



Despacho

Ministro de Economía, Planificación
y Desarrollo

Ruralidad en la zona fronteriza: Relevancia, limitantes y oportunidades.

Autor:
José Gabriel Escarramán



Créditos

Pável Isa Contreras
Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo

Erick Dorrejo
Director de Políticas de Desarrollo de la Zona Fronteriza del MEPyD

José Gabriel Escarramán Reyes
Autoría

Ilvin Mendoza Carrasco
Coordinación

Apoyo editorial

Elvira Lora
Directora de Comunicaciones

Karla Miguelina Báez
Encargada de la División de Publicaciones

Julio Ferman
Edición y corrección literaria

Patricia C. Manzueta
Diseño y Diagramación

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
Tel. (809) 688-7000. Ext. 2225.
Correo electrónico: dpdzf@economia.gob.do
Oficinas Gubernamentales, Bloque B. Av. México, Gazcue.
Santo Domingo, República Dominicana.
www.mepyd.gob.do

Índice

1. Resumen	5
2. Introducción.....	6
i) Conectividad rural-urbana.....	6
ii) Base productiva.....	7
3. La necesidad de redefinir el concepto de “lo rural”	8
4. El espacio para la definición de una política de desarrollo rural	18
5. Objetivos de política de desarrollo rural identificados para la zona fronteriza	18
6. Metodología para identificación de territorios rurales con características similares en la zona fronteriza	19
A) Grado de ruralidad.....	20
B) Población y conectividad.....	20
C) Capacidad productiva en agricultura	21
D) Pobreza.....	21
7. Propuesta de categorización de territorios rurales.....	22
8. Propuesta de menú de oportunidades para la intervención de territorios rurales en la zona fronteriza	23
Baja Capacidad.....	23
Capacidad media.....	24
Territorios con potencial de desarrollo	25
9. Reflexiones finales	26
10. Referencias	27

Índice de ilustraciones y mapas

Ilustración 1	Ejemplo de Diferencias entre Comunidades Categorizadas como Rurales	8
Ilustración 2	Ejemplo de Diferencias entre Comunidades Categorizadas como Urbanas	9
Mapa 1	Distritos municipales fronterizos según su grado de ruralidad, 2015.....	20
Mapa 2	Municipios fronterizos según su población estimada.....	20
Mapa 3	Capacidad productiva del suelo por clase, zona fronteriza	21
Mapa 4	Municipios fronterizos según su % de población en condición de pobreza extrema y moderada	21





1. Resumen

La ruralidad es una condición multidimensional que caracteriza al menos el 30 por ciento de los habitantes de la zona fronteriza (ENHOGAR 2021). Esta población se distribuye en una superficie de 6,279.2 km², de forma sustancialmente más dispersa que el 70 por ciento de habitantes restantes, que se concentran en los 203.8 km² de suelo urbanizable.

En reconocimiento de lo anterior, en el marco de la Estrategia de Desarrollo de la Zona Fronteriza (EDZF), se hace importante entender los condicionantes de la ruralidad en el territorio, que permitan plantear acciones específicas multisectoriales para aumentar las posibilidades de generación de ingreso y mejora de la calidad de vida.

Los territorios rurales de la zona fronteriza de República Dominicana concentran proporcionalmente mayores desigualdades territoriales con relación al resto del país, en particular, relacionado a la limitada conectividad de estos y la reducida base productiva no agrícola. Estas limitaciones repercuten particularmente en la población joven e inciden en la mayor emigración del territorio.

Este trabajo constituye uno de los documentos complementarios de la EDZF en la temática de desarrollo rural. En su abordaje, se inicia con una caracterización de la ruralidad en la zona fronteriza. En la cual se identifican, como punto de partida para la contextualización, factores como la limitada conectividad, la base productiva concentrada y poco inclusiva, y la ausencia de una política de desarrollo rural integral que estructure las intervenciones sectoriales.

A lo anterior se le agrega el planteamiento de una metodología alternativa para la clasificación de territorios rurales de acuerdo con la capacidad para agenciar su propio desarrollo. Este ejercicio propone, según las características específicas de cada categorización, un paquete de intervenciones diferenciadas para optimizar el impacto de la política pública en los territorios rurales de la zona fronteriza.

2. Introducción

Los territorios rurales de la República Dominicana históricamente han presentado, en comparación con los territorios urbanos, una desventaja en términos de desarrollo. Esto se debe principalmente a dos factores, en primer lugar, la rápida y descontrolada urbanización que ocurrió en América Latina a partir de la década de los 60 y en segundo lugar la ausencia de un modelo de gobernanza que fomente políticas efectivas para la mejora de quienes habitan en estos territorios. El deterioro del entorno rural ha provocado que su población (especialmente los jóvenes y las mujeres) se haya reducido paulatinamente cada año, haciendo cada vez más vulnerable la economía rural.

Esta brecha de desarrollo entre lo rural y lo urbano ha estado presente en la mayoría de las provincias y comunidades en todo el país. No obstante, en un contexto de planificación de intervenciones y coordinación para el desarrollo, existen razones de peso para enfocarse de manera particular en los **territorios rurales de la zona fronteriza**.

La relevancia de lo rural en la zona fronteriza, la cual resaltamos a través de la Estrategia: MiFronteraRD se asocia a varios factores, el primero de ellos es la importante fracción existente de habitantes rurales. A 2021 aproximadamente 1 de cada 3 habitantes fronterizos eran rurales (ENHOGAR, 2021), en comparación con el 16% del resto del país. La diferencia se hace aún más grande en las provincias de Elías Piña y Santiago Rodríguez, donde 4 de cada 10 habitantes era rural.

Adicionalmente, se destaca el rezago multidimensional que sufren las comunidades rurales en la zona fronteriza. Estas muestran una brecha importante en términos socioeconómicos con respecto a comunidades urbanas fronterizas y también con respecto a territorios rurales en el resto del país.

Según los datos observados a 2021, se pudo determinar que los territorios rurales fronterizos, en comparación con aquellos categorizados urbano y rural en el resto del país, se encuentran siempre un escalón por debajo en cuanto a la materialidad de la vivienda, acceso a servicios, saneamiento, gestión de desechos, educación y brecha digital, entre otros (ENHOGAR, 2021). Este rezago demuestra el deterioro que padecen los campos en la zona fronteriza y la baja capacidad que tienen éstos para alcanzar el desarrollo por sí mismos, dejan en evidencia la necesidad de intervención pública.

Relacionado a esta brecha y con base al análisis se pudieron identificar dos factores que inciden determinadamente en el bajo desarrollo de los territorios rurales en la zona fronteriza: i) La limitada conectividad rural-urbana y ii) la estrecha y poco rentable base productiva.

i) Conectividad rural-urbana:

La conectividad de los territorios rurales con sus contrapartes urbanas está directamente relacionada a la dinámica social y productiva de los territorios. Esta característica determina la posibilidad de acceso a los mercados, externalidades positivas y reducción o aumento de la emigración en las comunidades rurales.

En relación con lo anterior, se pudo observar que los niveles de conectividad de las comunidades rurales con los centros urbanos más cercanos son muy bajos en la mayoría de los municipios de la frontera (Verrier, R., Roa, K., & MEPyD. 2021).



También se pudo observar que esta condición de aislamiento de los territorios rurales estaba relacionada al nivel de pobreza de la población. Esto es así ya que en los territorios que se encontraban más alejados (en términos de distancia relativa) de vías principales y de centros urbanos, coincidían con ser territorios en donde el porcentaje de pobreza de la población era mayor.

ii) Base productiva:

En las últimas décadas la base productiva de los territorios rurales del país y la región se ha diversificado paulatinamente y aumentado la cantidad de ocupados rurales en actividades distintas a la agricultura, la ocupación tradicional (Ramírez E. 2019). La zona fronteriza no ha sido la excepción en esta dinámica, no obstante, los niveles de ocupación agrícola en la frontera son más altos que en cualquier otro territorio del país, lo que da indicios de que la base productiva de los territorios rurales en la frontera está concentrada en esta actividad.

Lo anterior, aunque no es necesariamente un factor negativo, si puede acarrear ciertas condicionantes, como el componente de riesgo ante las irregularidades de la producción agrícola y la baja inclusividad de la actividad (para jóvenes y mujeres principalmente).

Adicionalmente, se observó que a 2019, las regiones fronterizas del suroeste (específicamente la región El Valle y Enriquillo) son las que muestran el menor ingreso mensual promedio por actividad agrícola del país con menos de 8 mil pesos mensuales, mientras que a nivel nacional el promedio es mayor a 12 mil pesos (ENCFT, 2019). Esto llama aún más la atención teniendo en cuenta que cerca del 50% de los trabajadores en estas regiones son del sector agrícola. Esto podría ser un indicador de que la actividad en la frontera es mayoritariamente de autoconsumo y poco atractiva.

La identificación y descripción de estos factores sentó la base para resaltar ciertos objetivos y oportunidades en las zonas rurales fronterizas. Los cuales contemplan, de manera general, la redefinición del concepto rural en el contexto de planificación, y de manera específica el fortalecimiento de la conectividad rural-urbana, la ampliación de la base productiva, empoderar a las comunidades rurales, entre otros aspectos.

3. La necesidad de redefinir el concepto de “lo rural”

A pesar de que en las últimas décadas ha habido proyectos y programas de desarrollo rural en el país, estos en su mayoría han sido de carácter sectorial, no han incorporado de manera general el componente territorial, y no han abarcado a lo rural integralmente, con una concepción que vaya más allá de la definición dicotómica oficial. (del Rosario, P.; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2014).

En línea con lo anterior, en la República Dominicana se asume oficialmente una delimitación del suelo rural, a partir del conteo de la población en el censo de 1996, donde se utiliza una clasificación administrativa:

“En la República Dominicana se considera a la Población urbana como aquella que habita en las cabeceras de municipios o distritos municipales. De ordinario, el resto de la población que no vive en las áreas urbanas constituye la población rural” (ONE, 2006)

Esta definición asume a lo rural como un espacio homogéneo; es decir, sin diferenciación entre tipos de territorios y características socioeconómicas particulares. En consecuencia, esto genera serias limitaciones para entender la realidad de la dinámica de los territorios rurales y poder analizarlos de manera integral, considerando sus cualidades distintivas. También dificulta entender las interrelaciones rural-urbanas y clasificar a los territorios con características intermedias, que no son completamente rurales ni completamente urbanos.

Lo anterior cobra aún más importancia en el contexto de gestión y planificación de políticas públicas, debido a que las intervenciones no van a tener el mismo impacto en todos los territorios rurales. Es decir, se necesitan medidas diferenciadas que contemplen las demandas y factores específicos de territorios.

Ilustración 1: Ejemplo de Diferencias entre Comunidades Categorizadas como Rurales



Aunque ambas imágenes son de comunidades categorizadas como “rurales”, estas claramente constan de características distintas. La imagen de la izquierda es de una comunidad de Santiago Rodríguez de unos 300 habitantes, la cual se encuentra aislada, no tiene acceso a servicios de calidad y en donde cerca de la mitad de sus habitantes se encuentran en condición de pobreza (SIUBEN 2017). La imagen de la derecha es de Montecristi, y la comunidad cuenta con mejores condiciones de conectividad, y posibilidad de comercio y acceso a servicios.

En ese contexto, internacionalmente¹ existen diversas definiciones de lo rural que varían dependiendo del país y toman en consideración variables como la zona geográfica, densidad poblacional, decreto municipal, distancia con respecto a zonas urbanas, área boscosa, porcentaje de ocupados agrícolas, entre otros (CEPAL, 2011).

Adicionalmente, algunos países han pasado a adoptar nuevas conceptualizaciones de lo rural diferentes a la definición censal o administrativa. Chile y Colombia, ambos en 2014, cambiaron sus conceptos de ruralidad a definiciones que fueran más amplias y representativas².

Ilustración 2: Ejemplo de Diferencias entre Comunidades Categorizadas como Urbanas



Lo anterior también sucede en los espacios categorizados como “Urbanos”. Ambas imágenes (Distrito Nacional a la izquierda y El Cercado a la derecha) son oficialmente urbanas a pesar de ser muy diferentes. Los habitantes de El Cercado, por ejemplo, dependen sustancialmente de la agricultura.

¹ Nacionalmente existe una alternativa a la definición tradicional, el índice de ruralidad (del Rosario, P.; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2014), el cual describe el grado de ruralidad de los territorios, a nivel de entidades municipales, en 5 categorías que van desde ‘predominantemente rural’ a ‘predominantemente urbano’.

² En Colombia, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, encabezada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), adoptó una definición de ruralidad con la que la población rural en el 2014 alcanzó al 30,4%, muy por encima del 23,7% reportado con la medida administrativa. Del mismo modo, Chile (ODEPA 2014), define al territorio rural como aquel que se genera por la dinámica de las interrelaciones entre las personas, la actividad económica y los recursos naturales, caracterizado por su poblamiento con una densidad inferior a 150 (habitantes por km²) y con una población máxima de 50 mil habitantes, cuya unidad básica de organización y de referencia es la comuna.



El contexto y relevancia de la ruralidad en la zona fronteriza

Principales aspectos



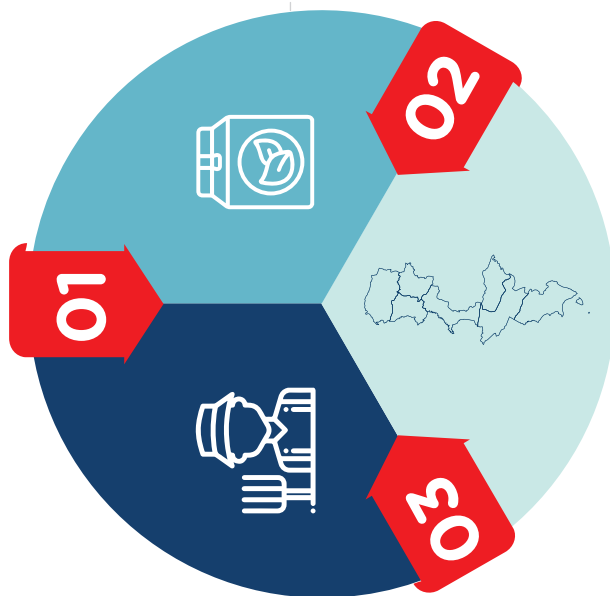
Participación de la población rural

28% de la población fronteriza es rural (16% en el resto del país). 1 de cada 10 habitantes rurales del país residen en la frontera.

% Habitantes rurales

Montecristi	34%
Santiago Rodríguez	40%
Dajabón	29%
Elias Piña	39%
Independencia	13%
Baoruco	19%
Pedernales	25%

Fuente: Elaborado en base a datos de ENHOGAR 2021



Escenario de la agricultura y ganadería

Los campos son vitales para mantener actividades como la producción de alimentos, y también son responsables en gran medida del buen manejo de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas. Además, el mundo rural también es un actor principal en la mayoría de los objetivos de desarrollo sostenible, destacando el primero (fin de la pobreza), el segundo (hambre cero) y el décimo tercero (acción por el clima) entre otros (Trivelli & Berdegue, 2019).

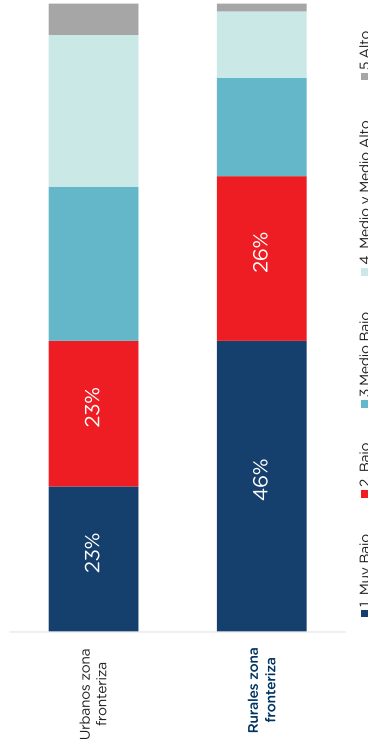
Rezago Multidimensional

Existe una doble brecha significativa: Respecto a territorios urbanos en la frontera y con respecto a otros territorios rurales en el resto del país...

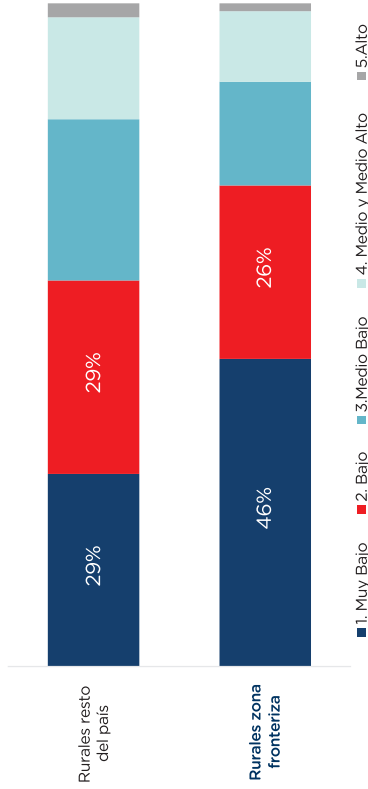
En el país, y en particular en la zona fronteriza, la ruralidad esta asociada a menores condiciones relativas de vida

7 de cada 10 habitantes rurales en la zona fronteriza viven en una condición socioeconómica baja o muy baja

Rezago con respecto a población urbana de la misma zona fronteriza



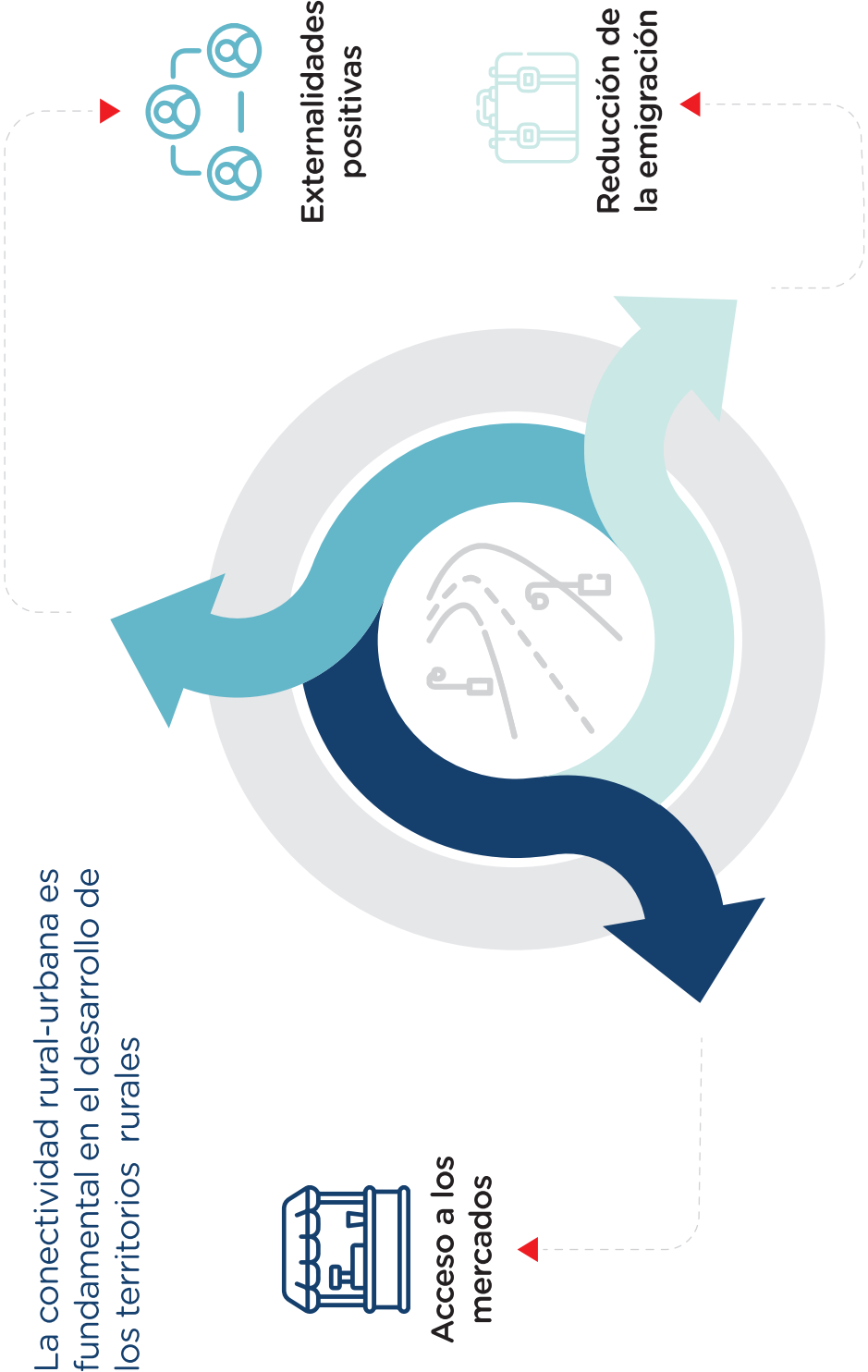
Rezago con respecto a territorios rurales del resto del país



Fuente: Elaborado en base a datos de ENHOGAR 2021

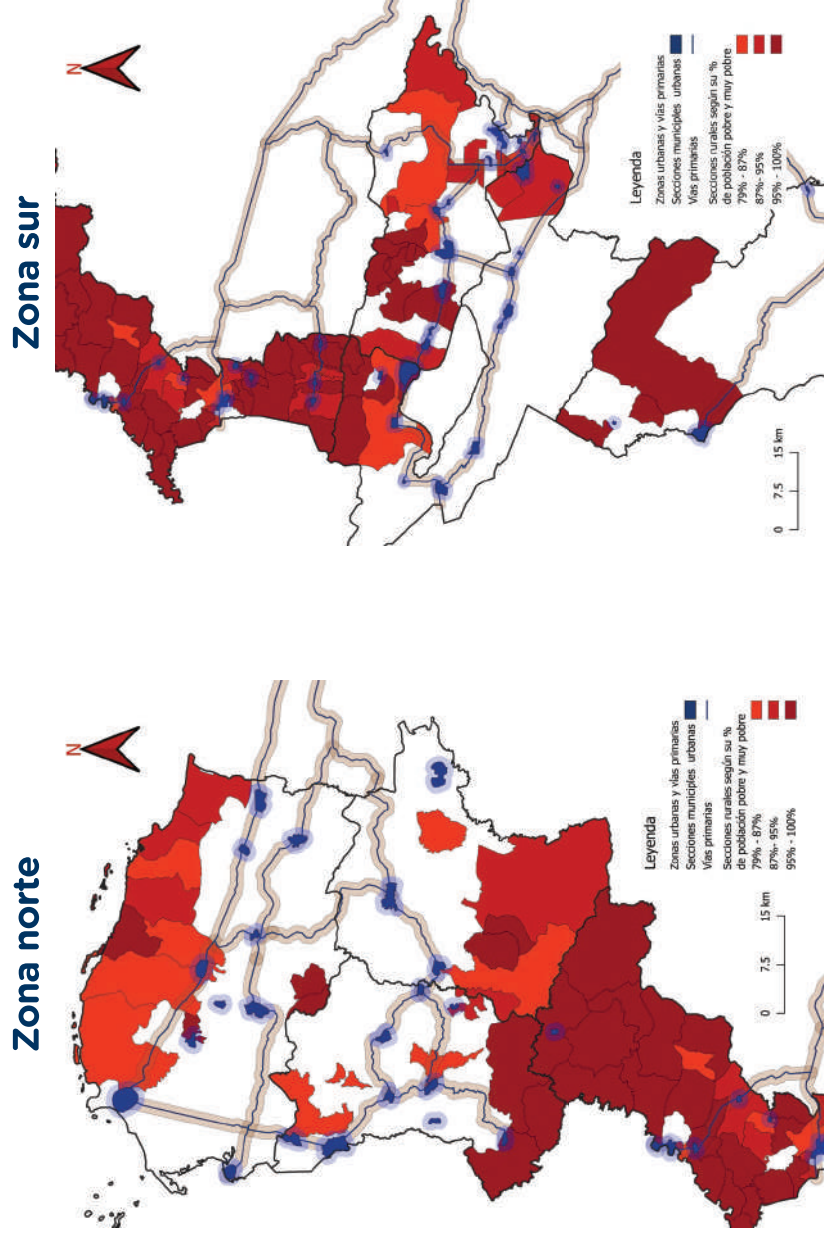


En el análisis de lo rural, es **determinante la relación rural-urbana y las disparidades de conectividad**



El rezago de conectividad **es mas concentrado en los territorios rurales mas pobres**, que son los que proporcionalmente tienen menor acceso a vías

Secciones rurales predominantemente pobres
(corte mayor al 79%) y vías disponibles (2010)

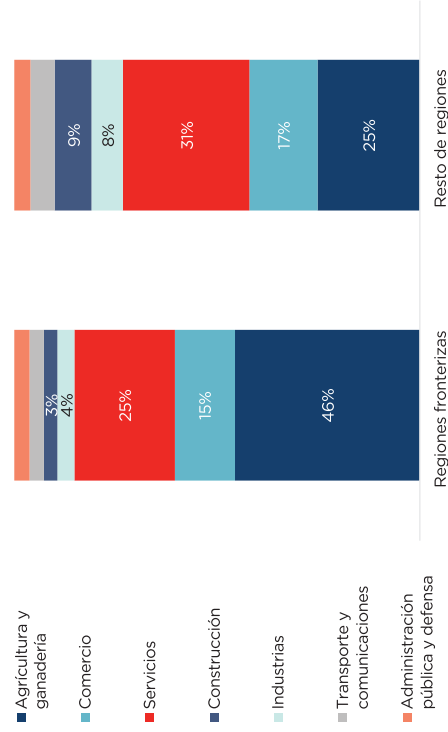


Fuente: Elaboración propia de información geográfica en base a datos de ONE, MOPC y MIEPyD. La data utilizada sobre población pobre corresponde al levantamiento de SIUBEN 2017.

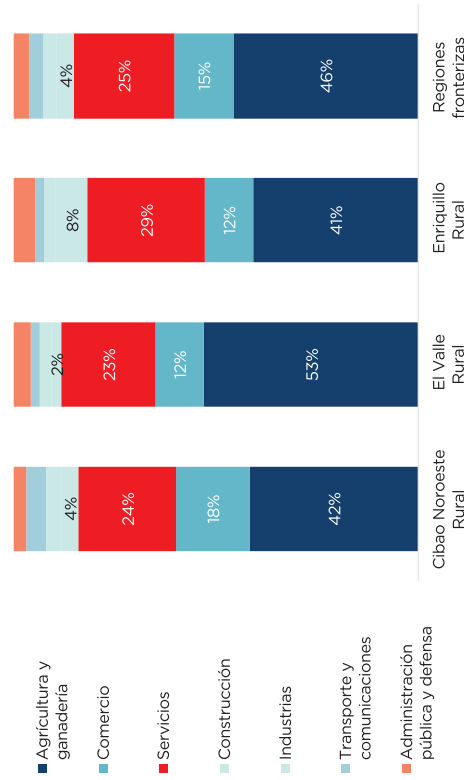
Los territorios rurales correspondientes a la zona fronteriza, **presentan un base productiva concentrada en las actividades agrícolas.**

CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL EN LA ZONA FRONTERIZA

Distribución de población rural ocupada según su grupo de ocupación, regiones fronterizas y resto regiones fronterizas (2019)

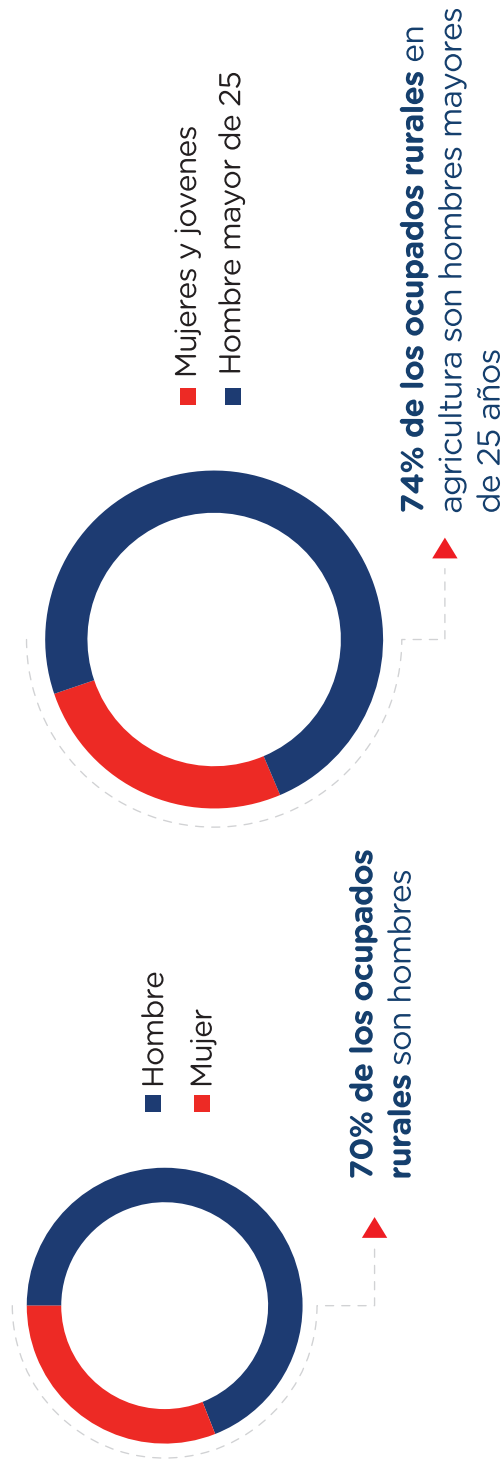


Distribución de población rural ocupada según su grupo de ocupación, por regiones fronterizas (2019)

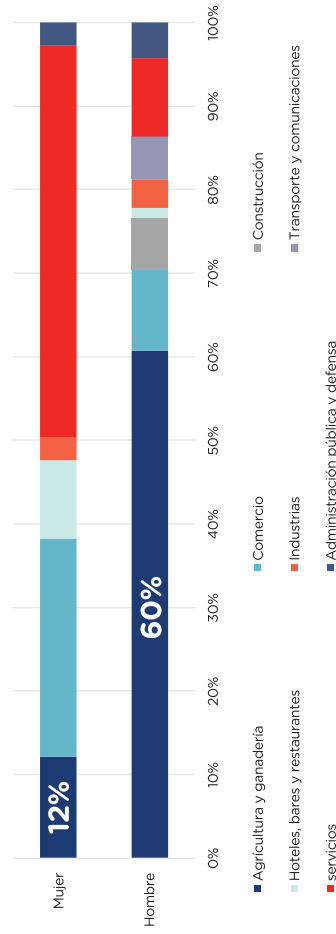


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENCFT 2019.

Se destaca la **baja inclusión** en actividades productivas y **alta masculinización** de la principal actividad en territorios rurales: la agricultura



Distribución de ocupación en actividades productivas rurales según género y sector de la actividad



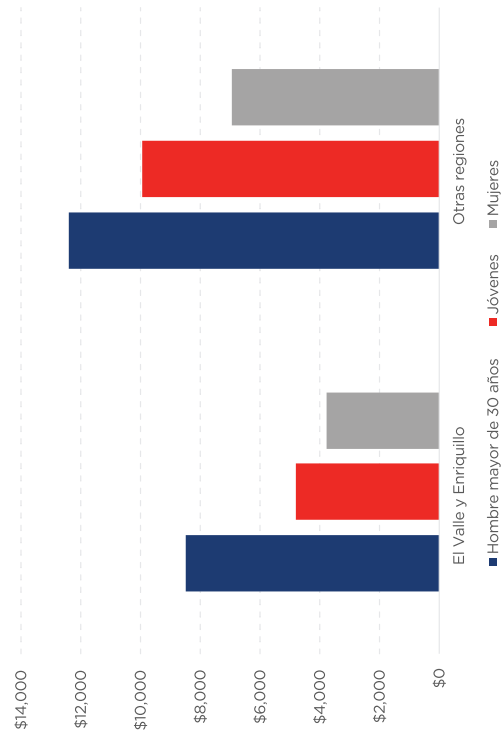
La baja inclusión en actividades productivas es una de las principales causas de la migración de jóvenes y mujeres a zonas urbanas

Población rural fronteriza se redujo de 180 mil habitantes en 2010 a 150 mil en 2018 (reducción de 25%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENCFT 2019.

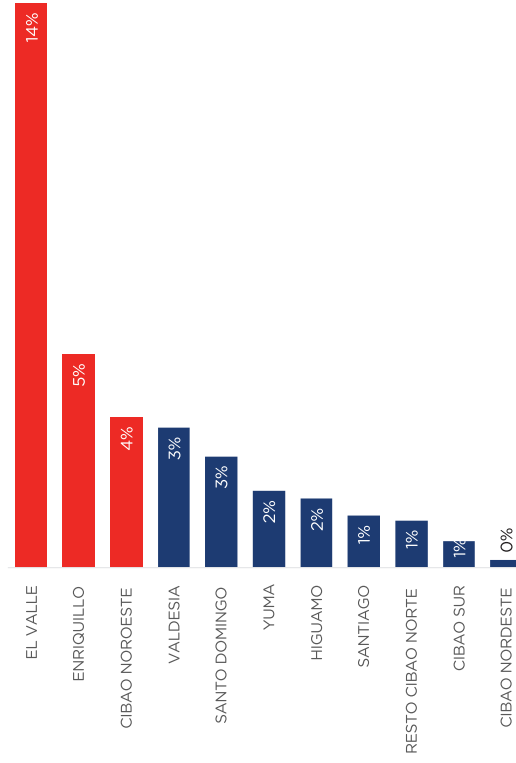
La actividad agrícola es predominante y de baja rentabilidad, en particular en las regiones **El Valle y Enriquillo**

Ingreso mensual promedio del sector agrícola por región, tomando en cuenta el ingreso de asalariado y cuentapropistas (2019)



Costo promedio de la canasta de referencia para el quintil de menor ingreso era de alrededor de **RD\$20,000 pesos en 2019**

Porcentaje de ocupados en el sector agrícola con categoría ocupacional "Familiar no remunerado"



Los datos indican que la actividad agrícola en el territorio es:

- De autoconsumo
- Poco inclusiva
- Poco rentable

4. El espacio para la definición de una política de desarrollo rural

A la fecha en la República Dominicana no existe un modelo de gobernanza, ni un plan o estrategia para el desarrollo rural que involucre de manera conjunta a los actores relevantes a nivel de gobierno central y gobernanza local. Esto ha imposibilitado, en cierta medida, que muchos de los esfuerzos realizados hayan tenido el impacto deseado. Muchas de las intervenciones en el pasado han sido llevadas a cabo por el Ministerio de Agricultura, dándole al desarrollo rural una mirada más sectorial (hacia la agricultura) en lugar de un abordaje territorial.

En la región, existen políticas de desarrollo rural con perspectiva multisectorial. En Colombia, se cuenta con la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (González-Cárdenas, A., & Paipilla-Pardo, L. A. 2016), iniciativa encabezada por el Departamento Nacional de Planeación, la cual se basa en los principios de i) Enfoque territorial participativo, ii) Inclusión social y productiva de los habitantes rurales, ii) Provisión adecuada de bienes y servicios para el campo.

De igual manera en Chile, desde 2014 hasta 2024, se implementa La Política Nacional de Desarrollo Rural (ODEPA 2014), la cual actualizó una definición de ruralidad³ y cuyo objetivo general es impulsar la calidad de vida y proporcionar oportunidades a la población rural.

De manera general, las temáticas comunes que se pudieron identificar en las estrategias internacionales de desarrollo rural son: ordenamiento y desarrollo territorial, mejora de infraestructura, Inclusión productiva, diversificación de la base económica, sostenibilidad ambiental y reforma institucional, entre otros. En consecuencia, para el caso de República Dominicana, es importante generar un plan en el cual, de manera conjunta, se lleven a cabo un paquete de medidas diferenciadas y con enfoque territorial que puedan atacar de manera directa el rezago existente en las zonas rurales, tomando en consideración los aspectos resaltados anteriormente.

5. Objetivos de política de desarrollo rural identificados para la zona fronteriza

Con base a los criterios mencionados sobre desarrollo rural, sumado a las condicionantes y características específicas de la zona fronteriza tratadas anteriormente, se pudieron identificar 5 objetivos generales que deberían de estar presentes en cualquier iniciativa que promueva los entornos rurales fronterizos:

- **Redefinir el concepto de “rural” antes de llevar a cabo cualquier intervención.** Es primordial contar con una clasificación de ruralidad que vaya más allá de la administrativa y que contemple las interrelaciones de los territorios rurales y urbanos, así como los territorios con características intermedias. Una alternativa plausible sería el índice de ruralidad (del Rosario, P.; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2014).
- **Reducir las barreras de entrada a nuevas actividades, especialmente para jóvenes y mujeres.** Es necesario diversificar la base productiva rurales e incentivar a que el mercado laboral sea más inclusivo y resiliente. Medidas relacionadas a este objetivo podrían pasar por mejorar la cobertura y calidad en educación, reducir la brecha digital y proveer el acceso a servicios básicos, crear infraestructura mínima, entre otros componentes.

³ Chile, en su Política Nacional de Desarrollo Rural (ODEPA 2014), define al territorio rural como aquel que se genera por la dinámica de las interrelaciones entre las personas, la actividad económica y los recursos naturales, caracterizado por su poblamiento con una densidad inferior a 150 (habitantes por km²) y con una población máxima de 50 mil habitantes, cuya unidad básica de organización y de referencia es la comuna” (ODEPA 2014).

- **Mejorar la conectividad entre comunidades rurales y principales poblados urbanos.** Una mejor conexión rural/urbana podría dinamizar las economías rurales y reducir la emigración de la población joven. Lo anterior se podría materializar mediante la mejora y construcción de senderos y caminos rurales que conecten de manera efectiva las comunidades rurales y los poblados urbanos o mediante un sistema de transporte rural costo-eficiente.
- **Fortalecer la relación entre gobierno y las comunidades rurales.** Este objetivo pasa por tener un enfoque integral de abajo hacia arriba en la ejecución de las políticas públicas en zonas rurales, que trascienda el enfoque sectorial. Es importante darles representatividad a los habitantes rurales y contemplar sus demandas específicas en los planes de desarrollo. Garantizar la presencia de representantes de asociaciones rurales en los consejos de desarrollo municipal es una alternativa que puede incentivar y empoderar a la población rural de la frontera.
- **Hacer de la agricultura una actividad más atractiva, inclusiva y rentable.** Aunque es necesario diversificar la base productiva, también hay que tomar en cuenta que la agricultura está ligada de manera importante a la vida rural, por lo que el desarrollo de la actividad se traducirá, en mayor o menor medida, en un desarrollo en general del entorno rural. Esto puede pasar por medidas como tecnificación de los procesos (modernización), financiamiento, mejora y creación de organizaciones de productores rurales.

6. Metodología para identificación de territorios rurales con características similares en la zona fronteriza

En respuesta a las oportunidades de política orientadas hacia el desarrollo rural detectadas para la zona fronteriza, se propone una metodología para la categorización de territorios rurales con base a sus necesidades de intervención. El objetivo es optimizar el impacto de la política pública hacia los territorios rurales en la zona fronteriza.

Esta metodología contextualiza las características de los territorios de la manera más desagregada posible para identificar espacios que, hasta cierto grado, comparten las mismas dinámicas. Esto con el fin de poder agrupar comunidades con cualidades similares y poder clasificarlas según **la capacidad de agenciar su propio desarrollo**. Lo anterior se refiere a que en un contexto en donde no hubiese iniciativas o intervenciones exógenas, tan bien podría la comunidad incrementar sus niveles de bienestar y desarrollo.

A partir de la literatura analizada⁴, se seleccionaron 5 variables que intentan contextualizar y describir las capacidades territorios:

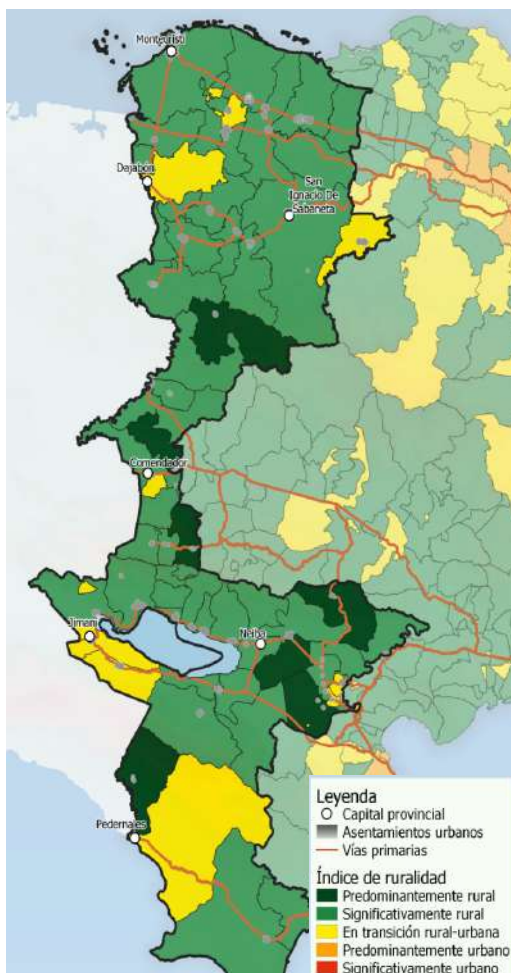
⁴ -Del Rosario, P.; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2015. Los territorios rurales funcionales: Una opción para la política de desarrollo rural territorial en la República Dominicana. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO. 142p.
-Berdegué, J.A., y Favareto, A. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO.

A) Grado de ruralidad

El índice de ruralidad (del Rosario, P.; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2014) traza una gradiente de ruralidad en las entidades municipales. Lo que ayuda a describir que tan “rural” es el territorio tomando en cuenta ciertos factores. Esta variable es fundamental para determinar qué tan relacionada está la población de cada comunidad al entorno rural.

En lugares en donde el entorno sea más rural, se asume que hay altos porcentajes de población empleada en agricultura, baja densidad poblacional y la cobertura de tierra suele ser en su mayoría boscosa, entre otros componentes.

Mapa 1 Distritos municipales fronterizos según su grado de ruralidad, 2015



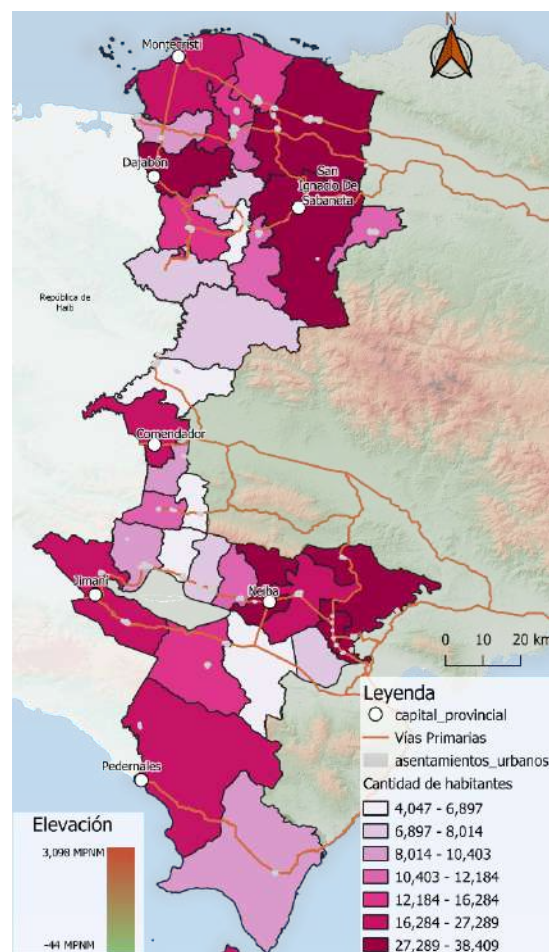
Fuente: del Rosario, P.; Morrobel, J.; Escarramán, A. 2014

B) Población y conectividad

Identificar el tamaño de la población es imprescindible para determinar si la entidad municipal tiene la posibilidad de acceder a mercados más dinámicos y a economías de aglomeración.

De igual forma, tal como se mencionó en la introducción, la conectividad vial está ligada directamente a la dinámica social y productiva de los territorios. Por lo tanto, los territorios más aislados y con menor población suelen ser territorios con menor posibilidad de mejorar su capacidad productiva y crecer en términos de desarrollo.

Mapa 2 Municipios fronterizos según su población estimada



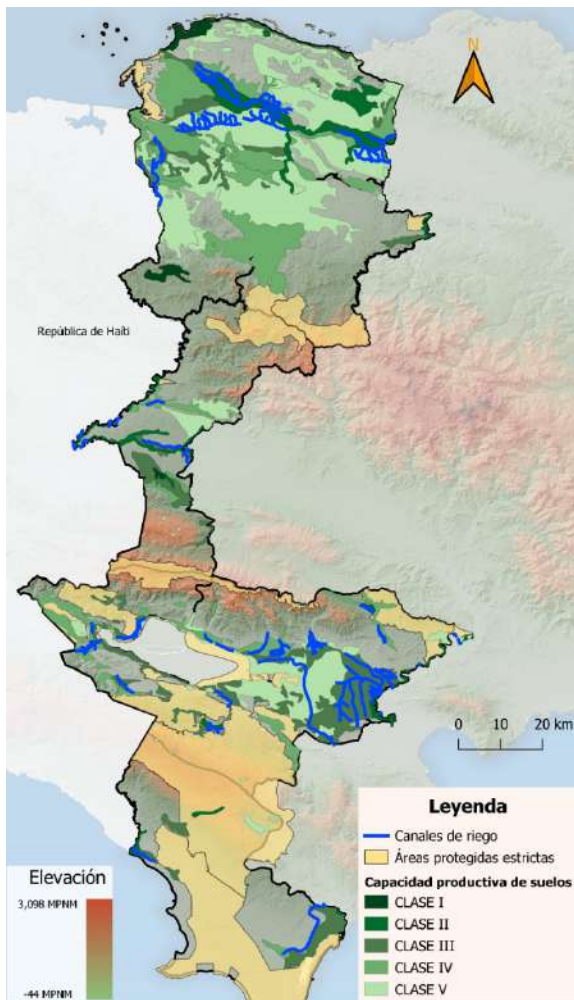
Fuente: ONE 2010

C) Capacidad productiva en agricultura

Factores como la capacidad productiva de los suelos, la disponibilidad de regadíos y la existencia de áreas protegidas determinan las posibilidades de las comunidades cercanas para desempeñarse en el sector agrícola de manera eficiente y rentable.

En lugares en donde el entorno no permite que haya una agricultura de carácter intensivo la actividad suele ser de autoconsumo o familiar.

Mapa 3 Capacidad productiva del suelo por clase, zona fronteriza

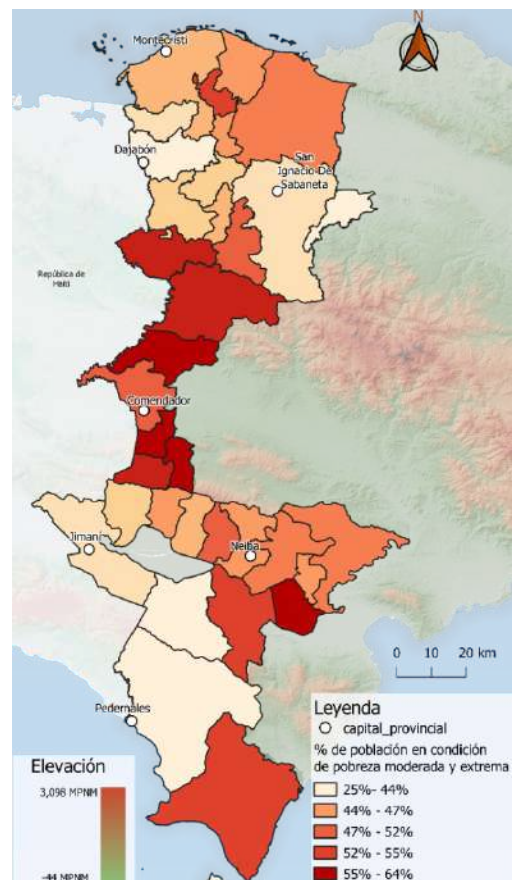


Fuente: Ministerio de Medio Ambiente

D) Pobreza

La incidencia de población en situación de pobreza es un indicador de que tantos recursos exógenos necesitan las comunidades para desarrollarse, especialmente en el caso de la pobreza extrema. Con base a estas variables, se realizó la clasificación de los territorios rurales en las siguientes categorías:

Mapa 4 Municipios fronterizos según su % de población en condición de pobreza extrema y moderada



Fuente: SIUBEN 2017 y ONE 2010

7. Propuesta de categorización de territorios rurales

Territorios con baja capacidad: son territorios que cuentan con reducidas oportunidades para mejorar de manera autónoma sus condiciones de bienestar y que, por lo tanto, necesitan de intervención exógena. Estos tienen las siguientes características en común:

- Población menor a 8 mil habitantes.
- Aislamiento: Aproximadamente a más de 5 kilómetros de distancia de cualquier centro urbano o vía primaria de conectividad.
- Más del 40% de la población en situación de pobreza.
- Baja posibilidad para implementar mejoras de producción agrícola de alta productividad: existencia de parques nacionales, ausencia de regadíos y capacidad productiva del suelo de clase VI o mayor.
- Baja cohesión social: Ausencia de consejos municipales de desarrollo y demás asociaciones de carácter comunitario.
- Limitada de infraestructura básica.

Territorios con capacidad media: Básicamente son territorios que debido a ciertas condicionantes endógenas (como baja población o poca cohesión) no han podido alcanzar su potencial de desarrollo. Estos exhiben las siguientes características en común:

- Población menor a 8 mil habitantes.
- Mejor conexión con centros urbanos cercanos: Distancia de 1 a 5 kilómetros de centros urbanos o vías primarias.
- Cercanía con los mercados binacionales: Cercanías con los mercados binacionales de Jimaní, Comendador y Pedernales.
- Posibilidad de alcanzar más productividad agrícola: Capacidad productiva del suelo de clase 3 o mayor, pero aun con ausencia de regadíos.
- Limitada de infraestructura básica.
- Baja cohesión social: Ausencia de consejos municipales de desarrollo y demás asociaciones de carácter comunitario.

Territorios con potencial de desarrollo: son territorios que cuentan con condiciones que facilitan su proceso de desarrollo a nivel económico y social, las iniciativas exógenas pueden funcionar como catalizador para este proceso. Estos cuentan con las siguientes características en común:

- Posibilidad de economías de aglomeración: Población mayor a 15 mil habitantes.
- Posibilidad de agricultura y ganadería de carácter intensivo: Alta capacidad productiva del suelo (Clases I-III) y disponibilidad de infraestructura de riego.
- Alto nivel de conectividad: territorios a menos de 1km de centros urbanos o vías principales.
- Posibilidad de integrar nuevas actividades económicas.

A partir de esta categorización, es posible diseñar un paquete de medidas diferenciadas para cada tipo de territorio, atendiendo a las condiciones específicas de cada uno. El cual, permita orientar las intervenciones en función de que tan necesarias son para cada comunidad considerando el impacto positivo que puedan generar.

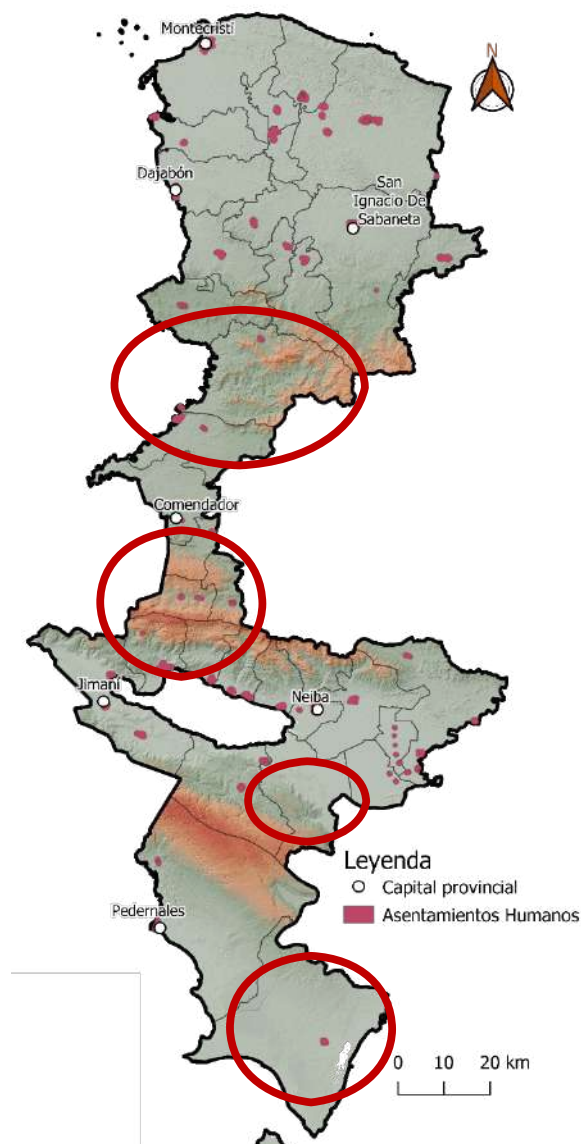
8. Propuesta de menú de oportunidades para la intervención de territorios rurales en la zona fronteriza

Baja Capacidad

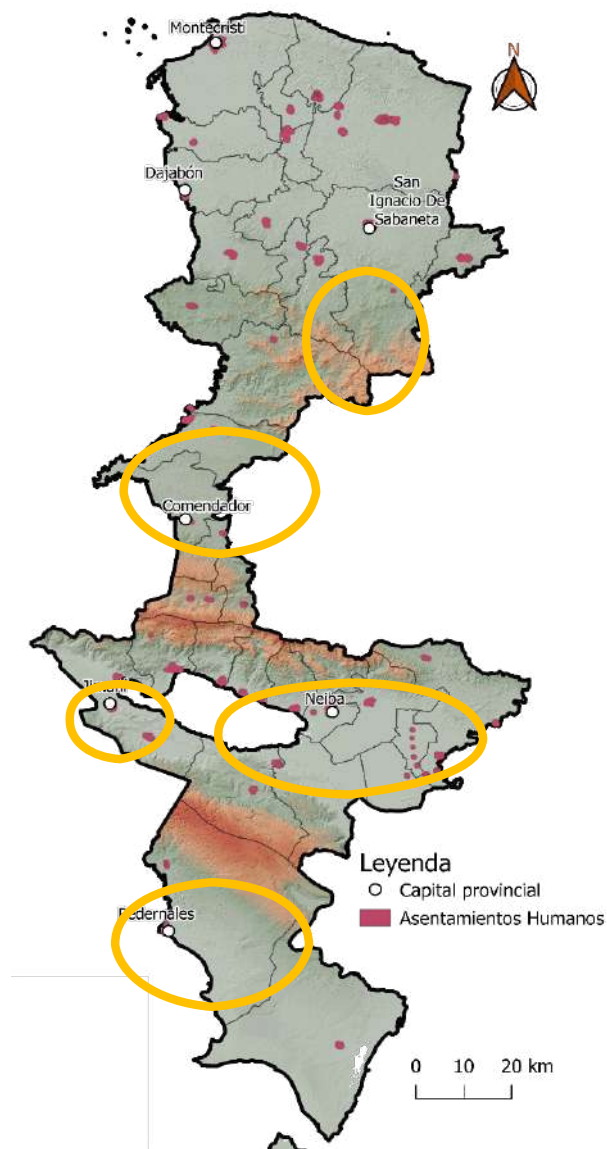
Los territorios categorizados con **Baja Capacidad** se encuentran en las zonas montañosas al sur y al norte de Elías piña, y al sur de Pedernales y Bahoruco. La necesidad de estos territorios es la inyección de capital y recursos para superar la trampa de pobreza existente. También hay que considerar los bajos niveles de conectividad y el tipo de actividad que realizan los integrantes de estas comunidades, la cual suele ser agricultura familiar de muy baja escala.

Para esta categorización se recomienda el siguiente paquete de medidas:

- Subsidios e inyección de capital: Puede ser en forma de inversión pública enfocada en infraestructura
- Fomento y mejora de la pequeña agricultura
- Mejora de la conectividad
- Incorporar Irrigación
- Acceso a servicios básicos como mecanismo de atracción y/o retención de población Fomento a desarrollo incipiente de otras actividades complementarias distintas a la agricultura
- Garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales en la zona.



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

Capacidad media

Las zonas rurales de **capacidad media** se ubican relativamente cerca a importantes centros urbanos de la frontera, como en los alrededores de Comendador, Jimaní, Pedernales y Neiba. La línea de las medidas recomendadas para estos territorios se orienta a fortalecer sus capacidades y mejorar la relación comunidad-gobierno dándole representatividad a los actores locales.

Para esta categorización se recomienda el siguiente paquete de medidas:

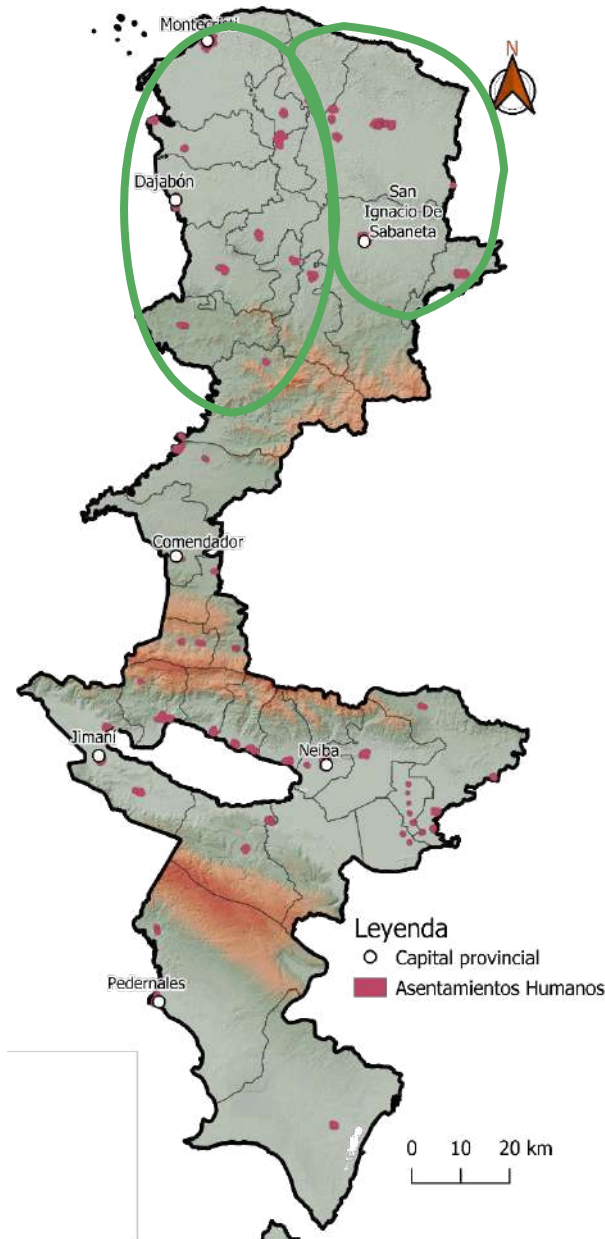
- Asistencia técnica, mejora de la productividad agrícola.
- Fortalecimiento de relación entre las comunidades con el sector público.
- Potenciar las cadenas de valor en el escalafón bajo. Obtención de materias primas, educación técnica etc.
- Fomento a desarrollo incipiente de otras actividades complementarias distintas a la agricultura
- Fomento de la asociatividad: Impulsar cooperativas y asociaciones rurales
- Incorporar infraestructura de riego.
- Garantía en la cobertura de servicios sociales. Esto puede ser mediante incorporar el servicio en la zona o también mediante garantizar el acceso al mismo en otras comunidades cercanas.
- Acceso a crédito preferencial.

Territorios con potencial de desarrollo

Los territorios rurales con potencial de desarrollo se localizan exclusivamente al norte de la frontera, en Dajabón, Montecristi y Santiago Rodríguez. El potencial de estos territorios pudiera explotarse fortaleciendo la actividad agropecuaria mediante modernización y la asociatividad de mayor complejidad, e impulsando de manera más directa el turismo, sobre todo en la provincia de Montecristi.

Para esta categorización se recomienda el siguiente paquete de medidas:

- Modernizar y tecnificar la agricultura y ganadería: Hacer esfuerzos para fomentar una agricultura y agropecuaria intensiva, a escala y rentable.
- Potenciar las cadenas de valor en el escalafón más alto: distribución de mercancías, exportación, entre otros.
- Fomento de la asociatividad: cooperativas de carácter más amplio y regional con el fin de obtener un mayor porcentaje de los excedentes en el sector.
- Alianzas con sector privado
- Políticas de discriminación positiva. Enfocadas a la inclusión de las mujeres y jóvenes en las actividades productivas
- Garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales



Fuente: Elaboración propia

9. Reflexiones finales

Los hallazgos de este trabajo plantean amplias posibilidades para intervenir e impulsar los territorios rurales de la zona fronteriza, a partir de su misma condición de ruralidad. Estas alternativas van desde subsidios y apoyo directo para sostener la subsistencia a partir de las actividades productivas, a mecanismos para la integración a cadenas de valor regionales y la consolidación de la producción.

Los actores de mayor prioridad en estos procesos son los jóvenes y las mujeres. Los primeros, que necesitan alternativas de generación de ingreso que desincentiven la migración de la zona fronteriza hacia las ciudades y que reduzcan las brechas de cohesión territorial en sus comunidades. Por su parte, las mujeres requieren intervenciones diferenciadas para su integración a actividades altamente masculinizadas, lo cual implica a su vez, un enfoque integral sobre protección social y servicios públicos que incentiven su entrada al mercado de trabajo.

El gran desafío persiste: ver más allá de la ruralidad y su vinculación con la actividad agrícola. La limitación de las políticas actuales es precisamente esta, que consideran que el desarrollo de los territorios rurales es posible solo a través del campo, y si bien la agricultura es fundamental como parte de la generación de ingresos de estos territorios, la integración de actividades complementarias permitiría garantizar mayor estabilidad en estos flujos.

Desde la planificación, es también un reto consensuar el concepto de ruralidad aplicable a la República Dominicana. Este informe evidencia que la definición usada oficialmente, no es suficiente para responder de manera robusta a los diferentes contextos de ruralidad que encontramos en el territorio.

La experiencia internacional, tanto latinoamericana como extrarregional, nos invita a reflexionar sobre el enfoque, desde la perspectiva de los servicios públicos, del desarrollo rural deseado -acceso vs cobertura- y en particular, sobre los mecanismos para la garantía de condiciones de vida mínimas en cada territorio.

Finalmente, en línea con lo anterior, es importante que una futura política nacional de desarrollo rural para el país contemple un enfoque multisectorial, como respuesta a condiciones multifactoriales. Este trabajo y la Estrategia de Desarrollo de la Zona Fronteriza constituyen importantes aportes en ese sentido.

10. Referencias

- Berdegué, J.A., y Favareto, A. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en America Latina. Obtenido de Repositorio CEPAL: Repositorio.CEPAL
- Del Rosario, P.; 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. 163 p.
- 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.
- Del Rosario, Pedro. 2020. Transformación rural en República Dominicana. El realismo mágico en el discurso oficial, 2012-2019. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (Idiaf). Santo Domingo, DO. 118p.
- Dirven, M. 2001. El empleo rural no agrícola - tendencias, interpretaciones y políticas.
- González-Cárdenas, A., & Paipilla-Pardo, L. A. (2016). Misión para la Transformación del Campo: síntesis y algunas reflexiones. Palmas, 37(1), 57-78.
- Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of Korea (2017). Rural policy Overview in Korea
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Chile (2014) Política Nacional De Desarrollo Rural Mejor Calidad De Vida Y Más Oportunidades 2014 -2024.
- Ramírez E. 2019. Empleo rural no agrícola en América Latina. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 18. Santiago de Chile. FAO.
- Trivelli, C., y Berdegué, J.A., 2019. Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 1. Santiago de Chile. FAO.

#**somoseconomía** #**somosplanificación**
#**somosdesarrollo**



MINECONOMIARD | <https://mepyd.gob.do/>

