el resultado de la evaluación sistemática de incorporación de prácticas de manejo adecuadas y recursos propios. La selección no es un proceso de primera instancia, a menos que exista un conocimiento acabado de los posibles participantes y sus prácticas. Este tipo de productor orientado a mercados competitivos no puede ser aquel que adopta la ley del mínimo esfuerzo y de la

⁶² En los últimos años en Brasil se implementaron políticas de desarrollo rural que han promovido la constitución de arreglos socioproductivos territoriales como estrategia de desarrollo rural. Ejemplos de eso son los Consejos de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (Consads) y los Territorios de la Ciudadanía. Estas experiencias buscan generar la chispa que detone el proceso de desarrollo, desafío que está en la base de la mayoría de las políticas de desarrollo que utilizan el enfoque territorial como estrategia de implementación. Esas políticas se han orientado, prioritariamente, a los territorios rurales económicamente deprimidos, donde después de intentar con una estrategia que apostaba a la capacidad endógena de promover el desarrollo, el gobierno, mediante los territorios de ciudadanía, combina acciones button-up con acciones top-down, reconociendo así la importancia del papel del Estado, particularmente en las condiciones en que se encuentran aquellos territorios (Ortega 2012).

siembra para la pensión futura. Este deberá ser objeto de otro tipo de programa y proyecto con un enfoque orientado más bien a mejorar las condiciones básicas de la familia, en el marco de una perspectiva eminentemente social o de apoyo a la subsistencia. Los programas de subsidios focalizados o condicionados, entre otros, son instrumentos idóneos para abordar tanto este tipo de productores como de hogares en pobreza extrema. Pero no son instrumentos para salir de la pobreza y romper el círculo de autoperpetuación de la desigualdad.

En esa misma dirección se puede hablar de la diversificación de la finca con cultivos perennes (generalmente frutales) como una opción para mejorar los ingresos y, consecuentemente, reducir la pobreza. Este tipo de acción suele ser utilizada con frecuencia por muchas agencias en la promoción del desarrollo rural. Sin embargo, dado el tamaño relativamente pequeño de los predios, cualquier incorporación de nuevos cultivos viene a competir con los cultivos tradicionales del productor. En la mayoría de los casos, la atención principal se pone en estos últimos puesto que garantizan a los productores un flujo de efectivo durante todo el año. En cambio, los cultivos perennes, por su propia naturaleza, suponen un tiempo relativamente largo de espera y dedicación. La relación costo/beneficio en el corto y mediano plazo suele ser desfavorable para estos cultivos. De hecho, toda iniciativa productiva tiene un costo que se prolongará y cambiará en el tiempo conforme el ciclo productivo y las tecnologías utilizadas. El escenario se hace más complejo si se introducen los posibles efectos negativos de fenómenos naturales y cambios en los mercados.

El tema de la diversificación productiva de las fincas se maneja como si tratase de un proceso de impactos efectivos indefectibles en términos de aumento de los ingresos y reducción de la pobreza. No obstante, la diversificación no necesariamente mejora las condiciones económicas de los productores en tanto no haya certidumbre sobre su realización en el mercado, es decir, conversión de productos en dinero de forma rentable. De hecho, hay estudios que muestran que la diversificación como tal en sistemas familiares de producción no reduce la pobreza, sino más bien la vulnerabilidad de los hogares, puesto que su impacto guarda relación con la reducción de la probabilidad de empeorar la situación de pobreza, en la medida que abre oportunidades de ingreso en los momentos de crisis de la producción tradicional (Galtier *et al.* 2007).

Como corolario, los proyectos para la incorporación de nuevos cultivos o sistemas de cría suponen un análisis claro sobre la selección de los beneficiarios y su responsabilidad, además del objetivo de la producción, que deberá implicar la definición temprana de las condiciones para la comercialización, sea en el mercado local o internacional. Adicionalmente, tiene que darse un proceso de seguimiento y evaluación de logros a partir de un conjunto de indicadores básicos.

Por otra parte, no todos los productores están en capacidad para colocarse ventajosamente en los circuitos de comercialización existentes a través de empresas asociativas o cooperativas. La conformación de una cooperativa u otro tipo de asociación facilita, pero no garantiza el éxito de la comercialización. La comercialización es una especialidad que se adquiere en el tiempo porque supone, sobre todo, establecer relaciones de confianza con el comprador o con el suplidor inicial. Esa relación de confianza se expresa en el tiempo de

espera, cumplimiento de entrega en cantidad y calidad, forma de pago, crédito, disponibilidad de información, etc. La comercialización se aprende comercializando. Por esa razón, “eliminar” al intermediario o incorporarse a nuevos circuitos de comercialización debe ser el resultado de una estrategia compartida por el grupo asociativo, basada en instancias organizativas profesionalizadas que no están ahora presentes en la mayoría de los territorios rurales.

En todo caso, apoyar procesos de comercialización, dado el déficit de capital humano, las restricciones de la tierra y el agua y las limitaciones técnicas y financieras de la mayoría de los grupos de productores de los territorios rurales, debe pensarse desde una perspectiva de proceso, dentro de una lógica de prueba-error-aprendizaje, en dirección a lograr articulaciones comerciales más complejas. Esta complejidad está asociada a la inserción en mercados desarrollados (supermercados y mercados de exportación) que tienen exigencias específicas de volumen, calidad, cumplimiento de entrega, sistema de pago, etc., y hacen prácticamente imposible su acceso por parte de la mayoría de los productores y asociaciones rurales. Parafraseando el informe del BID (2014), el proceso de aprendizaje en la comercialización implica que los procesos son diseñados para ser evaluables, y que son descartados a menos que sean validados por una evaluación pertinente, lo cual requiere instituciones bien preparadas para el aprendizaje.

En consecuencia, hay que pensar en el establecimiento de una plataforma de carácter territorial, institucionalizada, profesionalizada y especializada en la comercialización al mayoreo para aprovechar las economías de escala en el mercado local o internacional⁶³ y preferentemente bajo un esquema cooperativista. Hasta tanto exista esa plataforma, en las primeras etapas, habría que trabajar en vinculaciones con intermediarios mayoristas que operan dentro de los eslabones de mayor nivel en la cadena de comercialización, más allá de los típicos camioneros intermediarios de primer nivel que “picotean” con cargas relativamente pequeñas en los campos. La posibilidad de manejar escalas mayores de producción a través de empresas cooperativas permite entrar en los eslabones de intermediación de cuarto, tercer y segundo nivel progresivamente dentro de relaciones contractuales. En etapa posterior, hay que abocarse a la competencia en los mercados desarrollados de primer nivel. De todos modos, aún en las primeras etapas tiene que darse un proceso de mayor profesionalización a lo interno de las empresas locales orientadas a la comercialización.

Una línea de acción estratégica que debe promoverse son los procesos agroindustriales que demuestren viabilidad económica: derivados de leche (queso, mantequilla, dulces...), embutidos, enlatados de frutas y vegetales, dulcería de frutas, aceite de aguacate, chips de plátano empacados al vacío, productos deshidratados, yuca procesada en sus múltiples formas, son algunas de las posibilidades. Por su propia naturaleza, la agroindustria está fuertemente vinculada a la economía rural. En adición, es un tipo de emprendimiento que supone en general una mayor cualificación de la mano de obra en los aspectos técnicos y administrativos, si se compara con las actividades primarias típicas en muchos territorios

⁶³ La experiencia con el proyecto para la denominación de origen del café Barahona, auspiciado por AECID, CODOCAFE e IDIAF, es un buen ejemplo de iniciativas territoriales para la comercialización en los mercados internacionales. Lamentablemente, por el momento, la roya del café ha truncado esta iniciativa.

rurales. Pero, sobre todo, la agroindustria, mediante la incorporación de tecnología, puede convertirse en una actividad de rendimientos crecientes que permite establecer procesos sostenidos de acumulación de riqueza y aumento del salario real. De igual manera, la agroindustria tiene “la gracia” de articularse fuertemente con otros sectores productivos (servicios de mecánica y energía, metalmecánica, insumos semi-procesados, químicos, empaques, diseño gráfico, para nombrar algunos). La agroindustria, sobre la base de la producción agrícola territorial, es una gran oportunidad para la incorporación productiva de jóvenes y mujeres, particularmente. Evidentemente, la agricultura como actividad primaria tiene serias limitaciones para ofrecer las ventajas de los procesos industriales.

Es importante señalar que, en razón del aprovechamiento de las economías de aglomeración, las actividades industriales generalmente se localizan en centros urbanos; con mayor atractivo si existe un entorno proveedor de la materia prima. Esta realidad justifica en mayor medida la vinculación necesaria entre campo y ciudad en el contexto del desarrollo territorial. La agroindustria es un mecanismo que efectivamente puede atacar de raíz la situación de pobreza en los territorios rurales en la medida que alcance rendimientos crecientes con efectos multiplicadores en el territorio. Por las mismas razones, esta preferencia hacia la agroindustria no excluye la promoción de otras actividades industriales en los centros urbanos de los territorios rurales.

Pero, lograr inversiones significativas para el establecimiento de agroindustrias, u otro tipo, supone ofrecer incentivos a través de la creación de entornos favorables a la inversión. Ello implica, entre otras, definir una estrategia público-privada para promover el establecimiento de empresas agroindustriales acogiendo a instancias legales, como la Ley No. 28-01 de incentivos fronterizos, para poner un ejemplo. Este tipo de iniciativas tiene que ser pensada especialmente en el caso de territorios de baja capacidad para el desarrollo. Hay casos interesantes de agroindustrias en la Línea Noroeste acogidas a esa ley; pero sin el impulso de una coalición público-privada y la participación activa de políticos importantes de la región los logros no hubieran alcanzado los niveles actuales. Efectos multiplicadores también suceden con otras actividades. Por ejemplo, la industria cementera de Pedernales se acogió también a esa ley. En ambos casos, el impacto económico en los territorios es notable.

Más aún, un entorno favorable a la inversión supone una infraestructura de soporte para la comunicación, el transporte, el financiamiento y los servicios básicos, desarrollo de capacidades humanas y un sistema de investigación e innovación que facilite el escalamiento tecnológico en el territorio. Como indica un documento reciente del BID titulado *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?* (BID 2014), *se puede lograr este objetivo creando las condiciones e incentivos necesarios para que se acelere el proceso de acumulación de factores productivos y se mejore la calidad del stock de capital físico y humano.* Pero, la creación de un entorno de esa naturaleza solo puede ser el resultado de **una institucionalidad público-privada orientada al desarrollo en el marco de una política deliberada para el desarrollo rural territorial.**

En todo caso, es importante poner especial atención a la diversificación de la economía territorial para no crear una dependencia excesiva respecto a estructuras unisectoriales, de tal manera que surjan oportunidades diversas de generación de empleo estable. De hecho,

más que diversificación productiva a nivel de finca, centrada en opciones agrícolas, el desarrollo rural territorial procura la diversificación de la estructura productiva en la que se sustenta la economía territorial y el establecimiento de encadenamientos entre sectores de baja y alta productividad.

En tal sentido, como establece la ETE (1999), las ciudades pequeñas y medianas de estas regiones constituyen centros para desarrollar actividades industriales y de servicios, investigación y tecnología, turismo y ocio. El proceso de diversificación interna de la economía rural implica el establecimiento de encadenamientos, relaciones y redes que sobrepasen el marco regional, el desarrollo de contactos con nuevos mercados y con otras empresas, y el acceso a la información y el conocimiento. Esto da valor a los argumentos de Echeverri y Ribero (2002), cuando establecen que *los encadenamientos productivos y la economía territorial aparecen, de esta forma, como los componentes básicos de una estrategia de desarrollo productivo diferente de la que subyace a la mayoría de los programas de alivio a la pobreza, soportadas tercamente en soluciones agraristas con enormes debilidades en economías de eficiencia.*

En todas las regiones del país hay centros de educación superior formando mucha gente joven en distintas áreas. Este es un recurso altamente subutilizado en las actividades productivas de los territorios rurales. Hay que incorporar a estas instituciones directamente en los procesos del desarrollo, no solo abriendo fuentes de trabajo para los graduados, sino también aprovechando sus capacidades de investigación y acompañamiento. Siendo la agropecuaria la principal actividad productiva de los territorios rurales, parece haber un divorcio entre los programas académicos y ese tipo de actividad. Es evidente que la cuestión del relevo generacional de los técnicos y profesionales (con nuevos conocimientos) ligados a la agropecuaria y al desarrollo rural territorial debe ser de alta preocupación dada la realidad económica de los territorios rurales. Sin embargo, el poder de atracción de jóvenes capacitados está sujeto a la posibilidad de establecimiento de actividades productivas dinámicas (no solo agropecuarias) con efectos de economías de aglomeración que atraiga, conserve y fortalezca ese tipo de capital humano⁶⁴.

Estas consideraciones marcan especialmente a los territorios predominantemente rurales o de baja capacidad territorial. Efectivamente, en razón de las características particulares de estos territorios, por el momento, la aparición de economías de aglomeración es limitada o inexistente y, consecuentemente, se inhibe la emergencia de círculos virtuosos de crecimiento económico con efectos multiplicadores en el territorio, que pueden estar asociados a procesos de transformación productiva con nuevas oportunidades de empleo y generación de ingresos. Esas características también sugieren la necesidad de poner especial atención en el aprovechamiento sostenible de los valores culturales y naturales existentes en esos territorios (del Rosario y Morrobel 2011). En ese sentido, el éxito de algunos territorios rurales pone de manifiesto que *vivir y producir en el campo no es un*

⁶⁴ Es evidente que muchos territorios rurales son expulsores de jóvenes. Sin embargo, es notable su presencia, muchos con altos niveles de formación académica, en la producción de banano para exportación, igual como sucede en el caso de la producción de vegetales en invernaderos o a cielo abierto.

obstáculo en sí para un desarrollo económico dinámico ni para el aumento del empleo (ETE 1999).

Los proyectos de desarrollo de las distintas organizaciones promotoras tienen que orientarse a facilitar la transformación productiva e institucional que genere alto crecimiento económico y social y permita reducir las brechas de desarrollo dentro y entre territorios. Es decir, se trata de construir capacidades económicas, sociales e institucionales eficaces para el desarrollo territorial. Sin embargo, ello no es posible sino en el marco de una institucionalidad de carácter territorial, como son las municipalidades. Lo contrario es permanecer en el enfoque tradicional, que define los proyectos como un conjunto de intervenciones aisladas, dirigidas más bien hacia la reducción de la vulnerabilidad de hogares o comunidades específicas, con un sentido paliativo, asistencialista o de supervivencia. Este tipo de intervenciones son válidas, y muchas veces necesarias, en la coyuntura inmediata de privaciones extremas de comunidades, hogares o personas particulares, pero no pueden generar impactos significativos en términos del desarrollo territorial, sobre todo, si nos colocamos en una perspectiva estratégica.

Limitaciones similares han tenido muchos proyectos con una visión desmedidamente tecnocrática; en este caso, por pérdida de legitimidad de los comunitarios, de los políticos y de los tomadores de las decisiones políticas. El desarrollo territorial no es el resultado de las iniciativas de un grupo de tecnócratas que ejerce el poder al margen de las especificidades sociales, culturales y políticas que definen las dinámicas sociales y económicas locales.

Como se afirma en el informe del BID (2014), *Las instituciones sólidas para la transformación productiva no pueden simplemente funcionar de arriba hacia abajo: necesitan de la colaboración público-privada.* En última instancia, el desarrollo rural territorial es un problema de distribución del poder para la participación activa, innovadora y democrática de los actores públicos y privados en la consolidación de una estrategia colectiva de largo plazo, con el fin de asegurar una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y social. Y esto pasa necesariamente por el reconocimiento del rol de la mujer rural: desde su invisibilidad casi absoluta en el plano familiar, laboral, empresarial, social y político, a ser participante activa en la definición del sentido de igualdad de oportunidades en relación a los hombres en el bienestar económico y social.

Debe ser claro, entonces, que el carácter territorial de un proyecto de desarrollo no deviene por su ubicación en una unidad político-administrativa particular, ni por el tipo de actividad sectorial que se promueve; tampoco por el número y tipo de “beneficiarios”, ni por el instrumental tecnológico que se adopta, sino por crear capacidades a través de la articulación de actores, hombres y mujeres, públicos y privados, con roles diversos, dentro y fuera del territorio, con sentido estratégico. En consecuencia, un proyecto de desarrollo con visión territorial implica encadenamientos, alianzas, coaliciones, integraciones y complementariedades. Ello implica un reordenamiento de funciones, competencias y responsabilidades hacia la construcción de una institucionalidad de los territorios rurales (Echeverri y Ribero 2002). Y ese reordenamiento institucional es, como tal, un proceso con una connotación eminentemente política, porque se trata de un proceso de reconstrucción

de las relaciones de poder, sustentado por el principio de que *las personas son portadoras de derecho* (PNUD 2010a).

Justamente, el desarrollo de territorios alude también a procesos de creación de ciudadanía, de fortalecimiento de la democracia y la administración local con miras a una mayor autonomía ligada a una mejor gestión territorial. Esto se contrapone al accionar histórico gubernamental visiblemente marcado por una visión clientelista y patrimonialista en el uso de los recursos del Estado (Lozano 2013) que elimina toda posibilidad de establecer una dinámica de desarrollo genuino. En cambio, la superación de esta situación supone el fortalecimiento de las instituciones territoriales; de manera privilegiada, la institucionalidad municipal. Ello implica estimular un proceso de creación de ciudadanía, sin lo cual el fin de lograr cohesión social y territorial queda suspendido. En los términos de Echeverri y Ribero (2002), *en el marco de la política territorial y de cambio de énfasis de planeación, emerge la importancia de la dimensión política expresada en la construcción de una nueva democracia participativa, donde la autonomía de los territorios y su propia capacidad de auto institucionalizarse, fundamenta una nueva forma de gestión del desarrollo. Esta propuesta se soporta en la necesidad de construir una verdadera ciudadanía rural.*

9. La dimensión política del DRT

La cuestión central aquí es ¿cómo consolidar una visión colectiva y estratégica de acciones coherentes, vinculadas, focalizadas hacia una finalidad fundamental que se oriente a la reducción de las privaciones y desigualdades y al desarrollo de capacidades, en el contexto de los territorios rurales funcionales dominicanos? Esto es, ¿cómo crear un orden institucional para el desarrollo rural en un territorio particular? Y, paralelamente, ¿cómo posicionar a los territorios rurales en las prioridades políticas del Estado y de la sociedad en general, reconociendo, valorando y promoviendo sus contribuciones al desarrollo nacional? (ECADERT 2014).

Este conjunto de intenciones remite necesariamente a un problema de orden político. Como afirma Lozano (2013), *la idea del grado de desigualdad que puede soportar una sociedad no depende únicamente de variables de estricto orden económico y social, remiten sobre todo a un marco político y a un clima de cultura y capacidad de acuerdo entre el Estado y la sociedad de que se trate*. En nuestro caso, hablamos de la construcción de un espacio donde existirán conflictos de intereses, pujas y debates, pero también consensos y convergencias para un ordenamiento institucional, acotado en su base por la municipalidad y la participación ciudadana que le otorga el carácter democrático a la gobernanza local⁶⁵, en el marco de la política nacional⁶⁶.

Las vinculaciones entre los distintos planos políticos, local, regional y nacional, constituyen el fundamento de una institucionalidad propia para el desarrollo rural desde una perspectiva territorial. Esta institucionalidad asumirá formas específicas acorde con la realidad de cada territorio, en el contexto del ordenamiento legal, de las políticas y las estrategias nacionales. Utilizando los argumentos de la ECADERT en su Plan de Acción Regional 2014-2018 (ECADERT 2014): *El abordaje territorial es la fuerza motriz de una nueva institucionalidad, pero no es una fórmula única y estandarizada. Es interpretada a la luz de las condiciones, problemáticas y potencialidades de cada territorio, como también de las particularidades de los actores existentes en ellos, de sus interacciones, acuerdos y desacuerdos. Pero esa fuerza motriz también es orientada y enmarcada en las políticas*

⁶⁵ La Real Academia define “gobernanza” como el *arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*.

⁶⁶ *Toda política para el desarrollo de los territorios rurales debería tratar de mejorar la integración de las áreas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre estas y las áreas urbanas, mientras que al mismo tiempo promueve el desarrollo sostenible en los territorios rurales. Tal iniciativa debe partir del Estado, en consenso con los gobiernos locales y con la participación del sector privado productivo y de la sociedad civil en general. No obstante, para ello se requieren normativas e instituciones apropiadas que faciliten el proceso de construcción de consensos.... El desarrollo rural en el país se ha producido sobre una base ad hoc, lo que ha dado lugar a veces a la duplicación de esfuerzos, confusión, ineficacia y desarrollo inconexo. Existe la necesidad de establecer una política pública clara con respecto al desarrollo de los territorios rurales y de vincularla con los programas y proyectos existentes de las diferentes instituciones* (documento preliminar EDDERT 2014).

públicas y la organización institucional de cada país. El plano territorial es determinante y requiere una atención especial, siempre en el marco de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo rural...Estos tres planos, para que sean parte de una estrategia integrada, deben establecer vasos comunicantes entre sí por los cuales transita información, conocimiento, recursos, orientaciones, demandas, decisiones, compromisos y demás relaciones necesarias para la ejecución de los planes y acciones y el logro de sus objetivos. De ahí que los planes territoriales sin el sustento político correspondiente a nivel local, regional y nacional constituirán buenas ideas con alcances restringidos. Como añadidura, hay que asumir el sustento supranacional que define la participación del país en la ECADERT, en el marco de los acuerdos del SICA y, consecuentemente, apropiarse de la Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial (EDDERT) como expresión nacional de esos acuerdos.

Los argumentos anteriores nos colocan en una dirección concreta: si el accionar de las organizaciones públicas y privadas se orienta al desarrollo en territorios particulares, entonces hay que asumir que la base político-administrativa para el ordenamiento institucional orientado al desarrollo de dinámicas sociales y económicas territoriales reside en los municipios. Ello es así, puesto que *constituyen las entidades básicas del territorio, en donde la comunidad ejerce todas sus actividades, estando representada por sus ayuntamientos que, como gobiernos locales que son, deben garantizar y promover el bienestar social, económico y la prestación de servicios eficientes a todos los municipios; ...y El ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio (Ley No. 176-07).*

En su Artículo 22 sobre los Planes Municipales de Desarrollo, la Ley 176-07 establece que: *Los ayuntamientos aprobarán, a iniciativa de las y los síndicos y con participación de la comunidad, planes municipales de desarrollo, a los fines de:*

- a. Lograr una utilización e inversión adecuada de los recursos municipales para impulsar su desarrollo integral, equitativo y sostenible.*
- b. Brindar una oportuna y eficiente atención a las necesidades básicas de la comunidad.*
- c. Lograr un ordenamiento racional e integral del territorio municipal.*

En la misma Ley 176-07, en su Artículo 236 sobre el Presupuesto Participativo, se afirma:

Se instituye el sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de la transferencia que reciben los municipios del Presupuesto Nacional por la Ley, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto.

Y en su Artículo 237 sobre los objetivos del Presupuesto Participativo Municipal, se dice:

Los objetivos del Sistema de Presupuesto Participativo Municipal son:

1. *Contribuir en la elaboración del Plan Participativo de Inversión Municipal, propiciando un balance adecuado entre territorios, urbanos y rurales;*
2. *Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación protagónica de las comunidades en la identificación y priorización de las ideas de proyectos;*
3. *Ayudar a una mejor consistencia entre las líneas, estrategias y acciones comunitarias, municipales, provinciales y nacionales de desarrollo, de reducción de la pobreza e inclusión social;*
4. *Garantizar la participación de todos los actores: comunidades, sectores, instancias sectoriales y otras entidades de desarrollo local y que exprese con claridad su compromiso con los planes de desarrollo municipales;*
5. *Identificar las demandas desde el ámbito comunitario, articulando en el nivel municipal las ideas de proyectos prioritarios, lo que facilita la participación directa de la población;*
6. *Permitir el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto;*
7. *Realizar el mantenimiento preventivo de las obras públicas.*

Este marco legal implica que los municipios son los espacios legítimos para asentar localmente la política para el DRT. En consecuencia, el marco de actuación para desplegar este tipo de acción consistente con la política nacional, de acuerdo con la Ley No. 498-06 (de Planificación e Inversión Pública) y la END 2030, está determinado por los Presupuestos Participativos Municipales (PPM), como mecanismo de participación ciudadana para la asignación presupuestaria de la inversión en el municipio; los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), como instrumento articulador de las iniciativas de desarrollo en los territorios municipales; y los Planes Provinciales de Desarrollo (PPD), como instrumento promotor y articulador de iniciativas intermunicipales que emergen de los PMD y se enmarcan en el espacio provincial⁶⁷. Como tales, los PPM, los PMD y los PPD son los medios para concretar territorialmente la Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial⁶⁸. De otro modo, no hay posibilidad formal de orientar la inversión pública hacia los territorios rurales.

Efectivamente, la Ley No. 498-06 prevé los Consejos de Desarrollo como espacios institucionales para la intermediación de las demandas de la sociedad hacia el gobierno central y los gobiernos locales. Esta establece que: *Los Consejos de Desarrollo estarán constituidos a nivel municipal, provincial y regional. Son la instancia de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio que tiene como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y el gobierno municipal. Participarán en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial según corresponda.* En todos los Consejos hay una amplia representación de los sectores público y privado acorde con el ámbito territorial correspondiente. Los presupuestos participativos y de los planes de desarrollo municipal y provincial son la base para articular

⁶⁷ Algunos territorios rurales funcionales coinciden con el espacio provincial. Ejemplo de ello es Pedernales (Figura 12 y Anexo 4).

⁶⁸ *La EDDERT pretende ser una guía general: aspira a desempeñar este papel y su objetivo es promover la integración de los territorios rurales en la dinámica general de desarrollo del país, creando un entorno facilitador que anime a los actores locales a participar e implicarse en la promoción de su propio desarrollo y bienestar (documento preliminar EDDERT 2014).*

institucionalmente el desarrollo en los territorios rurales funcionales, en el marco de la END 2030.

Aún más, en dos de los considerandos de la Ley 170-07 (precedente de la 176-07) que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal, se dice:

CONSIDERANDO: Que es fundamental para el desarrollo local dotar al Estado de claros indicadores de las prioridades de toda la inversión pública que deberían ser tomados en cuenta cada año en la elaboración del Presupuesto Nacional, especialmente en cuanto a la inversión pública en el territorio;

CONSIDERANDO: Que es necesario incentivar el desarrollo local bajo el liderazgo de los gobiernos municipales en coordinación con el gobierno central y sus sectoriales, y con los sectores privados, de tal manera que pueda complementarse recíprocamente la inversión del gobierno nacional y la municipal desde una perspectiva de desarrollo local, de reducción de la pobreza e inclusión social;

Así pues, el carácter político del desarrollo territorial hay que asumirlo en toda su plenitud. Esto es, asumir el sentido de participación ciudadana en el poder local para reordenar las instituciones que hacen funcionar las interacciones sociales y económicas con el fin de alcanzar el desarrollo territorial. Hablamos de la creación de una nueva ciudadanía territorial basada, como le llama Boff (2014b), en una *co-ciudadanía* de los representantes de la sociedad civil, la academia y las bases populares, que toman iniciativas por sí mismos y someten a control democrático al gobierno local y las instancias gubernamentales sectoriales, para la construcción de un territorio con crecimiento económico, redistribución de la riqueza, justicia social, equidad, cohesión social y territorial y sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad, como lo señala la END 2030.

En los términos de la CEPAL (2007), ese proceso de creación de ciudadanía territorial tiene profundas implicaciones para la cohesión social porque ella está conectada al sentido de pertenencia de la población: *para fortalecer el cemento que hace que la sociedad permanezca junta es preciso que los individuos se sientan parte de ella, que participen en el debate público y que se apropien de las políticas de desarrollo, lo cual equivale al logro de una ciudadanía sustantiva, más allá de una mera ciudadanía formal...En este marco, el sentido de pertenencia tiene un papel crítico en los procesos de cohesión y sus resultados; en la medida en que los actores se sientan parte de la sociedad, mucho más probable será que participen en los asuntos públicos y en las políticas de inclusión y cohesión sociales*⁶⁹.

⁶⁹ *La participación es productora de cohesión social, por cuanto lubrica la cooperación entre ciudadanos e instituciones. En una sociedad cohesionada se debería observar una amplia participación en las organizaciones políticas y sociales, en lugar de una actitud de indiferencia ante ellas. Una sociedad con un alto grado de cohesión es aquella en la que los ciudadanos están favorablemente dispuestos a tomar parte en la política local y nacional, la autoridad de las organizaciones gubernamentales es aceptada y los derechos y responsabilidades colectivos son cumplidos (CEPAL 2007).*

En ese contexto, debido a la naturaleza de los mismos, los PPM, PMD y PPD deben ser los instrumentos para plasmar políticamente el proceso de construcción territorial sobre una base institucional genuina. Esos planes son productos de la participación amplia de distintos actores territoriales con alto sentido de pertenencia. Los programas y proyectos para la aplicación de la EDDERT en los territorios rurales funcionales tienen que estar conectados consustancialmente a los PPM, PDM y PDP. Siendo esto así, desde la perspectiva del DRT, para los programas y proyectos que no estén sustentados en la territorialidad municipal será difícil, si no imposible, garantizar una base social amplia y una articulación público-privada permanente; tampoco podrán imprimirle el carácter político a sus iniciativas en una visión estratégica. Es decir, no podrán ser visibles, dimensionados y apropiados en el plano de la política nacional.

Por otro lado, la predominancia rural en la mayoría de los territorios municipales debe ser una consideración clave en la definición de los planes de desarrollo municipal. Infortunadamente, las cosas funcionan en dirección opuesta: generalmente se impone el sesgo urbano en la planificación municipal, de modo tal que en las acciones de los ayuntamientos generalmente se ignora o desatiende el entorno rural que le corresponde. En consecuencia, el carácter territorial en la gestión municipal es prácticamente inexistente. El manejo típico de los ayuntamientos se circunscribe exclusiva o prioritariamente a cuestiones relacionadas con la entrega de algunos servicios básicos como la recolección de basura, señalización de calles, manejo de los cementerios y los mercados urbanos, además de la inversión en infraestructuras y equipamiento que evocan el paisaje de las ciudades grandes, aunque se trate, como sucede en muchos casos, de territorios netamente rurales donde la mayor parte de la población reside fuera del asentamiento urbano (del Rosario *et al.* 2014). En ese esquema, el proceso de desarrollo económico y social del territorio se atribuye más bien a la iniciativa exclusiva del gobierno central a través de sus instancias sectoriales o, en su defecto, a la acción directa del Presidente de la República⁷⁰.

Contrario a lo anterior, los gobiernos locales tienen que asumir un rol de primer orden en el proceso de planificación y gestión municipal para el desarrollo territorial. Así lo establece la Ley No. 176-07, en su Artículo 19, sobre las competencias propias de los ayuntamientos: *Promoción, fomento y desarrollo económico y social*, entre otras. Ello supone una visión que promueve y fortalece las vinculaciones rural-urbanas, tanto al interior del territorio como en sus conexiones hacia el exterior para consolidar el proceso de desarrollo del territorio. De igual manera, el carácter dinámico de los territorios rurales sugiere la necesidad de asumir una visión territorial también dinámica. Esto puede ser válido no sólo para las administraciones del sector público, sino también para entidades no gubernamentales que promueven proyectos de desarrollo (Ortega 1998). Como afirman Jordan y Simioni (2002), el municipio debe desempeñar un rol importante en el desarrollo de la economía local y regional; más aún, puede llegar a ser un socio estratégico para el desarrollo de su territorio y del país. Sobre esta base, la promoción de asociaciones de empresas de la ciudad y del

⁷⁰ Muchos PDM reflejan esta situación. Sin embargo, hay que reconocer que los ayuntamientos no disponen de los recursos que establece la Ley No. 166-03 y, por tanto, tienen serias limitaciones para cumplir con su rol de promotor del desarrollo económico y social de su territorio. Pero, además, estas limitaciones son el resultado de la creación desmedida y atomización extrema de entidades municipales que resultan de la división político-territorial (del Rosario *et al.* 2014).

campo puede generar economías de aglomeración a nivel regional por el aprovechamiento de los efectos sinérgicos potenciales y el intercambio de conocimientos e informaciones entre las empresas de la región (ETE 1999).

Además, dado que las interacciones económicas y sociales de carácter territorial suelen trascender las demarcaciones político-administrativas particulares, es una exigencia la colaboración de las autoridades locales para promover la competitividad económica⁷¹ y social del conjunto para beneficio de todas las partes. Así, cobra sentido el concepto de territorio rural funcional como un espacio de interacciones municipales para fines de construir un proceso de desarrollo territorial⁷². Por ejemplo, es importante la creación de redes de ciudades pequeñas, villas y aldeas puesto que la combinación de los potenciales urbanos constituye frecuentemente la única posibilidad de alcanzar un número de consumidores suficiente para el mantenimiento de las empresas y servicios, que las distintos centros urbanos no podrían conseguir por sí solos. Lo mismo se puede decir de muchos servicios públicos. Dentro de estas ideas, también resulta válida la consideración de Ortega (1998) sobre el rol integrado de los municipios, por cuanto la gestión y planificación local con visión territorial se orienta a facilitar la obtención de empleo, de servicios, el acceso a la recreación y la cultura, el ahorro de tiempo y de energías que se destinen a la elevación de la calificación laboral, técnica, profesional y espiritual, que muchas veces no están disponibles en la demarcación administrativa particular.

Si bien los argumentos anteriores son razonables, contrario al concepto del desarrollo con visión territorial, en la República Dominicana hay una tendencia crítica de segregación atomizadora de entidades municipales, bajo el supuesto de la existencia de capacidades propias para sustentar el desarrollo de las mismas. No obstante, resulta impensable un proceso aislado de desarrollo endógeno de unidades administrativas segregadas cuya dinámica social y económica depende de dinámicas territoriales del municipio de origen u

⁷¹ *La articulación de una economía de territorio implica el reconocimiento de la competitividad proveniente de sus ventajas competitivas y comparativas, las cuales se desarrollan a partir de las relaciones de los diferentes eslabones de la cadena productiva. Las economías de aglomeración y la consolidación de “clústeres productivos”, de suyo multisectoriales, determinan factores esenciales de la competitividad y definen la forma en que los territorios pueden captar beneficios de la misma. Estos beneficios se derivan de actividades productivas articuladas a cadenas de valor eficientes y competitivas del nivel nacional (Cordero-Salas et al. 2003).*

⁷² *Brasil se ha dado una estrategia de desarrollo local rural centrada en la conformación y gestión de Territorios de Identidad y estructurada en la denominada Política de Desarrollo de los Territorios Rurales. Los territorios de identidad se constituyen en unidad espacial supranacional con una delimitación basada en rasgos de identidad de agrupaciones de municipios cohesionados que comparten características culturales, políticas, económicas, sociales y/o ambientales y que expresan capacidad de movilización, organización y participación. Se ha favorecido en el país un ciclo de gestión territorial que permite ordenar las acciones de planeación y ejecución de los proyectos y líneas de inversión y que proporciona una estructura de trabajo y operación orientada a la participación, la planeación intermunicipal y la cooperación local en el desarrollo de programas de desarrollo territorial. Estos procesos participativos encuentran su expresión en los Consejos de Desarrollo Territorial —CODETER— como espacios descentralizados de negociación y consenso para la planeación, gestión y orientación de la demanda territorial (Echeverri y Echeverri 2009).*

otras que les trascienden. Es decir, esas unidades no pueden desarrollar “vida propia” al margen del territorio motorizador⁷³.

El desarrollo territorial no puede ser el resultado de la segregación de territorios. Es todo lo contrario; se trata de procesos con sentido estratégico que suponen la integración territorial de distintas entidades municipales. Ello es así porque el territorio es una construcción social que se define en el tiempo por la articulación sinérgica de múltiples factores económicos, sociales y culturales sobre un basamento natural, que trasciende a unidades político-administrativas particulares, e impregna el sentido de pertenencia a su población. El desarrollo territorial es mucho más que recoger basura, construir aceras, parques o cementerios en un asentamiento urbano. Las interacciones municipales son necesarias porque la complejidad de los compromisos y responsabilidades de los actores públicos y privados es más que evidente. Salvo excepciones, las tareas que implica el desarrollo territorial no pueden ser asumidas por una unidad administrativa de manera aislada; y será menos viable si se trata de unidades de baja capacidad territorial para el desarrollo.

Todavía más, puesto que reducir las desigualdades sociales no es solamente un asunto de aumentar la renta, a través de más y mejores empleos, sino también crear oportunidades a través de una infraestructura social de servicios accesibles a todos y de participación ciudadana efectiva, el DRT se concibe como desarrollo integral. Y esto es responsabilidad primera de los gobiernos locales que deberán asumir el desarrollo económico y social de su territorio como tarea principal⁷⁴.

⁷³ Aunque no se trata de un territorio rural, un buen ejemplo de lo que decimos es la intención de crear, segregándolo del Municipio de Santiago, el Municipio Santiago Oeste que incluye varios barrios densamente poblados de la ciudad de Santiago de los Caballeros (Ver www.elcaribe.com.do/2014/07/08/diputados-aprueban-creacion-santiago-oeste: *Cámara de Diputados aprobó este martes en segunda lectura la creación del municipio Santiago Oeste, que comprende la sección El Ingenio Abajo, el barrio Cienfuegos, entre otras comunidad*). Al margen del problema legal que podría suscitar el hecho, desde la perspectiva del desarrollo, Santiago Oeste tendría poca probabilidad de articular por sí solo un proceso sostenible de creación de oportunidades y capacidades (económicas, sociales, culturales y políticas) para la población que allí reside, al margen del Municipio de Santiago que constituye el nodo central de producción de bienes y servicios y de conexiones de toda la región. ¿Cómo pensar el proceso de planificación urbana de la ciudad de Santiago de los Caballeros, que es un cuerpo funcional integral, como si fuese un simple sumatorio de barrios con mayor o menor población? Un gobierno local ineficiente no puede ser justificativo de la segregación del territorio, bajo el supuesto del que el nuevo gobierno del territorio segregado será mejor. Esta justificación solo sirve para promover permanentemente la división territorial y, así, reducir las capacidades territoriales para el desarrollo de los antiguos y nuevos municipios. El problema de la existencia de malos gobiernos locales es un problema directamente relacionado con la inexistencia de un ejercicio efectivo de ciudadanía que sea capaz de someter a control democrático a los gobiernos locales. Más que mejorar la calidad de vida de los habitantes, esta iniciativa de segregación, así como la multiplicación irracional de entidades municipales, parece tener otras razones relacionadas con el uso fraccionado de los recursos públicos en beneficio de grupos particulares y el clientelismo político (del Rosario *et al.* 2014). Debido a esto, todo indica que tendremos un nuevo municipio, segregado de Santiago, empujado por la dinámica conocida de las elecciones generales del año 2016.

⁷⁴ *El enfoque territorial del desarrollo rural da un papel central a la buena gobernanza por su contribución a la mejora de las capacidades locales y las condiciones de desarrollo. Un buen gobierno favorece la cooperación y la emergencia de sinergias entre actores, instituciones y territorios. Por otro lado, la globalización y la liberalización de los mercados han puesto de manifiesto la necesidad de trabajar en red y consolidar*

En adición, como se deduce de los argumentos anteriores, más allá de la perspectiva económica del desarrollo rural territorial, centrada en los factores de localización de recursos y actividades económicas, hay aspectos fundamentales que deben estar en la consideración del desarrollo territorial: factores como la calidad del patrimonio natural y cultural, el carácter democrático de la toma de decisiones, y, no menos importante, la iniciativa y el compromiso de los políticos regionales y locales, así como de otros agentes sociales (ETE 1999). Así deviene una acción estratégica orientada a la cohesión social con sentido territorial en el contexto de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Reconocer las ventajas de operar en el marco de territorios rurales funcionales, como categoría de interpretación y gestión, conduce al análisis del potencial asociativo de los municipios. De ahí que tenemos necesariamente que valorar la importancia de las asociaciones de municipios de las regiones, vinculadas a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), para impulsar un enfoque y una gestión territorial en los municipios. Estas asociaciones operan con una base social amplia, con arraigo y permanencia en las regiones, además de su naturaleza legal. Las asociaciones de municipios aglutinan a los gobiernos locales regionales, representados por sus alcaldes⁷⁵. Tienen, además, un organismo ejecutivo con una unidad técnica intermunicipal. Por su naturaleza, las asociaciones de municipios son espacios organizados que asumen el tratamiento de problemas económicos, sociales y políticos de los municipios correspondientes en el marco de una región particular. Por tales razones, desde el punto de vista de la cooperación intermunicipal, no existe otro organismo de base territorial con los atributos para impulsar ese tipo de proceso consultivo y ejecutivo intermunicipal. En consecuencia, las asociaciones de municipios son la instancia institucional genuina para facilitar el desarrollo de una iniciativa asociativa de carácter intermunicipal a nivel de los gobiernos locales, llámese mancomunidad u otro acuerdo intermunicipal, sobre la base de la consolidación de dinámicas económicas y sociales de desarrollo en los territorios rurales funcionales⁷⁶.

A la vez, por su misma naturaleza, las asociaciones de municipio son el instrumento idóneo para promover y facilitar la emergencia de un espacio organizado de participación amplio y abierto, público-privado, que incluye personas, productores, empresas, organizaciones de la sociedad civil en general, autoridades municipales y todo el que tenga interés en el DRT (sea en el marco de una mancomunidad o de otra instancia organizativa intermunicipal). Ese espacio organizado se refiere a los Grupos de Acción Territorial (GAT), como le llama la ECADERT; o lo que la EDDERT denomina Organización Local para el Desarrollo del Territorio (OLDET). Son colectivos de personas y/o de organizaciones, alianzas público-privadas,

estructuras “puente” o “interfase” que permitan salvar dificultades entre distintas escalas de una misma realidad o aprender de la experiencia de realidades distintas (Echeverri et al. 2008).

⁷⁵ La posibilidad de algunos alcaldes de repetir por varios períodos gubernamentales le otorga un nivel importante de estabilidad a las ejecuciones de las asociaciones de municipios.

⁷⁶ *Es fundamental que estos instrumentos, sean acuerdos intermunicipales o mancomunidades de entidades de la administración local, tengan especificidad en sus fines para que se conviertan en verdaderas herramientas de gestión eficientes. Otra cosa es que tengan flexibilidad para incorporar nuevas competencias, que dependerá de su capacidad para desarrollarlas. Como todo nuevo instrumento, debe construirse bien, paso a paso, y se deben instalar capacidades para su adecuado uso. De lo contrario, nos encontraremos con instancias supramunicipales inoperativas o demasiado difusas como para que den resultados que impacten en la ciudadanía (Alba 2013).*

constituidos para la aplicación de la estrategia de DRT a lo interno de un territorio rural funcional, en una perspectiva de largo plazo.

Retomando los argumentos de Alba (2013), las OLDET posibilitan:

- 1) Movilizar los medios, diferentes y complementarios, del sector público y del sector privado.
- 2) Agrupar a agentes locales en torno a un proyecto colectivo, lleno de acciones comunes e intersectoriales.
- 3) Mejorar la competitividad económica y social⁷⁷ del territorio, a través de un enfoque multisectorial, multifuncional y multidimensional.

Pero son necesarias algunas acotaciones importantes para el caso dominicano. Como está establecido en la Ley, a nivel de municipio, los Consejos de Desarrollo Municipal son *la instancia de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio*. Reconociendo ese mandato, las OLDET son una propuesta organizativa que operaría en el marco de una mancomunidad u otro tipo de acuerdo intermunicipal, siendo estas formas asociativas intermunicipales, como tales, instancias supramunicipales conforme con la Ley No. 176-07. Las OLDET son también instancias de participación público-privada, pero abiertas para todo el que tenga interés en lo que tiene que ver específicamente con la ejecución de la EDDERT en un territorio rural funcional particular. De ahí que, las OLDET son espacios sociales organizados para la acción concerniente generalmente a más de un municipio⁷⁸. Pero, aun con este carácter intermunicipal, las demandas que surgen del consenso de este colectivo tendrán que pasar por los Consejos correspondientes para ser articuladas y canalizadas al gobierno central y/o al gobierno municipal, como establece la Ley. Por esta razón, además de otros actores relevantes, los Consejos, como tales, estarían representados en esa instancia intermunicipal de participación público-privada para vincular las iniciativas de carácter territorial con las funciones propias de los Consejos de Desarrollo de los municipios particulares, en el marco de un territorio rural funcional específico. En definitiva, las OLDET implican nuevas funciones, competencias y responsabilidades de las mismas municipalidades participantes y sus munícipes para el DRT, vinculadas con las instancias institucionales establecidas por la Ley para la formulación y aplicación de los planes estratégicos territoriales que, como tales, tienen un horizonte temporal de largo plazo.

⁷⁷ *Las rentas privadas no son el único elemento que debe tomarse en cuenta al evaluar la competitividad de un territorio. Las rentas sociales, definidas como beneficios no económico-comerciales que expresan el interés colectivo y que comprenden elementos tan importantes como la justicia social, la democracia, la gobernabilidad, y la sostenibilidad también juegan un papel preponderante en la competitividad ... Un territorio es competitivo cuando su modelo de desarrollo combina una alta rentabilidad privada (riqueza privada) con una alta rentabilidad social para la población (riqueza social)* (Cordero-Salas et al. 2003).

⁷⁸ Por ese carácter supramunicipal, no resulta contradictorio sino conveniente que miembros de los Consejos de Desarrollo de los distintos municipios participen en una misma OLDET en el marco de un territorio rural funcional particular. Ello permitiría una conexión funcional directa entre los planes de desarrollo de cada municipio y la estrategia para el DRT en un territorio rural funcional.

También, la institucionalidad interna para el DRT requiere de una instancia formal, legitimada por la comunidad, los políticos y las autoridades gubernamentales, que sea profesionalizada, facilitadora, articuladora y animadora de los procesos que implican la interacción con los gobiernos locales, el gobierno central, las instancias sectoriales, ONG, empresas, agencias nacionales e internacionales de cooperación y academias, entre otros; pero también facilitadora y coordinadora de los planes estratégicos, programas y proyectos concernientes a la ejecución de la EDDERT en el territorio rural funcional particular. En ese sentido, de acuerdo con lo que establece la misma EDDERT, *si ya existe una organización en un territorio dado, que cumple con los criterios requeridos, no sería necesario establecer una nueva. En este caso, la idea sería fortalecer la organización existente para que pueda realizar las tareas requeridas.* Consiguientemente, son las unidades ejecutivas de las asociaciones de municipios las que cumplen con esos criterios para desarrollar una labor técnica de apoyo y animación. De hecho, algunas de las funciones indicadas ya son realizadas por las unidades ejecutivas de las asociaciones existentes en distintas regiones del país.

En coordinación con la instancia gubernamental que tiene la responsabilidad de la aplicación general de la EDDERT (en nuestro caso, el Ministerio de Agricultura), la territorialización de esa aplicación tiene que ser asumida bajo el ordenamiento que establece la Ley sobre las estrategias de desarrollo territorial. En este sentido, las unidades ejecutivas de las asociaciones de municipios pueden tener un rol protagónico para la consolidación de la EDDERT en tanto operarían, en cooperación con otros técnicos de las instancias públicas sectoriales, de organizaciones de la sociedad civil y profesionales de la academia, como plataforma de apoyo técnico y de animación en las distintas OLDET que operarían en cada región. Esto resulta razonable puesto que, al menos inicialmente, parece poco viable establecer una unidad de apoyo dotada de capacidad técnica, cierto poder de decisión y un presupuesto para cada OLDET. Si así fuera, habría que establecer 41 unidades técnicas, de acuerdo con el número de territorios rurales funcionales, distribuidas en número distinto por región (Anexo 4). Obviamente, una priorización inicial de territorios funcionales reduciría este número; pero, aún en este caso, sería una acción redundante, existiendo ya las unidades ejecutivas de las asociaciones de municipios en las regiones. El asunto sería fortalecer estas unidades.

Por otro lado, hay que reconocer que la cooperación internacional puede ser un factor importante para estimular el inicio del proceso y acciones puntuales, pero no garantiza la sostenibilidad de la EDDERT⁷⁹. La ocurrencia de un proceso sostenido de desarrollo territorial solo puede ser el resultado de la adopción de esta estrategia como objeto de la política pública nacional, también asumida a nivel de las municipalidades, y el

⁷⁹ La Cooperación Española ha estado involucrada intensamente en la dinámica del SICA y de la ECADERT. De igual modo, en la República Dominicana ha asumido un rol de apoyo importante a distintas iniciativas territoriales en la Región Enriquillo. Además, ha estado presente en la elaboración de la EDDERT. Hay que destacar también la participación del IICA en muchas de las iniciativas relacionadas con la ECADERT.

empoderamiento de ciudadanos⁸⁰ que participan y se implican como sujetos sociales en dicho proceso.

Este entramado institucional es fundamental porque en definitiva la EDDERT hay que entenderla como una herramienta general que organiza las ideas para alcanzar una situación de cohesión social en los territorios rurales. Pero el logro efectivo de este propósito está sujeto indefectiblemente a la política pública para eliminar privaciones económicas, sociales y políticas, y a las reacciones de los ciudadanos frente al modo como opera esa política. Es así porque la cohesión social tiene dos dimensiones que se articulan dialécticamente (CEPAL 2007): a) la eficacia de los mecanismos instituidos para la inclusión social y, b) el comportamiento y la valoración de los sujetos sociales frente a esos mecanismos. De un lado, entre los mecanismos indicados, están el mercado de trabajo, el sistema educativo, la titularidad de derechos, las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Todos estos son mecanismos del ordenamiento de las políticas públicas. Y de otro lado, los comportamientos y valoraciones que refieren a la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de las normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos, determinados por los sujetos de la sociedad.

En ese sentido, hablamos de cohesión social entendida, según los términos de la CEPAL (2007), como fin y medio simultáneamente; y también como resultado y proceso. *En tanto fin, es objeto de las políticas públicas, en la medida en que estas apuntan a incrementar los niveles de bienestar y a que todos los integrantes de la sociedad aporten y se beneficien del desarrollo. Es también medio debido a que las sociedades más cohesionadas proporcionan un marco institucional más adecuado para el crecimiento y a que las políticas de inclusión social requieren de pactos sociales que den legitimidad a dichas políticas. Asimismo, es proceso debido a que toma en cuenta las dinámicas y mecanismos de inclusión-exclusión que afianzan o erosionan la cohesión social. Y resultado en la medida en que considera el estado de situación de factores críticos para la cohesión en un momento determinado del tiempo.*

En ese contexto, el montaje de una estrategia de DRT en los territorios rurales funcionales, sea bajo la plataforma institucional de una mancomunidad u otro tipo de acuerdo, supone necesariamente establecer un pacto social; es decir, un arreglo político que otorgue fuerza y continuidad a la política pública. Este pacto implica negociar y consensuar amplios acuerdos y el reordenamiento de las funciones, los compromisos y responsabilidades de una extensa gama de actores sociales, públicos y privados, de tal manera que se garanticen los efectos del desarrollo de largo plazo. Se trata de compromisos que permitan a los ciudadanos actuar como un único cuerpo político para la construcción de un proceso de desarrollo territorial asumido por una política pública de largo plazo que está orientada a eliminar las privaciones y distribuir oportunidades y capacidades y, finalmente, distribuir el

⁸⁰ *El empoderamiento requiere tanto agencia, como estructuras institucionales de apoyo, ya que la gente puede ejercer poder en el hogar y el trabajo, en la política, en la comunidad y en la sociedad. El empoderamiento tiene que ver con las personas en su condición de individuos y de actores grupales, ya sean cooperativas locales, sindicatos o movimientos políticos nacionales que impulsan cambios (PNUD 2010b).*

bienestar. *Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y dispuestos a ceder sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto* (CEPAL 2007).

Por lo anterior, el DRT no puede entenderse como un simple resultado de la acción de un grupo de tecnócratas, de una burocracia pública sectorial o un líder municipal, provincial, regional o nacional que sustituye la voluntad de los ciudadanos e inhibe la participación activa de la comunidad en las decisiones relacionadas al desarrollo de su territorio, convirtiéndola en una comunidad “paciente”. En ese sentido, si algo resulta claro es que el clientelismo típico del quehacer político nacional desarticula la capacidad de agencia de los ciudadanos, no sólo porque fortalece su situación de clientes sometidos a un patrón o líder político, sino porque los desarticula como sujetos políticos con intereses colectivos propios (Lozano 2013).

Los argumentos de la CEPAL (2007) para los países de la región también resultan pertinentes para poner en marcha y sostener una estrategia de desarrollo rural territorial en la República Dominicana: un pacto social para la cohesión social y territorial apunta a *sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable*. Es decir, se requiere la legitimación de la cohesión social *como objeto de las políticas públicas y de promover las condiciones institucionales necesarias para su logro*. En consecuencia, mientras la EDDERT no alcance este nivel de legitimación seguirá siendo un documento de buenas intenciones con escaso enraizamiento en las realidades territoriales para provocar la transformación productiva e institucional asociada al DRT. Utilizando la expresión de Fanelli y Guzmán (2008) aplicada al crecimiento económico, para lograr los objetivos de la EDDERT no alcanza con que el contenido de la estrategia sea correcto: también se necesita un Estado efectivo, lo cual equivale a decir una burocracia con un mínimo de efectividad, un Estado con recursos suficientes y, agregamos, ciudadanos empoderados con intereses colectivos propios; es decir, se necesita también verdaderos “agentes” (en los términos de Sen 2000) para el desarrollo territorial.

Sin embargo, hay que mostrarse de acuerdo que lograr un pacto social de la naturaleza mencionada no es tarea fácil. En una sociedad como la nuestra, con desigualdades tan marcadas, con un Estado deficiente para promover y proteger los derechos de las personas y, consecuentemente, con instituciones reproductoras de esas desigualdades, el acceso a las oportunidades depende del poder de la persona o del grupo al que pertenezca; o sea, es un asunto de poder y no de derechos como debiera ser (PNUD 2010a). Por tanto, parafraseando a Lozano (2013), dado que el pacto social es un camino inevitable para reducir las desigualdades y establecer un proceso de desarrollo sostenible, los obstáculos a enfrentar son muchos. Algunos son notables: primero, la heterogeneidad de los territorios y la ausencia de sintonía entre los gobiernos locales dificultan la implementación de políticas comunes a nivel de los territorios rurales funcionales. Segundo, la fragilidad institucional, perceptible a nivel nacional y local, imposibilita la visión de largo plazo de los procesos de desarrollo. Y, tercero, el “déficit ciudadano” que resulta en escaso poder de los actores sociales frente al Estado, unido a la generalizada clientelización de la relación Estado/sociedad, conlleva la inestabilidad de cualquier acuerdo político. Desde nuestro punto de vista, esos son los factores críticos para la cohesión social y, por tanto, los grandes

retos del desarrollo rural territorial en la República Dominicana. Es así porque el desarrollo rural territorial dominicano, utilizando las palabras del PNUD (2010a), es *voluntad, es compromiso, es decisión, es vocación de construir un país diferente, incluyente, respetuoso de las normas y las leyes, con visión de largo plazo, que se fije metas, que haga pactos, que respete los acuerdos y que tome en cuenta a todos los dominicanos y dominicanas*. Y esto sigue siendo tarea pendiente.

Referencias

- Alba, M. 2013. Construcción de Asociaciones Intermunicipales en la Administración Local de la República Dominicana. Santo Domingo, DO. 56 p.
- Banco Central de la República Dominicana. 2014. Algunas consideraciones sobre la Informalidad y los Ingresos en el Mercado Laboral de la República Dominicana (Parte I). Página Abierta. Junio 30. Banco Central. Santo Domingo, DO. 5 p.
- Banco Central de la República Dominicana. 2014. Algunas consideraciones sobre la Informalidad y los Ingresos en el Mercado Laboral de la República Dominicana (Parte II). Página Abierta. Julio 7. Banco Central. Santo Domingo, DO. 15 p.
- Banco Central de la República Dominicana. 2014. Estadísticas Económicas. <http://www.bancentral.gov.do/>.
- Banco Mundial. 2014. Cuando la Prosperidad no es Compartida: Los vínculos débiles entre el crecimiento y la equidad en la República Dominicana. Washington D. C. US. 24 p.
- Bellet, C; Llop, J. 2002. Las Líneas de Trabajo del Programa UIA-CIMES: Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial. En Las Nuevas Funciones Urbanas: Gestión para la Ciudad Sostenible. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 48. Naciones Unidas. Santiago, CL. pp. 33-47.
- Berdegú, J; Carriazo, B; Jara, B; Modrego, F; Soloaga, I. 2012. Ciudades, Territorios y Crecimiento Inclusivo en Latinoamérica: Los Casos de Chile, Colombia y México. Documento de Trabajo N° 118. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural. Santiago, CL. 55p.
- Berdegú, J; Reardon, T; 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. 26 p.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Editado por Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias, Ernesto Stein. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. US. 543 p.
- BID, FAO, CEPAL, RIMISP. 2004. Empleo e Ingresos Rurales No Agrícolas en América Latina. Santiago, Cl. 289 p.
- BID, FAO, CEPAL. 2000. Documento de Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Internacional sobre Desarrollo del Empleo Rural no Agrícola en América Latina. Naciones Unidas. Santiago, CL. 19 p.

- Boff, L. 2014a. Los “rolezinhos” nos acusan: somos una sociedad injusta y segregacionista. La columna semanal de Leonardo Boff. 2014-01-26. <http://www.servicioskoinonia.org/boff/>.
- Boff, L. 2014b. La gestación del pueblo brasileiro, la universidad y el saber popular. La columna semanal de Leonardo Boff. 2014-01-26. <http://www.servicioskoinonia.org/boff/>.
- Ceara-Hatton, M. 2013. La desigualdad en RD: un patrón de largo plazo. Conferencia presentada el 24 de julio del 2013. Acento 22 de agosto 2013. Consultado 14 ago 2013. Disponible en: <http://acento.com.do/2013/opinion/210531>
- Ceara-Hatton, M. 2014. ¿Es posible el milagro de Medina de sacar de la pobreza a más de 500 mil personas? Consultado 11 ago 2014. Disponible en: <http://acento.com.do/2014/economia/8163821-es-posible-el-milagro-de-medina-de-sacar-de-la-pobreza-a-mas-de-500-mil-personas/>
- Cela, J. 1984. Tengo un Dolor en la Cultura: Análisis Cultural. Estudios Sociales No. 56. Santo Domingo, DO. Pp. 12-24.
- CELADE-CEPAL, 2008. Base de Datos del Boletín Demográfico No. 75: América Latina: Urbanización y Evolución de la Población Urbana 1950-2000. Naciones Unidas. Santiago, CL. 311 p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. Cohesión social. Inclusión y Sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago, CL. 78 p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. Panorama Social de América Latina. Naciones Unidas. Santiago, CL. 59 p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. Panorama Social de América Latina. Naciones Unidas. Santiago, CL. 45 p.
- Cheaz, J; Isa, P. 2012. Empoderamiento económico en América Latina: un análisis de siete iniciativas de desarrollo rural a partir del enfoque de capacidades. Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural. Santiago, CL. 33 p.
- Chiriboga, M. 2002. Desafíos de la Pequeña Agricultura Familiar frente a la Globalización. Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural, Boletín Intercambio No. 13. Santiago, CL. 15 p.
- Chowdhury, Sh; Negassa, A; Torero, M. 2005. Market Institutions: Enhancing the Value of Rural-Urban Links. FCND Discussion Paper 195. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D. C. US. 58 p.
- Cordero-Salas, P; Chavarría, H; Echeverri, R; Sepúlveda, S. 2003. Territorios rurales, competitividad y desarrollo. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, CR.23 p.

- Da Silva, JG; Gómez, S; Castañeda, R. 2010. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina. Algunas reflexiones. FAO. Santiago, CL. 23 p.
- del Rosario, PJ; López, JH. 2007. La Ruralidad Dominicana. Reflexiones para la Lucha contra la Pobreza. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO. 202 p.
- del Rosario, PJ; Morrobel, J. 2011. Población rural y desarrollo dominicano. Respuestas urgentes. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO. 144 p.
- del Rosario, PJ; Morrobel, J; Escarramán, A. 2014. La territorialidad dominicana: de la dicotomía a la gradación rural-urbana. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO. 160 p.
- DIGEPRES (Dirección General de Presupuesto). 2014. Ejecución presupuestaria del gobierno central. Consultado 24 mar 2014. Disponible en: <http://www.digepres.com>
- Dirven, M. 2011. El empleo rural no agrícola: Tendencias, interpretaciones y políticas. Documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible. 16 y17 de agosto. CEPAL-Naciones Unidas. Santiago, CL. 24 p.
- Dirven, M; Echeverri, R; Sabalain, C; Rodríguez, A; Candia, D; Peña, C; Faiguenbaum, S. 2011. Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago, CL. 107 p.
- ECADERT (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030). 2010. Consejo Agropecuario Centroamericano. San José, CR. 120 p.
- ECADERT (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030). 2014. Plan de Acción Regional 2014-2018 para la ejecución de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030. Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano. 17 de julio de 2014. San José, CR. 69 p.
- Echeverri R; Martínez E; Guerrero JE; Guzmán M. 2008. Elementos de Debate para el Futuro del Desarrollo Territorial. VII Coloquio Ibérico De Estudios Rurales. Cultura, Innovación y Territorio. 23 al 25 de octubre de 2008. Coimbra, PO. 18 p.
- Echeverri, R. 2011. Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios. En Dirven *et al.* Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago, CL. pp. 13-20.
- Echeverri, R. 2013. Los nuevos conceptos de ruralidad, el enfoque territorial del desarrollo rural, políticas públicas en América Latina y reflexiones sobre el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo rural territorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, CR. 154 p.

- Echeverri, R; Ribero, MP. 2002. Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, CR. 208 p.
- Echeverri, R; Sotomayor, O. 2010. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Naciones Unidas. Santiago, DO. 93 p.
- EDDERT (Estrategia Dominicana de Desarrollo Rural Territorial). 2014. Documento Preliminar. Ministerio de Agricultura. PRODESUR. Santo Domingo, DO.
- Edo, M. 2002. Amartya Sen y el Desarrollo como Libertad. La Viabilidad de una Alternativa a las Estrategias de Promoción del Desarrollo. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, AR. 82 p.
- END 2030 (Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030). Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo, DO.
- ENI-2012. 2013. Primera Encuesta de Inmigrantes en la República Dominicana. Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). Santo Domingo, DO. 33 p.
- ETE (Estrategia Territorial Europea Hacia un Desarrollo Equilibrado y Sostenible del Territorio de la UE). 1999. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. Publicada por la Comisión Europea. Bruselas, BE. 96 p.
- Fanelli, JM; Guzmán, R. Diagnóstico de crecimiento para la República Dominicana. 2008. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documento de Trabajo CSI-118, DR-P1034. Washington D. C., US. 159 p.
- Feres, JC. 2013. Cohesión territorial y Pobreza. Documento de Trabajo Nº 5. Serie Estudios Territoriales. Rimisp-Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural. Santiago, CL. 44 p.
- Ferranti, D; Perry, G; Foster, W; Lederman, D; Valdes, A. 2005. "Beyond de City: The Rural Contribution to Development". World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D. C., US. 312 p.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2003. Manual de turismo rural para micro, pequeños y medianos empresarios rurales. Buenos Aires, AR. 101 p.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. 2011. Informe sobre la Pobreza Rural 2011. Roma, IT. 15 p.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.2013. Alimentar el mundo. Cuidar el Planeta. Foro Rural Mundial y el Programa Fida Mercosur Claeh. Montevideo, UR. 23 p.
- Galarza, L. 2010. Diseño del "Corredor Económico Interoceánico del Centro". CNPE (Consejo Nacional de Planeamiento Estratégico). Presidencia de la República. Lima, PE. 155 p.

- Galtier, F; del Rosario, PJ; Camilo, JE; Santos, U; Romero, JM. 2007. Caracterización Socioeconómica de las Empresas Cafetaleras en la República Dominicana. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO. 75 p.
- Grammont, H; Martinez, L. (Editores). 2009. La Pluriactividad en el Campo Latinoamericano. FLACSO Ecuador. Quito, EC. 307 p.
- Hurtado, I. 1999. Dinámicas territoriales: afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales. Perú: El Problema Agrario en Debate. SEPIA VIII. Lima, PE. pp. 19-63.
- 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, PA. 30 p.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. Innovaciones de impacto: lecciones de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe / Editado por Priscila Henríquez; Hugo Li Pun. San José, C.R. 224 p.
- Isa, P. 2014a. Hacia Un Programa para la Pequeña Agricultura. Consultado 30 ab. 2014. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/>
- Isa, P. 2014b. Los números de la pobreza. Consultado 3 sep. 2014. Disponible en: <http://www.elcaribe.com.do/2014/09/03/los-numeros-pobreza-rural>
- Jordan, R; Simioni, D. 2002. Hacia Una Nueva Modalidad e Gestión Urbana. En Las Nuevas Funciones Urbanas: Gestión Para La Ciudad Sostenible. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 48. Naciones Unidas. Santiago, CL. P. 9-31.
- Judt, T. 2010. Algo Va Mal. Taurus. Buenos Aires, AR. 152 p.
- Klein, E. 1992. El empleo rural no agrícola en América Latina. Documento de trabajo N° 364. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago, CL. 22 p.
- Klein, E. 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.
- Kobrich, C; Dirven, M. 2007. Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios. Desarrollo Productivo No. 174. CEPAL. Santiago, CL. 84 p.
- Krugman, P. 1991. Increasing Returns and Economic Geography. Massachusetts Institute of Technology. Journal of Political Economy, vol. 99, no. 3, 1991. The University of Chicago. Chicago, US. P. 483-499.

- Lozano, W. 2013. La Razón Democrática. Cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana. UNIBE. Santo Domingo, DO. 717 p.
- Maletta, H. 2011. Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina. Documento de Trabajo N° 90. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Documento de Trabajo N° 1. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, CL. 36 p.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). 2014a. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Seguimiento 2013. Santo Domingo, DO. 133 p.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). 2014b. Actualizaciones de las estimaciones oficiales de pobreza monetaria en la República Dominicana. Santo Domingo, DO. 43 p.
- MIMARENA (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales). 2012. Estudio de Uso y Cobertura del Suelo, 2012. Santo Domingo, DO. 48 p.
- Morillo, A. 2012. República Dominicana: Estimaciones de la pobreza monetaria con la nueva metodología oficial de medición y comparación con metodologías previas, 2000-2011. MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). Santo Domingo, DO.
- Morillo, A. 2013. Atlas de la Pobreza en la República Dominicana 2010. MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). Santo Domingo, DO. 137 p.
- Morillo, A. 2014. La caída reciente de la pobreza monetaria en la República Dominicana: Un indicio alentador. MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). Santo Domingo, DO. 20 p.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2012a. Metodología para el Cálculo de la Medición de la Pobreza Monetaria en la República Dominicana. Santo Domingo, DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2012b. División Territorial 2012. Santo Domingo, DO. 555 p.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2013. IX Censo de Población y Vivienda 2010. Base de Datos en Línea. Santo Domingo, DO.
- ONU-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) 2012. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Naciones Unidas. Recife, BR. 196 p.
- ONU-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2013. Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas. Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2013. Naciones Unidas. New York, US: 84 p.

- Ortega, A. C. 2012. Desarrollo rural territorial y estructuras de gobernanza en Brasil. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. XII, No. 38. pp 149-179. El Colegio Maxiquense. MX.
- Ortega, L. 1998. Los Vínculos Rurales con Ciudades Intermedias. Síntesis de estudios de caso. CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe Naciones Unidas. Santiago, CL. 51 p.
- Oxfam. 2014a. *Iguales*. Oxfam GB, Oxford, UK. 159 p.
- Oxfam. 2014b. *Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe*. Informe Oxfam. Oxfam GB. Oxford, UK. 40 p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010a. *Política Social: capacidades y derechos*. PNUD. Santo Domingo, DO. 379 p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010b. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. PNUD. New York, US. 262 p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe sobre el desarrollo humano. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Naciones Unidas. New York, US. 216 p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. *Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias*. Naciones Unidas. New York, US. 6 p.
- Porter, M. 1996. *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Continental. México, D.F. MX.
- Reardon, T; Berdegú, J; Escobar, G. 2001. Rural nonfarm employment and income in Latin America. Overview and policy implications. Pergamón. *World Development*, Vol. 29, No. 3. pp. 395-409. UK.
- RIMISP-IDRC-FIDA. 2013. *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano. Empleo de Calidad y Territorio*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, CL. 190 p.
- Rodríguez, A; Meneses, J. 2011. *Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural*. Documento presentado en la Reunión de expertos sobre población, territorio y desarrollo sostenible. 16 y 17 de agosto. CEPAL. Santiago, CL. 43 p.
- Rodríguez, A; Murillo, D. 2008. *Caracterización rural-urbana de los distritos y cantones de Costa Rica*. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago, CL. 34 p.

- Rodríguez, MA 2007. Las ciudades intermedias, una alternativa a las desigualdades urbanas: El caso de Ciudad Real, en la submeseta sur de la Península Ibérica. Universidad de Castilla-La Mancha. Pensando la Geografía en red, ISBN: 1851-1007. AR. 16 p.
- San Miguel, P. 2012. Campesinos del Cibao. Economía de mercado y transformación agraria en la República Dominicana 1880-1960. Archivo General de la Nación, Volumen CLXXIX. Santo Domingo, DO. 519 p.
- Samper, M.; Torrens J. 2015. Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales. En van Dijck, P. y Nusselder, H. (Editores). Un recorrido por líneas locales: Aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CDR). San José, CR. p. 7-24.
- Satterthwaite, D; Tacoli, C. 2003. The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centers in rural and regional development and poverty reduction. International Institute for Environment and Development. London, UK. 74 p.
- Schejtman, A. 1997. Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional, documento presentado al Seminario internacional sobre Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado. Taxco, Guerrero, MX.
- Schejtman, A. 2008. Alcances sobre la agricultura familiar en América latina. Documento de Trabajo N° 21 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, CL. 48 p.
- Schejtman, A; Berdegué, JA. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, CL. 54 p.
- Sen, A. 1981. Poverty and Famines An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford University Press. Oxford, UK. 160 p.
- Sen, A. 1997. On Economic Inequality. Clarendon Press. Oxford, UK. 275 p.
- Sen, A. 2000. Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Buenos Aires, AR.450 p.
- Sen, A. 2004. Rationality and Freedom. First Harvard University Press. US. 751 p.
- Sen, A. 2010. La idea de la justicia. Madrid: Taurus. Madrid, ES. 470 p.
- Sen, A; Muellbauer, J; Kanbur, R; Hart, K; Williams, B. 1985. The Standard of Living. The Tanner Lectures Clare Hall, Cambridge, 1985. Edited by Geoffrey Hawthorn. Cambridge University Press. Cambridge, UK. 139 p.
- SISDOM (Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana). 2012. ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). Base de datos en línea. <http://www.one.gob.do/>.
- SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios). 2012. Calidad de Vida. Estudio socioeconómico de hogares en la República Dominicana. Vicepresidencia de la República. Santo Domingo, DO. 328 p.

- Stiglitz, J. 2014a. La era de la vulnerabilidad. Consultado 28 oct. 2014. Disponible en: <http://economia.elpais.com/economia/2014/10/24/actualidad/>.
- Stiglitz, J. 2014b. La desigualdad y los niños de EE UU. Consultado 28 dic. 2014. Disponible en: <http://economia.elpais.com/economia/2014/12/26/actualidad/>.
- Soto, F; Rodríguez, M; Falconi, C. (Editores). 2007. Políticas Para La Agricultura Familiar En América Latina y el Caribe. FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, CL. 34 p.
- Soto, F; Beduschi, LC; Falconi, C. (Editores). 2007. Desarrollo Territorial Rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México. FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, CL. 291 p.
- Soto, M. 2006. Influencia de los corredores económicos en la producción de limón de exportación en la Región Piura. Universidad de Lima. Cuad. Difus. 11 (20), jun. 2006. Lima, PE. 23 p.
- Tacoli C. 2000a. 'Rural-urban interdependence'. In IFPRI 2020. Focus Urban Food and Nutrition Security in Developing Countries Towards 2020. Brief 3 of 10. IFPRI, Washington D. C., US. 3 p.
- Tacoli C. 2000b. Intermediate cities and socio-economic change in the Third World. En C. Bellet and J. M. Llop (eds) Ciudades Intermedias: Urbanización y Sostenibilidad. Editorial Milenio, Lleida. Madrid, ES. 243 p.
- Tacoli, C. 1998. Bridging the divide: Rural-urban Interactions and livelihood Strategies. Gatekeeper Series No. 77. International Institute for Environment and Development. London. UK. 17 p.
- Vargas, L; de la Rosa, D. 2014. En el país se ha desplomado el salario real mientras productividad ha subido. Consultado 14 jun. 2014. Disponible en: www.hoy.com.do.
- World Bank. 2006. Dominican Republic Poverty Assessment: achieving more pro-poor growth. Report number 32422-DO. World Bank, Washington D. C., US. 320 p.

Anexos

Anexo 1. Ocupados por sexo en las principales actividades económicas, según tipo de territorio

Agricultura						
Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	17457	85.8	2897	14.2	20354	100.0
SR	109674	92.1	9394	7.9	119068	100.0
TRU	90386	94.8	5006	5.2	95392	100.0
SU	43760	94.1	2743	5.9	46503	100.0
PU	6470	85.9	1066	14.1	7536	100.0
Nacional	267747	92.7	21106	7.3	288853	100.0
Comercio						
Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	2168	61.9	1332	38.1	3500	100.0
SR	39740	67.6	19052	32.4	58792	100.0
TRU	84119	68.4	38878	31.6	122997	100.0
SU	157198	68.4	72537	31.6	229735	100.0
PU	206305	65.5	108526	34.5	314831	100.0
Nacional	489530	67.1	240325	32.9	729855	100.0
Transporte y almacenamiento						
Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	756	95.7	34	4.3	790	100.0
SR	14370	95.7	639	4.3	15009	100.0
TRU	32909	94.1	2053	5.9	34962	100.0
SU	62598	91.7	5652	8.3	68250	100.0
PU	71770	85.3	12351	14.7	84121	100.0
Nacional	182403	89.8	20729	10.2	203132	100.0
Industria						
Tipo de territorios	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	496	66.4	251	33.6	747	100.0
SR	13206	80.8	3131	19.2	16337	100.0
TRU	36274	79.6	9320	20.4	45594	100.0
SU	83102	69.9	35863	30.1	118965	100.0
PU	99206	67.0	48795	33.0	148001	100.0
Nacional	232284	70.5	97360	29.5	329644	100.0
Construcción						
Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	694	97.5	18	2.5	712	100.0
SR	15,011	98.1	298	1.9	15,309	100.0
TRU	43,122	97.5	1,128	2.5	44,250	100.0
SU	63,787	97.1	1,925	2.9	65,712	100.0
PU	70,937	93.2	5,190	6.8	76,127	100.0

Nacional	193,551	95.8	8,559	4.2	202,110	100.0
Educación						
Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	364	41.8	507	58.2	871	100.0
SR	5,376	32.6	11,095	67.4	16,471	100.0
TRU	8,181	28.7	20,311	71.3	28,492	100.0
SU	10,753	26.1	30,507	73.9	41,260	100.0
PU	15,546	26.5	43,115	73.5	58,661	100.0
Nacional	40,220	27.6	105,535	72.4	145,755	100.0
Servicios sociales						
Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	95	28.8	235	71.2	330	100.0
SR	1,513	24.8	4,583	75.2	6,096	100.0
TRU	2,999	23.2	9,947	76.8	12,946	100.0
SU	6,353	23.6	20,599	76.4	26,952	100.0
PU	12,605	26.8	34,443	73.2	47,048	100.0
Nacional	23,565	25.2	69,807	74.8	93,372	100.0
Servicios domésticos						
Tipo de territorio	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PR	58	5.7	964	94.3	1022	100.0
SR	960	5.9	15,444	94.1	16,404	100.0
TRU	2,949	7.8	34,846	92.2	37,795	100.0
SU	3,968	6.5	57,056	93.5	61,024	100.0
PU	5,813	8.4	63,004	91.6	68,817	100.0
Nacional	13,748	7.4	171,314	92.6	185,062	100.0

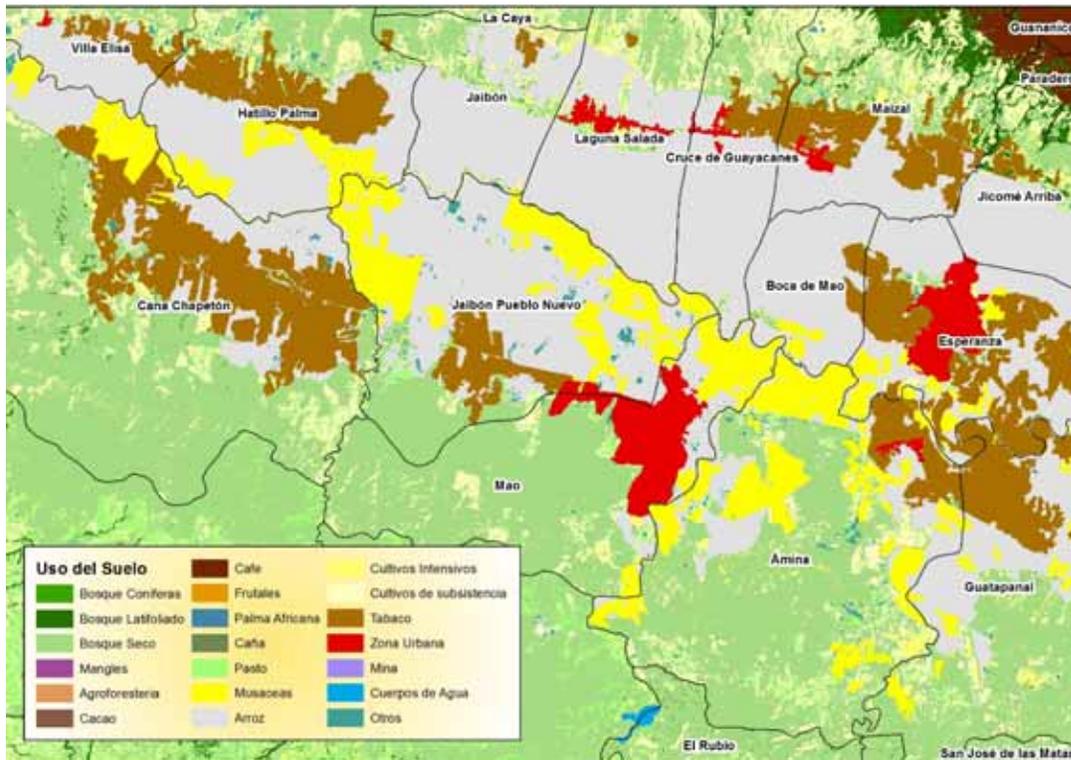
Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 2. Grupo socioeconómico de hogares de los ocupados en las principales actividades económicas, según tipo de territorio

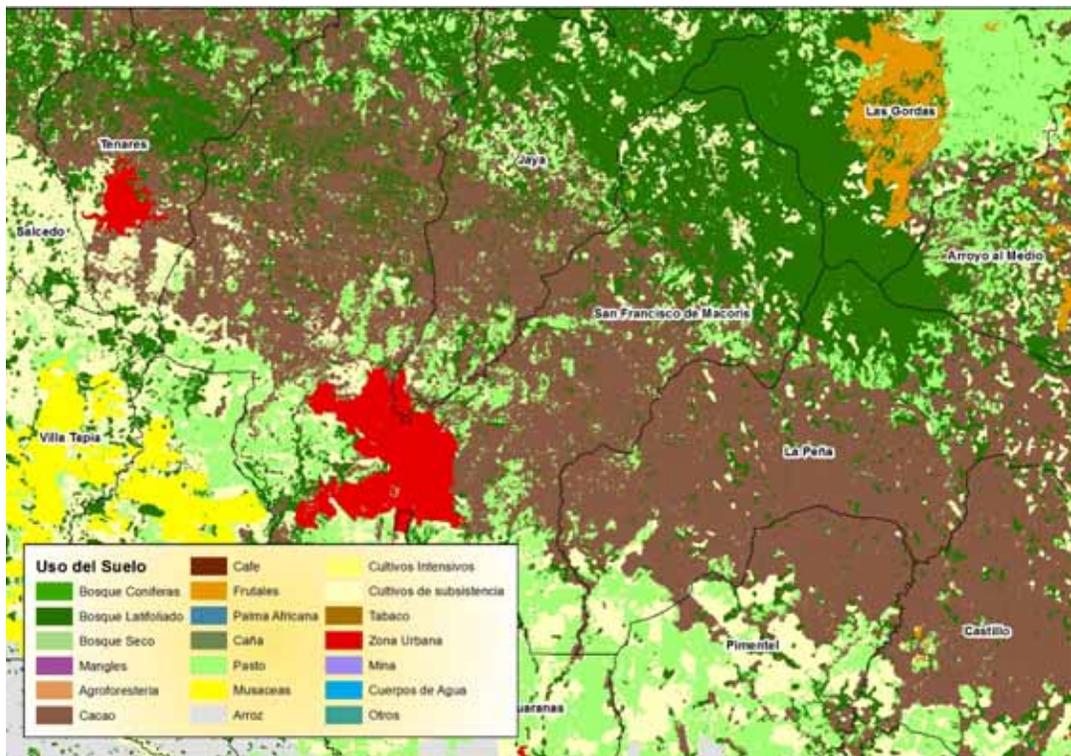
Ocupados en agropecuaria												
Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total hogares	%
PR	12,660	49.8	8,148	32.0	3,548	13.9	1,032	4.1	53	0.2	25,441	100.0
SR	54,204	34.5	53,883	34.3	35,277	22.5	11,728	7.5	1,867	1.2	156,959	100.0
TRU	27,122	20.5	47,364	35.8	36,991	27.9	16,758	12.7	4,120	3.1	132,355	100.0
SU	10,427	15.6	21,864	32.7	19,486	29.2	10,993	16.5	4,017	6.0	66,787	100.0
PU	808	5.7	2,281	16.0	2,947	20.6	4,573	32.0	3,667	25.7	14,276	100.0
Nacional	105,221	26.6	133,540	33.7	98,249	24.8	45,084	11.4	13,724	3.5	395,818	100.0
Ocupados en comercio, reparación vehículos...												
Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total hogares	%
PR	1,145	26.5	1,291	29.9	1,200	27.8	634	14.7	49	1.1	4,319	100.0
SR	8,350	10.8	22,462	28.9	25,691	33.1	16,804	21.7	4,305	5.5	77,612	100.0
TRU	7,475	4.5	38,603	23.3	52,867	32.0	48,993	29.6	17,389	10.5	165,327	100.0
SU	8,189	2.6	53,076	17.0	87,509	28.0	111,353	35.6	52,600	16.8	312,727	100.0
PU	6,409	1.4	43,121	9.7	87,458	19.6	172,386	38.6	136,827	30.7	446,201	100.0
Nacional	31,568	3.1	158,553	15.8	254,725	25.3	350,170	34.8	211,170	21.0	1,006,186	100.0
Ocupados en industria manufacturera												
Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total hogares	%
PR	377	33.3	353	31.2	250	22.1	142	12.6	9	0.8	1,131	100.0
SR	2,757	10.7	8,215	31.9	8,670	33.7	5,053	19.6	1,070	4.2	25,765	100.0
TRU	6,944	9.9	18,607	26.6	22,497	32.2	17,292	24.7	4,577	6.5	69,917	100.0
SU	5,798	3.0	37,504	19.5	61,313	31.9	65,570	34.2	21,804	11.4	191,989	100.0
PU	3,139	1.3	28,141	11.7	58,052	24.2	97,141	40.6	53,043	22.1	239,516	100.0
Nacional	19,015	3.6	92,820	17.6	150,782	28.5	185,198	35.1	80,503	15.2	528,318	100.0
Ocupados en transporte y almacenamiento												
Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total hogares	%
PR	167	18.4	306	33.6	271	29.8	158	17.4	8	0.9	910	100.0
SR	1,371	7.4	5,998	32.3	6,460	34.7	4,000	21.5	767	4.1	18,596	100.0
TRU	2,114	4.9	11,504	26.8	14,007	32.6	11,936	27.8	3,426	8.0	42,987	100.0
SU	2,568	3.0	16,304	19.1	24,628	28.9	29,139	34.2	12,684	14.9	85,323	100.0
PU	1,533	1.4	10,237	9.1	20,864	18.6	42,924	38.3	36,558	32.6	112,116	100.0
Nacional	7,753	3.0	44,349	17.1	66,230	25.5	88,157	33.9	53,443	20.6	259,932	100.0
Ocupados en construcción												
Tipo de territorio	Muy bajo	%	Bajo	%	Medio bajo	%	Medio	%	Medio alto-Alto	%	Total hogares	%
PR	244	23.3	440	41.9	223	21.3	131	12.5	11	1.0	1,049	100.0
SR	2,892	13.0	8,305	37.4	7,082	31.9	3,374	15.2	561	2.5	22,214	100.0
TRU	6,042	10.0	20,838	34.6	18,351	30.5	12,140	20.2	2,845	4.7	60,216	100.0
SU	6,107	6.8	26,344	29.5	26,714	30.0	22,761	25.5	7,243	8.1	89,169	100.0
PU	4,755	4.6	23,096	22.4	24,003	23.3	29,459	28.6	21,760	21.1	103,073	100.0
Nacional	20,040	7.3	79,023	28.7	76,373	27.7	67,865	24.6	32,420	11.8	275,721	100.0

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010.

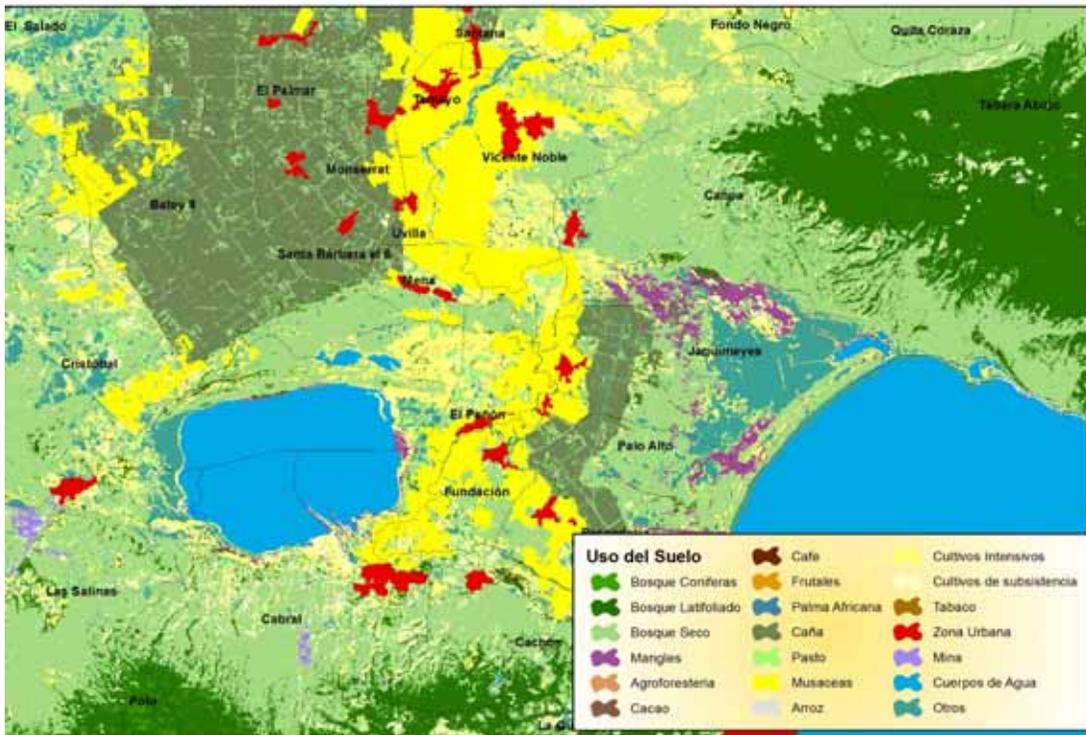
Anexo 3. Uso de suelo en algunas zonas del país



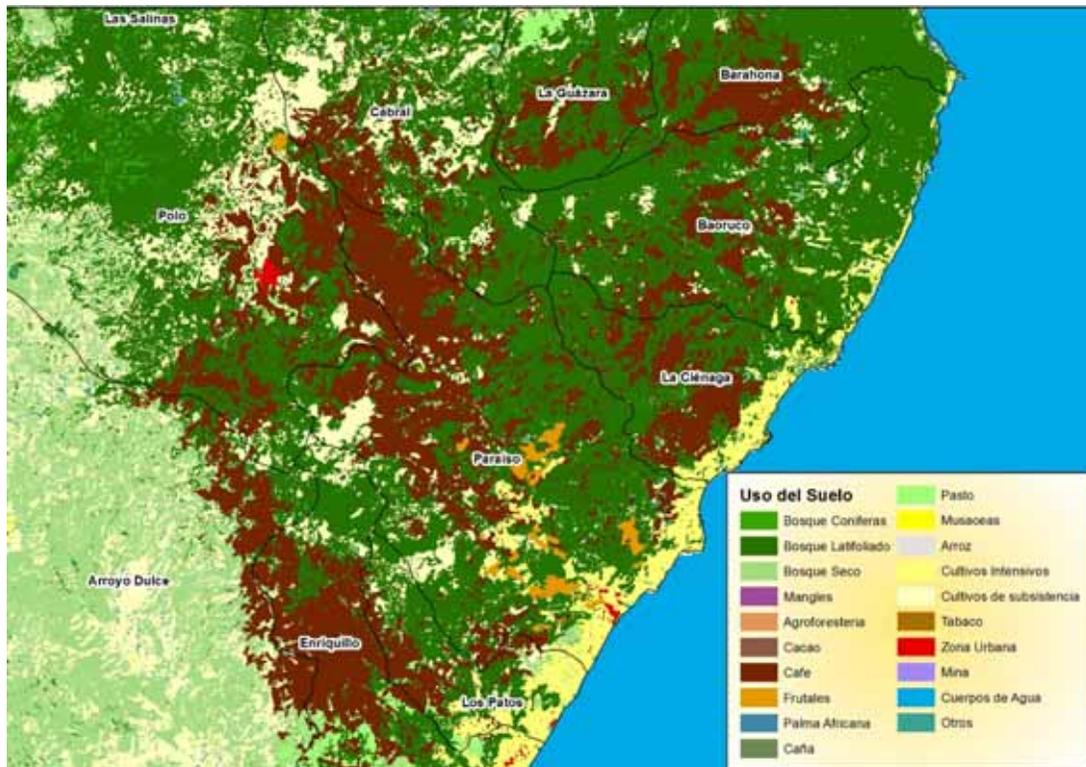
Anexo 3.1 Uso de suelo en el Noroeste



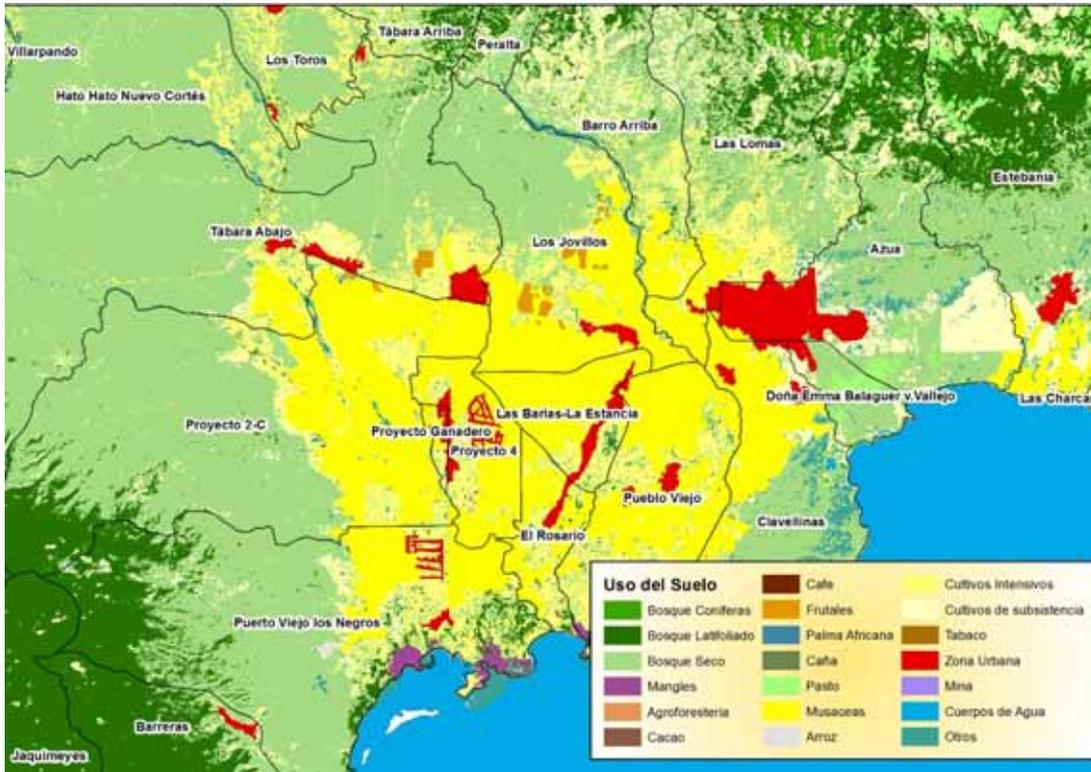
Anexo 3.2 Uso de suelo en el Nordeste



Anexo 3.3 Uso de suelo en el Bajo Yaqué del Sur



Anexo 3.4 Uso de suelo en la zona sur de Barahona



Anexo 3.5 Uso de suelo en la zona de Azua

Anexo 4. Territorios rurales funcionales, según índice de ruralización, tamaño de la población y tipo de núcleo urbano

Código	Regiones, provincias, municipios y distritos municipales*	Índice de ruralidad**	Población. (2010)	Población Urbana (2010)	Tipo de núcleo urbano***			
					Ciudad mediana	Ciudad pequeña	Villa	Aldea
01	Región Cibao Norte							
25	Provincia Santiago							
250501	San José de las Matas	3	23,850	8,442	0	0	1	0
250502	El Rubio (D.M.)	2	7,201	958	0	0	0	1
250503	La Cuesta (D.M.)	2	3,622	1,225	0	0	1	0
250504	Las Placetas (D.M.)	1	3,955	1,142	0	0	1	0
250301	Jánico	3	7,672	1,730	0	0	1	0
250302	Juncalito (D.M.)	1	4,215	916	0	0	0	1
250303	El Caimito (D.M.)	2	5,106	998	0	0	0	1
250901	Sabana Iglesia	3	13,348	5,956	0	0	1	0
	Total territorio funcional		68,969	21,367	0	0	5	3
09	Provincia Espaillat							
090301	Gaspar Hernández	3	15,182	7,480	0	0	1	0
090302	Joba Arriba (D.M.)	2	3,601	1,481	0	0	1	0
090303	Veragua (D.M.)	3	15,320	6,735	0	0	1	0
090304	Villa Magante (D.M.)	2	3,275	1,041	0	0	1	0
090401	Jamao al Norte	2	7,820	2,476	0	0	1	0
	Total territorio funcional		45,198	19,213	0	0	5	0
18	Provincia Puerto Plata							0
180401	Imbert	3	22,058	8,727	0	0	1	0
180201	Altamira	3	14,293	5,632	0	0	1	0
180202	Río Grande (D.M.)	2	4,575	833	0	0	0	1
180301	Guananico	3	6,333	2,623	0	0	1	0
	Total territorio funcional		47,259	17,815	0	0	3	1
180801	Villa Isabela	3	9,746	3,753	0	0	1	0
180802	Estero Hondo (D.M.)	2	3,104	1,683	0	0	1	0
180803	La Jaiba (D.M.)	2	2,273	1,350	0	0	1	0
180804	Gualete (D.M.)	2	2,046	821	0	0	0	1
180501	Los Hidalgos	3	9,050	2,523	0	0	1	0
180502	Navas (D.M.)	2	3,589	643	0	0	0	1
	Total territorio funcional		29,808	10,773	0	0	4	2
180601	Luperón	2	9,364	3,207	0	0	1	0
180602	La Isabela (D.M.)	2	1,677	914	0	0	0	1
180603	Belloso (D.M.)	2	2,582	440	0	0	0	1
180604	El Estrecho de Luperón Omar Bross (D.M.)	2	2,841	1,223	0	0	1	0
	Total territorio funcional		16,464	5,784	0	0	2	2

02	Región Cibao Sur							
13	Provincia La Vega							
130201	Constanza	3	34,687	25,683	0	1	0	0
130202	Tireo (D.M.)	2	15,349	3,779	0	0	1	0
130203	La Sabina (D.M.)	2	9,016	1,297	0	0	1	0
	Total territorio funcional		59,052	30,759	0	1	2	0
130301	Jarabacoa	3	40,556	26,996	0	1	0	0
130302	Buena Vista (D.M.)	3	12,232	1,096	0	0	1	0
130303	Manabao (D.M.)	2	4,015	677	0	0	0	1
	Total territorio funcional		56,803	28,769	0	1	1	1
28	Provincia Monseñor Nouel							
280301	Piedra Blanca	3	10,615	7,687	0	0	1	0
280302	Villa de Sonador (D.M.)	3	7,028	3,861	0	0	1	0
280303	Juan Adrián (D.M.)	2	3,291	1,126	0	0	1	0
280201	Maimón	3	18,952	15,993	0	1	0	0
	Total territorio funcional		39,886	28,667	0	1	3	0
24	Provincia Sánchez Ramírez							
240101	Cotuí	3	64,133	45,482	0	1	0	0
240102	Quita Sueño (D.M.)	3	3,531	2,423	0	0	1	0
240103	Caballero (D.M.)	2	2,521	339	0	0	0	1
240104	Comedero Arriba (D.M.)	2	2,699	608	0	0	0	1
240105	Platanal (D.M.)	2	3,670	678	0	0	0	1
240201	Cevicos	2	8,693	4,159	0	0	1	0
240202	La Cueva (D.M.)	2	5,066	2,927	0	0	1	0
240301	Fantino	3	22,117	9,459	0	0	1	0
	Total territorio funcional		112,430	66,075	0	1	4	3
03	Región Cibao Nordeste							
06	Provincia Duarte							
060501	Villa Riva	2	10,557	6,536	0	0	1	0
060502	Agua Santa del Yuna (D.M.)	3	5,175	2,333	0	0	1	0
060503	Cristo Rey de Guaraguao (D.M.)	3	5,335	4,163	0	0	1	0
060504	Las Taranas (D.M.)	2	9,833	1,814	0	0	1	0
060505	Barraquito (D.M.)	2	2,763	1,802	0	0	1	0
060201	Arenoso	3	4,284	3,834	0	0	1	0
060202	Las Coles (D.M.)	2	6,301	613	0	0	0	1
060203	El Aguacate (D.M.)	2	3,477	1,850	0	0	1	0
	Total territorio funcional		47,725	22,945	0	0	7	1
060601	Las Guáranas	3	14,661	10,371	0	1	0	0
060301	Castillo	3	15,709	6,312	0	0	1	0
060401	Pimentel	3	17,864	9,868	0	0	1	0
060701	Eugenio María de Hostos	2	4,123	1,848	0	0	1	0
060702	Sabana Grande (D.M.)	2	1,374	690	0	0	0	1

	Total territorio funcional		53,731	29,089	0	1	3	1
14	Provincia María Trinidad Sánchez							
140201	Cabrera	3	13,371	4,288	0	0	1	0
140202	Arroyo Salado (D.M.)	3	7,119	1,425	0	0	1	0
140203	La Entrada (D.M.)	3	4,034	1,026	0	0	1	0
140401	Río San Juan	2	15,168	9,791	0	0	1	0
	Total territorio funcional		39,692	16,530	0	0	4	0
140301	El Factor	2	13,557	7,604	0	0	1	0
140302	El Pozo (D.M.)	3	10,683	4,597	0	0	1	0
	Total territorio funcional		24,240	12,201	0	0	2	0
19	Provincia Hermanas Mirabal							
190201	Tenares	3	22,922	7,819	0	0	1	0
190202	Blanco (D.M.)	2	4,843	422	0	0	0	1
190301	Villa Tapia	3	24,871	4,477	0	0	1	0
	Total territorio funcional		52,636	12,718	0	0	2	1
20	Provincia Samaná							
200101	Samaná	3	33,196	13,857	0	1	0	0
200102	El Limón (D.M.)	3	3,680	492	0	0	0	1
200103	Arroyo Barril (D.M.)	3	11,007	2,417	0	0	1	0
200104	Las Galeras (D.M.)	2	6,929	929	0	0	0	1
200201	Sánchez	3	24,509	11,211	0	1	0	0
200301	Las Terrenas	3	18,829	11,124	0	1	0	0
	Total territorio funcional		98,150	40,030	0	3	1	2
04	Región Cibao Noroeste							
05	Provincia Dajabón							
050101	Dajabón	3	25,245	20,353	0	1	0	0
050102	Cañongo (D.M.)	2	2,826	1,287	0	0	1	0
050201	Loma de Cabrera	2	10,893	7,344	0	0	1	0
050202	Capotillo (D.M.)	2	2,112	653	0	0	0	1
050203	Santiago de la Cruz (D.M.)	2	2,619	1,216	0	0	1	0
050301	Partido	2	6,951	2,396	0	0	1	0
050401	Restauración	2	7,274	2,812	0	0	1	0
050501	El Pino	2	4,236	1,773	0	0	1	0
050502	Manuel Bueno (D.M.)	2	1,799	391	0	0	0	1
	Total territorio funcional		63,955	38,225	0	1	6	2
15	Provincia Monte Cristi							
150101	Monte Cristi	2	24,644	15,141	0	1	0	0
150201	Castañuelas	3	9,468	3,770	0	0	1	0
150202	Palo Verde (D.M.)	2	5,453	2,405	0	0	1	0
150401	Las Matas de Santa Cruz	2	10,559	9,645	0	0	1	0
150501	Pepillo Salcedo (Manzanillo)	2	9,136	3,679	0	0	1	0
	Total territorio funcional		59,260	34,640	0	1	4	0
150601	Villa Vásquez	2	14,424	10,681	0	1	0	0

150301	Guayubín	2	12,464	2,678	0	0	1	0
150302	Villa Elisa (D.M.)	2	7,430	3,163	0	0	1	0
150303	Hatillo Palma (D.M.)	2	8,802	4,668	0	0	1	0
150304	Cana Chapetón (D.M.)	2	7,227	2,558	0	0	1	0
	Total territorio funcional		50,347	23,748	0	1	4	0
26	Provincia Santiago Rodríguez							
260101	San Ignacio de Sabaneta	2	34,540	15,648	0	1	0	0
260201	Villa los Almácigos	2	11,183	3,975	0	0	1	0
260301	Monción	3	11,753	7,936	0	0	1	0
	Total territorio funcional		57,476	27,559	0	1	2	0
27	Provincia Valverde							
270101	Mao	3	51,647	49,243	0	1	0	0
270102	Amina (D.M.)	2	8,270	3,912	0	0	1	0
270103	Jaibón (Pueblo Nuevo) (D.M.)	2	8,309	6,632	0	0	1	0
270104	Guatapanal (D.M.)	2	8,637	2,438	0	0	1	0
270301	Laguna Salada	2	10,425	9,822	0	0	1	0
270302	Jaibón (D.M.)	2	5,967	4,805	0	0	1	0
270303	La Caya (D.M.)	2	1,458	1,014	0	0	1	0
270304	Cruce de Guayacanes (D.M.)	2	6,112	3,388	0	0	1	0
	Total territorio funcional		100,825	81,254	0	1	7	0
05	Región Valdesia							
02	Provincia Azua							
020101	Azua	3	59,319	59,319	1	0	0	0
020102	Barro Arriba (D.M.)	2	5,262	2,320	0	0	1	0
020103	Las Barías-La Estancia (D.M.)	3	6,882	5,578	0	0	1	0
020104	Los Jovillos (D.M.)	2	5,962	4,726	0	0	1	0
020105	Puerto Viejo (D.M.)	1	2,194	1,647	0	0	1	0
020106	Barreras (D.M.)	2	2,364	2,018	0	0	1	0
020107	Doña Emma Balaguer viuda Vallejo (D.M.)	3	2,759	2,675	0	0	1	0
020108	Clavellina (D.M.)	2	2,672	1,061	0	0	1	0
020109	Las Lomas (D.M.)	2	3,931	1,988	0	0	1	0
020201	Las Charcas	2	8,191	5,647	0	0	1	0
020202	Palmar de Ocoa (D.M.)	2	3,052	1,997	0	0	1	0
020301	Las Yayas de Viajama	2	6,358	5,563	0	0	1	0
020302	Villarpando (D.M.)	2	7,160	2,929	0	0	1	0
020303	Hato Nuevo Cortés (D.M.)	2	4,102	1,753	0	0	1	0
020601	Sabana Yegua	3	10,313	10,313	0	1	0	0
020602	Proyecto 4 (D.M.)	2	3,584	3,549	0	0	1	0
020603	Ganadero (D.M.)	3	2,240	2,237	0	0	1	0
020604	Proyecto 2-C (D.M.)	1	2,883	2,090	0	0	1	0
020701	Pueblo Viejo	2	7,191	4,396	0	0	1	0
020702	El Rosario (D.M.)	2	4,044	1,447	0	0	1	0

020801	Tábara Arriba	2	3,066	3,024	0	0	1	0
020802	Tábara Abajo (D.M.)	2	5,423	2,506	0	0	1	0
020803	Amiama Gómez (D.M.)	2	2,765	2,765	0	0	1	0
020804	Los Toros (D.M.)	2	6,393	3,697	0	0	1	0
021001	Estebanía	2	5,640	4,856	0	0	1	0
	Total territorio funcional		173,750	140,101	1	1	23	0
020501	Peralta	2	15,257	10,584	0	1	0	0
020401	Padre las Casas	2	8,487	7,976	0	0	1	0
020402	Las Lagunas (D.M.)	2	4,290	1,093	0	0	1	0
020403	La Siembra (D.M.)	1	1,538	633	0	0	0	1
020404	Monte Bonito (D.M.)	1	3,291	748	0	0	0	1
020405	Los Fríos (D.M.)	2	2,435	990	0	0	0	1
020901	Guayabal	2	5,263	3,578	0	0	1	0
	Total territorio funcional		40,561	25,602	0	1	3	3
17	Provincia Peravia							
170101	Baní	3	92,153	72,466	1	0	0	0
170102	Matanzas (D.M.)	3	16,622	6,824	0	0	1	0
170103	Villa Fundación (D.M.)	3	8,811	4,793	0	0	1	0
170104	Sabana Buey (D.M.)	2	2,194	2,135	0	0	1	0
170105	Paya (D.M.)	4	14,133	7,805	0	0	1	0
170106	Villa Sombrero (D.M.)	4	7,954	7,178	0	0	1	0
170107	El Carretón (D.M.)	3	4,594	2,733	0	0	1	0
170108	Catalina (D.M.)	4	3,436	2,418	0	0	1	0
170109	El Limonal (D.M.)	3	4,997	2,117	0	0	1	0
170110	Las Barías (D.M.)	3	2,422	896	0	0	0	1
	Total territorio funcional		157,316	109,365	1	0	8	1
21	Provincia San Cristóbal							
210401	Cambita Garabitos	3	20,655	9,331	0	1	0	0
210402	Cambita El Pueblecito (D.M.)	3	10,402	6,212	0	0	1	0
210801	Los Cacaos	2	9,540	2,090	0	0	1	0
	Total territorio funcional		40,597	17,633	0	1	2	0
31	Provincia San José de Ocoa							
310101	San José de Ocoa	3	25,710	22,383	0	1	0	0
310102	La Ciénaga (D.M.)	1	4,128	2,076	0	0	1	0
310103	Nizao - Las Auyamas (D.M.)	1	2,791	953	0	0	0	1
310104	El Pinar (D.M.)	1	3,736	1,155	0	0	1	0
310105	El Naranjal (D.M.)	2	3,086	782	0	0	0	1
310201	Sabana Larga	2	9,794	7,412	0	0	1	0
310301	Rancho Arriba	2	10,299	2,705	0	0	1	0
	Total territorio funcional		59,544	37,466	0	1	4	2
06	Región Enriquillo							
03	Provincia Baoruco							
030101	Neiba	2	27,105	21,063	0	1	0	0

030102	El Palmar (D.M.)	2	9,406	3,375	0	0	1	0
030201	Galván	2	13,217	7,384	0	0	1	0
030202	El Salado (D.M.)	1	2,485	1,514	0	0	1	0
030301	Tamayo	2	7,718	6,770	0	0	1	0
030302	Uvilla (D.M.)	3	2,991	2,417	0	0	1	0
030303	Santana (D.M.)	2	7,419	6,091	0	0	1	0
030304	Monserrate (Montserrat) (D.M.)	3	3,312	3,041	0	0	1	0
030305	Cabeza de Toro (D.M.)	1	1,864	1,129	0	0	1	0
030306	Mena (D.M.)	2	2,395	1,779	0	0	1	0
030307	Santa Bárbara El 6 (D.M.)	3	2,780	2,368	0	0	1	0
030401	Villa Jaragua	2	10,619	9,490	0	0	1	0
030501	Los Ríos	2	5,771	4,879	0	0	1	0
030502	Las Clavellinas (D.M.)	2	1,938	1,911	0	0	1	0
	Total territorio funcional		99,020	73,211	0	1	13	0
04	Provincia Barahona							
040301	Enriquillo	2	10,620	7,063	0	0	1	0
040302	Arroyo Dulce (D.M.)	1	2,544	925	0	0	0	1
040401	Paraíso	2	11,235	7,582	0	0	1	0
040402	Los Patos (D.M.)	2	4,155	1,756	0	0	1	0
040701	La Ciénaga	2	4,376	3,852	0	0	1	0
040702	Baoruco (D.M.)	2	4,736	2,568	0	0	1	0
041001	Polo	1	8,186	2,433	0	0	1	0
	Total territorio funcional		45,852	26,179	0	0	6	1
040501	Vicente Noble	3	11,433	11,433	0	1	0	0
040502	Canoa (D.M.)	2	3,978	2,584	0	0	1	0
040503	Quita Coraza (D.M.)	2	2,794	1,500	0	0	1	0
040504	Fondo Negro (D.M.)	2	3,400	3,055	0	0	1	0
040601	El Peñón	2	3,970	3,630	0	0	1	0
040801	Fundación	2	3,414	2,048	0	0	1	0
040802	Pescadería (D.M.)	2	4,628	2,854	0	0	1	0
040901	Las Salinas	2	4,703	3,869	0	0	1	0
041101	Jaquimeyes	2	3,530	3,530	0	0	1	0
041102	Palo Alto (D.M.)	2	961	961	0	0	0	1
040201	Cabral	3	14,823	12,221	0	1	0	0
	Total territorio funcional		57,634	47,685	0	2	8	1
10	Provincia Independencia							
100101	Jimaní	3	10,034	10,026	0	1	0	0
100102	El Limón (D.M.)	3	7,024	4,652	0	0	1	0
100103	Boca de Cachón (D.M.)	2	3,095	2,121	0	0	1	0
100301	La Descubierta	2	8,310	5,361	0	0	1	0
100401	Postrer Río	2	3,596	2,999	0	0	1	0
100402	Guayabal (D.M.)	2	11,509	2,846	0	0	1	0

	Total territorio funcional		43,568	28,005	0	1	5	0
100201	Duvergé	2	9,321	8,322	0	0	1	0
100202	Vengan A Ver (D.M.)	2	2,708	2,036	0	0	1	0
100501	Cristóbal	3	2,501	2,501	0	0	1	0
100502	Batey 8 (D.M.)	1	3,930	1,511	0	0	1	0
100601	Mella	2	2,501	1,843	0	0	1	0
100602	La Colonia (D.M.)	2	1,140	819	0	0	0	1
	Total territorio funcional		22,101	17,032	0	0	5	1
16	Provincia Pedernales							
160101	Pedernales	3	14,590	13,077	0	1	0	0
160102	José Francisco Peña Gómez (D.M.)	1	9,701	2,871	0	0	1	0
160201	Oviedo	2	3,544	2,647	0	0	1	0
160202	Juancho (D.M.)	2	3,752	1,750	0	0	1	0
	Total territorio funcional		31,587	20,345	0	1	3	0
07	Región El Valle							
07	Provincia Elías Piña							
070101	Comendador	2	19,344	12,400	0	1	0	0
070102	Sabana Larga (D.M.)	1	2,056	527	0	0	0	1
070103	Guayabo (D.M.)	3	4,524	1,481	0	0	1	0
070201	Bánica	2	2,112	1,479	0	0	1	0
070202	Sabana Cruz (D.M.)	2	2,154	768	0	0	0	1
070203	Sabana Higüero (D.M.)	2	2,267	446	0	0	0	1
070301	El Llano	2	4,193	2,769	0	0	1	0
070302	Guanito (D.M.)	2	3,670	1,649	0	0	1	0
070401	Hondo Valle	2	7,194	4,234	0	0	1	0
070402	Rancho de la Guardia (D.M.)	2	3,393	1,239	0	0	1	0
070501	Pedro Santana	2	3,917	1,193	0	0	1	0
070502	Río Limpio (D.M.)	1	3,364	1,513	0	0	1	0
070601	Juan Santiago	1	4,360	1,565	0	0	1	0
	Total territorio funcional		62,548	31,263	0	1	9	3
22	Provincia San Juan							
220101	San Juan	3	78,313	71,494	1	0	0	0
220102	Pedro Corto (D.M.)	1	6,891	2,454	0	0	1	0
220103	Sabaneta (D.M.)	2	5,621	2,253	0	0	1	0
220104	Sabana Alta (D.M.)	2	3,241	1,965	0	0	1	0
220105	El Rosario (D.M.)	2	7,426	2,287	0	0	1	0
220106	Hato del Padre (D.M.)	1	5,811	796	0	0	0	1
220107	Guanito (D.M.)	3	4,151	815	0	0	0	1
220108	La Jagua (D.M.)	1	3,855	595	0	0	0	1
220109	Las Maguanas-Hato Nuevo (D.M.)	2	5,192	1,249	0	0	1	0
220110	Las Charcas de María Nova (D.M.)	1	3,166	1,038	0	0	1	0
220111	Las Zanjás (D.M.)	2	8,991	1,897	0	0	1	0
220201	Bohechío	3	2,394	2,394	0	0	1	0

220202	Arroyo Cano (D.M.)	2	3,109	2,211	0	0	1	0
220203	Yaque (D.M.)	2	4,182	1,795	0	0	1	0
220401	Juan de Herrera	2	8,235	5,405	0	0	1	0
220402	Jínova (D.M.)	2	4,827	485	0	0	0	1
	Total territorio funcional		155,405	99,133	1	0	11	4
220501	Las Matas de Farfán	2	34,481	23,161	0	1	0	0
220502	Matayaya (D.M.)	1	4,267	1,396	0	0	1	0
220503	Carrera de Yeguas (D.M.)	1	5,415	834	0	0	0	1
220301	El Cercado	2	13,611	5,007	0	0	1	0
220302	Derrumbadero (D.M)	1	4,918	1,391	0	0	1	0
220303	Batista (D.M)	1	2,314	968	0	0	0	1
220601	Vallejuelo	2	9,725	5,376	0	0	1	0
220602	Jorjillo (D.M.)	1	2,678	1,592	0	0	1	0
	Total territorio funcional		77,409	39,725	0	1	5	2
08	Región Yuma							
08	Provincia El Seibo							
080101	El Seibo	3	46,285	26,477	0	1	0	0
080102	Pedro Sánchez (D.M.)	2	4,245	1,728	0	0	1	0
080103	San Francisco-Vicentillo (D.M.)	2	4,595	637	0	0	0	1
080104	Santa Lucía (D.M.)	3	11,742	2,580	0	0	1	0
080201	Miches	2	10,152	9,250	0	0	1	0
080202	El Cedro (D.M.)	2	7,539	2,165	0	0	1	0
080203	La Gina (D.M.)	2	3,122	2,266	0	0	1	0
	Total territorio funcional		87,680	45,103	0	1	5	1
09	Región Higuamo							
23	Provincia San Pedro de Macorís							
230201	Los Llanos	3	14,901	5,015	0	0	1	0
230202	El Puerto (D.M.)	3	4,167	2,934	0	0	1	0
230203	Gautier (D.M.)	3	3,505	2,759	0	0	1	0
	Total territorio funcional		22,573	10,708	0	0	3	0
29	Provincia Monte Plata							
290101	Monte Plata	3	26,192	16,115	0	1	0	0
290102	Don Juan (D.M.)	3	7,313	3,260	0	0	1	0
290103	Chirino (D.M.)	3	7,951	1,914	0	0	1	0
290104	Boyá (D.M.)	2	5,267	932	0	0	0	1
	Total territorio funcional		46,723	22,221	0	1	2	1
290201	Bayaguana	2	31,889	20,303	0	1	0	0
290301	Sabana Grande de Boyá	3	23,630	18,026	0	1	0	0
290302	Gonzalo (D.M.)	2	5,222	2,552	0	0	1	0
290303	Majagual (D.M.)	2	2,244	1,434	0	0	1	0
	Total territorio funcional		62,985	42,315	0	2	2	0
290401	Yamasá	2	29,198	12,716	0	1	0	0

290402	Los Botados (D.M.)	3	16,228	6,852	0	0	1	0
290403	Mamá Tingó (D.M.)	2	9,922	1,250	0	0	1	0
290501	Peralvillo	3	20,900	6,484	0	0	1	0
	Total territorio funcional		76,248	27,302	0	1	3	0
30	Provincia Hato Mayor							
300101	Hato Mayor	3	44,900	37,798	0	1	0	0
300102	Yerba Buena (D.M.)	1	3,244	745	0	0	0	1
300103	Mata Palacio (D.M.)	2	5,393	638	0	0	0	1
300104	Guayabo Dulce (D.M.)	2	7,980	4,348	0	0	1	0
	Total territorio funcional		61,517	43,529	0	1	1	2
300201	Sabana de la Mar	2	13,723	12,877	0	1	0	0
300202	Elupina Cordero de las Cañitas (D.M.)	2	2,549	1,013	0	0	1	0
300301	El Valle	2	7,228	5,593	0	0	1	0
	Total territorio funcional		23,500	19,483	0	1	2	0
	Total General		2,572,024	1,491,567	3	31	194	41

*Se utiliza el nombre del municipio central para identificar cada territorio rural funcional

****Tipo de territorio rural:**

- 1= Predominantemente rural (PR)
- 2=Significativamente rural (SR)
- 3= En transición rural-urbana (TRU)

*** Se hizo la clasificación conforme con el Art. 28 de la Ley 5220-59:

Ciudad mediana >=50,000 y <100,000

Ciudad pequeña >=10,000 y <50,000

Villa >=1,000 y <10,000

Aldea <1,000

Leyenda:

Región
Provincia
Municipio central
Municipio
Distrito municipal
Total territorios funcionales

Fuente: elaboración propia, en base al IX Censo de Población y Vivienda 2010; del Rosario *et al.* (2014).

Anexo 5. Valores porcentuales de variables seleccionadas, según los territorios rurales funcionales

No.	Territorio funcional representado por el municipio central	Variables seleccionadas						
		Pobre I	Pobre	Hogares con necesidad de transporte	Hogares con necesidad de TIC	Tasa de ocupación 15 años y más	Ocupados no agrícolas 15 años y más	Población 15-24 años
1	San José de las Matas	6.2	37.9	48.9	20.8	37.3	67.6	18.5
2	Gaspar Hernández	9.1	46.9	61.3	21.2	45.5	79.5	19.7
3	Imbert	14.4	49.3	70.4	30.9	38.6	78.2	18.5
4	Villa Isabela	11.3	48.8	55.6	25.6	39.8	72.0	17.7
5	Luperón	15.1	50.3	56.0	30.8	35.1	69.8	18.1
6	Constanza	6.6	39.1	54.4	23.0	47.0	55.5	20.5
7	Jarabacoa	4.8	33.0	43.7	20.5	43.2	76.9	20.1
8	Piedra Blanca	4.6	35.0	57.9	19.2	43.0	87.9	20.1
9	Cotuí	6.7	43.7	49.9	20.3	40.2	81.4	20.1
10	Villa Riva	12.7	57.0	51.7	24.1	40.3	68.9	19.0
11	Las Guáranas	9.7	51.5	53.8	21.1	39.4	69.1	19.0
12	Cabrera	5.2	35.1	51.4	18.5	40.7	80.6	18.6
13	El Factor	9.5	45.3	54.9	24.4	38.4	66.1	19.2
14	Tenares	3.4	37.1	44.0	20.0	40.1	74.0	18.3
15	Samaná	12.3	49.1	61.8	24.8	41.3	88.1	20.4
16	Dajabón	15.6	53.5	51.1	21.2	42.2	77.8	18.8
17	Monte Cristi	20.3	59.3	52.2	27.9	41.3	67.1	18.9
18	Villa Vásquez	20.2	59.7	55.5	28.0	43.0	69.2	19.5
19	San Ignacio de Sabaneta	10.3	48.0	48.1	23.2	36.6	77.7	18.9
20	Mao	16.5	54.4	54.0	20.1	47.5	70.4	19.7
21	Azua	20.1	62.8	61.4	30.6	39.0	71.6	20.1
22	Peralta	35.4	74.0	76.3	53.6	37.1	60.5	20.3
23	Baní	11.5	48.7	52.6	20.9	40.8	87.6	19.3
24	Cambita Garabitos	18.4	60.1	67.4	34.4	46.5	70.5	20.5
25	San José de Ocoa	19.7	59.2	62.8	28.7	46.2	58.1	18.5
26	Neiba	30.9	73.0	64.6	40.7	33.8	67.9	19.4
27	Enriquillo	41.8	74.4	77.5	50.5	38.3	52.1	20.2
28	Vicente Noble	20.9	67.0	67.3	33.5	34.3	74.8	20.2
29	Jimaní	28.0	53.3	69.8	46.5	36.8	73.8	13.6
30	Duvergé	24.8	68.9	67.5	37.0	34.2	77.4	20.1
31	Pedernales	50.2	77.7	67.2	43.1	49.1	56.1	19.8
32	Comendador	50.6	84.4	77.1	43.6	28.6	62.0	18.3
33	San Juan	20.5	58.9	57.5	29.1	41.5	68.6	19.5
34	Las Matas de Farfán	26.8	68.3	68.6	34.7	34.2	61.0	18.6
35	El Seibo	28.1	69.1	66.5	37.4	42.9	67.8	19.4
36	Los Llanos	21.4	68.3	69.8	31.5	40.2	81.8	19.9
37	Monte Plata	15.5	62.4	61.9	25.4	45.2	78.2	19.6
38	Bayaguana	22.2	69.3	64.0	31.1	41.8	74.7	19.4
39	Yamasá	20.4	74.4	64.0	34.1	40.9	77.7	20.0
40	Hato Mayor	17.3	58.7	58.1	25.3	42.5	81.6	19.9
41	Sabana de la Mar	21.3	68.9	64.7	27.0	37.7	73.9	19.7



**Instituto Dominicano de Investigaciones
Agropecuarias y Forestales (IDIAF)**

Calle Augusto Sánchez No. 89,
Ensanche Evaristo Morales
Santo Domingo, República Dominicana
Tel.: 809 567 8999 Fax: 809 567 9799
idiaf@idiaf.gov.do